



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**Diálogo académico y
diplomacia ciudadana en las Américas.
Cuba - Estados Unidos
Costa Rica - Nicaragua**

Escriben en este número:

Jorge Mario Sánchez Egozcue, Milagros Martínez Reinoso,
Philip Brenner, Carlos Alzugaray, Anthony C.E. Quainton,
Richard E. Feinberg, Daniel Matul, Alberto Cortés Ramos
y Alejandro R. Aguilar Altamirano

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente

el punto de vista de *Pensamiento Propio*. El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación en el Gran Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente cuenta con 70 centros, redes, asociaciones, fundaciones e instituciones afiliadas en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe y América Latina, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

El sustento de esta concepción reside en la matriz económica y social que tienen en común las sociedades que integran la región, y que se refleja en sus problemas y retos, así como la idea de que la viabilidad de las alternativas de estos tiempos de globalización, demanda la construcción de amplios e incluyentes espacios regionales de concertación y coordinación, que posibiliten una activa inserción de la región en el entorno internacional.

Por otro lado, un modelo alternativo de desarrollo que beneficie a las grandes mayorías sólo puede construirse desde abajo y desde adentro de la sociedad civil, sustentado en la participación activa y democrática de las organizaciones sociales y populares, representativa de todos los sectores, principalmente de los más excluidos. CRIES se vincula a tales sectores y organizaciones para contribuir a su fortalecimiento interactuando y acompañándoles en el proceso de construcción de opciones viables y en la incidencia sobre las políticas económicas y sociales.

CRIES desarrolla actividades de investigación, participación e incidencia en los foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.

Para más información sobre las actividades de la Red, visitar la página web: www.cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

34

JULIO - DICIEMBRE 2011 / AÑO 16



Editorial CRIES

**PENSAMIENTO
PROPIO**

JULIO-DICIEMBRE 2011 / AÑO 16

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Marina Gaiteri
Diseño Gráfico: Laura Toso - www.imagentres.com ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin (Presidente)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP)
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
aserbin@cries.org

Rafael Colmenares
Ecofondo, Colombia
rafaelcolmenaresf@yahoo.com.es

Dra. Jessica Byron
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES), Jamaica
jbyron@kasnet.com

Dr. Luis Ayerbe
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil
layerbe@fclar.unesp.br

MSc. Laneydi Martínez *
Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados
Unidos - CEHSEU, Universidad de La Habana)
laneydi@rect.uh.cu

Dr. Pavel Isa Contreras
Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA),
República Dominicana
pavel.isa@aster.com.do

MSc. Verónica Paz Milet *
(Universidad de Chile)
pmilet@uchile.cl

Ms. Armando Fernández
Coordinador Programa Caribe Fundación Antonio Núñez
Jiménez de la Naturaleza y el Hombre / La Habana, Cuba
funapro@cubarte.cult.cu

Dr. Gilberto Rodrigues *
GAPCon/UniSantos, Brasil
professor@gilberto.adv.br

MSc. Daniel Matul *
Observatorio de la Política Exterior, Universidad de Costa Rica
danmatul@yahoo.com

* Ad referendum de la Asamblea General

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351

info@cries.org - www.ries.org

Membresía de CRIES / CRIES Members

Argentina

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael
Foro Social por la Transparencia (FST)

Bolivia

Acción Andina

Brasil

Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes
Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon).
Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP.
Instituto Nacional de Ciência y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INEU)
Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Thiago Dantas de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP.

Barbados

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)
Women & Development Unit (WAND)

Belice

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

Colombia

ECOFONDO
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)
Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) *
Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla

Costa Rica

Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE-Universidad de Costa Rica)

Cuba

Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana
Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), Universidad de La Habana
Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana
Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana.
Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC)
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Centro Félix Varela (CFV)
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello
Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI-Universidad de La Habana)
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre
Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI)

El Salvador

FUNSAL PRODESE
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)

Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala
Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ)

Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales pour le Développement (CRESFED)
Group Haitien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

Honduras

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)
Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

Jamaica

Association of Caribbean Economists (ACE)
Latin American - Caribbean Centre (LACC – University of the West Indies, Mona)
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES-University of the West Indies)

México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)
Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Univ. Nacional Autónoma de México)
Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Univ. de Guadalajara)
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

Nicaragua

Centro de Estudios Estratégicos
Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (CINET - Facultad de Ciencias Económicas UNAN - Managua)
Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP) de Nicaragua
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

Panamá

Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)
Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA)
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

Puerto Rico

Proyecto Atlantea - Universidad de Puerto Rico (UPR)

República Dominicana

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)
Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)
Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)
FLACSO - República Dominicana

Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)
Institute of International Relations, University of the West Indies
Women's Institute for Alternative Development (WINAD)

Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)
Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB – Univ. Central de Venezuela)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

Centros y redes asociadas

Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC), Secretaría General, Argentina
Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)
International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP)
Instituto de Estudios para África y América Latina (IEPALA), España.
Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe

Consejo Asesor Internacional / International Advisory Board

Gabriel Aguilera
IRIPAZ, Guatemala

Luis Ayerbe
UNESP - Universidade Estadual Paulista, Brasil

Raúl Benítez Manaut
CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México.

Adrián Bonilla
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Ecuador

Philip Brenner
American University (Washington, DC)

Clovis Brigagao
Universidad Cândid Mendes, Brasil

Anthony Bryan
Dante B. Fascell Center, University of Miami, USA

Rut Diamint
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES- University of the West Indies), Jamaica

Rosario Espinal
Department of Sociology,
Temple University, USA

Armando Fernández
Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre
/ La Habana, Cuba

Norman Girvan
Institute of International Relations, University of the West Indies,
Trinidad y Tobago

Wolf Grabendorff
Friederich Ebert Stiftung

Alfredo Guerra-Borges
Instituto de Investigaciones Económicas,
Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel
The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández
Revista Temas, Cuba

Eric Hershberg
American University, USA

Richard Hillman
John Fisher College, Rochester, USA

Grace Jaramillo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador

David Lewis
Manchester Trade Ltd., USA

Gilbert Merkx
Duke University, USA

Manuela Mesa
Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid

Verónica Paz Milet
Universidad de Chile

Gert Oostindie
Royal Institute of Linguistics and Anthropology, The Netherlands

Carlos Quenan
IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris. France

Socorro Ramírez
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional de Colombia

Gilberto Rodrigues
UNISANTOS, Brasil

Carlos Romero
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

José Antonio Sanahuja
Universidad Complutense

Carlos Sojo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Costa Rica

Luis Guillermo Solís
Universidad de Costa Rica

Heinz Sonntag
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Diana Tussie
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Argentina

José Manuel Ugarte
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Daniel Van Eeuwen
CREALC, Université d'Aix-en-Provence, France

Tullo Vigevani
Universidad Estadual Paulista (UNESP)

Judith Wedderburn
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Indice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR

Diálogo académico y diplomacia ciudadana en las Américas

ANDRÉS SERBIN / 7

PRIMERA SECCIÓN | EL TALLER ACADEMICO CUBA-ESTADOS UNIDOS (TACE)/THE CUBAN-U.S. ACADEMIC WORKSHOP

COMENTARIOS/COMMENTS

Complicado vs. absurdo, ensayando ideas para desmontar el *impasse* entre Cuba y los Estados Unidos

JORGE MARIO SÁNCHEZ EGOZCUE / 15

Cuba y Estados Unidos: Entre la oportunidad y los desafíos de la diplomacia académica

MILAGROS MARTÍNEZ REINOSA / 29

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

The Missile Crisis Fifty Years Later: What We Should Have Learned

PHILIP BRENNER / 41

Cuban-U.S. Relations: The Terrorism Dimension

CARLOS ALZUGARAY AND ANTHONY C.E. QUANTON / 71

Cuba as a Beneficiary of International Development Assistance

RICHARD E. FEINBERG / 85

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Estados Unidos-Cuba en el espejo retrovisor

JORGE HERNÁNDEZ MARTÍNEZ / 109

Another Reality: Cuba-US Relations from Cuba's Perspective

SAUL LANDAU / 125

Dos visiones: Cuba, Estados Unidos y América Latina
frente a los desafíos hemisféricos

PRISCILA MORRONE / 131 - FABIÁN BOSQER / 139

SEGUNDA SECCIÓN | EL DIÁLOGO COSTA RICA-NICARAGUA/ THE COSTA RICA-NICARAGUA DIALOGUE

COMENTARIOS/COMMENTS

Restableciendo la paz y previniendo los conflictos en Centroamérica

DANIEL MATUL / 147

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS/RESEARCH & ANALYSIS

Los imaginarios diferenciados de Nicaragua y Costa Rica sobre el Río San Juan

ALBERTO CORTÉS RAMOS / 165

Conflicto por el Río San Juan: Imaginarios, percepciones y contexto político del
conflicto desde Nicaragua

ALEJANDRO R. AGUILAR ALTAMIRANO / 201

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 241

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 253

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 259

NORMATIVAS / NORMATIVES / 263

En portada / Cover: *Negativos de manos en una de las paredes de la "Cueva de las manos pintadas"*. Provincia de Santa Cruz, República Argentina. Foto Carlos Gradin York.



Diálogo académico y diplomacia ciudadana en las Américas

Apreciad@s amig@s:

Numerosas tensiones y conflictos de carácter inter-estatal persisten en la actualidad en nuestro hemisferio. Algunos arrastran el legado de conflictos previos aún no superados, como en el caso del embargo estadounidense a Cuba y la secuela de tensiones en diferentes ámbitos que conlleva. Otros son consecuencia de disputas territoriales no resueltas, de acuerdos internacionales que dan lugar a interpretaciones distintas o de conflictos emergentes en torno a recursos naturales, como en los casos de la tensión creciente entre Costa Rica y Nicaragua en torno al Río San Juan, el conflicto territorial entre Chile y Perú, o la disputa entre Argentina y Uruguay por la construcción de las papeleras en el territorio uruguayo, para mencionar solo algunas.

Pese a que las disputas y tensiones inter-estatales han tendido a decrecer en el hemisferio, mientras que, por el contrario, los conflictos intra-estatales y transnacionales, particularmente en torno a la explotación de recursos naturales y a los flujos transnacionales de carácter ilegal vinculados al tráfico de personas, armas o drogas, y generalmente asociados a diversas expresiones del crimen organizado, han tendido a incrementarse, la persistencia de los conflictos inter-estatales, sin embargo, configura un cuadro de tensiones en la región que, en algunos casos, parecen congelados en el tiempo sin que los respectivos gobiernos puedan avanzar en alguna forma de diálogo o de estrategia diplomática para superarlos.

En este contexto, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), en el marco de sus responsabilidades como Secretaría General de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y de Construcción de la Paz (PLACPaz), ha desarrollado una serie de programas y de proyectos para contribuir a superar las tensiones y disputas persistentes en la región, como así también para colaborar con los gobiernos en el desarrollo de políticas y estrategias preventivas, desde la sociedad civil, en torno a los potenciales conflictos y violencias que puedan emerger de situaciones de inseguridad ciudadana a nivel intra-estatal o de las potenciales amenazas que conllevan los diversos flujos ilícitos de carácter transnacional. Los resultados de los esfuerzos e iniciativas de CRIES en este último ámbito pueden verse en sus numerosos aportes tanto a la investigación como a la capacitación, iniciados desde su creación en 1982 y reflejados en nuestra página web.

Sin embargo, las tensiones y disputas intra-estatales y las contribuciones que desde el ámbito académico puedan desarrollarse para apoyar su posible superación recién han comenzado a ser impulsadas por CRIES en el último lustro, generalmente con el apoyo y la participación de instituciones académicas vinculadas a CRIES o de miembros de la red, tanto en América Latina y el Caribe como en los EEUU y en Canadá.

En este marco, dos programas especialmente relevantes promovidos por CRIES, han dado lugar a una serie de aportes académicos significativos en relación a dos focos de tensión específicos, promoviendo el diálogo académico y, eventualmente, el diálogo y la interacción entre diferentes sectores de los países en conflicto. Estos aportes, si bien son en algunos casos derivativos de los objetivos principales de estos dos programas —contribuir a mejorar el diálogo entre los gobiernos de estados en tensión y apuntalar los esfuerzos gubernamentales que se desarrollen en este sentido, constituyen asimismo contribuciones académicas importantes para la realización y el fortalecimiento de estos objetivos y tienen un valor intrínseco en tanto aportan un conocimiento sistematizado y riguroso de los conflictos y de las tensiones existentes, generando un análisis consistente para su dilución o superación.

Gran parte de estos programas se desarrollan de una manera discreta y poco visible, como componentes de un esfuerzo conjunto entre instituciones e investigadores de países distintos y se desenvuelven en un

marco predominantemente académico. No obstante, progresivamente, algunos de los resultados y contribuciones alcanzados en este marco, ameritan que se hagan públicos.

En este sentido, en este nuevo número de *Pensamiento Propio*, publicamos algunos comentarios y análisis parciales de dos programas en curso —el Taller Académico Cuba-EEUU (TACE) iniciado en el año 2009 en el contexto de los cambios en la conducción política de ambos países¹, y el diálogo académico entre Costa Rica y Nicaragua iniciado poco después del incremento de tensiones entre estos dos países en torno al Río San Juan en el año 2010.

El TACE es un programa impulsado conjuntamente entre la Universidad de La Habana, American University y CRIES, que reúne regularmente a investigadores, ex funcionarios y diplomáticos de ambos países para desarrollar, sobre la base de investigaciones y análisis previos, un conjunto de recomendaciones para incrementar el diálogo y para superar una serie de obstáculos en las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Todas las reuniones del programa, a efectos de evitar un contexto que pueda sesgar el debate, se han realizado, hasta el momento, fuera de Cuba o de los Estados Unidos. La agenda de las reuniones es decidida de común acuerdo entre los coordinadores de las tres instituciones, en base a un listado de 23 temas de la agenda bilateral en que la contribución académica y la experiencia de los funcionarios y diplomáticos puede ser de utilidad, acordados en el primer taller realizado en Sao Paulo en junio de 2009. Aquéllos temas que son abordados directamente por los gobiernos o que constituyen temas de particular complejidad en su abordaje inicial por su marcada sensibilidad política no han sido analizados cabalmente hasta la actualidad, aunque algunos de éstos últimos comienzan a incorporarse a la agenda de las reuniones. Más allá de generar análisis y recomendaciones útiles, el programa ha apuntado a generar mayor confianza entre los interlocutores de ambos países tanto a través de la creciente interacción y de una serie de ejercicios comunes, como así también a través del esfuerzo de escribir artículos conjuntos entre académicos cubanos y estadounidenses, respetando y, a la vez, expresando los diferentes puntos de vista y posiciones frente a los temas elegidos. A más de dos años de iniciado el programa, los miembros del taller han decidido darle visibilidad y hacer públicas algunas de las recomendaciones y conclusiones.

En este contexto, creemos importante dedicar parte del actual número de *Pensamiento Propio*, a publicar algunas de las contribuciones desarrolladas en el marco del programa, para lo cual hemos modificado el formato habitual de la revista. Es así que en la primera parte, dedicada al TACE, iniciamos la sección **Comentarios** con la publicación de dos reflexiones y de una serie de propuestas por parte del economista Jorge Mario Sánchez Egozcue y de Milagros Martínez Reinoso, una de las coordinadoras del grupo por parte de la Universidad de La Habana, en torno a los aportes y recomendaciones que van surgiendo del trabajo del Taller y en relación a la diplomacia académica entre Cuba y los Estados Unidos respectivamente, seguida de una sección de **Investigación y Análisis** que incluye una contribución de Philip Brenner, el coordinador estadounidense del grupo, sobre las lecciones aprendidas por ambos gobiernos y su utilidad actual a raíz de la crisis de los misiles de octubre de 1962. A continuación Carlos Alzugaray del CEHSEU de la Universidad de La Habana y Anthony C.E. Quainton de la American University, ambos con una vasta experiencia diplomática, abordan conjuntamente una dimensión que genera particulares tensiones en las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos —el terrorismo, y plantean una serie de pasos para la colaboración entre ambos gobiernos en este campo. A su vez, Richard Feinberg aporta seguidamente, desde su experiencia tanto en el Departamento de Estado como en su actual desempeño académico, una análisis de la situación de Cuba como beneficiario de la cooperación internacional, como parte de una investigación más amplia que actualmente desarrolla en la Brookings Institution, y analiza algunas lecciones aprendidas de la cooperación internacional, tanto gubernamental como inter-gubernamental y no-gubernamental, en este campo. Finalmente, consideramos útil darle cierre a esta sección con una serie de **Reseñas** de libros recientes publicados sobre las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, e incluimos, como siempre al final de esta edición, algunos títulos más en **Pulso Bibliográfico**. En ambos casos, hemos tratado de mencionar aquellas publicaciones, tanto de investigadores cubanos y estadounidenses como de analistas latinoamericanos y europeos, que en los dos últimos años han constituido aportes relevantes al estudio de estas relaciones y de sus repercusiones en las relaciones internacionales.

En la segunda parte de la revista abordamos otro proceso de diálogo académico, más incipiente y focalizado, que ha dado lugar a algunas

contribuciones importantes, —el conflicto entre Costa Rica y Nicaragua en torno al Río San Juan. Respetando las particularidades del caso, este diálogo se ha desarrollado bajo la coordinación de la Universidad de Costa Rica, el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas de Nicaragua, la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) de Costa Rica, y CRIES, en el marco de un programa de PLACPaz, en torno a una serie de talleres organizados en Panamá. Hasta el momento el programa ha seguido una modalidad similar al TACE en el sentido de identificar colectivamente los temas más relevantes de la agenda bilateral, más allá de la situación específica del Río San Juan; generar una capacidad de análisis conjunto e incrementar la confianza mutua, con la idea adicional de que este programa se complemente con iniciativas bilaterales por parte de las respectivas organizaciones y redes de la sociedad civil de ambos países. En este marco, la sección **Comentarios** se inicia con un texto introductorio de Daniel Matul sobre el desarrollo de conflictos en Centroamérica y las estrategias para impulsar la paz, junto con una serie de recomendaciones específicas para el caso de Costa Rica y Nicaragua y, como parte de la sección **Investigación y Análisis**, se incluyen dos textos sobre percepciones e imaginarios en las relaciones entre ambos países elaborados por Alberto Cortés Ramos, investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica, y por Alejandro R. Aguilar Altamirano de la Universidad Americana y del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas de Nicaragua.

Como es habitual, asimismo este número incluye una sección de **Pulso Bibliográfico** y de **Revista de Revistas** que apuntan a mantener informados a nuestros lectores de las más recientes publicaciones sobre los temas de nuestro interés, tanto latinoamericanas y caribeñas como europeas y norteamericanas.

Finalmente, quiero agradecer el esfuerzo realizado para la presentación de algunos resultados parciales por parte de los participantes del TACE y del programa de diálogo académico entre Costa Rica y Nicaragua, y el generoso aporte realizado para la publicación de este número por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.

Hasta el próximo número.

Andrés Serbin

NOTAS

1. Las presentaciones realizadas en el marco del primer seminario académico que dio inicio al programa TACE han sido publicados en un número especial de la revista, dedicado a los “Impactos de la crisis financiera global y el nuevo escenario político de América Latina y el Caribe. Una nueva agenda hemisférica”, *Pensamiento Propio* No. 30 (Buenos Aires), julio-diciembre 2009, año 14. Con respecto a los cambios en las relaciones entre EEUU y los países del hemisferio, ver también el número especial sobre “Obama y América Latina: ¿Hacia una nueva relación”, *Pensamiento Propio* No. 31 (Buenos Aires), enero-junio 2010, año 15.



El taller académico
Cuba-Estados Unidos
(TACE)/The Cuban-U.S.
Academic Workshop



Complicado vs. absurdo, ensayando ideas para desmontar el *impasse* entre Cuba y los Estados Unidos

Jorge Mario Sánchez Egozcue¹

Es habitual encontrar en las artes que la búsqueda de formas de expresión nuevas transite por etapas de transgresiones y ensayos —exitosos unos, fallidos otros— que se entienden son necesarios, pues forman parte de la gestación de una visión nueva que impulse caminos de renovación. Otro tanto sucede en las ciencias, y en un sentido aún más amplio, nadie que razone normalmente rechazaría la noción de que el cambio resulta tan necesario como inevitable. Sin embargo, como en toda regla, hay siempre excepciones que desafían el entendimiento común y la lógica cotidiana con la que habitualmente solemos resolver los retos que enfrentamos.

Una de las raras ocasiones en que el absurdo pasa a ser lo normal es el caso de la política de los Estados Unidos hacia Cuba, que ya rebasa

medio siglo de inmovilismo sin lograr el objetivo declarado de forzar el cambio de régimen, sin que aparentemente esta no parezca ser una razón de peso suficiente como para replantearse sus fundamentos. Curiosamente, la acumulación de rigideces y fallas internas en la isla han desembocado en un proceso de reformas que apunta a hacer cada vez más irrelevante la capacidad norteamericana de incidir en el cambio doméstico, precisamente por la falta de contacto que resulta del aislamiento autoimpuesto.

Ya sea que se mire desde la afinidad o del rechazo al sistema político cubano, pocos ejemplos en la historia de las relaciones internacionales son más ilustrativos sobre la incapacidad de adaptación ante la desconcertante desconexión entre las pretensiones de una política confrontada a los resultados que consigue.

En contraste, el mundo ha cambiado aceleradamente en la dirección de la interconectividad y la apertura, creando oportunidades nuevas y generando también amenazas sin precedentes que no pueden ser resueltas solo desde la óptica nacional o con los recursos de un solo Estado, entonces, ¿qué explica la inercia de esta singular excepcionalidad? ¿Cómo se pueden generar opciones que faciliten una salida de ese *impasse*?

Desde hace unos pocos años, un grupo de académicos, ex diplomáticos, expertos y ex funcionarios de organizaciones vinculadas a estos temas se sumaron a una iniciativa en la que se busca crear un espacio de intercambios en donde discutir perspectivas, ideas y propuestas que fuesen creando opciones consensuadas, para facilitar desde la academia ideas que contribuyan de algún modo al proceso de ofrecer opciones para desbloquear el estancamiento existente.

La convocatoria se hizo bajo el nombre de Taller Académico Cuba - Estados Unidos (TACE), con el propósito general de identificar en conjunto los obstáculos para después avanzar en las áreas más accesibles con sugerencias que permitiesen satisfacer requerimientos mínimos que fuesen consensuados como mutuamente aceptables. En contraste con otras evaluaciones similares hechas por tanques pensantes e instituciones académicas en ambos países, una ventaja clave de este ejercicio es que se basa en el consenso logrado entre participantes de ambos lados sin involucrar compromisos formales de ningún tipo,

partiendo del reconocimiento de que hay un legado de desconfianza que no puede ser ignorado, y que las visiones recíprocas no son solo derivadas de las diferencias políticas, sino que tienen también raíces históricas, a pesar de lo cual, no es impedimento para explorar en conjunto oportunidades de mejoras en la relación bilateral en temas de interés mutuo.

Como precedente a la concertación de este foro, durante el segundo mandato de Bush se había producido un reforzamiento en las restricciones a los intercambios académicos entre los dos países que tuvo por consecuencia que casi desaparecieran los contactos entre la comunidad de intelectuales de ambos lados. La ausencia de intercambios regulares no podía dejar de tener efectos sobre el grado de entendimiento de cada parte sobre lo que sucede internamente en cada país. Este alejamiento resultante entre los actores que pueden lograr un conocimiento mutuo constituye hoy un déficit que limita de manera significativa la generación de opciones a futuro, especialmente ahora que es inminente un relevo generacional importante en las estructuras del gobierno cubano, al tiempo que del lado norteamericano resulta evidente que la administración de Obama no tiene incentivos para avanzar más allá de los pasos relativamente moderados que dio en la dirección de flexibilizar las regulaciones, al tiempo que reaparece la posibilidad de un retorno a las políticas de endurecimiento de las sanciones desde las posiciones republicanas del sector más extremo de los cubanoamericanos en el Congreso.

Como parte de la canasta de temas discutidos en los encuentros de TACE se incluye la situación actual y las perspectivas de las relaciones económicas entre los dos países. Si bien esta es un área que de modo natural tiene múltiples interacciones con otros temas que no son estrictamente económicos, o derivan hacia otros contenidos de modo paralelo, por ejemplo, la relación inevitable entre los nuevos escenarios que plantea la extracción de petróleo cubano en la zona del golfo y la legítima preocupación que esto plantea asociada a los riesgos medioambientales para ambos lados del estrecho de la Florida; o los impactos que se asocian a los envíos de remesas y el turismo en la economía y la sociedad cubanos, vistos desde la perspectiva mayor de una estrategia de desarrollo que establezca un balance entre las prioridades domésticas nacionales, incluyendo la diversificación del microcrédito,

el fomento del sector cooperativo y privado; o los impactos previsibles de una reorientación de comercio sobre las relaciones con los socios comerciales tradicionales etc, para mencionar algunos.

A lo antes dicho se suman las consideraciones de los impactos que la relación bilateral (actual y futura) tiene a nivel regional. Cuba comparte con el Caribe intereses en temas como la migración, el narcotráfico, energía, medio ambiente, turismo, vulnerabilidad frente al cambio climático, acceso a mercados, financiamiento, y otros más; sin que necesariamente el enfoque bilateral se ajuste en todos los casos a los intereses regionales. Solo la reorientación de los flujos turísticos en un hipotético escenario en el que las condiciones cambiaran y se flexibilizara la restricción al turismo norteamericano, podría tener consecuencias de peso para las economías de varias naciones de la región y a la vez generar opciones nuevas que no se explotan todavía y pueden generar tanto oportunidades como retos en una escala sin precedente.

Parte de los resultados de las discusiones de esos encuentros ha sido presentada en diversas publicaciones y en talleres o foros académicos (incluyendo las Conferencias de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de EE.UU. —LASA—, en Cuba, Brasil, Canadá, y los EE.UU.), e incluyen evaluaciones sobre los estudios de mercado potencial para el comercio bilateral, de los efectos probables de una ampliación del turismo, los impactos económicos y sociales asociados a los flujos de remesas, las alternativas y los retos asociados a la extracción de petróleo en aguas del Golfo, así como otras modalidades de comercio e inversiones con fuerte potencial pero que continúan latentes en sectores como la biotecnología, las telecomunicaciones, producción y exportación de manufacturas, productos informáticos etc.

En el mismo campo de las interacciones económicas, en otros trabajos se analiza la relación entre los cambios internos que están teniendo lugar en la isla y el reflejo que este proceso está teniendo en las posiciones norteamericanas, así como posibles alternativas para explorar opciones para vincular las instituciones financieras internacionales —IFI's— a este proceso de cambios en el contexto de las relaciones bilaterales por la vía de la asistencia técnica como complemento a otras formas que ya se utilizan (intergubernamental, cooperación internacional, empresas privadas consultoras y especialistas académicos).

Estos resultados se suman a otros similares producidos desde TACE en otros temas (intercambios académicos, medio ambiente, salud, seguridad-terrorismo etc.) siguiendo una trayectoria común: presentación de posiciones en sesiones conjuntas, identificación de obstáculos y de las áreas de consenso sobre las cuales se elabora después el estudio que se publica en distintos espacios (foros académicos, revistas, libros, etc.).

Estos ejercicios demuestran que es posible dar pasos efectivos para generar una visión compartida, y se orientan en la dirección de facilitar un proceso gradual de construcción de confianza (*confidence-building*), entre interlocutores que comparten la idea de la necesidad de modificar el entorno político actual.

En el terreno de las relaciones económicas, el factor que hasta la fecha ha funcionado como principal atracción para los medios ha sido el nivel de intercambios alcanzado en tres áreas específicas: comercio de alimentos (bajo un mecanismo de licencias especiales de duración limitada que otorga el Departamento del Tesoro norteamericano), el turismo (hasta la fecha compuesto fundamentalmente de cubano americanos) y las remesas. En sentido general, en la mayor parte de los trabajos se ha asumido tradicionalmente una lógica de receptividad pasiva del lado cubano frente a los aumentos posibles en los flujos de recursos asociados a estas fuentes.

La realidad ha sido más compleja y contradictoria que estos supuestos. Para Cuba, la excesiva dependencia de alimentos de procedencia norteamericana que se gestó en un periodo relativamente corto de tiempo derivó rápidamente hacia una actitud de relativa reticencia a continuar aumentando la vulnerabilidad vinculada a una forma de dependencia que podía cambiar de signo abruptamente por modificaciones en el ámbito político, (los EE.UU. llegaron a estar entre los primeros puestos entre los proveedores de alimentos para la economía cubana, en virtud de menores costos por la proximidad de los abastecedores y por estar estos exentos del riesgo de sanciones).

Efectivamente, tras la reelección de Bush se introdujeron requisitos de compras más exigentes, lo que creó inmediatamente una situación de “credit crunch” a corto plazo por la incapacidad de pago cubana en las nuevas condiciones, obligando a relocalizar las compras en mercados

más lejanos y costosos pero relativamente más seguros, como Canadá, Vietnam y China.

En el caso de las remesas, en la década de los 90 estas llegaron a constituir la tercera fuente de ingresos netos de la economía de la isla; entonces, se llegó a especular sobre su importancia estratégica para mantener financieramente a flote al país que atravesaba una aguda crisis de liquidez. Sin embargo, a fines de la década las remesas no sólo comenzaron a declinar (en parte porque al tener mejores opciones de acceso a las visitas turísticas, los familiares comenzaron a optar de manera creciente por estas), sino también porque los flujos migratorios se empezaron a intensificar y diversificar hacia otros países (España, Canadá, México, Ecuador, etc.) con lo que la tradicional exclusividad de la comunidad cubanoamericana en estos flujos empezó a desplazarse hacia un patrón más diverso geográficamente y menos homogéneo socialmente.

Por otro lado, hoy los envíos cambian de carácter, cada vez son menos para el consumo y se desplazan progresivamente hacia la micro inversión proveyendo capital, equipos, e insumos como complemento para los nuevos productores privados que empiezan a recibir sus licencias bajo las nuevas políticas de fomento de los productores no estatales que recién se están poniendo en marcha.

Quizás donde sea más visible la transformación sea en el turismo, donde no sólo se han tomado importantes iniciativas para atraer inversores norteamericanos hacia este (la oferta de arrendamiento de terrenos para campos de golf por 90 años es apenas la última muestra de una serie de pasos en los que se percibe el deseo de parte del gobierno cubano de promover estas exportaciones de servicios) sino que se puede apreciar una acelerada dinámica de expansión del turismo cubanoamericano que solo se ha detenido tras la contracción de la economía norteamericana que siguió a la crisis financiera internacional.

Frente al proceso de transformaciones iniciado en la economía cubana, la actual coyuntura representa un reto que se renueva para la política norteamericana, en el sentido de su capacidad de adaptación frente a un escenario que evoluciona, sin poder contar con medios funcionales para incidir en el proceso.

De un lado están las posiciones convencionales de doble *track* (aislamiento y sanciones para el gobierno cubano, y relativo acercamiento hacia la sociedad cubana); de otro, las distintas versiones de propuestas para que sea re-examinada la política y para promover un cambio de actitud, mediante más contactos y la construcción de espacios de compromisos compartidos. En este segundo grupo entran las diversas propuestas sobre temas como; facilitación del turismo norteamericano, acceso para las organizaciones religiosas y humanitarias, intercambios académicos, deportivos y culturales, etc.

Una arista de interés surgida de los intercambios sostenidos en TACE es el papel de la cooperación con organizaciones internacionales en temas clave para el proceso de transformaciones cubano. Los vínculos actuales con organizaciones no gubernamentales, donantes privados y otras formas de cooperación con Cuba han sido tradicionalmente muy fructíferos en proveer recursos para acompañar la agenda del desarrollo. Agencias de cooperación bilateral y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD—, entre otros, tienen una presencia activa en múltiples agencias y proyectos a través de los cuales han provisto por años financiamiento, apoyo a la formación de capacidades locales con entrenamientos y tecnología, como complemento a la gestión de proyectos, evaluaciones de impactos y prevención, en temas como: desarrollo humano local, seguridad alimentaria, medio ambiente y energía para el desarrollo sostenible, desastres naturales y riesgo, prevención y atención de salud, y empoderamiento de género, con una cifra de ejecución anual estimada en poco más de 20 millones de dólares para el 2010.

Las lecciones derivadas de estas formas de cooperación para el desarrollo basadas en el diálogo son extensibles hacia otras esferas. Una de las propuestas discutidas en TACE se orienta a la búsqueda de formulas que permitan conectar la experiencia de organizaciones financieras internacionales en temas que son relevantes para las transformaciones actuales en la economía cubana, tales como la evaluación de las experiencias de estrategias de desarrollo en Vietnam y otros países con elementos afines a las condiciones cubanas, esto se propone en temas relativos a: competitividad y comercio internacional, regulación, diversificación e incentivos fiscales, política monetaria, apoyo al fomento de productores no estatales (micro empresas de

tipo cooperativa y privada como parte de la reconversión de las empresas estatales), adecuación de los sistemas bancario, jurídico e institucional, de modo que se facilite la incorporación de prácticas y estándares internacionales.

Las recomendaciones identificadas en ese campo apuntan a la facilitación de intercambios de información, participación en seminarios y elaboración de análisis conjuntos en temas relativamente no controversiales vinculados a las mejoras de acceso a los mercados internacionales –de algunas de las exportaciones cubanas con impacto visible en la balanza de pagos, de modo que se genere un espacio de confianza que permita después avanzar hacia asuntos de más calado.

Otras recomendaciones discutidas están orientadas a identificar pasos que se pueden dar dentro de las restricciones vigentes para flexibilizar o ampliar los intercambios económicos, y algunas simplemente apuntan las barreras que un proceso genuino de normalización deberá remover de una manera u otra.

Se entiende que cualquier forma de modificación de la política actual dirigida a fomentar espacios de maniobra más amplios debe comenzar dentro de los márgenes actuales de la ley, para ello, la vía más expedita y menos compleja son las acciones ejecutivas, que permiten la modificación de interpretaciones legales flexibilizando la aplicación de algunas regulaciones.

Por ejemplo, en el tema de los viajes, si se dan las condiciones mínimas para que el ejecutivo se decidiera a aplicar una política más racional, es factible cambiar la manera en que el gobierno administra las licencias de viajes, pasando de las licencias específicas que implican tratamiento caso a caso, a licencias de carácter general más amplio. En la práctica, algunos pasos ya se han dado en ese sentido, al permitirse el acceso a viajes mediante licencias que se conceden por intercambios de tipo religioso o académico con requisitos básicos.

En el caso del comercio, una alternativa posible dentro de los márgenes antes mencionados es permitir el acceso a créditos comerciales otorgados a las empresas importadoras cubanas por entidades privadas norteamericanas. Más improbable resulta que se modifiquen otras restricciones como el requerimiento de que las importaciones cubanas

se paguen en efectivo por adelantado y sustituirla por transacciones normales a través de bancos en terceros países.

Tampoco parece haber condiciones para desmontar o cambiar otras regulaciones como la de la prohibición de entrada a puertos de EE.UU. por 180 días de los barcos que tocan Cuba, o permitir las exportaciones cubanas hacia territorio norteamericano. En el mismo sentido, la política actual continúa aplicando onerosas multas a bancos y empresas de terceros países que tienen relaciones con Cuba, lo que genera un efecto inhibitorio de peso en las transacciones internacionales cubanas.

Algunos temas de carácter económico que conectan hacia otras áreas pueden tener un tratamiento más laxo justificado razones de seguridad recíproca, por ejemplo, como se mencionaba antes, —en el caso del petróleo *off-shore* en las aguas cubanas del Golfo de México, no hay dudas de que constituye un interés recíproco permitir las relaciones de las instituciones cubanas con las compañías norteamericanas del sector; no solo en el acceso a tecnología y el entrenamiento de los especialistas para el manejo de las instalaciones, sino de modo especial en los protocolos de colaboración para emergencias, —como los que ya existen entre EE.UU. y México— como paso previo a una eventual coordinación triangular perspectiva. Como se argumentó en la reciente audiencia en el Comité de Medio Ambiente de la Cámara en Washington, no se trata solo de aprender de las lecciones que la experiencia del desastre de British Petroleum en esa misma zona dejó en cuanto a la importancia de la coordinación entre las empresas y los gobiernos para la supervisión. Además de la disposición cubana a colaborar en ese terreno, es evidente que la cercanía es una variable clave en los tiempos de respuesta y los costos para reaccionar ante estas situaciones. Cuba no tiene experiencia ni antecedente alguno de participación en la extracción de petróleo en aguas profundas, tampoco dispone de tecnología para esos usos, por tanto, la mejor forma de proveer garantías recíprocas de seguridad es mediante la facilitación de la colaboración en esa sensible área.

Otro de los temas con derrames transversales es del acceso a medicamentos y tecnologías de la salud, no solo para uso doméstico en Cuba, sino también para la cooperación internacional. Como se demostró en el caso de la respuesta de emergencia ante el terremoto en Haití, las brigadas médicas cubanas pudieron apoyar sus servicios con la contribu-

ción adicional de medicamentos norteamericanos recibidos de manera informal por la intermediación de Brasil. Se trata de una dimensión humanitaria que ilustra la irracionalidad de las regulaciones sobre uso final de medicamentos que están actualmente en vigor. El sistema de salud cubano es un sistema nacional gestionado y subvencionado por el Estado, al convertir en rehén político el sistema de salud, se está privando a la población de las medicinas y los equipos para los que simplemente no existen vías alternativas de acceso.

Uno de los temas más complejos discutidos es la búsqueda de opciones para crear mecanismos de consultas y de concertación para la solución de las reclamaciones sobre las propiedades nacionalizadas en los primeros años de la revolución. En los intercambios sostenidos en TACE al respecto se estableció un consenso básico en el sentido de que para que los individuos o corporaciones puedan iniciar negociaciones para su solución, se requiere de un proceso complejo de negociaciones por etapas, (en las que se deberán abordar varios aspectos clave —método de valoración de los activos, reconocimiento recíproco de titularidad, formas de compensación, derechos de transferencia etc., además de estudiar precedentes de soluciones a casos similares que se adecuen a las condiciones del diferendo bilateral) para lo cual por el momento no se considera que existan condiciones mínimas, ni voluntad de búsqueda de intercambios sobre ese tema desde la administración de Obama.

Muchos de los aspectos presentados sucintamente en esta apretada referencia son resultado de intercambios en los que no siempre hubo coincidencias en los primeros pasos, sin embargo, los esfuerzos para buscar términos comunes permitieron avanzar de manera constructiva.

Parte de las limitaciones provienen del hecho de lo que se identifica como el “conflicto *floor-ceiling*”, esto es, desde la perspectiva cubana, muchos de los aspectos incluidos como “mínimos imprescindibles” en las demandas de parte del gobierno de los EE.UU. rebasan con creces lo que se está dispuesto a conceder en aspectos de interés común, sea porque se percibe como intromisión en temas que competen a la soberanía nacional, (por ejemplo, el decir qué cambiar —en la economía, la sociedad o el sistema político, cuándo y cómo hacerlo) o porque han sido asuntos que ya están “codificados” legalmente en el sistema político norteamericano de un modo que ignora la necesidad del diálogo.

Ciertamente se identificó con claridad desde los inicios que una relación de convivencia no excluye conflictos y diferencias, también se logró apuntar algunas nociones de referencia que constituyen elementos de peso en el marco de análisis utilizado. Entre estas, cabe mencionar que la falta de incentivos reales para modificar la política hacia Cuba se debe a varios factores como —la situación de relativa marginalidad de Cuba frente a los intereses globales norteamericanos (en un contexto sumamente tenso caracterizado por crisis económica, participación en guerras, tensión social doméstica, periodo de elecciones), a lo que se suma la percepción desde el Partido Demócrata de que tratar con Cuba para cambiar la política es una acción percibida como un gesto de debilidad desde las posiciones más extremas de los republicanos. Los pocos cambios introducidos por la administración de Obama son gestos favorables, pero pueden ser revertidos completamente sin mucho esfuerzo por otra administración con una posición más renuente.

Por el momento, los cambios en curso en Cuba introducen una nueva relación entre el Estado y la sociedad (no se trata solo de los cambios para fomentar el sector privado o cooperativo como con frecuencia la prensa tiende a presentar el proceso), que puede tener profundas implicaciones a mediano plazo. En esa dinámica, la autoexclusión de los EE.UU. es un factor favorable, (no sería lo mismo empujar una reforma que trata de recomponer las estructuras institucionales y económicas bajo la presión del sector de negocios norteamericano en una situación de cambio y fragilidad económica).

Con esta síntesis apretada, se han presentado algunas ideas que permiten comprender los intereses y las propuestas discutidas en el marco de TACE en el campo de las relaciones económicas. Los participantes en este ejercicio compartimos la convicción de que hay alternativas para desmontar la irracionalidad de la política vigente, creemos que mientras más espacios como este se puedan crear, mejores serán las posibilidades de entender los motivos y los valores que compartimos. A todos nos mueve el interés de buscar medios para acercar las dos naciones, a sus pueblos, su cultura y sus logros científicos, para buscar la que en definitiva es la más legítima de las aspiraciones, la paz, con respeto, y soberanía.

NOTAS

1. Ver al respecto los artículos previos de este autor - “El conflicto Cuba-Estados Unidos. Nuevas realidades vs. Viejas recetas”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires) No. 31, enero-junio 2010, pp. 77-101, y “Cuba-El cambio interno y la política norteamericana, en busca de la racionalidad perdida”, en Ayerbe, Luis Fernando (Coord.) *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*, Buenos Aires-Barcelona: Icaria Editorial-CRIES-IEEI/UNESP, pp.11-45.

RESUMEN

Complicado vs. absurdo, ensayando ideas para desmontar el *impasse* entre Cuba y los Estados Unidos

El mundo ha cambiado aceleradamente en los últimos años en la dirección de la interconectividad y la apertura entre países, esta dinámica crea sin dudas oportunidades nuevas, como también genera amenazas sin precedentes que no pueden ser resueltas solo desde las ópticas nacionales o con los recursos de un solo Estado. En contraste, la política de EE.UU. hacia Cuba se ha mantenido estática por casi medio siglo sin cambiar sus fundamentos (aislamiento, sanciones y cambio de régimen), y sin lograr concretar sus propósitos declarados. El artículo parte de dos preguntas: ¿qué explica la inercia de esta singular excepcionalidad? y, ¿Cómo se pueden generar opciones que faciliten una salida de ese *impasse*?, para comentar de manera resumida a partir de estas cómo se formó y ha venido trabajando TACE (un taller académico de expertos y ex funcionarios de ambos países) para crear un espacio de intercambios en donde identificar en conjunto ideas y propuestas que contribuyan a gestar opciones para desbloquear el estancamiento existente. En particular, se abordan los aspectos relativos a las relaciones económicas y sus efectos. Se sostiene que la consecuencia inmediata principal es que la capacidad de EE.UU. de incidir en las reformas cubanas en curso se hace cada vez menos relevante, precisamente por la falta de contacto que resulta del aislamiento autoimpuesto.

ABSTRACT

Complicated vs. Absurd, Exploring Ideas to Break the Impasse between Cuba and the United States

The world has shifted rapidly in recent years towards interconnectivity and openness among countries. This new dynamic certainly generates new opportunities, but also unprecedented threats that cannot be solved from national perspectives only or with the resources of a single State. On the other hand, US policy towards Cuba has remained static for almost fifty years, without any changes in its fundamentals (isolation, sanctions and change of regime) and failing to achieve its declared objectives. This article poses two questions: how can the inertia in this unusual case be explained? and how can we create alternatives to facilitate a way out of this impasse? Based on those two questions the author briefly explains how the TACE (academic workshop of experts and former officers of both countries) was formed and is working to build an interchange forum for the purpose of jointly identifying ideas and proposals that may contribute to designing alternatives to unblock the existing impasse. In particular, the article addresses aspects related to economic relations and their impact. The author concludes that the main direct consequence is that US' capacity to influence the reforms now underway in Cuba is losing relevance by the day, precisely due to the lack of contact resulting from the self-imposed isolation.

SUMMARIO

Complicado versus absurdo: ensaiando ideias para desmontar o *impasse* entre Cuba e os Estados Unidos

O mundo mudou aceleradamente nos últimos anos em matéria de interconectividade e de abertura entre países. Não há dúvida de que esta dinâmica cria novas oportunidades, mas também gera ameaças sem precedentes que não podem ser resolvidas somente pelas óticas nacionais ou com os recursos de apenas um Estado. Em contraste, a política dos Estados Unidos em relação a Cuba se manteve estática por quase meio século, sem alterar seus fundamentos (isolamento, sanções e a questão da mudança do regime) e sem conseguir efetivar seus propósitos declarados. O que explica a inércia desta singular excepcionalidade? Como é possível gerar opções que facilitem uma saída para

esse *impasse*? Este artigo parte destas duas perguntas para comentar, de maneira resumida, como se formou e vem trabalhando o TACE, um grupo de trabalho acadêmico de especialistas e ex-funcionários de ambos os países, para criar um espaço de intercâmbio capaz de identificar em conjunto ideias e propostas que contribuam para gerar alternativas que visem a desbloquear o estancamento existente. Em particular, são abordados os aspectos relativos às relações econômicas e seus efeitos. A principal consequência imediata, segundo o autor, é que a capacidade dos Estados Unidos de incidir nas reformas cubanas em curso se torna cada vez menos relevante, precisamente pela falta de contato decorrente do isolamento autoimposto.



Cuba y Estados Unidos: Entre la oportunidad y los desafíos de la diplomacia académica¹

Milagros Martínez Reinosá

Las nuevas regulaciones anunciadas por la administración Obama el pasado 14 de enero dan inicio a una nueva etapa de los vínculos académicos entre Estados Unidos y Cuba². Tales declaraciones han generado, en las comunidades académicas de los dos países, expectativas asociadas a la reanimación del intercambio —prácticamente congelado durante los ocho años de la Administración Bush³. No obstante ello la realidad es que el lentísimo proceso de autorización que deben recibir las universidades y asociaciones norteamericanas por parte de la OFAC del Departamento del Tesoro para poder iniciar sus colaboraciones académicas con instituciones homólogas cubanas ha incidido en que no haya llegado la avalancha de propuestas que se esperaba recibir.

Las citadas regulaciones constituyen un discreto e insuficiente, pero positivo, cambio de la política de Estados Unidos hacia Cuba⁴. Una primera lectura de las mismas indica que, al menos, podrían restablecerse la frecuencia, diversidad e intensidad de los contactos hasta alcanzar los niveles registrados en los años finales de la Administración Clinton. Las actuales medidas corresponden a decisiones que integraron el discurso de campaña del actual presidente, cuya implementación se ha materializado lentísimamente en el marco de un proceso plagado de temores a la reacción de la extrema derecha radicada en los Estados Unidos.⁵

Buena parte de la academia norteamericana recibió con entusiasmo el reciente anuncio de la Administración Obama pues considera que, de cierta manera, lo alcanzado es resultado de las presiones ejercidas por las comunidades académicas de Estados Unidos y, en menor grado, también de Cuba. Valora las nuevas regulaciones como una importante muestra de voluntad de flexibilización que podría incidir en la disminución de las tensiones entre los dos países⁶.

En Cuba, académicos e intelectuales consideraron que tales regulaciones debilitan las posiciones retrógradas de la extrema derecha norteamericana, fortalecida tras las elecciones de medio término. A su vez reconocen que las medidas —en consonancia con las valoraciones expresadas por el gobierno cubano⁷— no constituyen transformaciones sustantivas de la política estadounidense hacia Cuba.⁸ Sus análisis revelaban, además, las intenciones expresas contenidas en documentos del gobierno de Estados Unidos que plantean que dichas regulaciones están encaminadas a reeditar los contactos “*people to people*” para, de esta manera, colaborar activamente con una “apertura democrática” en Cuba.

Tales consideraciones desde Cuba alertan sobre posibles impactos negativos derivados de las nuevas medidas en vigor. Mientras destacados representantes de la intelectualidad cubana expresan su apoyo al intercambio académico y cultural con Estados Unidos, no puede desconocerse que en la isla existen otras posiciones encontradas. Las mismas recorren un amplio espectro que cubre desde aquellos que, menos entusiastas, recelan y se oponen al intercambio y argumentan —no sin razón— que una vez más se está ante una coyuntura favorable para la promoción de la contrarrevolución interna —tal y

como se expresa en el documento emitido por la Casa Blanca⁹, hasta quienes reconocen en el intercambio múltiples oportunidades para el país y para el fortalecimiento de la Revolución, amén de los riesgos asociados.

Lo cierto es que nos encontramos ante un escenario extremadamente complejo, en el que no puede obviarse los cambios registrados en las esferas gubernamentales cubanas responsables del diseño de políticas y la toma de decisiones en la isla. En Cuba han emergido nuevos actores que probablemente no poseen toda la información sobre los antecedentes y la evolución de los intercambios durante los llamados “años dorados” entre 1993 y mediados del 2004¹⁰, realidad que obliga a recordar, constantemente, los detalles de la llamada política del Carril II de Clinton —que se caracterizó por una gran intensidad en los vínculos académicos y culturales, y tuvo un efecto “*boomerang*” para Washington. Las instituciones académicas y culturales cubanas supieron convertir para lo que algunos era una amenaza en una oportunidad, ello conllevó a la reactivación de los estudios cubanos en los círculos académicos de Estados Unidos. En 2003 Cuba ocupaba el lugar número catorce en la preferencia de los estudiantes norteamericanos para los viajes de intercambio.¹¹ Un total de 760 universidades de la nación norteaña habían solicitado licencias al Departamento del Tesoro para realizar diversas actividades académicas en Cuba¹². De la Universidad de La Habana viajaban a Estados Unidos, como promedio, entre 30 y 40 profesores e investigadores cada mes¹³.

La coyuntura de inicios de 2011 marcó una posibilidad real de dinamizar los estudios que en Cuba se hacen sobre Estados Unidos¹⁴ que obliga a re-caracterizar el momento presente por el que atraviesa la disciplina de Estudios Cubanos en Estados Unidos. Podría afirmarse que pareciera vivirse un “*boom*” en las universidades a lo largo y ancho de todo el país norteaño. Hoy se vive un dinámico proceso que conlleva a la creación de nuevos programas o centros de estudios sobre Cuba. En este acercamiento académico de instituciones estadounidenses a la isla se han mantenido antiguas líneas de investigación, a la vez que aparecen otras nuevas.

Reaparecen proyectos conjuntos de investigación en el campo de las ciencias sociales y —más lentamente— los asociados a las ciencias naturales y exactas. Una valoración de las propuestas recibidas por

instituciones académicas en la isla refleja que las mismas conceden una atención particular al proceso de actualización del modelo económico cubano y los impactos sociales asociados, las dinámicas de las relaciones raciales en Cuba, la presencia femenina y de los jóvenes en la vida política, económica y social de la isla, los problemas urbanos y de desarrollo social. Sobresale un mayor interés por conocer sobre las particularidades del sistema legal cubano.

En el campo de las investigaciones de ciencias naturales y exactas, de manera priorizada aparecen las propuestas de colaboración conjunta en los temas de medio ambiente y cambio climático y las políticas de enfrentamiento a los eventos extremos¹⁵ y sobre el mundo marino¹⁶.

Aparecen además —con menor premura— **intereses de investigadores** estadounidenses de colaborar con sus colegas cubanos en los temas relacionados con la nanotecnología, las investigaciones biomédicas, los estudios sobre medicina verde y tradicional, y enfoques teóricos de la física y la química.

Casi de manera inmediata a la proclamación de las medidas de enero aumentó, de manera considerable, la frecuencia con que profesores e investigadores cubanos participan en eventos organizados en Estados Unidos¹⁷. Reaparecen los profesores e investigadores cubanos en estancias de investigación, estudios de posgrado, dictando conferencias o impartiendo cursos en universidades norteamericanas¹⁸.

Los resultados de tales colaboraciones se anuncian alentadores, si bien el lentísimo proceso de autorización que deben recibir las universidades y asociaciones norteamericanas para poder iniciar sus colaboraciones académicas con instituciones homólogas en Cuba, conjuntamente con el riguroso mecanismo de análisis que se realiza en la isla para evaluar las propuestas presentadas, han incidido en restar dinamismo y fluidez al acercamiento e interés de trabajar juntos. Los obstáculos han provocado que varias de las propuestas de la parte norteamericana hayan sido retiradas ante la demora en recibir respuestas. A pesar del impacto negativo de estos procesos burocráticos, la dinámica de las relaciones entre los académicos e intelectuales crece de manera imparable, facilitada por el intercambio cotidiano a través del correo electrónico.

Como las regulaciones de enero de 2011 abrieron el diapasón de las actividades académicas que se pueden realizar, se hace cada vez más frecuentes las propuestas de edición conjunta de libros, así como la intención de organizar talleres y eventos académicos, con el coauspicio de instituciones cubanas y estadounidenses. Crecen significativamente las propuestas de paneles conjuntos en reuniones y congresos de asociaciones académicas, como por ejemplo la Latin American Studies Association (LASA), la Caribbean Studies Association (CSA), la National Association of Foreign Studies Abroad (NAFSA).

El interés expresado por parte de algunos directivos de universidades norteamericanas en asistir a los encuentros bianuales que sobre la educación universitaria se celebran en la isla con significativa participación nacional y foránea¹⁹ podrían —de materializarse la presencia de presidentes, decanos y profesores— **promover otros contactos importantes**. Hasta podría pensarse en una nueva visita de la Asociación Americana de Universidades y Colegios Estatales (AASCU) semejante a la organizada en septiembre de 2003 y que marcó la primera reunión de rectores de ambas naciones.

Puede afirmarse que los intercambios están en un dinámico proceso de reactivación, cuyo efecto se multiplica por la facilidad que propician los contactos a través del uso de las nuevas tecnologías de la información. Sin embargo, este “soplo de aire fresco” que llega después de los casi ocho años de congelamiento vividos bajo la Administración Bush podría ser efímero. La actual coyuntura significa una rara oportunidad, cuya vida se antoja corta y segura solo en los meses que separan a enero de 2011 de enero de 2013. Es por ello que subrayamos que la coyuntura no debe ser desaprovechada.

Una mirada al contexto político electoral en Estados Unidos nos revela un abanico de potenciales candidatos republicanos con propuestas que sobresalen por lo irracional y conservador de su contenido. No obstante, el riesgo de que los demócratas pierdan la Casa Blanca está presente debido al desgaste de la figura de Obama y al mal rumbo de la economía estadounidense, con una tasa de desempleo que no cesa de crecer. Resulta difícil predecir cuál será el partido triunfante en los comicios presidenciales de noviembre de 2012.

Sí adelantamos que, en un escenario cuyo protagonista sea un vencedor Partido Republicano, la relación entre Cuba y Estados Unidos podría atravesar sus momentos más difíciles de los últimos cincuenta años. Lo anterior no resulta una predicción extraordinaria. Consideremos además que hoy —más allá de la conciencia y la voluntad explícita de aprovechar la brecha abierta— el empeño de promover el intercambio académico no es tarea fácil. En la correlación de fuerzas ya existente en la Cámara de Representantes sobresale la nueva mayoría republicana que ya propuso la derogación de las medidas de enero de 2011²⁰, en un decidido afán de dismantelar, lo más pronto posible, lo poco construido por la actual administración estadounidense.

Se acerca entonces el XXX Congreso de LASA, a celebrarse entre el 23 y el 26 de mayo de 2012. LASA ha desempeñado un rol crucial en la promoción de los intercambios académicos entre Cuba y Estados Unidos²¹ y, en este aniversario cerrado, el encuentro retorna a Estados Unidos. Será este un momento de celebración y de reflexión. La celebración se justifica, entre otras razones, por el levantamiento de las restricciones impuestas en agosto de 2004 y porque se cumplen 35 años de la presencia cubana en LASA²². La reflexión se impone porque, necesariamente, hay que pensar el futuro de los intercambios²³.

En esta línea de pensamiento y de acción ya se trabaja. Actualmente se organiza un taller especial de la Sección Cuba de LASA cuya agenda probablemente contendrá, dentro de sus puntos más importantes, el debate en torno a la propuesta de la autora de este trabajo asociada a la creación de un grupo de trabajo para la promoción del intercambio y de los estudios cubanos en Estados Unidos²⁴. Empeño noble que enfrenta obstáculos derivados de cuestiones prácticas asociadas al financiamiento, los núcleos centrales de interés para el intercambio, la conformación de la membresía y muchos otros que demandan análisis más detallados y un proceso de gestación de consenso que no se puede hacer con prisas e improvisaciones.

Al margen de las definiciones pendientes suscribimos que un grupo de ese tipo podría servir para recopilar y distribuir información útil a todos los interesados en los estudios e investigaciones sobre Cuba —entre los interesados consideramos también a los estudiantes

norteamericanos graduados de los programas de semestre que operan en Cuba. Tal base de datos posibilitaría la propagación de los intercambios educacionales y culturales entre los dos países. A su vez dicha entidad haría recomendaciones y sugeriría acciones para dinamizar los nexos entre las comunidades académicas de los dos países y contribuiría a difundir buenas prácticas. Entre sus tareas seguramente estará la prestación de asesoría a instituciones y organizaciones interesadas en establecer programas de estudio y organizar eventos académicos y culturales, acciones reguladas aún por mecanismos y pasos que obligan a la solicitud de licencias y la obtención de permisos por la parte cubana para investigar, entre otros requerimientos. En este sentido sería muy útil la organización de talleres periódicos que clarifiquen, ilustren, expliquen cómo hacer más expeditos estos contactos. Así se contribuiría a superar cierta atmósfera de desconfianza y desconocimiento que rodea a los intercambios académicos.

Vale reconocer, en este análisis, los avances que exhiben los intercambios culturales, específicamente en los campos de la expresión artística y literaria. En el periodo que se abre a partir de la elección de Obama y que se intensifica después de las regulaciones de enero de 2011 a la fecha los intercambios culturales rebasan, por mucho, lo logrado por sus similares en el ámbito académico. En esta área del intercambio cultural con Estados Unidos se destaca el papel de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC) dirigida por el destacado intelectual cubano Miguel Barnet.

En aras de fomentar los vínculos entre las comunidades académicas de ambos países en el contexto presente, marcado por posiciones encontradas que aplauden o condenan el aumento de los intercambios, debe tomarse como premisa para el trabajo conjunto la planeación y puesta en marcha de acciones ordenadas, coherentes, que promuevan el intercambio desde instituciones prestigiosas garantes de la excelencia académica. Las acciones han de apuntar, sin dejar margen a la duda, al noble propósito de distender la hostilidad que ha prevalecido por más de medio siglo entre los gobiernos de los dos países.²⁵

Lo anterior es fundamental para evitar que la colaboración académica entre Cuba y Estados Unidos —iniciada en el siglo XIX, deprimida hasta su virtual extinción después de 1959, renacida en 1977 y reactivada tras 1998 y hasta 2004²⁶— se empantane en un ambiente de

desconfianza que la debilite y pervierta. El intercambio académico y cultural entre Cuba y Estados Unidos tiene vida propia, forma parte de las historias e identidades nacionales de ambos países y continuará apoyado en la aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información. Es responsabilidad de los académicos de ambas orillas mantenerlo y multiplicarlo en el momento actual.

Rescatemos el mensaje central de este artículo, que apunta a no desaprovechar la oportunidad ganada. Trabajemos por potenciarla y convertimos, una vez más, en embajadores “de facto”, en actores de una suerte de diplomacia académica y cultural que coadyuve al mejor entendimiento entre nuestros dos países. Esa ha de ser nuestra modesta pero determinante colaboración. Y demostraremos, también otra vez, la fuerza infinita de la cultura, de la razón, del conocimiento, del diálogo, de la academia, de la cooperación.

NOTAS

1. Una primera versión de este artículo fue publicado en *Lasa Forum*, Spring 2011.
2. Por la contribución que significó para la elaboración de este trabajo la autora agradece a Rafael Hernández y Jorge Domínguez la invitación a integrar el equipo de trabajo Temas —Universidad de Harvard que sesionó en febrero de 2010 en La Habana, Cuba. De esta sesión de trabajo se derivaron dos artículos relacionados con este tema: “Corrientes académicas y culturales Cuba-Estados Unidos: temas y actores” (págs. 124-135) de Sheryl Lutjens y “La diplomacia académica: los intercambios culturales entre Cuba y Estados Unidos” de Milagros Martínez Reinoso (págs. 136-148) publicados en la *Revista Temas* 62-63, abril-septiembre de 2010.
3. Para un estudio exhaustivo de las limitaciones impuestas a los intercambios académicos entre Cuba y Estados Unidos durante la administración de George W. Bush véase *Retreat from Reason: U.S. —Cuban Academic Relations and the Bush Administration* compilado por Kimberley Stanton. Latin American Working Group Education Fund (LAWGEF), Washington, DC, 2006.

4. Declaración del MINREX. La Habana, 16 de enero del 2011. *Granma*. 17 de enero del 2011. pág 1.
5. Arboleya Cervera, Jesús. “Tratando de comprender a Obama”. *Por Cuba*. Boletín electrónico especial de Cubarte. Año 9, Número 5. 21 de enero de 2011. La Habana, Cuba.
6. En la carta de NAFSA del 26 de enero de 2011 al presidente Barack Obama se señala que: “las medidas del 14 de enero del 2011 constituyen una gran decisión que permitirá a las universidades norteamericanas de nuevo tener la libertad de enviar a los estudiantes a Cuba”. Aunque redactada por NAFSA, la carta fue firmada por otras 56 instituciones que trabajan en temas de intercambio académico, especialmente asociadas con los llamados programas de “*Study Abroad*”. Por su parte Geoff Thale, director de programa de Washington Office of Latin America (WOLA) planteó que las medidas constituirían: “la apertura más significativa en la política de prohibición de viajes en las últimas dos décadas”. Press Release de WOLA del 14 de enero de 2011.
7. Declaración del MINREX. La Habana, 16 de enero del 2011. *Granma*. 17 de enero del 2011. Pág 1. Declaraciones a la televisión cubana de Abel Prieto, Ministro de Cultura de Cuba, en la ceremonia de inauguración de los Premios Casa de las Américas, 17 de enero de 2011.
8. Notas de Milagros Martínez tomadas de las discusiones sostenidas en encuentro de académicos cubanos para analizar las medidas del 14 de enero de 2011. Vicerrectoría de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Habana, Cuba, 2 de febrero de 2011.
9. Press Release de The White House Office of the Press Secretary “Reaching out to the Cuban People” 14 de enero de 2011, Washington DC.
10. “La diplomacia académica: los intercambios culturales entre Cuba y Estados Unidos”, Milagros Martínez Reinosa (págs 138-140) publicado en la *Revista Temas* 62-63, de abril-septiembre de 2010.
11. “National Security, the State, and the Politics of U.S.-Cuba Educational Exchange” de Sheryl L.Lutjens (págs 58-80) publicado en la revista *Latin American Perspectives*. Issue 150. Vol 33, Number 5. September 2006.

12. *Retreat from Reason: U.S. – Cuban Academic Relations and the Bush Administration* compilado por Kimberley Stanton. Latin American Working Group Education Fund (LAWGEF), Washington, DC, 2006.
13. Entrevista con Carmen Castillo, especialista de la Dirección de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Habana. La Habana, Cuba, 25 de enero de 2011.
14. Entrevista de Milagros Martínez con Luis René Fernández Tabío, Subdirector del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos de la Universidad de La Habana, 3 de febrero de 2011, La Habana, Cuba.
15. El tema medioambiental es uno de los identificados por el gobierno cubano entre aquellos con mayores posibilidades de nuclear el trabajo conjunto de académicos y científicos de ambos países, opinión compartida por la comunidad académica norteamericana.
16. El politólogo Phil Peters, analista del Lexington Institute y estudioso de los temas del conflicto bilateral, afirma que: “los asuntos marinos son el punto por donde comenzar, pues la proximidad y las corrientes hacen que nuestros dos países, efectivamente vivan en el mismo ambiente”.
17. Por su importancia destacamos el International Cuba Symposium “Cuba Futures: Past and Present” que sesionó del 31 de marzo al 2 de abril de 2011 organizado por el Dr. Mauricio Font, Director del Programa Cuba del Bildner Center for Western Hemisphere Studies, Graduate Center de Cuny (City University of New York). Este evento académico dedicado exclusivamente a Cuba marcó el retorno a Estados Unidos, casi después de 10 años, de un destacado grupo de académicos e intelectuales de la Isla que tuvieron la posibilidad de reunirse y debatir con sus colegas estadounidenses e incluso otros de América Latina y Europa.
18. Profesores e investigadores de la isla se encuentran actualmente realizando estancias de investigación o impartiendo cursos en las prestigiosas Universidades de Harvard y Columbia.
19. Conferencias organizadas por el Ministerio de Educación Superior de Cuba en las que se debaten temas asociados a los problemas de la educación superior a nivel global. La próxima será: *Universidad 2012* y sesionará del 13 al 17 de febrero de 2012.

20. El representante federal de origen cubanoamericano David Rivera propuso la derogación de las regulaciones presidenciales del 14 de enero de 2011 que flexibilizan los viajes a Cuba.
21. Véanse los artículos “The Never-Ending Cold War: The United States, Cuba and LASA Battle for Academic Freedom” de Jorge Domínguez en *Lasa Forum*, Spring 2006, Volume XXXVII, Issue 2; y “Una pelea cubana contra los demonios” de Milagros Martínez en *Lasa Forum*, Fall 2006, Volume XXXVII, Issue 4.
22. El primer grupo de académicos e intelectuales cubanos que viajó a Estados Unidos a participar en una actividad académica lo hizo en octubre de 1977.
23. “Corrientes académicas y culturales Cuba-Estados Unidos: temas y actores” de Sheryl Lutjens. *Revista Temas* 62-63, de abril-septiembre de 2010 (págs. 131-133).
24. La idea de crear un grupo especial para la promoción de los intercambios académicos entre Cuba y Estados Unidos se comenzó a valorar por la autora de este artículo desde 2004.
25. “El bloqueo continúa siendo la piedra angular de la política de Estados Unidos hacia Cuba”. Intervención de Johana Tablada, Subdirectora de la Dirección de América del Norte del MINREX en el programa Mesa Redonda de la Televisión Cubana, 22 de enero de 2011.
26. “La diplomacia académica: los intercambios culturales entre Cuba y Estados Unidos” Milagros Martínez Reinoso (págs. 138-140) publicado en la *Revista Temas* 62-63, de abril-septiembre de 2010.

RESUMEN

Cuba y Estados Unidos: Entre la oportunidad y los desafíos de la diplomacia académica

En este trabajo se analiza la evolución del intercambio académico y cultural entre Cuba y Estados Unidos después de las medidas dictadas por el presidente Obama el 14 de enero de 2011. Se enfatiza en los obstáculos que aún subsisten por parte de la administración estadounidense, así como también otros que emergen por el lado cubano. La autora alerta sobre la urgencia para las comunidades académicas de ambas orillas de aprovechar la coyuntura que estos nexos académicos

brindan y que son una suerte de “diplomacia académica” que tributa si no a una distensión del conflicto bilateral, al menos a un mejor entendimiento entre los pueblos de Cuba y Estados Unidos.

ABSTRACT

Cuba and the United States: Opportunities and Challenges of Academic Diplomacy

This paper explores the evolution of academic and cultural interchange between Cuba and the United States following the measures ordered by President Obama on January 14, 2011. Emphasis is placed on the obstacles still posed by the American Administration, as well as others presented by Cuba. The author issues an alert to the urgent need for the academia in both countries to leverage on these academic ties, which are a sort of “academic diplomacy” that may not be enough to ease the bilateral conflict, but which at least promotes a better understanding between the peoples of Cuba and the United States.

SUMMARIO

Cuba e Estados Unidos: Entre a oportunidade e os desafios da diplomacia acadêmica

Este trabalho analisa a evolução do intercâmbio acadêmico e cultural entre Cuba e os Estados Unidos depois das medidas promovidas pelo presidente Obama em 14 de janeiro de 2011. O que se enfatiza são os obstáculos que subsistem pelo lado do governo americano, além de outros que se manifestam pelo lado cubano. A autora alerta que para as comunidades acadêmicas dos dois países é urgente aproveitar a conjuntura que estes nexos acadêmicos oferecem, já que são uma sorte de “diplomacia acadêmica” que pode contribuir, se não para uma distensão do conflito bilateral, pelo menos para um melhor entendimento entre os povos de Cuba e dos Estados Unidos.



The Missile Crisis Fifty Years Later: What We Should Have Learned

Philip Brenner

The October 1962 trilateral confrontation over ballistic missiles in Cuba brought the world closer to a nuclear war than any other crisis. More may have been written about this engagement than any other, in part because of its horrific possibilities, but also because it seemed to end so well. The United States and the Soviet Union did not go to war; the Soviets removed the missiles—the apparent source of tension; the United States reportedly promised not to invade Cuba. Only one soldier died in combat—a U.S. airman piloting a U-2 surveillance plane which the Soviets downed with a surface-to-air missile (SAM) on October 27. Naturally we want to learn from our successes as well as from our mistakes, and by most accounts—of which Americans have produced the largest number—the missile crisis was a great success.

Three guidelines quickly became the enduring lessons of the crisis: (1) Crises can be managed; (2) Toughness, resolve, inflexibility—in short, a steel will—are essential to achieve one’s goals; (3) Superior strength must undergird any diplomacy. College professors, high school teachers, textbooks, films, news stories, and television programs have repeated the lessons so often that they have acquired law-like status, nearly impervious to contradictory evidence that scholars have uncovered in the last quarter century. Generations of so-called national security officials absorbed the lessons so thoroughly that they have often used them unwittingly as the basis of their reactions to new problems.¹

Yet the traditional lessons are based on major distortions about what actually happened in 1962, and when followed they have tended to lead policy makers to make decisions that resulted in extended wars. A far different picture of the crisis has emerged from declassified documents and critical oral histories accumulated largely in last 25 years in all three countries.² If officials want to derive appropriate guidelines from the crisis—that is, lessons that could enable them genuinely to reduce the likelihood of violent conflict—then they need to include the Cuban and Soviet perspectives.

1. “Eyeball to Eyeball”: The Traditional U.S. Perspective

Thirteen Days

The view Graham Allison articulated in 1971 summarizes nearly all early analyses of the crisis: “For thirteen days in October 1962, the United States and the Soviet Union ‘eyeball to eyeball,’ each with the power of mutual annihilation in hand....During the crisis, the United States was firm but forbearing. The Soviet Union looked hard, blinked twice, and then withdrew...”³ From this perspective, the crisis involved only the two superpowers, and lasted less than two weeks: from October 16, when President John Kennedy learned that the Soviet Union was installing ballistic missiles in Cuba, until October 28, when Premier Nikita Khrushchev announced the withdrawal of missiles in exchange for a U.S. pledge not to invade Cuba.⁴

In fact, prior to October 16, 1962, U.S. officials had become concerned about the increasing Soviet military build-up in Cuba. While the Central Intelligence Agency judged that the Soviets were installing exclusively defensive equipment in Cuba,⁵ the President asked the Defense Department in late August to examine ways of removing the Soviet military presence in Cuba.⁶ Meanwhile, several senators repeatedly charged that the Soviet Union was sending troops and offensive weapons, perhaps even ballistic missiles. Kennedy responded to the charges on September 4 by asserting there was no evidence of "Aground-to-ground" missiles in Cuba. He then warned, "Were it otherwise the gravest issues would arise."⁷ Congress followed up with a joint resolution (Public Law 87-733) on October 3 approving the use of force against Cuba. The same day—nearly two weeks before the ballistic missiles were discovered—the Commander-in-Chief of Atlantic forces ordered that U.S. warships be in place by October 20 in preparation for a blockade of Cuba.⁸

By establishing a fixed marker—no offensive weapons in Cuba—Kennedy unknowingly created the potential for the dilemma in which he ultimately found himself engulfed. He drew the line at no offense weapons, Kennedy's special counsel Theodore Sorensen explained in 1987, "confident that the Soviet Union had no intention of going beyond it."⁹

At one level, Kennedy's problem was electoral and personal. He was concerned that Republicans might make gains in the November 1962 congressional elections, which would diminish the likelihood that the next Congress would pass legislation he intended to propose. That would further reduce his own possibility of re-election in 1964, which already was far from certain. Kennedy had been elected with a plurality of fewer than 200,000 votes in 1960, and in 1962 he was not the popular president that he would become as a legend.

In drawing a kind of Maginot Line, Kennedy also created circumstances that led him and his advisers to escalate the significance of the missile emplacement. They viewed the Soviet action as a provocative test of the US determination to resist Soviet pressure, which made it a major national security threat, because the credibility of US resolve was central to the strategy of deterrence.¹⁰ Kennedy believed that the United States could avoid using nuclear weapons only if its enemies

expected that US leaders had the will to use them. The loss of US credibility, Kennedy believed, made it more likely that antagonists might be encouraged to risk pushing the United States to the point where he would be forced to use nuclear weapons in order to demonstrate his intestinal fortitude.

Soviet Premier Nikita Khrushchev's decision to send ballistic missiles to Cuba seemed like such an adventurous risk. Kennedy surmised the Soviet leader had judged that Kennedy was unsure of himself, on the basis of their June 1961 summit meeting in Vienna and Kennedy's refusal to send in US forces during the 1961 Bay of Pigs invasion.¹¹ The president's team of advisers, a group he dubbed as the "Executive Committee of the National Security Council" or "ExComm," assessed that Kennedy's seeming weakness had led Khrushchev to take the risk of sending missiles to Cuba, in order to give himself a "chip" he could later give up in negotiations with the United States over Berlin.¹²

Three Lessons

With this frame of mind, US policy makers—and scholars influenced by them—derived their three lessons from the crisis quite logically. First, the successful outcome indicated that future crises could be managed, if they were handled as well as Kennedy had orchestrated decisions during the missile crisis. That would require the utmost secrecy to be maintained, so that during the critical early days of a crisis, congressional demagogues, media pundits, or the public would not pressure the president and his advisers. In order to preserve secrecy, the president must limit the number of people who have knowledge of the crisis. If he informs Congress—by describing a problem as a "crisis" the U.S. executive gives himself latitude to ignore Congress—the president should consult with at most a handful of trusted legislators. In addition, social psychologist Alexander George explains, Kennedy followed the rules of successful crisis management by limiting "his objective and the means employed on its behalf."¹³

Second, Kennedy had remained steadfast in his position that the Soviets had to withdraw the ballistic missiles. "If we have learned anything from this experience," State Department intelligence analyst Raymond Garthoff wrote in a memo for the Under Secretary

of State on October 29, 1962, “it is that weakness, even only apparent weakness, invites Soviet transgression... firmness in the last analysis will force the Soviets to back away from rash initiatives.”¹⁴ At the same time, Kennedy seemed to have bargained away almost nothing—a promise not to invade Cuba—in order to end the confrontation.

Third, the US show of force seemed to have intimidated the Soviets. In response to Kennedy’s speech and the US move to Defense Condition-2 (DEFCON-2), they took only minimal steps to become ready for a military engagement. They did not increase any pressure on Berlin.¹⁵ The lesson is evident in a November 14, 1962 Defense Department review of the crisis which asserted that the Soviets withdrew the missiles because they saw they were going to face conflict in Cuba and lose.”¹⁶ For this reason, James Nathan astutely observed, “force and toughness became enshrined as instruments of policy.”¹⁷ The approach commonly became known as Acoercive diplomacy,” a term coined by Alexander George to describe a strategy that “involves the threat of force or an exemplary limited use of force as a means of restoring peace in a diplomatic crisis.”¹⁸

2. “The smell of scorching hung in the air”: The Soviet Perspective¹⁹

Caribbean Crisis

Like U.S. officials, the Soviets viewed the crisis principally as a clash between the two superpowers. But they preferred to call it the *Caribbean Crisis*. While Cuba figured into their reasons for bringing the missiles there, the actual confrontation for them occurred on the high seas, in the Caribbean.²⁰

Unlike U.S. officials, the Soviet narrative of the missile crisis begins well before October 16, 1962. In his memoirs, Khrushchev suggests it dated from April 1961, when the United States failed to overthrow the Cuban government with the Bay of Pigs invasion. This is consistent with his claim that the primary reason for placing missiles in Cuba was to protect it from a U.S. invasion: “We knew that the Americans would not reconcile themselves and invariably would find

the opportunity and justification for a new aggression... Something had to be done to protect Cuba.”²¹

Khrushchev’s second motivation for deploying missiles to Cuba was to redress the significant imbalance in nuclear forces that favored the United States. In 1962, the United States had 5,000 strategic nuclear warheads, and the Soviet Union had 300. The Soviet Union may have had as few as ten Intercontinental Ballistic Missiles (ICBMs); the United States had more than 150 ICBMs, in addition to intermediate range missiles in Europe that could reach the Soviet Union. With 36 missiles based in Cuba that had a 1,400 mile (2,200 km) range, and another 24 missiles each with a 2,800 mile (4,500 km) range, the Soviet Union would be able to defend Cuba and “also put the United States under the same threat that the U.S. and NATO missiles in Turkey and Italy posed to the USSR.”²²

The Soviet premier may have been less concerned about the US-USSR nuclear disparity than the Soviet generals. But Khrushchev was compelled to respond to their demands for a faster ICBM build-up than he wanted when they pointed to initial Kennedy Administration decisions to increase the Defense Department budget, especially for strategic forces, to statements by U.S. officials about the desirability of the “first use” of nuclear weapons, and to the resumption of nuclear weapons tests early in 1961.²³ Their concern mounted further on October 21, 1961, when Deputy Secretary of Defense Roswell Gilpatric pointedly announced that the missile gap—which Kennedy charged during the 1960 campaign had placed the Soviet Union ahead of the United States—in fact was in the U.S. favor. Moreover, despite this lead he said, the United States would continue to build up its forces at a rapid pace.²⁴ In response to Gilpatric’s speech Khrushchev order the detonation of a 50 megaton hydrogen bomb—the largest any country ever exploded.²⁵

From the Soviet perspective, the denouement of the crisis on October 27 and 28 was a consequence of their fear that the two super powers were moving close to the brink of a nuclear war which could obliterate humankind, not of their fear that they would lose a battle on Cuban soil or suffer conventional defeat in a war.²⁶ The incident that most provoked Khrushchev’s anxiety was the destruction of a U-2 reconnaissance plane over the eastern part of Cuba by a Soviet SAM.

The United States had been sending two to four U-2s daily to take photos of the missile sites since October 16, and there had been no Soviet attempt to fire on the planes.²⁷ But in the face of an expected U.S. attack, Lt. Gen. Stepan Grechko, commander of the Soviet air defense in Cuba, requested permission from the Kremlin on October 26 to use “all available antiaircraft means” against U.S. forces. He had not received approval on the morning of October 27 when Cuban leader Fidel Castro gave a rousing speech and ordered Cuban antiaircraft to open fire on any U.S. planes, though Cuban guns could not reach the U-2s which flew at more than 20,000 meters. Soviet soldiers sensed the anticipated battle was commencing, and in the exhilaration of the moment Grechko ordered three SAMs to be launched at a U-2.²⁸

At that point Soviet leaders sensed they could no longer control events with verbal orders from Moscow. This worried them because Soviet ballistic missiles were not configured with permissive action links, essentially two “keys.” A local commander could disobey or misinterpret an order—as one did in shooting at the U-2—launching ballistic missiles in the heat of a battle. The Soviets also had shipped more than 100 tactical nuclear missiles to Cuba, each with warheads that had one-third the destructive capability of the Hiroshima bomb, to be used against invading U.S. forces.

Khrushchev also was concerned about what Castro might do to increase the likelihood of a nuclear conflagration. Early on October 27, 1962 the Cuban leader sent a cable to Khrushchev warning that a U.S. air strike or an invasion was likely in the next 24 to 72 hours. Castro estimated that an invasion was “less probable although possible”. He then advised ominously that if the United States did invade Cuba

the danger that that aggressive policy poses for humanity is so great that following that event the Soviet Union must... eliminate such danger forever through an act of clear legitimate defense, however harsh and terrible the solution would be, for there is no other.²⁹

Khrushchev believed that the Cuban leader had “lost his bearings.”³⁰ He advised Castro on October 28 “not to be carried away by sentiment...by

provocations, because the Pentagon's unbridled militarists...are trying to frustrate the agreement and provoke you into actions that could be used against you. ” In a message two days later he told the Cuban leader that “you proposed that we be the first to launch a nuclear strike against the territory of the enemy... Rather than a simple strike, it would have been the start of a thermonuclear war.”³¹

Soviet Lessons

Soviet officials came away from the confrontation believing that crises could not be managed and instead must be prevented. They moved away from pressuring the West on a Berlin settlement, and in 1963 the Soviet Union and the United States successfully negotiated the Limited Nuclear Test Ban Treaty.³² Soviet concerns about losing control over their nuclear weapons also led them to resolve never again to place nuclear missiles in a country so far away from their home territory.³³

As a step towards preventing future crises, Khrushchev sought to improve communications between U.S. and Soviet leaders with a “hot line” between the White House and the Kremlin, so that a future misunderstanding could be corrected before it escalated into a crisis. Yet Khrushchev’s emphasis on preventing crises, did not dissuade other Soviet officials from seeing him as reckless, and his deployment of missiles to Cuba as a failure. The Communist Party Central Committee used that decision as one reason for removing him from power in October 1964.³⁴

The second lesson that Soviet officials took from the crisis was that the Soviet Union lacked sufficient military strength to restrain U.S. arrogance, which they viewed as the ultimate cause of the crisis. They assessed that only Soviet nuclear parity could curb the U.S. tendency to act aggressively. Once Khrushchev was ousted, the military moved quickly to close the missile gap.³⁵ Even Khrushchev acknowledged this lesson in his memoirs, noting, “The time is now past when the imperialist countries could issue their dictates and invade any place they wanted with impunity...”³⁶

Still, Soviet officials were surprised and dismayed by the anger that Cuba’s leaders expressed about the outcome of the confrontation.

The Soviets concluded that Castro was insulted both by the lack of consultation with him over the terms of the Kennedy-Khrushchev agreement, and by learning about the accord from a radio announcement. Years later, a former Soviet general still argued that “on the weekend of 27-28 October, there was no time for consultation with Havana.”³⁷ Similarly, former Soviet Foreign Minister Andrei Gromyko remarked in 1989 that ideally the Soviets might have tried to extract more concessions from the United States to deal with “problems that interested Cuba...But, all the same, it was necessary to preserve the ally of time.”³⁸

While Soviet policy makers may have gained from the crisis a new appreciation for the danger of nuclear weapons, and a better understanding of the United States, they seemed unable—or unwilling—to derive much empathy for the Cuban point of view. The crisis formally ended on January 7, 1963 with two letters to U.N. Acting Secretary-General U Thant. One was a joint letter from the United States and the Soviet Union. The other one was from Cuba alone.³⁹

3. Conflict Averted But Crisis Endures: The Cuban Perspective

October Crisis

Cubans refer to the missile crisis as the “October Crisis.” The name embodies several elements of the Cuban perspective. According to Cuban political scientist Carlos Alzugaray Treto, Cubans at first used “Caribbean Crisis” and “October Crisis” interchangeably. But over time, he said, they “began to settle for ‘crisis de octubre,’ because there were so many crises with the U.S. that what defined each crisis was the month in which it happened and not the place.”⁴⁰ A second explanation for the Cuban appellation is that Cubans have used it to indicate that their understanding of the crisis differs from the Soviet interpretation. The name thus highlights both Cuba’s ongoing conflict with the United States, which Cubans argue led to the confrontation over the missiles, and Cuba’s claim that the Soviet Union betrayed it. From Cuba’s perspective, Soviet and U.S. interests

defined the terms by which an actual conflict was avoided. The two superpowers neither addressed nor resolved the underlying causes of the crisis, the U.S. war against Cuba.⁴¹

Cubans tend to locate the start of the missile crisis in 1959, when U.S. hostility towards the Cuban Revolution turned to active measures against Cuba state and society.⁴² In March 1960 these became a focused policy as President Dwight D. Eisenhower approved the covert operation that became the Bay of Pigs invasion. Three months later he terminated Cuba's sugar quota, effectively ending Cuba's ability to sell its principal export to its largest market. Seventeen days before leaving office, on January 3, 1961, Eisenhower severed diplomatic relations with Cuba.

Cuban officials anticipated that Kennedy would retaliate against Cuba after the CIA-sponsored exile invasion failed in April 1961. Castro remarked in 1992,

But Girón, the Bay of Pigs, was undoubtedly the prelude to the October crisis, because, for Kennedy, this was a severe political blow. He was very saddened and embittered by these events, and as of then, the Cuban issue had a different, special connotation for him. This was reflected in the relations between our two countries...The idea was that in one way or another he [Kennedy] had to put an end to the revolutionary process in Cuba.⁴³

Their expectations were on the mark, as the Kennedy Administration decided in May 1961 to make a more determined effort to bring down the revolutionary government.⁴⁴

Then, in November 1961, Kennedy authorized Operation Mongoose, a four-part plan explicitly intended to overthrow the Cuban government.⁴⁵ It included: (1) support for terrorist activities by counter-revolutionary forces inside Cuba (bombing factories and stores, burning fields, contaminating exports, and attacking literacy brigade teachers); (2) economic warfare (a formal embargo that Kennedy ordered in February 1962); (3) military intimidation (large naval exercises in the Caribbean that included practice invasions); (4) political demarches designed to isolate Cuba from potential

supporters in the Third World. In January 1962 the United States succeeded in suspending Cuba's membership in the Organization of American States. In addition, a separate covert operation, to assassinate Castro and other Cuban leaders, was started before the Bay of Pigs invasion, and lasted until at least 1966.⁴⁶

Largely because of his expectation of a U.S. invasion, Castro sought a military treaty with the Soviet Union under which "an attack on Cuba would be the equivalent to an aggression against the USSR." He did not ask for missiles, which he said were "not indispensable... here to defend Cuba."⁴⁷ In response Khrushchev offered ballistic missiles in May 1962.

By accepting the offer to place ballistic missiles on the island, Cuban officials took a calculated risk. First, the decision made Cuba a U.S. strategic target in the event of a major war. Yet from Cuba's perspective, the impending U.S. invasion was the equivalent of a nuclear holocaust—in the sense that it would have devastated the country. Second, there was the potential that Cuba would be perceived in Latin America as nothing more than an outpost of the Soviet Union. But the benefits of the decision seemed to be that the missiles, and associated Soviet military personnel, would deter a U.S. invasion, and that Cuba's close collaboration with the Soviets would serve, in effect, as an endorsement of Cuba's advocacy of hemisphere-wide revolution that Castro had voiced in the February 1962 Second Declaration of Havana.⁴⁸

While Castro wanted to make the missile agreement public, Khrushchev refused to do so. He told Castro's emissaries, Che Guevara and Emilio Aragonés, that revealing the plan in advance would lead the United States to intervene in Cuba. The Soviet leader wanted to confront his adversary with a *fait accompli* that it could not successfully challenge.⁴⁹

Ultimately Khrushchev's position became a source of Cuban anger and distrust. In 1968 Castro said, "we believe that the whole problem should have been dealt with in a different manner: Cuba is a sovereign, independent country, and has a right to own the weapons that it deems necessary...From the very outset it was a capitulation, an erosion of our sovereignty and our right to respond to that

campaign.” However, he acquiesced in the secrecy, no doubt because of Khrushchev’s intransigence, though he said later that in 1962 he believed the Soviets “had a much better grasp of the overall situation than we did and therefore we left the decision to them...”⁵⁰

Once the United States discovered the missiles, Castro was far less accepting of supposedly superior Soviet tactical prowess than he had been earlier. Anticipating that Kennedy’s October 22 address would be about Cuba, Castro ordered a rapid mobilization of the island’s forces before the speech was delivered. “The Nation on a War Footing,” was the headline emblazoned across the next day’s *Revolucion*, the official government newspaper. As nearly 400,000 Cuban soldiers and militia members prepared for a U.S. invasion over the next few days, Castro counseled Soviet generals about the placement of SAMs and about the need for anti-aircraft weapons to defend them.⁵¹

Castro’s October 27 cable, which supposedly led Khrushchev to believe the Cuban leader had “lost his bearings,” is remembered very differently by Castro, and the different interpretations contributed to his bitterness towards the Soviet Union. He explained to Khrushchev on October 31, 1962 that he was offering the Kremlin the same sort of tactical advice he was giving Soviet generals in Cuba. “I did not suggest to you,” he wrote:

that in the midst of the crisis the USSR attack, but rather that in the aftermath of an imperialist attack, the USSR act without vacillation and certainly not commit the error of allowing the enemy's chance to discharge against her a nuclear first strike....⁵²

Castro assumed, incorrectly but understandably, that the United States knew the Soviet nuclear warheads had reached the island, and that the Soviets also had transported tactical nuclear missiles to Cuba. He reasoned that if the United States launched an invasion, it would be expecting the Soviet military to respond with nuclear weapons. Under those circumstances, he calculated that the United States would opt to use nuclear weapons first.

Imagine Castro’s surprise then to hear on October 28 that the Soviets had agreed to remove the missiles. He did not find the Soviet

explanation credible, that Khrushchev did not consult him because there was a lack of time given the urgency of the situation. In fact, Khrushchev made the decision to remove missiles three days earlier, which gave him sufficient time to inform Castro about the change in the Soviets' position, and to consult with him about strategy. The Soviet fear of nuclear war was real, but lack of time was not the reason for failing to consult with the Cubans. A more compelling explanation is that the Soviet leaders thought that if they involved Castro in negotiations, a peaceful resolution of the crisis would have been more difficult. They believed the Cuban leader was not ready to compromise.⁵³ In his memoirs, Khrushchev scornfully remarked, "In those days, you know, Fidel was very fiery....he hadn't even thought about the obvious consequences of his proposal [to launch a preemptive nuclear strike], which placed the world on the brink of destruction."⁵⁴

In addition, Soviet leaders judged that if they included Cuba's demands, their negotiations with the United States would have been even more complicated. Yet if the Soviet leaders had been less dismissive of their Cuban allies, they might have found it relatively easy to include at least one of Cuba's demands in the compromise, that the United States be required to negotiate directly with Cuba.⁵⁵ Kennedy would have found it difficult to justify an attack—which could have led to nuclear war—on the grounds that the United States was unwilling to talk to Cuba. But Cuba's "problems," in Gromyko's disparaging phrase, simply were not seen as serious enough to warrant negotiation, though the problems were nothing less than a well founded fear of U.S. aggression. A Soviet demand for direct negotiations between Cuba and the United States would have acknowledged that Cuba's conflict with the United States was the source of the crisis—as Khrushchev claimed it was—and that Cuba had the sovereign right to negotiate its own fate.

In accepting Kennedy's demand that international inspectors confirm the missiles' removal, Khrushchev cavalierly ignored Cuban sovereignty. Neither the United States nor the Soviet Union had asked Cuba for permission to do the inspections on Cuban territory. Meanwhile, the United States continued surveillance flights in Cuban airspace. Castro's insistence that the flights cease was one of

five points he addressed to U Thant, Acting Secretary General of the United Nations on October 28. The demands were an expression of Cuba's position on what was necessary to end the crisis.⁵⁶

Such was the circumstance when Soviet Deputy Premier Anastas Mikoyan arrived in Cuba on November 3. He had two purposes in meeting with the Cuban leadership. First, he hoped to assuage their anger. He also wanted to achieve Cuban acquiescence in some form of international inspection, because that issue had become an obstacle to concluding the crisis. Castro was absolutely unyielding, telling Mikoyan on November 4, "We cannot take that step. If we agree to an inspection, then it is as if we permit the United States of America to determine what we can or cannot do in foreign policy. That hurts our sovereignty."⁵⁷

Adding injury to insult, Khrushchev volunteered to remove all Soviet troops. Castro noted scornfully in 1968 that Kennedy's demands did not include those divisions, which were not offensive or strategic weapons." This decision, Castro said, "was a freely granted concession to top off the concession of the withdrawal of the strategic missiles."⁵⁸ Moreover, Khrushchev acquiesced to Kennedy's demands to take back both obsolete IL-28 bombers and Komar patrol boats which had been delivered to Cuba to ward off attacks from Operation Mongoose operatives.

The Soviet retreat on the IL-28s and Komars, despite a firm promise to Cuba that they would not be removed, was the final confirmation of Soviet treachery from Castro's viewpoint. Five years later he explained that Cuba found itself in "the special circumstance of... an aggressive and emboldened enemy, an ally on the retreat and... our resolve to prevent relations with that ally from deteriorating to the point of rupture."⁵⁹ Thus for Cuba, the crisis was never fully resolved. "An international conflict was avoided," Castro observed in 1992, "but peace had not been achieved. For our country, there was no peace."⁶⁰

Cuba's Lessons

Cuba's dilemma was daunting at the end of the missile crisis. As the locus for the nuclear confrontation that U.S. leaders believed

came harrowingly close to a devastating war, it had become a mortal enemy of the United States in the very heart of the traditional U.S. sphere of domination. The Cubans surmised that any appearance of weakness would stimulate a U.S. impulse to rid itself of this thorn in the Caribbean. While Cuba had strengthened its military after the Bay of Pigs invasion, it still lacked a meaningful air force, navy, and anti-aircraft weaponry, and it had even had lost the obsolete IL-28 bombers. Meanwhile, the Soviets demonstrated to the Cuban leaders that in a crunch they cared more about maintaining a positive relationship with their superpower adversary than they did about their small socialist ally. “We realized,” Castro told the Cuban Communist Party Central Committee in 1968, “how alone we would be in the event of a war.”⁶¹

At the same time, the Cuban economy continued to suffer from the loss of its principal market and supplier, the United States. As the U.S. embargo impacted Cuba’s ability to buy spare parts, buses lay idle, electrical generators broke down, and even small chores of daily life became monstrous tasks. Trade with the Soviet Union provided some relief, but it was far from sufficient to enable Cuba to remake its whole economy.

Under these circumstances, Cuba derived three lessons from the crisis around which it organized policies for many years: (1) it could trust neither superpower; (2) it needed to intensify its internal security; (3) it needed to wage revolutionary struggles in the Third World.

Cuban leaders viewed U.S. no-invasion guarantees as ploys, and Soviet promises as hollow. Both countries had ignored Cuba’s interests during the crisis and its immediate aftermath. Terrorist attacks resumed even US forces were at DEFCON-2 in November 1962.⁶² And Castro’s suspicion that the Soviets were treating Cuba as a bargaining chip were confirmed early in 1963 during a trip to the Soviet Union, when he learned inadvertently that Kennedy had agreed secretly to remove U.S. missiles in Turkey in exchange for Soviet ones in Cuba.⁶³

Trusting neither superpower, Cuba attempted to codify the Kennedy-Khrushchev agreement in a U.N. Security Council protocol that also would have addressed Cuba’s desire to end the U.S. economic

embargo and to engage the United States in negotiations over the Guantanamo Naval Base.⁶⁴ But the United States refused to consider negotiating the proposed protocol seriously, and the Soviets did not insist on it.

The intensification of internal security followed logically from Cuba's perception of the threat it now faced. In fact, a crackdown on dissent had started even before the October Crisis, because Castro believed that "national unity" was key to the revolution's survival.⁶⁵ His determination to unify the country, for example, led the revolutionary government in 1961 to close down the vibrant literary review, *Lunes de Revolución*, which had gained international acclaim from the world's leading *avant garde* authors.⁶⁶

Confronted with the reality that they would need to defend the country without allies after the missile crisis, Cuba intensified its support for armed struggle in Latin America (and later in Africa). By fanning the flames of revolution in a wide variety of locations, Cuban leaders believed they could force the United States to "overextend" itself suppressing insurrections in many places.⁶⁷ Cuba's embrace for revolutionary movements also served a second purpose. Cuba hoped to diversify its markets and suppliers, to avoid repeating with the Soviet Union the kind of dependency it had suffered as a neo-colonial appendage of the United States. That meant supporting potential allies in Asia, Africa, and Latin America who forged their identity in struggle, and shared a commitment to revolution.⁶⁸

4. Three Perspectives, Three New Lessons

The United States, the Soviet Union, and Cuba developed and acted upon distinctive lessons after the crisis that did neither helped them to achieve their goals nor served their interests well. In the case of the United States, Michael Dobbs aptly observes, "U.S. leaders drew the wrong lessons from the Cuban missile crisis in the case of both Vietnam and Iraq—the two greatest military disasters in modern American history."⁶⁹ The Soviet Union's patronizing approach to Cuba led to significant tension between the two countries for the next thirty years which had an impact on its efforts to achieve

“peaceful coexistence” with the United States. Its determination to achieve strategic parity also sapped the country of needed spending on internal development. Cuba’s concerns about U.S. subversion grew into an obsession with national security that distorted its development priorities. As some threats became exaggerated, fear replaced hope, and petty bureaucrats were able to engage in ego-maniacal acts of repression. Its forays into Africa were costly, while its support for armed struggle nearly led to a rupture with the Soviet Union, on which the viability of the revolution had come to depend.⁷⁰

Based on this fifty-year experience, and an appreciation for the distinctive way each of the three countries perceived the crisis, consider three new missile crisis guidelines that we can derive from knowledge we have now of the actual way the three leaders behaved during the crisis: (1) Crises cannot be managed, and therefore they should be prevented; (2) Flexibility and communication between adversaries is essential to ending a crisis without shedding blood; (3) The threat to use or the use of force is more likely to engender or deepen a crisis than to prevent a crisis or end it peacefully.

(1) Crises must be prevented because they cannot be managed: Beginning with his statement at a 1989 critical oral history meeting on the missile crisis until the end of life twenty years later, former Secretary of Defense Robert McNamara was eloquent in disputing the belief that the missile crisis was an example of how a future nuclear crisis could be resolved if Kennedy’s style of decision making were followed. In the Academy Award winning documentary *The Fog of War* he said,

It was luck that prevented nuclear war...Rational individuals came that close to the total destruction of their societies. And that danger exists today. The major lesson of the Cuban missile crisis is this: the indefinite combination of human fallibility and nuclear weapons will destroy nations.⁷¹

Consider two examples from October 1962 that affirm McNamara’s assessment:

- The Soviets were storing 90 nuclear warheads in a cave near the port of Mariel, just west of Havana, though U.S. intelligence had

not identified the cave as a likely storage site. Had the United States invaded Cuba, 23,000 marines would have landed in the area surrounding Havana after large scale bombing. The bombing likely would have led Soviet military commanders to mount warheads on their tactical nuclear missiles, and perhaps even on the ballistic missiles, in order to prevent the Americans from capturing the nuclear weapons.⁷²

- On October 27, a U.S. navy commander followed standard operating procedures to force Soviet submarines in the quarantine area to surface. One of those submarines carried a nuclear tipped torpedo that had the explosive power of the Hiroshima bomb. Reportedly the submarine captain went berserk when the U.S. depth charges exploded, and he nearly launched the torpedo.⁷³

(2) Find ways to be flexible, communicate with the adversary: Kennedy was both more flexible than early post-mortems suggested, and more sensitive to the Soviet need to salvage something positive from the crisis. For example, in order to avoid a direct confrontation with the Soviets, on October 25 he permitted a Soviet tanker (*Bucharest*) to proceed through the quarantine.⁷⁴ Between October 23 and November 20 Kennedy and Khrushchev communicated with each other almost daily. Perhaps most important, the U.S. president promised to remove ballistic missiles from Turkey—one of Khrushchev's demands—and was prepared to accept a public trade of the missiles in Turkey and Cuba if that were necessary to prevent a conflagration.⁷⁵ The appropriate lesson we should draw from this behavior is that flexibility, compromise, and regular communication with an adversary are essential for both the peaceful outcome of a crisis and a decreased chance that a misunderstanding will escalate into a crisis.

(3) Avoid the use or threat of force: As we include Cuba's point of view, we can appreciate that the U.S. threat to use force, and the "limited force" that U.S.-supported counter revolutionaries already had used in committing terrorist acts, led Cuba to search for drastic ways to defend itself. The terrorist attacks heightened Cuba's expectations of a U.S. invasion, and such an invasion was as threatening to Cuba as a possible nuclear strike was to the United States. The threat of force

—both the apparent U.S. preparations for an assault on Cuba and the U.S. build-up of its strategic forces— led the Soviets to propose installing missiles in Cuba.

But even the Soviets had difficulty in empathizing with the Cuban perspective. During Mikoyan’s November 1962 mission to Cuba, the Soviet Deputy Premier could not understand why the Cuban leaders were angry that the nuclear confrontation had ended without violence. He said to them, “let our enemies die. We must live and live. Live like communists...A maneuver is not the same as a defeat...” This was not a choice the Cubans felt they had. The Soviet Union was a large country. It could absorb defeats. “Sometimes, in order to take two steps forward,” Mikoyan advised, “it is necessary to take a step back.”⁷⁶ But for Cuba, a small country, a defeat by the other superpower could mean annihilation.

In this light, a collateral lesson should be that leaders must appreciate that each country has a distinct calculus of vulnerability, and asymmetry adds to the difficulty one state has in accurately assessing another state’s calculation. This lesson is especially important for the United States. As the most advanced military power in the world, it perceives events as virtually no other country does.

The ultimate lesson fifty years later is that we should stop focusing on the famous thirteen days of the missile crisis. That short period was a dramatic moment in a confrontation that lasted far longer than two weeks. At a minimum, the possibility of nuclear war hung over the world by a hair-like string until November 20, when the United States lowered the alert level of its strategic air forces from DEFCON-2, after Cuba agreed to allow the Soviet Union to retrieve bombers, patrol boats, and cruise missiles it had delivered to Cuba. In addition, we should move the starting date back to at least April 1961 and the Bay of Pigs invasion. As we extend the crisis beyond the thirteen days, we necessarily bring Cuba back into the Cuban Missile Crisis, and appropriately focus on the U.S. threat to Cuba’s sovereignty as the central problem.

NOTES

1. Michael Dobbs (2008). "Why We Should Still Study the Missile Crisis," *Special Report* No. 205, U.S. Institute for Peace, June 2008; Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein (1994). *We All Lost the Cold War*. Princeton: Princeton University Press, pp. 14, 120-130, 320-322.
2. The U.S. government released many of its documents in response to Freedom of Information Act requests from the Washington, DC-based National Security Archive. Information about the National Security Archive's document sets is available at: <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/>>. Between 1987 and 2002, James G. Blight organized or co-organized five major meetings about the crisis, and developed the methodology of "critical oral history." See: James G. Blight and Janet M. Lang (1995). "Burden of Nuclear Responsibility: Reflections on the Critical Oral History of the Cuban Missile Crisis," *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology* vol. 1, pp. 225B64.
3. This summary of the U.S. understanding of the crisis is repeated in the revised edition: Graham Allison and Philip Zelikow (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, second edition. New York: Longman, p. 77. Dean Rusk originally used the metaphor "A eyeball to eyeball" during the crisis. See, Dean Rusk (1991), as told to Richard Rusk, *As I Saw It*. New York: Penguin Books, p. 237.
4. Kennedy administration officials enshrined the thirteen days in their memoirs. For example: Arthur M. Schlesinger, Jr. (1965). *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*. Boston: Houghton Mifflin, chapters 30-31, and Robert F. Kennedy (1969). *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis*. New York: New American Library.
5. CIA Intelligence Memorandum, "Recent Soviet Military Aid to Cuba," August 20, 1962, in Laurence Chang and Peter Kornbluh (1992). *The Cuban Missile Crisis, 1962: A National Security Archive Documents Reader*. New York: New Press, Document No. 11, pp. 57-60; "Memorandum on Cuba," August 20, 1962, in *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis, 1962*, ed., Mary S. McAuliffe (1992). HRP: 92-9. Washington, D.C.: Central Intelligence Agency, Document No. 5, pp. 19-20.

6. "National Security Action Memorandum No. 181," August 23, 1962, in Laurence Chang (1990). *The Cuban Missile Crisis, 1962*, A National Security Archive Document Set. Alexandria, VA: Chadwyck-Healey. [Hereafter referred to as *CMC Document Set*], Document No. 00295.
7. "Statement by President John F. Kennedy on Cuba, September 4, 1962," U.S. Department of State, *Bulletin*, Volume XLVII, No. 1213 (September 24, 1962), p. 450.
8. CINCLANT *Historical Account of Cuban Crisis - 1963*, Serial: 000119/J09H, 29 April 1963, in *CMC Document Set*, Document No. 003087, pp. 39-40; James G. Hershberg (1992). "Before the 'Missiles of October': Did Kennedy Plan a Military Strike Against Cuba?" in *The Cuban Missile Crisis Revisited*, ed. James A. Nathan. New York: St. Martin's Press, pp. 252-254.
9. James G. Blight and David A. Welch (1990). *On the Brink: Americans and Soviets Reexamine the Cuban Missile Crisis*, Second Edition. New York: Farrar, Straus and Giroux, p. 248.
10. Scott D. Sagan (1989). *Moving Targets: Nuclear Strategy and National Security*. Princeton, NJ: Princeton University Press; Robert Jervis (1989). *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
11. William Taubman (2003). *Khrushchev: The Man and His Era*. New York, Norton, pp. 493-500; Michael R. Beschloss (1991). *The Crisis Years: Kennedy and Khrushchev, 1960-1963*. New York: HarperCollins, pp. 224-228.
12. Michael Dobbs (2008). *One Minute to Midnight: Kennedy, Khrushchev, and Castro on the Brink of Nuclear War*. New York, Alfred A. Knopf, pp. 216-217; Sheldon M. Stern (2003). *Averting 'The Final Failure': John F. Kennedy and the Secret Cuban Missile Crisis Meetings*. Stanford: Stanford University Press, pp. 68-69; Allison and Zelikow, *Essence of Decision*, pp. 100-107.
13. Alexander L. George (1991). *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. Washington, DC: US Institute for Peace, p. 36.
14. Reprinted in Raymond L. Garthoff (1989). *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, Revised Edition. Washington, DC: Brookings Institution, p. 216.

15. Nikita Khrushchev (2007). *Memoirs of Nikita Khrushchev*, ed. Sergei Khrushchev, trans. George Shriver. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, p. 338; James M. Goldgeier (1994). *Leadership Style and Soviet Foreign Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 265-268; Central Intelligence Agency, “The Crisis, USSR/ Cuba,” Memorandum, October 24, 1962, in McAuliffe, *CIA Documents*, Document No. 87, p. 296.
16. Chang and Kornbluh, *The Cuban Missile Crisis*, Document 81, p. 310.
17. James A. Nathan (1975). “The Missile Crisis: His Finest Hour Now,” *World Politics*, vol. 27, No. 2 (January), p. 269. Also see: Richard Ned Lebow, “The Traditional and Revisionist Interpretations Reevaluated: Why Was Cuba a Crisis?” in Nathan, *The Cuban Missile Crisis Revisited*, p. 178.
18. Samuel W. Lewis, “Foreword,” in George, *Forceful Persuasion*, p. ix.
19. Khrushchev used this phrase in a January 1963, as quoted in Allison and Zelikow, *Essence of Decision*, p. 355.
20. Bruce J. Allyn, James G. Blight, and David A. Welch, eds. (1992). *Back to the Brink: Proceedings of the Moscow Conference on the Cuban Missile Crisis, January 27-28, 1989* CSIA Occasional Paper No. 9. Lanham, MD: University Press of America, p. 36.
21. Khrushchev, *Memoirs*, p. 321.
22. Anatoli I. Gribkov and William Y. Smith (1994). *Operation ANADYR: U.S. and Soviet Generals Recount the Cuban Missile Crisis*. Chicago: edition q, p. 13; Aleksandr Fursenko and Timothy Naftali (1997). *One Hell of a Gamble: Khrushchev, Castro, and Kennedy, 1958-1964*. New York: W.W. Norton, pp. 170-171.
23. Gribkov and Smith, *Operation ANADYR*, pp. 10-11; Lebow and Stein, *We All Lost the Cold War*, pp. 58-61; Fursenko and Naftali, *One Hell of a Gamble*, pp. 154-156.
24. “Address by Roswell Gilpatric, Deputy Secretary of Defense, before the Business Council at The Homestead, Hot Springs, Virginia,” October 21, 1961, Unclassified Speech No. 1173-61, in *CMC Document Set*, Document No. 00115; “Soviet Now Seen Facing ‘Missile Gap’ As U.S.

- ICBMs Take Clear-Cut Edge,” *Washington Post*, October 26, 1961, p. A2.
25. Fursenko and Naftali, *One Hell of a Gamble*, p. 139; Taubman, *Khrushchev*, p. 536.
 26. James G. Blight (1990). *The Shattered Crystal Ball: Fear and Learning in the Cuban Missile Crisis*. Savage, MD: Rowman and Littlefield, Chapters 7 and 8; Fursenko and Naftali, *One Hell of a Gamble*, pp. 284-287.
 27. Dino A. Brugioni (1991). *Eyeball to Eyeball: The Inside Story of the Cuban Missile Crisis*. New York: Random House, p. 461.
 28. Gribkov and Smith, *Operation ANADYR*, pp. 66-67.
 29. The full text of the letter is reprinted in James G. Blight, Bruce J. Allyn and David Welch (2002). *Cuba on the Brink: Castro, the Missile Crisis, and the Soviet Collapse*, enlarged paperback edition. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, pp. 509-510.
 30. Khrushchev, *Memoirs*, p. 348.
 31. Blight, et al, *Cuba on the Brink*, p. 510-511, 514.
 32. Gribkov and Smith, *Operation ANADYR*, pp. 167-168; Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, pp. 133-134, 154-156.
 33. Mark Kramer, “The ‘Lessons’ of the Cuban Missile Crisis for Warsaw Pact Nuclear Operations,” in *Cold War International History Project Bulletin*, No. 5 (Spring 1995), p. 110; Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, p. 184.
 34. Goldgeier, *Leadership Style and Soviet Foreign Policy*, p. 72; Fursenko and Naftali, *One Hell of a Gamble*, pp. 353-355.
 35. Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, pp. 182-183; Allyn, Blight, and Welch, *Back to the Brink*, pp. 180, 194-195.
 36. Khrushchev, *Memoirs*, p. 352.
 37. Gribkov and Smith, *Operation ANADYR*. p. 72.
 38. Allyn, et al, *Back to the Brink*, p. 148.
 39. Carlos Lechuga (1995). *In the Eye of the Storm: Castro, Khrushchev, Kennedy and the Missile Crisis*, Trans. Mary Todd. Melbourne, Australia: Ocean Press, pp. 176-181.

40. James G. Blight and Philip Brenner (2002). *Sad and Luminous Days: Cuba's Struggle with the Superpowers after the Missile Crisis*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, p. 256, n 81.
41. Fidel Castro and Ignacio Ramonet (2007). *Fidel Castro: My Life*, trans. Andrew Hurley. New York: Scribner, p. 271. In 1968, Castro gave a 12-hour secret speech about the crisis to the first full meeting of the full Central Committee of the Cuban Communist Party. The speech is reprinted in Blight and Brenner, *Sad and Luminous Days*, Chapter 2. Also see: Blight, et al, *Cuba on the Brink*, pp. 53-317; Lechuga, *In the Eye of the Storm*, and Tomás Díez Acosta (2002). *October 1962: The 'Missile' Crisis as Seen from Cuba*. New York: Pathfinder Press; Ramón Sánchez-Parodi (2011). *Cuba-USA: Diez tiempos de una relación*. Melbourne: Ocean Press, pp. 152-155; Philip Brenner, "Thirteen Months: Cuba's Perspective on the Missile Crisis," in Nathan, *The Cuban Missile Crisis Revisited*, pp. 187-217.
42. Lechuga, *In the Eye of the Storm*, pp. 13-14.
43. Blight, et al, *Cuba on the Brink*, p. 196.
44. "Action at N.S.C. Meeting, Friday, May 5 (Recommended Decisions for NSC Meeting on Cuba)," May 5, 1961, and "Record of Actions by the N.S.C. at its 483rd Meeting," May 5, 1961, *CMC Document Set*, Document Nos. 00074 and 00075.
45. "Program Review by the Chief of Operations, Operation Mongoose (Lansdale)," U.S. State Department, *Foreign Relations of the United States, 1961-1963* [hereafter cited as *FRUS, 1961-1963*], vol. X, Cuba, January 1961- September 1962, Document 304, February 20, 1962 (Washington, DC: Government Printing Office, 1997), pp. 745-747; Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, *Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders, An Interim Report*, No. 94-465, US Senate, 94th Cong., 1st Sess., 20 Nov. 1975, pp. 135-170; Fabian Escalante Font, *CUBA: la guerra secreta de la CIA* (Havana: Editorial Capitán San Luis, 1993), chapter 7.
46. Senate Select Committee, *Alleged Assassination Plots*, pp. 71-135; Central Intelligence Agency, Inspector General, "Report on Plots to Assassinate Fidel Castro," May 23, 1967; National Archives and Records Administration, JFK Assassination System, Record Series: JFK; Record Number: 104-10213-10101; Agency File Number: 80TO1357A;

- Released, June 23, 1998; José Pérez Fernández (2001). "Report on the U.S. Government's Plans for Using the CIA and the Terrorist Organizations to Assassinate Leaders of the Cuban Revolution, Especially Commander in Chief Fidel Castro," in *U.S. War on Cuba*, eds., José Ramón Fernández and José Pérez Fernández. Melbourne, Australia: Ocean Press, pp. 77-81, 83-86.
47. Blight, et al, *Cuba on the Brink*, p. 206.
 48. Fidel Castro (2007). "Manifesto for the Liberation of the Americas: 'The Second Declaration of Havana'," in *Fidel Castro Reader*, eds. David Deutschmann and Deborah Shnookal. Melbourne: Ocean Press.
 49. Khrushchev, *Memoirs*, p. 331; *Cuba on the Brink*, pp. 83-84, 349-351.
 50. Blight and Brenner, *Sad and Luminous Days*, pp. 41-42.
 51. Blight, et al, *Cuba on the Brink*, p. 211.
 52. Blight and Brenner, *Sad and Luminous Days*, p. 55; Blight, et al, *Cuba on the Brink*, pp. 517-519. Also see Lechuga, *In the Eye of the Storm*, pp. 87-89.
 53. Gribkov and Smith, *Operation ANADYR*, p. 69.
 54. Khrushchev, *Memoirs*, p. 348.
 55. Castro and Ramonet, *Fidel Castro: My Life*, p. 278; Lechuga, *In the Eye of the Storm*, p. 106.
 56. Castro declared that the only effective guarantee "that there will be no aggression against Cuba" would be ending: (1) the U.S. economic embargo; (2) U.S. subversive activities against Cuba; (3) "piratical attacks" from U.S. bases; (4) violations of Cuban airspace; (5) U.S. presence at Guantanamo Naval Base. Chang and Kornbluh, *The Cuban Missile Crisis*, pp. 241-242; Diez Acosta, *October 1962*, pp. 179-180, 256-271.
 57. "Mikoyan's Mission to Havana: Cuban-Soviet Negotiations, November 1962," *Cold War International History Project Bulletin*, No. 5 (Spring 1995), p. 95; Lechuga, *In the Eye of the Storm*, chapter 8.
 58. Blight and Brenner, *Sad and Luminous Days*, pp. 57-58. Also see: Fursenko and Naftali, *One Hell of a Gamble*, p. 332.
 59. Blight and Brenner, *Sad and Luminous Days*, p. 61.

60. Blight, et al, *Cuba on the Brink*, p. 297.
61. Blight and Brenner, *Sad and Luminous Days*, p. 60.
62. Garthoff, *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, p. 122; Diez Acosta, *October 1962*, p. 187; Desmond Fitzgerald, "Memorandum for the Record," *FRUS, 1961-1963*, vol. XI, Document No. 348, June 19, 1963, pp. 837-838; Senate Select Committee, *Alleged Assassination Plots*, p. 173.
63. Blight, et al, *Cuba on the Brink*, pp. 224-225.
64. Lechuga, *In the Eye of the Storm*, pp. 139-144.
65. Saul Landau, "Introduction: Asking the Right Questions About Cuba," in Philip Brenner, William LeoGrande, Donna Rich, and Daniel Siegel (1989). *The Cuba Reader: The Making of a Revolutionary Society*. New York: Grove Press, pp. xviii-xix.
66. William Luis, "Exhuming *Lunes de Revolución*," *CR: The New Centennial Review*, vol. 2, No. 2 (Summer 2002), pp. 254-257.
67. "Playboy Interview: Fidel Castro," *Playboy*, January 1967, p. 70.
68. H. Michael Erisman (2000). *Cuba's Foreign Relations in a Post-Soviet World*. Gainesville: University Press of Florida, pp. 42-47.
69. Dobbs, "Why We Should Still Study the Cuban Missile Crisis," p. 4.
70. Blight and Brenner, *Sad and Luminous Days*, Chapters 3 and 4.
71. Quoted in James G. Blight and Janet M. Lang (2005). *The Fog of War: Lessons from the Life of Robert S. McNamara*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, p. 59.
72. Dobbs, *One Minute to Midnight*, pp. 125, 170-177.
73. William Burr and Thomas S. Blanton, eds., "The Submarines of October: U.S. and Soviet Naval Encounters During the Cuban Missile Crisis," National Security Archive Electronic Briefing Book No. 75, October 31, 2002, p. 3; accessed November 18, 2011 at: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB75/index.html>.
74. "Department of Defense Operations during the Cuban Missile Crisis," February 12, 1963, in *CMC Document Set*, Document No. 02925, p. 4.

75. James Hershberg (1995). "Anatomy of a Controversy: Anatoly F. Dobrynin's Meeting With Robert F. Kennedy, Saturday, 27 October 1962," in *Cold War International History Project Bulletin*, No. 5 (Spring), pp. 75, 77-78.
76. "Mikoyan's Mission to Havana," pp. 108, 159.

ABSTRACT

The Missile Crisis Fifty Years Later: What We Should Have Learned

The traditional lessons derived from the 1962 missile crisis were based on major distortions about what actually happened in 1962. A far different picture has emerged from declassified documents and critical oral histories accumulated largely in the last 25 years.

Based on this new information, the article examines the way each of the three countries perceived the origins and resolution of the crisis, and the distinct lessons each derived from the experience. The examination leads to three new lessons: (1) Crises must be prevented because they cannot be managed; (2) adversaries in a crisis must be flexible and communicate with each other in order to reduce the possibility of violent conflict; (3) the use or threat of force is not an appropriate way to reduce the chance of violent conflict. In addition, two general observations emerged: (1) The addition of the Soviet and Cuban perspectives to the traditional understanding of the missile crisis extends the appropriate time frame from 13 days to at least 19 months; (2) the extended time frame leads to an analysis that focuses on the U.S. threat to Cuba's sovereignty as the central problem of the crisis.

RESUMEN

A cincuenta años de la crisis de los misiles: ¿Qué deberíamos haber aprendido?

Las lecciones tradicionales que dejó la crisis de los misiles de 1962 están basadas en una gran distorsión de lo que realmente ocurrió en 1962. La gran cantidad de documentos desclasificados y relatos fundamentales transmitidos verbalmente que se acumularon durante los últimos 25 años cuentan una historia totalmente diferente.

Sobre la base de esta nueva información, el artículo explora la forma en que cada uno de estos tres países percibió el origen y la resolución de la crisis, y las inconfundibles lecciones que resultaron de la experiencia. El análisis lleva a tres nuevas lecciones: 1) las crisis deben ser prevenidas, ya que no pueden ser manejadas; 2) los adversarios en una crisis deben ser flexibles y comunicarse entre sí para reducir las posibilidades de llegar a un conflicto violento; 3) el uso o amenaza de uso de fuerza no es la manera apropiada de reducir las posibilidades de que se desencadene un conflicto violento. Asimismo, surgen dos comentarios generales: 1) la incorporación de las perspectivas soviética y cubana al entendimiento tradicional de la crisis de los misiles prolonga el período de tiempo correspondiente de 13 días a por lo menos 19 meses; 2) este plazo extendido conduce a un análisis que se centra en la amenaza estadounidense a la soberanía de Cuba como el problema central de la crisis.

SUMMARIO

A 50 anos da crise dos mísseis: o que deveríamos ter aprendido?

As lições tradicionais deixadas pela crise dos mísseis de 1962 são baseadas em uma grande distorção do que realmente ocorreu naquele ano. A grande quantidade de documentos desclassificados e de relatos fundamentais transmitidos verbalmente que se acumularam durante os últimos 25 anos contam uma história totalmente diferente.

Tendo como base esta nova informação, o artigo explora a forma como cada um dos três países envolvidos percebeu a origem e a resolução

da crise, e as inconfundíveis lições que resultaram da experiência. A análise nos leva a três novas lições: 1) as crises devem ser prevenidas, já que não podem ser manejadas; 2) os adversários em uma crise devem ser flexíveis e comunicar-se entre si para reduzir as possibilidades de chegar a um conflito violento; 3) o uso ou a ameaça de uso da força não é a maneira apropriada de reduzir as possibilidades de eclosão de um conflito violento. Desse modo, surgem dois comentários em linhas gerais: 1) a incorporação das perspectivas soviética e cubana ao entendimento tradicional da crise dos mísseis prolonga o período de tempo correspondente de 13 dias para, pelo menos, 19 meses; 2) este prazo estendido conduz a uma análise que enfoca a ameaça dos Estados Unidos à soberania de Cuba como o problema central da crise.

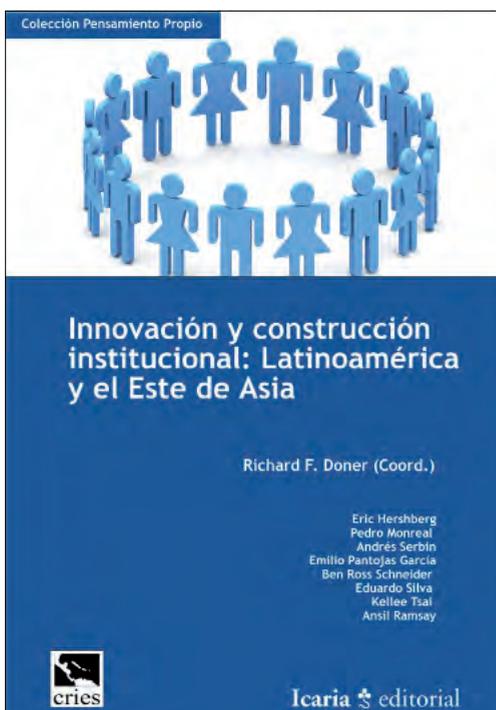
Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia

Richard F. Doner (Coord.) *Innovación y construcción institucional:
Latinoamérica y el Este de Asia.*

Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, 2007. 144 págs.

Las instituciones, sean de naturaleza económica, política o cultural, surgen y evolucionan como producto de las interacciones sociales. Por momentos las instituciones son el resultado de iniciativas deliberadas, mientras que en otras ocasiones surgen más o menos por accidente, consecuencias inintencionadas de conductas que se vuelven rutinarias con el tiempo. Mientras los científicos sociales concuerdan en que las instituciones son determinantes cruciales de los resultados a lo largo de una variedad de dominios de la sociedad, las perspectivas difieren respecto de cuándo anticipar la innovación institucional y cómo predecir la performance de determinadas instituciones con el tiempo.

Para explorar estos temas en profundidad, el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales (SSRC por su sigla en inglés) y la Cátedra del Caribe en la Universidad de la Habana convocaron a un taller en La Habana en junio de 2006 involucrando a alrededor de 30 investigadores con intereses comunes en el papel de las instituciones en la configuración de la vida social, económica y cultural en el mundo contemporáneo. Este volumen consiste de versiones reexaminadas de varias de las contribuciones preparadas para ese taller.



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Cuban-U.S. Relations: The Terrorism Dimension

Carlos Alzugaray and Anthony C.E. Quinton

1. An Issue that Arouses Tension

Combating global transnational terrorism is one of the areas where cooperation ought to be possible between the governments of the United States and Cuba. Both countries define “terrorism” in a similar way, as “premeditated, politically motivated violence perpetrated against non-combatant targets.”¹ Neither government has any interest in seeing a proliferation of terrorist violence against its own government and citizens. Furthermore, notwithstanding the fact that the U.S. Government maintains Cuba in the list of States that Sponsor Terrorism and the Cuban official media continuously denounces the United States as the primary source of state terrorism in the world, there is no concrete evidence that any of the two governments practices or sponsors terrorist tactics against each other today. Yet terrorism remains one of the most contentious

and emotional issues between the two governments. It is a source of continued recrimination, controversy, and angry debate. This paper will examine the background of the issue, and assess what, if anything, can be done to move this issue from the list of unresolved issues onto a new list of areas of cooperation.

Tension arises around the issue because it touches sensitive security concerns for each country. For Cuba, the acts of terrorism the United States supported in the past were directed against Cuba itself, a country with which the United States was not at war. In addition, legacies of earlier U.S. support —e.g., terrorists who were trained and funded by the CIA— haunt current U.S. policy. Wealthy Cuban-American campaign contributors have celebrated former terrorists as heroes. For the United States, the issue relates to concerns about its global role. The United States views itself as the leader of a global war on terrorism, and it perceives that Cuban criticism of U.S. actions undermines both the effort to fight terrorism in general as well as U.S. leadership of that effort. Notably, the first rationale the State Department now provides for including Cuba on the list of list of State Sponsors of Terrorism is that Cuba has been “critical of the U.S. approach to combating international terrorism.”²

The history of the problem goes back to the beginning of the Cuban Revolution, certainly to the 1960s and 1970s. Cubans point to the March 4, 1960 explosion of the French ship *La Coubre* in Havana harbor, which killed an estimated 75 people and left 200 wounded. *La Coubre* carried weapons the Cuban government had bought in Belgium, and Cuba asserted the explosion was the work of U.S. agents. While the validity of neither the Cuban charges nor the U.S. denials has yet been determined, this may have been the first U.S. government-sponsored terrorist attack against Cuba after the triumph of the Revolution. The United States points to Cuba’s acknowledged support for “armed struggle,” insurgent groups, and liberation movements throughout the world, starting as early as 1959 with attempts to overthrow the government of Rafael Trujillo in the Dominican Republic.³ Famously, in the September 1960 “Declaration of Havana” Cuba declared that it is “the duty of oppressed and exploited people to fight for their liberation” and for “every people to make common cause with all other oppressed...peoples.”⁴

2. U.S. Perspective

We tend to forget the kind of terrorism that preoccupied the United States and other governments in the late 1960s and early 1970s in the Western Hemisphere. They were concerned about hostage taking, not roadside bombs, suicide attacks and weapons of mass destruction. Hostage taking in that period had two aspects: the hijacking of aircraft, and the seizure of diplomats and diplomatic missions. The efforts of the United States focused almost entirely on the criminalization of these two terrorist tactics. At the United Nations the United States struggled to persuade the international community that hijackings, the bombing of civilian aircraft and attacks on diplomatic personnel and premises were criminal acts that were not justified by any political cause. The U.S. position was determined by the cases of airplane hijackings that took place in the Middle East, in which U.S. citizens were victims. The perpetrators of these terrorist acts should not, the U. S. argued, be considered freedom fighters or social revolutionaries. They were simply criminals. All governments had an obligation to prosecute these criminals or to extradite them to the country of their nationality. This approach found wide acceptance at the United Nations and in the International Civil Aviation Organization. A series of conventions were adopted in New York and Montreal which outlawed violence, both against diplomatically protected persons and the taking of hostages, and against the unlawful seizure of aircraft and aircraft bombings on the other. As might have been expected, the United States, the principal author and supporter of these conventions, was one of the early ratifiers of these conventions.

Cuba did not sign these protocols, arguing that the only meaningful way to combat terrorism was to condemn all forms, including the type of state terrorism from which it had suffered. At every occasion, Cuba insisted that the condemnation of state terrorism be an integral part of any anti-terrorism agreement and took it as a question of principle that without that, it could not support, approve or ratify the documents prepared by the United States and supported by U.S. allies. One reason for Cuba's position was the Cuban government's strong suspicion that the U.S. government had instigated many of the terrorist acts committed against Cuban nationals and diplomats. Still, in 1998 Cuba acceded to the convention protecting diplomats

and in 2001 to the conventions protecting civil aviation. Cuba today is a party to all the international counter-terrorist conventions, although it, like the United States and many other states, has resisted the language of the conventions which calls for compulsory jurisdiction for the International Court of Justice.

In the 1968-1972 period, the United States was particularly concerned about the approximately 87 planes hijacked to Cuba by mentally unstable individuals, criminals, or individuals with radical political agendas. Some of these individuals returned to the United States and were prosecuted, but many more remained hidden from public view in Cuba. As a result of this spate of hijackings Cuba and the United States did sign an anti-hijacking agreement in 1973 which provided for the usual “prosecute or extradite” language of international conventions. The Cuban government suspended the agreement in October 1976 after a bomb exploded on a Cubana civilian airliner, shortly after it took off from Barbados. While the Cuban government blamed the CIA for complicity in the bombing, which killed all 73 people on board, it gave assurances through a unilateral declaration that Cuba would continue to abide by the terms of the agreement, which is a promise the Cuban government has honored.

From the U.S. perspective, the problem of airplane hijacking was exacerbated in the 1970s by the increase in terrorist attacks against U.S. diplomats and diplomatic missions. Four U.S. ambassadors—in Guatemala, Sudan, Lebanon and Afghanistan—were taken hostage and murdered. Another, Diego Asencio, was held for 61 days in the Dominican Republic’s embassy in Bogota. In 1980, after a group from the M-19 Colombian guerrilla organization took several ambassadors hostage, the hostage-takers eventually found refuge in Cuba as part of a complicated deal negotiated with the Colombian government. The apparent willingness of the Cuban government to grant safe haven to “terrorists,” even though it was at the request of the Colombian government, provided the ostensible reason in March 1982 for adding Cuba to the U.S. State Department list of state sponsors of terrorism.

The state sponsors of terrorism list was created in 1979 at the instigation of the U.S. Congress, which sought to impose heavy penalties on states that were deemed to be complicit with

international terrorist movements. Inclusion on the state sponsors list —at the time it also included North Korea, Libya, Iran and Syria— was a way of expressing disapproval of international behavior that the Clinton Administration subsequently categorized as that of “rogue” states. The basis for listing Cuba had several components, many of which were not explicitly stated at the time of the listing. There is no doubt that the legacy of hijackings and the refusal to prosecute the hijackers played a role. So did the Cuban relationship with the M-19 in Columbia. However, an unstated but perhaps more relevant cause was the emerging relationship of the government in Havana with the Sandinista Revolution in Nicaragua, and with the on-going guerrilla movement led by the FMLN in El Salvador. The Reagan administration was preoccupied with the fear of communist dominos falling in Central America. It saw Cuban support for these revolutionary movements, which sometimes used violent, some might say terrorist tactics, as ample justification for designating Cuba as a state supporter of terrorism.

Significantly, the Reagan Administration had made it clear in early 1981 that combating terrorism would be its central foreign policy, replacing what it saw as the feeble and naïve emphasis on human rights of the outgoing Carter administration. To Reagan and his closest associates in the White House and the CIA, the Soviet Union was the master hand behind international terrorism, and Cuba was the instrument of Soviet expansionism. The fact that hostage taking, bombings and assassinations had been part of the tactical arsenal of the Central American revolutionaries only added to the conviction that Cuba must be deterred from and punished for its support. Placing Cuba on the list as a state supporter was one tactic in achieving that goal, although no concrete evidence could be shown that Cuba had instigated those acts or that it had advised or financed those groups in concrete acts of terrorism against American citizens. (Ironically, it was the Reagan administration that covertly supported Central American groups engaged in acts of terrorism. Such support included a CIA-funded terrorist manual which provided instructions for murdering Nicaraguan government officials.⁵ In fact, “contra” bands executed two Cuban teachers who had been working in the Nicaraguan countryside as part of the cooperation agreement between the two governments.)

The listing of Cuba as state supporter also played well to a select domestic audience. Cuban exiles in Florida were an important constituency for the Republicans. They had overwhelmingly supported Reagan in the 1980 elections, and they expected him to take action to undermine the Cuban regime. From their perspective Reagan had done too little to ratchet up pressure on Cuba beyond revoking in June 1982 the Carter executive order that had removed many restrictions on travel to Cuba.

When a country is placed on the list, several important consequences follow which go far beyond the field of international terrorism. Placement prohibits the United States from shipping weapons and providing economic assistance to the designated country. It also requires the United States to oppose loans by the World Bank and other IFIs and to set other trade related sanctions limiting the ability of American citizens to do business with the designated state. Particularly draconian were the provisions against banking transactions which were subsequently codified in the Patriot Act, although at the time, and for other reasons, Cuba could not benefit from any of these activities.

How does the United States government continue to justify the continued inclusion of Cuba on the state sponsors list, given the facts that Cuba is now a party to all the relevant international conventions, has not provided safe haven to any international hijackers for almost 40 years, and has tightened its own airport security, as even the State Department's own reports acknowledge? The current listing rests largely on the charge that Cuba provides safe haven and "ideological support" to members of organizations that the United States has designed terrorist groups, the FARC, the M-19, the ELN and the Spanish Basque group ETA. The fact that the Spanish government has posed no objection to the safe haven for ETA members has carried no weight in Washington policy circles.

3. Cuban Perspective

From the Cuban perspective the acts of terrorism committed by U.S. agents, or by agents whom U.S. agencies sponsored, encouraged

or harbored, were far more serious than Cuba's alleged support for international hijackers or its granting of safe haven to people who allegedly committed terrorist acts in third countries. The Cuban government holds the U.S. government responsible for these past operations, just as the United States holds Cuba responsible for its failure to bring "terrorist" criminals to Justice.

It is now evident from publicly available documents that several U.S. plans to overthrow the Cuban government included the use of terrorist tactics. The March 1960 project that President Dwight D. Eisenhower approved two weeks after the La Coubre incident involved the training of Cuban exiles to commit violent acts inside Cuban territory against civilian targets. Prior to the Bay of Pigs invasion, the CIA trained and commanded pilots who bombed civilian airfields and areas inhabited by peaceful citizens, causing numerous deaths. Terrorists who were supported and/or directed by the U.S. government carried out similar attacks as part of Operation Mongoose in 1962, and in 1963 under the guise of being "autonomous." Finally, according to a 1967 CIA Inspector General's Report and subsequent hearings by the Church Committee in the U.S. Senate, the U.S. government attempted to assassinate Fidel Castro, Raúl Castro and Che Guevara on several occasions from 1961 to 1966.⁶

Cuban diplomats also were victims of terrorist acts in the 1970s and early 1980s. Three of them were murdered: in Montreal, Lisbon and New York. Two Cuban officials working in their Buenos Aires embassy were "disappeared" after being kidnapped in 1976. Several other Cuban citizens and representatives were wounded in assassination attempts in Mexico and other countries.

The single worst terrorist act took place in 1976 off the coast of Barbados, when terrorists bombed a Cuban civilian airliner killing all 73 persons on board, the majority of whom were Cuban. Two well-known terrorists with links to the U.S. intelligence agencies were involved in this action: Luis Posada Carriles and Orlando Bosch.

After the Bay of Pigs invasion, Posada Carriles received further training from U.S. Army Intelligence and then from the CIA. He formally worked for the agency from 1965 to 1967 when he became chief of counterintelligence for Venezuela's secret police agency,

Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP). But he remained on the CIA's payroll until February 1976, and continued to provide unsolicited intelligence afterwards. Convicted of planning the airliner bombing, Posada Carriles "escaped" from a Venezuelan prison in 1985 and went to El Salvador, where he worked with U.S. intelligence operatives training anti-Sandinista "contra" commandos in the use of explosives. Subsequently he was convicted in Panama for endangering public safety (he was arrested with a car full of C-4 explosives that he intended to use to blow up a university building in which Fidel Castro was speaking to students). But outgoing Panamanian President Mireya Moscoso pardoned Posada Carriles and his accomplices after they served only four years of their sentence.

Barred from entering the United States because he was on a terrorist watch list, Posada Carriles still managed to gain entry with the help of Cuban American National Foundation officials. Though the Immigration and Customs Enforcement (ICE) did try to deport Posada Carriles, it claims no country was willing to accept him. The Bush Administration rejected Venezuelan demands that he be extradited—even though the United States and Venezuela have an extradition treaty that remains in force—claiming that he would be tortured if returned to Venezuela. Subsequently he was arrested on immigration violations, and tried on charges that he had provided false information on his immigration application. In early April of this year a Texas jury acquitted him, despite the US Department of Justice's clear acknowledgement of Posada Carriles' involvement in acts of terrorism and the evident misrepresentations in his immigration file.

Another terrorist-related issue that affects the Cuban-U.S. relationship is the case of five Cuban agents that Havana had infiltrated into American territory in the mid-1990s, to obtain information about terrorist activities planned against Cuba by Cuban-American extremists. One way Cuba was able to survive the collapse of the socialist trading bloc (CMEA) around which its economy had been organized, and the tightening of U.S. trade sanctions under the 1992 Cuban Democracy Act, was to invite foreign investment and to re-develop its tourist sector. These became prime targets for the

terrorists who wanted to discourage both investment and tourism in Cuba. In 1995 and 1996 planes from Brothers to the Rescue, an organization headed by a Cuban American who admitted committing terrorist acts against Cuba in the 1960s, illegally dropped pamphlets and trinkets over Havana. Cuban security forces had to assume—as would any responsible defense agency in the world—that at some point the former terrorist might drop something on Havana more harmful than pamphlets. Despite numerous requests to U.S. agencies and even to the White House, nothing was done to stop the illegal flights by Brothers to the Rescue. Then in 1997 terrorists bombed several hotels in Havana. In one of these bombing incidents an Italian tourist was killed. Cuba was able to apprehend at least one of the culprits, who identified the Cuban-American provocateur who hired him.

Cuba had been (and continues to be) unsuccessful in obtaining the cooperation of U.S. law enforcement authorities in preventing terrorist acts, even though it had cooperated with U.S. law enforcement agencies against terrorist groups in the past. In 1984, for example, Cuba provided information to the U.S. Secret Service that prevented a planned assassination of President Ronald Reagan. In this particular case, the Cuban government assessed that the U.S. intelligence community knew about the existence of Cuban agents trying to infiltrate Cuban-American terrorist networks, that it understood why that was necessary, and that it opted to look the other way. Indeed, when the Clinton Administration requested information from Cuba about terrorist networks in South Florida, Cuban authorities invited FBI agents to Cuba and handed them a trove of information. Instead of using the information to go after terrorists, though, the FBI used the data to confirm their suspicions about the presence of Cuban agents in the United States, whom they then arrested. Their trials, held with extraordinary prejudice in Miami, led to sentences that ranged from 15 years to two life terms. Cuba has demanded its five agents released and returned to Cuba. They have been in prison for 13 years already, far longer than would be required for their one real crime, failing to register as the agent of a foreign government.

4. Steps Toward Cooperation

Against this background what, if anything, can be done? First we should focus on the current reality, instead of repeatedly revisiting the history of the 1960s, 1970s and 1980s. That was a period when the United States actively sought to overthrow the Cuban regime, and when the Cuban Revolution actively sought to support revolutionary groups in Latin America and Africa, some of whom might legitimately be criticized for using terrorist methods, although no hard evidence exists that Cuba trained those groups to use terrorist tactics or encouraged them to engage in terrorism.

The current reality is that Cuba ceased supporting non-state groups engaged in armed struggle at least twenty years ago. The United States no longer provides direct support to individuals or groups that engage in terrorist acts against Cuba, even though it maintains an official policy of seeking regime change in Cuba. Despite the fact that the 1973 anti-hijacking accord is not operative, airline hijacking is virtually an insignificant problem for both countries. Notably, when hijackings started again in the 1980s, both governments were able to stop them. Cuba's willingness to extradite a Cuban-born hijacker to the United States in October 1980 was a very dissuasive measure. While the United States has not extradited any criminals who have hijacked Cuban boats and planes since 1980, it has had a policy since 1995 of returning to Cuba people it has picked up in the Straits of Florida or the Caribbean.

Second, any discussions about terrorism between the two governments must be based on mutual respect and equality—neither country should ask the other to undertake any action unilaterally—and the discussions must be undertaken without preconditions. However, such discussions can proceed meaningfully only if the United States acts unilaterally to remove Cuba from the list of state sponsors of terrorism. This unilateral action would not be a response to Cuba's demands; it would be a recognition of the reality that Cuba is not a state sponsor of terrorism. It is in the interest of the United States to assure that its assessments are accurate, in order to maintain the integrity of charges it makes against real transgressors. Moreover, the current designation has created problems for the United States with allies whose embassies and companies in Cuba have run into problems because of banking restrictions on listed countries.

Third, several small and feasible steps could help to reduce tensions and make discussions about cooperation on fighting terrorism more productive. We suggest the following:

- Organize an academic conference on the subject of alleged Cuban and US support for terrorism. It would be modeled after the “critical oral history” conferences about the Playa Giron (Bay of Pigs) invasion and the October (Cuban Missile) Crisis, with participation by government officials, former officials, and academic experts, and with the declassification of the documentary record.
- A joint review of the various cases of criminals, hijackers and hostage takers who have been given safe haven in Cuba and the United States might begin to remove some of the baggage of the past. The case of Posada Carriles and other fugitives of Cuban justice could also be subject of this review. Some fugitives may be dead, some may have left Cuba or the United States, and others may be in detention. But a mutual offer by both governments to review these cases would help to clear the air. A token expulsion or extradition of one or more of these alleged terrorists might also make a difference.
- The Interest Sections in both capitals should explore with the respective governments specific steps which each might take in terms of information/intelligence-sharing focused in a very limited way on international, transnational terrorism. Visits, at the invitation of the Cuban government, to Havana by Department of Homeland Security or FBI representatives to engage in a dialogue on areas of possible collaboration could also be productive. Reciprocal invitations to Washington of competent Cuban authorities would be equally useful. On the United States side further efforts might also be made to investigate the cases of alleged anti-Castro terrorists in the United States, particularly the case of the assassin of a Cuban UN diplomat who was murdered in 1980.
- Goodwill efforts by both governments to use their influence to restrict or counsel against violent terrorist acts would be

constructive. One goal of these efforts would be a joint accord in which both parties declare unambiguously their opposition to all kinds of terrorist actions, and their commitment not to organize, conduct, or condone terrorist actions against the other country. In addition they might agree to negotiate and eventually sign an agreement to combat terrorism. The statement would also indicate that both parties prefer to leave them behind past events, and they agree not to take such actions in the future.

To be sure, the discussion of such sensitive issues would have to take place on a highly confidential basis. Realism requires one to acknowledge that even these limited preliminary steps will be difficult given the emotions, convictions and long-standing positions on both sides. However, that is no reason not to try.

NOTES

1. U.S. Department of State, Office of the Coordinator for Counterterrorism, *Country Reports on Terrorism 2009*, August 5, 2010, p. 289.
2. *Country Reports on Terrorism 2009*, p. 191.
3. James G. Blight, Bruce J. Allyn and David Welch (2002). *Cuba on the Brink: Castro, the Missile Crisis, and the Soviet Collapse*, enlarged paperback edition. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, pp. 230-235.
4. "First Declaration of Havana, September 2, 1960," in *Cuban Revolution Reader: A Documentary History of 40 Key Moments of the Cuban Revolution*, ed. Julio García Luis (2001). Melbourne: Ocean Press, p. 51. The declaration was a response to a U.S.-sponsored OAS resolution in San José, Costa Rica that declared "no American state may intervene" in another to impose its "political, economic or social principles." While Cuba has acknowledged support for some revolutionary movements, it also asserts that there were independent Cuban groups over which the Cuban government did have control that engaged in actions attributed to Cuba. See Jorge I. Domínguez

(1989). *To Make the World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 117-118.

5. Joel Brinkley, "Democrats Assail C.I.A. Primer for Latin Rebels," *New York Times*, October 18, 1984.
6. CIA Inspector General, "Report on Plots to Assassinate Fidel Castro," May 23, 1967; CIA "JFK" Series, National Archives and Records Administration, Record No. 104-10213-10101; Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, *Alleged Assassinations Plots Involving Foreign Leaders*, An Interim Report, no. 94-465, U.S. Senate, 94th Cong., 1st Sess., 20 November 1975.

ABSTRACT

Cuban-U.S. Relations: The Terrorism Dimension

The governments of Cuba and the United States remain deeply divided on many issues, but the struggle against transnational terrorism is one area where there is a congruence of interests and the possibility of a more productive and collaborative relationship. Both countries strongly oppose international terrorism and are parties to the major international conventions condemning it. However, the history of past United States support for acts of terrorism against Cuba, the on-going imprisonment of five Cuban citizens in the United States, Cuba's support for revolutionary movements in Latin America and its shelter to some individuals involved in terrorist acts remain important negative factors in determining how the two countries view this issue. The authors argue that the time has come to end Cuba's listing by the United States as a state sponsor of terrorism and for the two governments to explore ways in which they might work together in combatting this global threat to international security.

RESUMEN

Relaciones entre Cuba y los Estados Unidos: La dimensión del terrorismo

Los gobiernos de Cuba y los Estados Unidos se mantienen profundamente divididos sobre muchas cuestiones, pero la lucha contra el

terrorismo transnacional es una área en la que confluyen sus intereses y existen posibilidades de mantener una relación más productiva y colaborativa. Ambos países se oponen fuertemente al terrorismo internacional y han suscripto las principales convenciones internacionales que lo condenan. Sin embargo, el apoyo en el pasado de Estados Unidos a actos de terrorismo contra Cuba, el encarcelamiento actual de cinco ciudadanos cubanos en Estados Unidos, el apoyo de Cuba a movimientos revolucionarios en América Latina y el asilo brindado por Cuba a ciertos individuos involucrados en actos terroristas siguen influyendo negativamente en la perspectiva que tienen ambos países sobre este tema. Los autores plantean que ha llegado el momento de que Estados Unidos saque a Cuba de la lista de estados que promueven el terrorismo y de que los dos gobiernos analicen las posibilidades que tienen de trabajar juntos para combatir esta amenaza a la seguridad internacional

SUMMARIO

Relações entre Cuba e os Estados Unidos: A dimensão do terrorismo

Os governos de Cuba e dos Estados Unidos se mantêm profundamente divididos sobre muitas questões, mas a luta contra o terrorismo transnacional é uma área na qual seus interesses confluem. Desse modo, existem possibilidades de estabelecer uma relação mais produtiva e de colaboração. Os dois países se opõem fortemente ao terrorismo internacional e subscreveram as principais convenções internacionais que o condenam. No entanto, o apoio que os Estados Unidos deram no passado a ações terroristas contra Cuba, a atual prisão de cinco cidadãos cubanos nos Estados Unidos, o apoio de Cuba a movimentos revolucionários na América Latina e o asilo oferecido por Cuba a certos indivíduos envolvidos em atos de terrorismo continuam influenciando negativamente nas perspectivas de ambos os países sobre este assunto. Para os autores deste artigo, já é hora de que os Estados Unidos retirem Cuba da lista de Estados que promovem o terrorismo e de que os dois governos analisem as possibilidades de trabalhar juntos para combater esta ameaça à segurança internacional.



Cuba as a Beneficiary of International Development Assistance*

Richard E. Feinberg

Cuba has been a well-publicized donor of international development assistance, sending its skilled medical, sports, and cultural personnel around the developing world. Much less known is Cuba's experience as a recipient of foreign assistance. To begin to fill this gap, this chapter examines the Cuban programs of the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) countries and of a leading non-governmental organization, Oxfam. The assessment draws on interviews with donor resident representatives in Cuba.

There are several reasons for the poverty of research on foreign aid in Cuba. The programs are relatively small and the Cuban government chooses not to publicize them. Visiting scholars must receive special 'academic' visas to conduct interviews and field visits, and even officials of foreign governments and aid agencies must formally request permission in advance to visit project sites.

In the United States, the debate over foreign assistance to Cuba is highly politicized. Vocal opponents of the Castro government argue that any resource flows are likely to sustain the regime and therefore are nefarious and counter-productive unless they directly empower the regime's political opponents.¹ However, the dilemma of whether to provide aid in the context of an authoritarian state is not confined to Cuba. The conventional response, imbedded in U S foreign assistance legislation, is to maintain flows that directly benefit the poor majority. To deny relief to the poor would serve only to compound their misery, even if a portion of the assistance inevitably leaks to the benefit of the incumbent regime. Moreover, even in an authoritarian context, it may be possible to strengthen institutions and civil society organizations, including some not frontally opposed to the government, that in the future could be the seeds of a more democratic polity.

This review of existing donor programs, however preliminary, is suggestive of some of the pitfalls, as well as of the possibilities, that bilateral and multilateral agencies confront in Cuba. These findings could also usefully inform the future work of non-governmental organizations as they take a closer look at Cuba in the light of its economic reform process. In the event that the USAID's Cuba program is reframed to focus more on conventional development assistance, it will want to benefit from the experience of other donors. Various United Nations agencies are already engaged in Cuba. Should the international financial institutions, particularly the IMF and World Bank, begin to work in Cuba—as this paper will advocate—they will want to consult with other donors, bilateral and multilateral, who have garnered practical, on-the-ground experience.

The OECD countries (excluding the United States) committed \$144 million in official development assistance to Cuba during 2008-2009 (Table 3.1). Among the bilateral donors, Spain, under a social democratic government, stands out as by far the largest bilateral actor, accounting for \$87 million during the biennial. Canada as well as Switzerland, Belgium and Japan were also active. In addition, institutions of the European Commission, following the decision to re-engage in Cuba in 2008, committed \$49 million in 2009. In comparison to the size of the Cuban economy, with a GDP estimated

at \$45 billion, these are modest authorizations. We should not expect them to have a large, direct impact on overall Cuban economic development. But such projects may affect their local partner institutions and make a difference in the lives of the beneficiaries, and successful pilot projects may be scaled up for more powerful impacts—as we shall see.

Table 3.1. Donor Commitments to Cuba, 2008-2009
(US\$ millions)

| | 2008 | 2008 |
|-----------------------|------|-------|
| DAC Bilateral* | 74.6 | 69.7 |
| Spain | 45.8 | 41.3 |
| Canada | 3.7 | 6.0 |
| EU Institutions | 0 | 48.9 |
| DAC Total | 74.6 | 118.6 |

*Excluding the United States

Source: OECD Statistics – Creditor Reporting System

This section will now assess the Cuban context within which international cooperation agencies must operate; there should be no illusions that Havana is an easy posting. The motivations driving the main OECD donors—Canada, Spain, the European Commission—will then be discussed, followed by a survey of the priorities of each of their development programs. Present in Cuba for over 15 years, Oxfam’s initiatives are also touched upon. Looking forward, the section concludes with “lessons learned” for application to future international cooperation endeavors in Cuba.

Constraints on Cooperation

Uniformly, OECD cooperation experts report that Cuba is an unusually demanding environment within which to work. The constraints are political, procedural, and cultural as well as practical.

Far from instinctively welcoming foreign assistance, many Cuban Uniformly, OECD officials view offers of cooperation from Western donors with suspicion. Is there a “hidden agenda”? To unravel Cuban socialism and report that Cuba is an implant Western-style free-market capitalism? To gather information in order to compromise Cuban intelligence? To bolster individual dissidents, non-governmental organizations, and other non-state actors intent on subverting the authority of the Cuban state and the Cuban Communist Party?² For decades, the Cuban state has lived under a permanent “high alert” status, and some officials fear and cultural as well as that offers of foreign aid are but a Trojan Horse whose real intent is to breach national security. “Many Cuban officials see donors as instruments of the enemy,” remarked one senior donor representative.

From its birth, the Cuban revolution elevated politics high above economics. What other government would place an Argentine medical doctor, Ernesto “Che” Guevara, at the head of its central bank and czar of its economy?³ Fidel Castro (more than his younger brother, Raul) was renowned for making decisions based upon the requisites of political power and ideology rather than economic productivity; it was Fidel who reversed the economic reforms of the 1990s, despite their tangible economic benefits for the population, when he feared they threatened his political project. The architecture of the iconic Plaza de la Revolucion in central Havana is a powerful visualization of regime priorities. At the head of the massive square is a towering column honoring independence hero and martyr, Jose Marti. Surrounding the square are rectangle government buildings housing the ministries of defense, internal security, and communications. Very large outlines of the faces of the guerrilla commanders “Che” Guevara and Camilo Cienfuegos—dramatically lighted at night—are grafted upon two of the otherwise drab state buildings. The Cuban Communist Party’s powerful political bureau is housed just off the square. Hidden away to the side is the Ministry of Economy and Planning.

A regime that has so radically privileged politics above economics, its own state security above firm productivity or consumer welfare, makes for an usually difficult partner for international donors. As one

seasoned aid officer offered, “Cuba prefers to forfeit money rather than to lose status or control.”

Donors stationed in Cuba speak of the need to work especially hard to build constructive relationships with Cuban officials. This goes beyond the normal confidence-building required in development assistance, where donors and recipients strive to build a degree of mutual respect and to forge a work agenda of shared goals. In Cuba, donors have to first establish that their true purpose is not to undermine and eventually destroy the recipient state! As it is inherently difficult to disprove ulterior motives, this process of overcoming distrust takes time, and remains vulnerable to sudden setbacks should some untoward event appear to re-confirm initial suspicions—or be made to appear to do so. Resident representatives report having to build credibility both for their institutions and themselves—and of having their bone fides repeatedly tested by their Cuban counterparts.

To gain the confidence of Cuban officials, donors must be willing to work within the priorities established by the Cuban state, and in areas that Cuban officials consider “non-sensitive.” Under President Raul Castro, a top priority is reducing dependency on agricultural imports; consequently, many donor projects are clustering around food production for local consumption (Table 3.2). Energy efficiency, the environment and climate change, including mitigation and adaptation (in anticipation of rising seas and yet more dangerous hurricanes), have also been open to international collaboration, as have been the restoration of Old Havana (Havana Vieja) and polluted Havana Bay and to promote their conversion into an attractive international tourist destination. Western donors are less present or entirely absent in more sensitive areas such as monetary and exchange-rate policies, fiscal (tax and expenditure) policies, industrial and energy planning, or the telecommunications and transportation sectors—not to mention such governance issues as state-party relations as they intersect with economic policymaking and implementation. Social sectors including health, education, and culture—where Cuba has excelled and donors are often focused—can be open to international cooperation but on a selective case-by-case basis, where the Cuban government carefully vets donor proposals for their fit with national policy guidelines and financial needs. In general terms, the Cuban

government, at least to date, has been more comfortable with project-level rather than broader programmatic assistance.

Donors also report frustration with the onerous, time-consuming bureaucratic procedures and mechanisms for project approval and implementation. To begin, projects require identification of an interested local partner, which can be an official agency or a non-governmental organization. Then approval may be required by a number of central ministries, including the Ministry of Foreign Commerce and Investment (MINCEX)—the central national counterpart authority for international cooperation; the Ministry of Economy and Planning (MEP)—to assure consistency with its one-year and five-year plans' allocation of resources; the ministries of the armed forces (FAR) and internal security (MININT)—for security screening; the Ministry of Foreign Affairs (MINREX); the relevant line ministry or ministries, such as agriculture or the environment; and then again with officials at the provincial and municipal levels. Approvals may also be required by relevant policy institutes (generally linked to government agencies) and non-state entities, such as farmers' and women's associations. With so many veto points, approval of projects is far from assured. As projects move into the implementation stage, donors advise taking the initiative in orchestrating collaboration among the various Cuban oversight entities, themselves often suffering from bureaucratic fragmentation. With some disappointment, donors comment that some Cubans too often appear more interested in the resource transfer aspect than in the knowledge and training components of projects. In a society suffering from acute resource scarcity, not surprisingly communities focus intensely on acquiring equipment and supplies for their productive enterprises and vital social services. As one Cuban official expressed his nation's priorities, only half in jest, "More capital would be very useful—and experience as well." To contain this Cuban preference, the United Nations Development Program (UNDP) has had to specify a limit on the percentage of resources that could be used for equipment (as opposed to technical assistance) without special authorization.

When assessing donor-recipient relations in the Cuban context, it is wise to keep in mind that Cubans have viewed themselves in

the international context as donors to less developed countries (donors not in the sense of meeting the formal definition of below market priced “official development assistance,” as the Cubans sell their services, but rather in the sense of being the benefactor in the transaction).⁴ Cuban professionals—medical personnel as well as cultural and athletic experts—are active worldwide in providing direct services to consumers as well as assisting governments in the strategic design of national programs (e.g., of the national health systems in Haiti and Timor-Leste) Cuba’s sophisticated and oft-tested disaster response programs are considered state-of-the-art and attract visits by civil defense authorities from other countries.⁵ In response to the earthquake in Haiti, Venezuela and Brazil funded Cuban disaster assistance.

Cuba’s assistance and exchange programs serve several diplomatic objectives: strengthening bilateral relations, earning foreign exchange, and as mechanisms of “soft diplomacy,” demonstrating Cuban technological prowess and international solidarity.⁶ Furthermore, many Cubans vividly recall their participation in Cuban expeditionary forces in successfully assisting allied forces in African wars in the 1970s and 1980s. In light of these emotionally charged experiences, being reclassified—downgraded—from “donor” to “recipient” requires a dramatic psychological readjustment for Cubans, making for a difficult emotional environment even for those international development institutions accustomed to routine donor-recipient tensions.

Donors typically characterize Cubans as being enormously “proud”—proud of their national accomplishments (including resisting extraordinarily punishing external pressures), proud of their diversified “rainbow” ethnicity and vibrant cultures, and proud of their socialist egalitarianism, however corroded in recent years. Some of this “pride” may be a useful cover for refusing unwelcome advice or intrusions. Some of it reflects the stubbornness of an aging elite and a stifling bureaucracy resistant to change and not wanting to admit the errors of past policies. Donors that fail to take into account Cuban pride—national and personal—do so at their peril.

Finally, donors recount their many problems with gathering the basic physical materials for their projects, whether due to local shortages,

delays at customs, or foreign-exchange barriers. If central ministries withhold foreign exchange, project timetables suffer. On the other hand, the Cuban government agencies provide most of the local project staff, generally well prepared and committed to development. Nationals carry the advantages of familiarity with the local terrain, facilitating interactions with the Cuban bureaucracies as well as with the beneficiaries. They also cost considerably less than expatriate staff or international consultants.

Bilateral and Multilateral Donor Programs

The following survey of the development programs of Canada, Spain, the European Commission, the United Nations agencies, Oxfam, and also Brazil (discussed earlier) illustrates the main thrusts of donor efforts in Cuba. This brief overview will allow us to draw some preliminary conclusions about pitfalls and potential advantages that the Cuban country context presents for internationally-assisted development projects. (Project purposes are summarized on Table 3.2)

Table 3.2. Donor Projects in Cuba by Purpose

| | Agriculture | Local Development | Environment | Humanitarian Relief | Education, Culture | Macroeconomic Policy | Other Technical Assistance |
|---------------------|-------------|-------------------|-------------|---------------------|--------------------|----------------------|----------------------------|
| Spain | * | * | * | * | * | | |
| Canada | * | * | * | * | * | * | * |
| European Commission | * | * | * | * | * | | * |
| Brazil | * | | * | | * | | * |
| Oxfam | * | * | * | * | | | |

Canada

Canada has made considerable progress, over many years, in building working relations with the Cuban state. Although bilateral relations have had their ups and downs over the decades, Canada and Mexico were

the only two countries in the Western Hemisphere that did not break relations with Cuba after the 1959 revolution. For Canadian diplomats, relations with Cuba offer a golden opportunity to differentiate their foreign policy from the United States on an issue that does not upset core bilateral or NATO relations; a differentiation that pleases many Canadian foreign service professionals and citizens on the political left. Canada has paid special attention to Cuba during the rule of the center-left Liberal Party, although during Conservative Party rule Canada has remained engaged; it fell to Tory Prime Minister John Diefenbaker to recognize the post-revolutionary government in Havana.⁷

Canadian policy also obeys commercial motives: to gain an early beachhead that will bear fruit as the Cuban economy gradually grows and opens to international trade and investment (With a touch of sarcasm, Canadians regularly laud U S economic sanctions as inadvertently giving Canada first-mover advantage on the island). The Canadian energy and mining company, Sherritt International, has regularly gained access to the rich Cuban nickel deposits (confiscated from the economic sanctions as Louisiana-based firm Freeport Sulphur in 1960) to supply its smelting operation in Alberta, and has garnered additional concessions in petroleum and gas production and electric power generation.⁸ A range of Canadian firms export a modest \$500 million in merchandise per year, in products ranging from sulfur, potash and wheat to mining machinery, vehicle parts, and used clothing. Of greater impact, many Canadian wage earners enjoy inexpensive winter escapes to all-inclusive resorts on legendary Varadero Beach; 945,000 Canadians visited Cuba in 2010, making for the largest single national contingent of tourists.

Canada places priority on its relations with Cuba, as signaled by the appointment of a senior diplomat, Matthew Levin, as ambassador. Levin is a visible presence who engages actively in a variety of Cuban venues, advancing Canadian commercial interests while not fearing to engage the government on issues of human rights and economic reform.

Similarly, the Canadian International Development Agency (CIDA) pushes the envelope in Cuba by seeking to engage in governance issues and even policy dialogue, albeit on less sensitive “second tier” issues. In earlier years, Ottawa’s Carlton University partnered with the University of Havana in offering masters degrees in economics

(however, roughly half of the Carlton graduates have emigrated from Cuba while many of the remaining are teachers of economics but few have entered government; one alumnus, Jorge Mario Sanchez Egozcue, is a leading economist at the influential, reform-minded Center for the Study of the Cuban Economy [CEEC], University of Havana). One senior Canadian diplomat asserts that CIDA-supported educational programs have built “networks of engagement and exchange which provide channels for positive influence on policy-making and program design.”

Today, CIDA finances vocational training in sectors of interest to Canadian investors, including mining and energy, and has provided modest training in trade facilitation and foreign investment to MINCEX. Notably, CIDA has engaged the Cuban comptroller’s office with a training program on modern auditing methods, drawing on both Canadian and Latin American expert consultants, that seeks to promote transparency and accountability of governance systems and that hopes to train up to 6000 auditors.⁹ Training on international certification standards on products, including certified-organic produce, will help Cuban enterprises, including private and cooperative farmers, to access international markets CIDA also supports agricultural modernization and access to water and sanitation in the poorer eastern provinces.

In a comprehensive review of \$85 million in Canadian development assistance to Cuba from 1994-2008, Canada’s foremost academic expert on the Cuban economy, Archibald Ritter, concluded: “Although difficult to quantify, there have been significant benefits for the Cuba people from CIDA’s assistance programs.” He cautioned, however, that “projects in support of public administration, the quality of training in economics, and economic policy-making will have important benefits in the long run, although short-term benefits are hard to detect .”¹⁰

Spain

For reasons of history and culture, Spain enjoys a special relationship with Cuba Spain devastated the island following the initial “encounter,” when the first generation of Conquistadors liquidated

the native population, and again as Spanish troops reacted with ferocious brutality during the 19th century independence wars. Nevertheless, Cubans harbor deep respect for their ethnic, linguistic and spiritual heritage, and waves of Spanish migrants continued to reach Cuban shores until the 1959 revolution.¹¹ The father of Fidel Castro departed Galicia, Spain, as a military conscript as late as the 1890s. As with Canada, Spanish engagement with Cuba has been especially intense when the center-left Socialist Workers Party has been in power in Madrid and for rather similar reasons: good relations with Cuba is a means to differentiate foreign policy from the United States and please the left within the ruling party without irritating Washington on core issues. The Spanish business community has benefited directly, as Cuba has given Spanish firms preferential access to its growing tourism industry and the Spanish energy company Repsol has been awarded off-shore drilling rights. 130,000 Spanish tourists enjoyed “sol y mar” (sun and surf) in Cuba in 2009, making Spain the island’s third biggest source of tourism.

During 2007-2009, Spain committed €57 million spread rather widely: €24.5 million for emergency relief, €9.8 million for agriculture, €4 million for the environment, €3.5 million for culture, €2 million for education and university research, and €1.1 million on health.¹² Interestingly, the Spanish international development cooperation agency (AECID) engages many of its national NGOs as well as provincial governments in its Cuba programs.

As with many donors, Spain focuses its rural development programs on the poorer eastern provinces, and specifically on cooperatives producing for local consumption. AECID seeks engagement with a wide range of stakeholders, including municipalities, the Cuban Women’s Federation, and the National Association of Small-scale Farmers (ANAP). AECID’s environmental efforts include the promotion of renewable energy in Cuba’s southeast in collaboration with CUBASOLAR, a national organization that promotes renewables. At the level of elementary education, AECID supports programs of school building renovation and teacher training. In health care, the Spanish aid agency provides computers and other equipment to the National Health System, and supports educational programs on nutrition and sex education.

A number of Spanish educational institutions, led by the Universidad de Cadiz (the historic city of Spanish colonialism in the Americas), maintain intense relationships with counterpart universities in Cuba. AECID's Program of Inter-University Cooperation (PCI) has authorized 175 projects with a budget of €6.6 million since 2007.¹³ To build enduring inter-university relationships, Spain finances joint research projects and short-term workshops undertaken by Spanish and Cuban faculty. In addition, Spain brings Cubans to its four training centers in Latin America (in Cartagena, Colombia, Antigua, Guatemala, Montevideo, Uruguay, Santa Cruz, Bolivia) where it offers courses in public administration to Cuban officials working in sectors being served by AECID programs. Between 2007 and 2009, 355 Cubans received this technical training.

While Spain has a deep interest in its former colony, its own economy is currently suffering a severe downturn and budget austerity. Should a more conservative government come to power in Madrid in the next general elections, as public opinion polls suggest, it can be expected to take a hard look at its development assistance efforts in Cuba.

The European Commission

The European Commission (EC) has had a bumpy relationship with Cuba. Between 1993 and 2003 the Commission financed nearly €145 million of assistance, mostly humanitarian aid in response to hurricane damage.¹⁴ In response to a Cuban government crack-down and imprisonment of political dissidents in 2003, Europe adopted a "common position" critical of Cuban suppression of human rights and suspended cooperation. However, a joint declaration resuming EC-Cuban cooperation was signed in October, 2008. Within Europe, opinions vary widely with regard to Cuba, with some states, notably former Soviet-bloc countries in Eastern Europe, being highly critical of the regime and less favorable to collaboration, while others advocate positive engagement. Some Europeans perceive the 2011 economic reform guidelines as promising, while others dismiss them as "too little, too late." Well aware of these intra-European divisions, the Cuban government responds reciprocally, with more or less

interest, and reportedly even seeks to amplify divisions among donors to reduce their collaboration and leverage. Some countries, such as France, Belgium, and most notably Spain, sustain bilateral programs, while other European states maintain either nominal or no assistance programs at all.

The on-going 2008-2010 EC-Cuban cooperation program has had four pillars: agriculture and food security (€\$28.2 million), environment including climate change and energy (€6 million plus some regional funds), culture, education and NGO initiatives (€9.4 million), and response to hurricane disaster relief (€12 million).¹⁵ Funds are often channeled through European NGOs and UN agencies (notably, the UNDP).¹⁶ These priorities will substantially continue during the projected 2011-2013 program: food security (€10 million), environment and adaptation to climate change (€7 million), and expertise exchanges, training and studies (€3 million).

The centerpiece of the European Commission's cooperation programs in Cuba, implemented through the UNDP, is actually the synergy of two projects: Program of Local Support for the Modernization of Agriculture (Programa de Apoyo Local a la Modernization del Sector Agropecuario, PALMA) and Program for Local Human Development (Programas de Desarrollo Humano Local, PDHL). PALMA seeks to increase the local food production of private farmers, including small-scale urban and suburban plots, and farmer cooperatives, by financing agricultural machinery and other production inputs and providing technical assistance. Begun in 1998, PDHL is an umbrella for a wide range of small projects, like PALMA focused especially in the less developed Eastern provinces, aimed at strengthening the capacity of municipalities, non-governmental organizations, "mass organizations" (notably, the Federation of Cuban Women) and local producers. For the EC and UNDP, the qualitative process of collaborative, grassroots decision-making—of local empowerment—is as important as are the more tangible, quantitative results. Specific projects range from waste recycling and energy-saving irrigation systems to homeopathic medicine, primary school remodeling, and small-farmer reforestation. The training of artisans for the restoration of the colonial-era Old Havana is another objective.¹⁷

These two donor collaboration programs are aligned with the Cuban government. Initiative for Municipal and Local Development (IMDL), itself actually an amalgam of on-going reforms pushing for economic and administrative decentralization and enhanced agricultural production. The Ministry of Economy and Planning (MEP) has created a development fund that transfers capital to municipal financial institutions for on-lending to locally-designed projects. Projects are approved at the municipal level and are discussed at the bimonthly municipal assemblies. However, projects must still be vetted at the provincial and national levels, and must fit within broader national plan guidelines including import substitution, export promotion or social needs. Both the projects and the municipalities retain a portion of project profits — providing incentives for sound project management and reinvestment. These bottom-up procedures constitute a potentially important change from the hierarchical tradition, where municipalities and local producers are accustomed to receiving directives from national and provincial authorities. Disbursement of funds has reportedly been slow, due in part to the lack of local capacity in the designing of business proposals. Effective decentralization requires changes in both culture and capacity—hence, potentially important supporting roles for international donors in advancing reforms.

The UNDP believes that its pilot projects have bolstered the effectiveness of more decentralized decision making and, importantly, have contributed to national decisions, as codified in the 2011 reform guidelines, to push more authority downward, toward municipalities and non- state producers (private farms and cooperatives).¹⁸ An advantage of involving central ministries, including MEP and MINCEX, in project collaboration is that they learn about local successes and have the power and resources to scale them up dramatically to the national level. A development practitioner's dream!

Among the European Commission's culture, education and NGO initiatives, €2.2 million was earmarked for reviving and intensifying, in collaboration with the leading Spanish business school ESADE, a substantial program of business administration education. The three-year project seeks to continue the training of around 450

Cuban managers and professors of management who participated in previous training programs, as well as 150 senior Cuban managers from national or joint venture companies and 30 professors of management.

In discussing its 2011-2013 program, the Commission lists several assumptions about the path of government reforms, in line with the 2011 guidelines, in the agricultural sector: authorities will introduce more flexibility in the procurement of inputs and materials and provide access to credit for farmers and cooperatives; and small holders' applications for arable land will increase—implying that the government will permit input and output pricing mechanisms that generate profitability.

As of this writing, the Cuban authorities had not yet approved the EC's proposed 2011-2013 program for expertise exchanges. (Similarly, Brazil is awaiting approval of their offer of technical assistance in such areas as financial management and micro-credits.) Consisting primarily of short-term training programs, technical assistance areas to be considered include trade facilitation and export promotion, agricultural credit and markets, and decentralization and the roles of local authorities in development, as well as banking systems and stock markets and industrial policy, and various aspects of environment protection through renewable energies.¹⁹

United Nations Agencies

Cuban diplomats have been extraordinarily active within the United Nations system, viewing the UN as a favorable venue to advance their international agenda and to defend their national security. For many years, the UN General Assembly has passed a nearly unanimous resolution calling on the United States to end its economic sanctions against Cuba (with only the US and a few others dissenting). Hence, Cuba has welcomed the family of UN agencies and agencies resident in Cuba include the UNDP, Food and Agricultural Organization (FAO), World Food Program (WFP), UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), UN Children's Fund

(UNICEF), and UN- Habitat The UNDP has been especially active, serving as administrator and coordinator for many other bilateral and multilateral donors working within Cuba.

Non-Governmental Organizations: Oxfam

Finally, it is worth mentioning that a number of non-governmental organizations, mostly from Europe and Canada, run a range of small programs in Cuba. These international NGOs are typically devoted to humanitarian relief and poverty alleviation and often advocate participatory bottom-up development paradigms. Generally they seek to work closely with and to strengthen local counterparts. The international relief and development organization, Oxfam, is particularly active in Cuba. Present in Cuba for more than 15 years, Oxfam's \$1 - 2 million annual budget focuses on local development and citizen participation, food security, disaster-risk reduction, and women's rights. Oxfam leverages its own modest resources by actively engaging in all of its programs with a variety of local stakeholders—state entities and research centers, university departments, “mass organizations” such as the Cuban Women's Federation and the National Association of Small-scale farmers, and other national NGOs. Oxfam often partners with other donors as well. The purposeful engagement of government agencies and other powerful stakeholders, while time-consuming, provides some assurance of sustainability for successful projects.

Oxfam's director in Cuba, Beat Schmid, believes that Oxfam programs have made a difference, in the lives of the direct recipients and more widely through replication and scaling up by organizations with national reach:

- Support for private and cooperative milk producers in the province of Las Tunas resulted in significant increases in milk production per cow and, together with officially-mandated increases in milk and meat prices, sharp increases in farm incomes. In addition to technical assistance, projects helped with the construction of milking barns and the purchase of solar panels and wind mills, as well as the repair of tractors.²⁰

- A booklet that registered incidences of violence against women, originally a pilot program in select Homes for Women and Family (Casas de la Mujer y la Familia), has been adopted by such entities located around the country. The statistics on battered women and other findings are aggregated nationally and have been used in policy formulation.
- Working with ANAP and other local stakeholders, small-scale organic farming techniques have spread widely, including in urban and suburban fruit and vegetable truck farms.²¹

Oxfam is not blind to the many problems that donors confront in Cuba. Its impact assessments call attention to the chronic shortages of machinery and inputs, the need for capacity-building in financial management, administration and marketing in non-state firms, and the on-going battle for more effective and coordinated decision-making at the local level.

Lessons from Existing Donor Cooperation

In the absence of rigorous, third-party evaluations, one must be cautious in judging development cooperation efforts. Nevertheless, based upon *in situ* interviews with donor experts and reviewing on-line postings and published and internal impact assessments, one can comfortably make the following observations regarding existing donor cooperation programs in Cuba:

- The overall amount of economic assistance is too small to have a macro-impact on economic growth, but at a micro-level, there is evidence that foreign assistance can make a positive difference. Within the Cuban context, despite material shortages and policy complexity, external donors can improve the lives of targeted beneficiaries, both by improving the quality of social services and by raising firms' productivity and incomes.
- Foreign assistance programs have tended to cluster in cooperative and private agriculture and in municipal governance—two priority areas for the Cuban government, as proposed in the 2011

reform guidelines, but also of interest to donors because they engage poorer Cubans and promote more decentralized decision-making and shareholder participation. Donors also show interest in environment and disaster relief, university education, and restoration of Old Havana (of interest to the Cuban government for reasons of historical preservation and future tourism).

- Cubans have been able to participate in a variety of training programs, including those that partner Cuban and foreign experts, take advantage of scholarships for education overseas (e.g., in Canada and Spain), and travel to training centers in third countries.
- Cuban centralization, notwithstanding its drawbacks, facilitates the rapid replication of successful pilot projects. Government ministries and national mass organizations that participate in small-scale projects have the authority and reach to take the “lessons learned” to provincial and national scales.
- The multi-tiered project approval process, however cumbersome, has the advantage of assuring alignment with the national plan and local ownership—key goals of the 2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness that emphasizes alignment with country priorities.²²
- Cuba does not need to be pressured to pay attention to issues of wealth and income distribution or to the value of human capital and the inclusive delivery of educational and health services. Cuba had realized many of the Millennium Development Goals (MDGs) before they were formally codified by the international development community.
- Cuban “mass organizations” and other proto-civil society organizations, albeit often subject to top-down direction by the Communist Party, can provide channels for popular participation. For example, citizen inputs amended the widely circulated draft of the 2011 reform guidelines. Unlike in many countries where social disarticulation impedes project implementation and sustainability, Cuba’s accumulated social capital can promote economic development.

- Cuba has relatively strong institutions and expertise, often beyond the norm for a middle-income developing country. Once the political will is manifest, there can be capacity for project implementation.
- Gains in human capital formation also facilitate project implementation. For example, high literacy levels and enthusiasm for learning have accelerated the training of rural women in food processing technology.
- Capacity is often lacking, however, in fields important to project success such as project design and analysis, financial budgeting and accounting, input and output pricing, and marketing and sales. These needs suggest future directions for international cooperation.
- A major constraint on project implementation is shortage of financial capital, machinery, raw materials and other vital production inputs.
- The broader policy context can hinder project viability. For example, the fixing of agricultural output prices at levels too low to allow a reasonable rate of return to producers undermines the incentive for future investments. The many accumulated distortions vexing the Cuban economy can quickly swamp the value added of project-level innovations.
- As in many settings, coordination among donors is a challenge, and may become more so assuming economic reforms proceed and more donors enter Cuba. Particularly intense in Cuba, despite strong centralized government, is the challenge of coordination among the many influential but often “silo-ed” public entities.
- The Cuban government has, so far, largely eschewed international cooperation on “sensitive” issues, including the many macroeconomic and microeconomic policy choices that, ultimately, determine national development outcomes.

Looking ahead, the 2011 reform guidelines will be of use to donors as they craft programs that fit Cuban priorities. In many cases,

the guidelines provide additional legitimacy to projects already underway, particularly those that seek to empower local governments, cooperatives, and private producers, and provide capacity-building to individuals and institutions essential for raising efficiency and productivity. To be effective, international agencies must demonstrate patience and persistence, be conscious of Cuban sensibilities and the government's preference for gradualism, while being alert to new possibilities for assisting progressive reforms. The moment is ripe for a new stage of international cooperation.

*** El presente artículo está basado en un informe publicado por Latin America Initiative at Brookings bajo el título *Reaching Out Cuba's New Economy and the International Response*, en el mes de noviembre de 2011.**

*** This article is based on a report published by Latin America Initiative at Brookings entitled *Reaching Out Cuba's New Economy and the International Response*, dated November 2011.**

NOTES

1. For USAID's Cuba program, see its website:
<http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/cuba/>. For a critical review, see U.S. Government Accountability Office (GAO), "U S Democracy Assistance for Cuba Needs Better Management and Oversight," GAO-07-147, November 2006.
2. In Cuba today, a proto-civil society has emerged with varying degrees of independence, occupying "gray zones of autonomy from the state" See Damian J. Fernandez (2007). "The Good, the Bad, and the Ugly: The Normalization of Cuba's Civil Society in Post-Transition," in *Looking Forward: Comparative Perspectives on Cuba's Transition*, ed., Marifeli Perez-Stable. Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 96-118.

3. Guevara liked to tell a joke about himself that, with variations, ran as follows: Fidel calls the leaders of his movement to a meeting and asks, "Is anybody here an economist?" A hand goes up It's el Che. He is immediately put at the head of the Cuban economy. Once in office, someone asks him about the specifics of his economic knowledge "Economist?" Che answers "I thought Fidel said communist!" As retold in Enrique Krauze (2011). *Redeemers: Ideas and Power in Latin America*. New York: HarperCollins, p. 308.
4. For country-by-country compilations of Cuban international assistance, see Cristina Xalma, *Report on South-South Cooperation in Ibero-America*. Madrid: Ibero-American General Secretariat, SEGIB, annual reports.
5. Oxfam, *The climate changes, threatens and demands adaptation: A look at the Cuban experience of protection against climate change*. Oxfam International, October, 2010.
6. See Jorge Dominguez (2008). "Cuba and the Pax Americana," in Philip Brenner, et al (eds), *A Contemporary Cuba Reader: Reinventing the Revolution*. Rowman and Littlefield Publishers, pp. 203-211.
7. John Kirk and Peter McKenna, *Canada-Cuba Relations: The Other Good Neighbor Policy*. Gainesville: University Press of Florida, 1997.
8. Archibald R M Ritter (2010). "Canada's Economic Relations with Cuba, 1990 to 2010 and Beyond," *Canadian Foreign Policy*, Vol 16, No 1, Spring 2010, 124-126.
9. Information from interviews with Canadian officials, university economists, and the CIDA website: www.acdi-cida.gc.ca.
10. Ritter (2010), op. cit. , 132.
11. For a recent scholarly treatment, see Margarita Cervantes-Rodriguez (2010). *International Migration in Cuba: Accumulation, Imperial Designs, and Transnational Social Fields*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
12. European Union (2010), op cit , Annex IV, pp 64-65.
13. AECID, "Boletín Trimestral de la Cooperación Española en Cuba," April, 2011, p 11.
14. European Union, Cuba: Country Strategy Paper and National Indicative Programme, 2011-2013 March 2010, pp 26-31.

15. European Union, *Country Strategy Paper and National Indicative Programme 2011-2013 March 2010 Especially Annex III*, pp 60-63; and email communication from Predrag Avramovic, head of the cooperation section, European Union Delegation in Cuba, October 27, 2011.
16. *Ibid.*, p 27.
17. Emanuele Giodana (2008). *Cooperacion e Innovacion: El Program de Desarrollo Humano Local*. La Habana: Programa de las Naciones Unidas parra el Desarrollo, PNUD.
18. Richard E. Feinberg (2011). *Reaching Out: Cuba's New Economy and the International Response*. Washington, DC: Brookings Institution, Section 1.
19. European Union, *op cit* , p 50.
20. "Resultados del balance de la intervenci3n de Oxfam en la provincia de Las Tunas " Julio, 2008 Mimeo.
21. Braulio Machin Sosa, et al. (2010). *Revolucion Agroecologica: El Movimiento de Campesino a Campesino de la ANAP en Cuba*. La Havana: Oxfam.
22. See also World Bank, *Toward Country-led Development*. Washington, DC: World Bank, 2003.

ABSTRACT

Cuba as a Beneficiary of International Development Assistance

While there is a body of literature about Cuba's role as a donor of international development assistance, much less is known about Cuba's experience as a recipient of foreign assistance. Based on data and interviews collected in Cuba, the article provides a detailed overview of international development assistance programs provided by member countries of the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) and by Oxfam, a leading non-governmental organization. The key findings are: (1) Foreign assistance programs have tended to cluster in cooperative and private agriculture, and in municipal governance—two priority areas for the Cuban government; (2) The amount of OECD economic assistance is too small to impact

Cuba's economy at a macro level, but at a micro-level, foreign assistance can improve the lives of targeted beneficiaries, by improving the quality of social services and by raising firms' productivity and incomes; (3) Cubans have been able to participate in a variety of training programs; (4) Cuban centralization tends to facilitate the rapid replication of successful pilot projects. Cuba's 2011 reform guidelines are consistent with the kinds of programs several donor countries prefer, which suggests that the moment is ripe for a new stage of international cooperation with Cuba.

RESUMEN

Cuba como beneficiaria de asistencia internacional para el desarrollo

Aunque se ha publicado mucho sobre el rol de Cuba como país donante de asistencia internacional para el desarrollo, es mucho menos lo que se sabe sobre la experiencia de Cuba como receptora de asistencia extranjera. Sobre la base de datos y entrevistas obtenidos en Cuba, este artículo brinda un panorama detallado de los programas de asistencia internacional para el desarrollo provistos por países miembro de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y Oxfam, una organización no gubernamental líder. Las principales conclusiones son las siguientes: 1) los programas de asistencia externa han tendido a concentrarse en la agricultura cooperativa y privada y en la gobernabilidad municipal, dos áreas prioritarias para el gobierno cubano; 2) el monto de asistencia económica de la OCDE es demasiado reducido como para tener impacto en la economía de Cuba a nivel macro, pero a nivel micro la asistencia extranjera puede mejorar la vida de los beneficiarios blanco al mejorar la calidad de los servicios sociales y al incrementar la productividad y los ingresos de las empresas; 3) los cubanos han podido participar en diversos programas de capacitación; 4) la centralización cubana tiende a facilitar la replicación rápida de proyectos piloto exitosos. Los lineamientos de la reforma cubana de 2011 concuerdan con los tipos de programas preferidos por varios países donantes, lo que sugiere que es el momento justo para una nueva etapa de cooperación internacional con Cuba.

SUMMARIO

Cuba como beneficiária de assistência internacional para o desenvolvimento

Embora haja muitas publicações sobre o papel de Cuba como país prestador de assistência internacional para o desenvolvimento, é muito menos o que se sabe sobre a experiência de Cuba como receptor de assistência estrangeira. Partindo da base de dados e de entrevistas obtidas em Cuba, este artigo oferece um panorama detalhado dos programas de assistência internacional para o desenvolvimento promovidos por países membros da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) e da Oxfam, uma relevante organização não governamental. As principais conclusões são as seguintes: 1) os programas de assistência externa tenderam a se concentrar na agricultura cooperativa e privada e na governabilidade municipal, duas áreas prioritárias para o governo cubano; 2) o volume de assistência econômica da OCDE é reduzido demais para exercer impacto na economia de Cuba em nível macro; em nível micro, porém, a assistência estrangeira pode melhorar a vida dos beneficiários-alvo ao melhorar a qualidade dos serviços sociais e ao incrementar a produtividade e as receitas das empresas; 3) os cubanos puderam participar de diversos programas de capacitação; 4) a centralização cubana tende a facilitar a reprodução rápida de projetos-piloto bem-sucedidos. As diretrizes da reforma cubana de 2011 coincidem com os tipos de programas preferidos por vários países prestadores de assistência, o que sugere que este é o momento justo para uma nova etapa de cooperação internacional com Cuba.



Estados Unidos-Cuba en el espejo retrovisor

Jorge I. Domínguez, Rafael Hernández y Lorena G. Barberia (Coord). *Debating U.S.-Cuba Relations. Shall We Play Ball?*, Routledge, New York, 2011, 268 pp.

En los últimos cinco años ha sido renovado y creciente el interés de académicos, analistas y publicistas por diagnosticar, pronosticar y propiciar que se modifique el rumbo futuro del conflicto bilateral entre los Estados Unidos y Cuba, sobre todo en el contexto de la cambiante y cambiada geopolítica hemisférica. Esa inquietud intelectual se ha dirigido tanto a visualizar las perspectivas del histórico diferendo como a la búsqueda de soluciones, a la imaginación de

escenarios, a la argumentación de sugerencias. Su objetivo ha sido y es contribuir, desde el terreno de las ciencias sociales, al eventual mejoramiento de las relaciones entre dichas naciones, involucrando a sus respectivos actores, lo mismo en el ámbito estatal que en el de la sociedad civil.

Tal atención se profundiza durante la segunda Administración Bush, principalmente a partir de la enfermedad del líder cubano,

Fidel Castro, a finales del mes de julio de 2006 y del establecimiento del presidente norteamericano Barack Obama en la Casa Blanca como resultado del proceso electoral, a comienzos de noviembre de 2008. Lo primero daría lugar a agitadas especulaciones e hipótesis sobre la sucesión en el poder y la viabilidad de un cambio político sustancial en la Isla. Lo segundo propiciaría expectativas e interrogantes acerca del relevo gubernamental, la transformación de las políticas en curso en los Estados Unidos y el cumplimiento de las promesas que en torno al cambio definían la retórica de campaña del entonces candidato demócrata.

Sin embargo, una vez más, pareciera que el conflicto se mira, desde la perspectiva política (más bien, gubernamental) de ambas naciones (diferentes, contradictorias y hasta opuestas, a partir de que simbolizan valores, culturas políticas y modelos socioeconómicos incompatibles, como resultado de sus correspondientes procesos históricos) a través de un espejo retrovisor. Sucede lo mismo que al conductor de un vehículo, al fijar en la mirada en él. La imagen devuelta incluye, a la vez, dos tipos de visiones: por una parte, la del carro que venía acercándose de frente, pasa por

su lado y se aleja ya en sentido contrario, quedando entonces detrás; y por otra, aquella que aproxima al coche que, desde atrás, viene avanzando, hasta alcanzar su costado y sobrepasarlo, en una dirección similar.

En un contexto como el descrito, resulta sumamente oportuna la llegada al lector de una perspectiva académica *Debating U.S.-Cuba Relations. Shall We Play Ball?*, bajo la coordinación de dos conocidos estudiosos de la realidad cubana y del conflicto bilateral con la política estadounidense, Rafael Hernández y Jorge I. Domínguez, junto a una estudiosa argentina, Lorena Barberia, sumada a similar empeño. El libro reúne a trece expertos en el tema del citado conflicto, quienes abordan el mismo desde Cuba, los Estados Unidos, Canadá y Europa. Si bien estas contribuciones habían aparecido ya publicados en un número especial de la revista *Temas*, en español, como parte de un *dossier* denominado “Cuba-Estados Unidos: tan lejos, tan cerca”, ahora se nos presentan en esta entrega, como libro. Se trata de una perspectiva académica, ampliamente debatida en un taller de autores, con la participación de otros especialistas que sumaron opiniones en un

intercambio colectivo previo, en cuyo diseño los autores forman dúos (uno de la isla y otro de fuera) al abordar una misma problemática, partiendo cada cual de sus premisas y marcos interpretativos, sin que coincidan en algunas explicaciones y conclusiones. Según han dejado claro los coordinadores del texto, “esta no es una incongruencia fortuita, sino parte esencial de una propuesta analítica que pueda contribuir al debate en torno a un conflicto que nos acompaña”.

Al examinar hoy el conflicto, las posturas norteamericanas hacia Cuba parecen seguir reproduciendo un enfoque poco razonable e incluso, irracional, manteniendo las presiones hasta que la Revolución capitule. Desde esa óptica, el régimen cubano sigue siendo antidemocrático, reprime la disensión, encarcela opositores y viola los derechos humanos. A la par, la política cubana hacia los Estados Unidos sigue dictada por una lógica defensiva. Persiste el síndrome de la fortaleza sitiada ante el enemigo más cercano. Quizás no podría ser de otra manera, dada la constante influencia de factores objetivos y subjetivos que nublan la vista e impiden el diálogo fecundo, necesario y hasta viable: la predominante posición

ideológica norteamericana (limitante de una acción pragmática), negada a perdonar el desafío de un vecino tan pequeño. Desde el lado estadounidense, se advierte la invariable presencia de factores como la hostilidad, el mantenimiento del bloqueo, la base militar en Guantánamo, el contubernio con sectores reaccionarios de la emigración cubana. Del lado cubano, sobresale la intransigencia revolucionaria ante todo lo que constituya una intromisión en las decisiones soberanas de la isla, una violación de su integridad territorial o un cuestionamiento de su capacidad de autodeterminación. Para Cuba, es inaceptable negociar bajo presión, con precondiciones, con la certeza de que los Estados Unidos no desean, en rigor —a pesar de sus exigencias en favor de transiciones y reformas, una Revolución reformada, sino arrodillada. Para el gobierno norteamericano, el liderazgo cubano no está realmente interesado en que termine el bloqueo, y es imprescindible que ante todo, el Estado revolucionario muestre su buena voluntad, llevando a cabo mejoras en terrenos como el de la democracia y los derechos civiles y políticos.

Cuando Fidel Castro anuncia su decisión de no aceptar la

reelección como presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, Obama, a solo un mes de su toma de posesión, el 19 de febrero de 2009, expresa que “la salida de Fidel Castro es un primer paso esencial”, agregando que “si los líderes cubanos empiezan a abrir Cuba a cambios democráticos significativos, los Estados Unidos tienen que estar preparados para normalizar las relaciones y aflojar el embargo que dura cinco décadas”. Con posterioridad, el 24 de marzo de 2010, dice: “sigo comprometido en apoyar la simple decisión del pueblo cubano para determinar libremente su futuro, de disfrutar los derechos y las libertades que definen al continente americano y que deben ser universales para todos los seres humanos”.

Entretanto, el presidente cubano Raúl Castro reitera el 18 de diciembre de 2009, al finalizar los debates que se realizaron en la Asamblea Nacional del Poder Popular en torno al proyecto de Lineamientos del VI Congreso del PCC, lo que había declarado el 1 de agosto de ese mismo año, también ante el Parlamento cubano, al expresar que “a mí no me eligieron Presidente para restaurar el capitalismo en Cuba ni para entregar la Revolución. Fui elegido para defender, mantener

y continuar perfeccionando el Socialismo, no para destruirlo”.

Tómense esas expresiones, al menos a nivel discursivo, como representativas del desencuentro histórico que se simboliza con la representación metafórica aludida. A la altura de hoy, el conflicto Estados Unidos Cuba pareciera verse como a través de un espejo retrovisor. Lo que se venía aproximando desaparece de repente de ese campo visual; pasa por el lado y sigue su curso, alejándose. Lo que se aproximaba, en cambio, pasa por el costado, alejándose cada vez más.

Debating U.S.-Cuba Relations. Shall We Play Ball? es un estimulante esfuerzo intelectual que propone miradas novedosas, en las que lo que pudiera ser reiterativo es, no obstante, sumamente necesario, quizás hasta imprescindible. Al mismo tiempo, constituye un excelente mirador, dado el carácter holístico, multilateral, que define los contenidos de sus páginas. Como constatará el lector, cuestiones como los antecedentes del conflicto, los contextos en que evolucionan cada uno de sus componentes, la situación global de la agenda bilateral en el presente, los aspectos económicos, de seguridad, académico-

culturales, junto a tópicos como el de la migración, las relaciones internacionales, son objeto de atención por los autores, quienes exponen en sus respectivos ensayos —y siguiendo un mismo esquema analítico— sugerentes aproximaciones al estado actual del diferendo, luego de recorrer con agilidad sus principales antecedentes, focalizando los problemas sobresalientes que podrían ser objeto de un diálogo, negociación y eventual solución, luego de sopesar lo favorable o lo negativo de los posibles cursos de opción que se visualizan en un escenario de corto o mediano plazo. Más allá de un consenso metodológico previamente establecido entre los autores, referido a la concepción general y la estructura expositiva de los trabajos, no se trata de visiones que compartan necesariamente, según ya se indicaba, plataformas teóricas, enfoques ideológicos o compromisos políticos, de modo que las conclusiones no siempre armonizan o coinciden. Este detalle, desde luego, enriquece a esta opción de lectura, toda vez que brinda ángulos, matices, juicios, que ilustran tanto el carácter polémico del tema general tratado como de cada uno de sus componentes y, sobre todo, la necesidad de seguir actualizando y ampliando el horizonte de

conocimientos al respecto, desde las bases y herramientas de las ciencias sociales, aún y cuando en este ámbito la objetividad está siempre acompañada de un elevado coeficiente ideológico.

No por conocido resultaría ocioso insistir en la consideración de que el conflicto entre los dos países ha estado fuertemente condicionado, a lo largo de medio siglo, por profundos estereotipos, que se han seguido retroalimentando y reproduciéndose con vigor renovado. En ambos lados, lejos de desvanecerse, a pesar de los cambios objetivos operados, de hecho, en la dinámica bilateral real, el peso de los factores subjetivos, sobre todo de las percepciones que nutren las decisiones y acciones gubernamentales, gestadas tanto en los propios aparatos institucionales del sistema político como en los medios de comunicación, círculos académicos, organizaciones del exilio cubano, permanece en un primer plano, evidenciando la funcional interconexión entre ideología y política, que actúa como un lastre que apuesta más a las dificultades y costos que a las posibilidades y beneficios de un mejoramiento de las relaciones mutuas. Sin embargo, en no pocas ocasiones, de pierde de vista la envergadura de ese condi-

cionamiento, que por momentos se torna hasta determinante. Y es que, como lo expresa en su trabajo Rafael Hernández, “los cubanos se han acostumbrado a prepararse para la guerra con los Estados Unidos, no para el diálogo y la negociación. Los órganos de mando de la política norteamericana se han especializado en atacar a la isla comunista, lo que les ha impedido aprender a entenderla y a procurar sus objetivos por otros medios. Ninguna de las dos partes está preparada para lidiar con un adversario, sino con un enemigo. El éxito de cada uno en un escenario de acercamiento depende de su capacidad para adquirir ese conocimiento y transformarlo en política real. Un cambio en las relaciones no supone el típico juego de suma cero: ambos pueden tener ganancias sustanciales y minimizar sus costos”.

Si bien en coyunturas específicas se han dado pasos efectivos y han existido acuerdos de cooperación bilateral ante determinadas urgencias, como lo explica Jorge I. Domínguez, ello “no fue resultado de una revaloración estratégica de las relaciones mutuas, sino más bien una respuesta a un problema particular. Los dos gobiernos socavaron nuevos proyectos es-

tratégicos de gran importancia, aunque también acomodaron espacios para la cooperación. La retórica de las relaciones oficiales se mantuvo belicosa incluso mientras se llegaba a acuerdos concretos”. De ahí, que, con razón, se interrogue acerca de las razones que llevaron a un fracaso estratégico, a pesar de los numerosos éxitos tácticos alcanzados en tales casos entre los dos gobiernos; que se pregunte por los motivos que condujeron a que se desaprovecharan las posibilidades brindadas por el cambiante contexto internacional para otros acuerdos bilaterales encaminados a fomentar la cooperación ante determinados asuntos prácticos. Que nos provoque con los cuestionamientos siguientes: “¿Cuál es la razón de que las relaciones entre ambos países cambiaran tan poco durante las administraciones de William Clinton y de George W. Bush? ¿Desaprovecharán también Barack Obama y Raúl Castro la oportunidad que se les presenta de efectuar un cambio estratégico en las relaciones?”.

En contraste con estos trabajos —definidos por el acucioso registro de elementos esenciales, expuestos a través de una constante interpelación histórica y estructural, presentada desde

una perspectiva proyectiva notoriamente creativa y original, el acercamiento a las cuestiones económicas que realizan Archibald Ritter y Jorge Mario Sánchez Egozcue, si bien coloca adecuadamente el marco en que tienen lugar los procesos más recientes en la isla y se toma en cuenta el enfoque de la postura estadounidense, no satisface totalmente, desde nuestro punto de vista, las expectativas que despiertan las consideraciones iniciales en ambos casos ni se rebasa el nivel de reflexiones ya establecido en el examen de las circunstancias, implicaciones, retos, de la normalización. Así, por ejemplo, el primero termina señalando que “en vista de los beneficios perspectivas para los dos países, el movimiento en dirección a la normalización es un imperativo”, en tanto que el segundo finaliza reconociendo que “por complejo que sea, se puede y se debe trabajar por avanzar más allá de lo obtenido hasta ahora, en beneficio de ambas naciones”.

En el caso de Ritter, pongamos por caso, se dice al comienzo que el ensayo “no analiza cómo lograr la normalización ni sugiere hoja de ruta alguna en esta dirección; tampoco examina los actuales intercambios económicos entre

los Estados Unidos y Cuba, ni las importantes consecuencias políticas de la normalización para ambos países. En lugar de ello, su propósito es explorar las posibles consecuencias económicas de tal proceso” (en dos escenarios específicos). Pareciera que esta meta, sin embargo, es difícilmente alcanzable si el análisis no transita justamente por el camino de la normalización, de los entrelazamientos en curso entre las dos naciones y del conjunto de las implicaciones recíprocas, especialmente a nivel político.

Empero, ambos trabajos son portadores de hipótesis interpretativas y sugerencias que agregan complejidad al análisis en un plano holístico y de datos e informaciones sumamente valiosos. El ensayo de Sánchez Egozcue se ajusta a su declarado propósito, esencialmente descriptivo, de presentar un sumario de potencialidades inmediatas en el terreno de las relaciones económicas entre Cuba y los Estados Unidos, al mismo tiempo que contribuye a fijar el llamado “estado del arte”, lo cual posibilita el camino hacia una indagación ulterior. Los autores, como de seguro conoce el lector, son destacados especialistas en el análisis de la

economía cubana, el bloqueo y campos afines.

De sumo interés resulta el análisis que acometen Milagros Martínez y Sheryl Lutjens en sus trabajos referidos a los intercambios académicos, cuyos análisis y propuestas son esencialmente coincidentes y complementarios. Sobre la base de una participación prolongada y directa en esas experiencias, asumen el examen de una de las dimensiones de mayor estímulo, en nuestra opinión, a los efectos de pensar el futuro del conflicto bilateral.

Para Lutjens, “resulta útil pensar en la cooperación académica y cultural como una red viva y compleja de espacios relacionados, creados por individuos y grupos, instituciones y organizaciones no gubernamentales (y por intereses comerciales también), así como por el Estado cubano y el de los Estados Unidos (...). Para pensar en otras alternativas sería útil reflexionar seriamente sobre lo que hemos producido, cómo y qué enseñanzas se derivan de ello para el futuro”.

“Una podría comenzar —agrega— con la cooperación necesaria para reflexionar juntos sobre qué hemos construido, cómo lo hemos hecho y si está

bien realizado. Estas reflexiones empezarían con la recopilación de nuevas historias de relaciones académicas, educacionales y culturales. La capacidad de recuperación de las que se desarrollaron a partir de 1959 es impresionante; también lo son la expansión y lo alcanzado en la colaboración, y resultaría de utilidad colocarlos en un marco teórico. Otra podría encontrar su reflejo en los problemas, puntos importantes de debate, y en los éxitos alcanzados en los diversos espacios de la cooperación (...). Los estudios cubanos son solo uno de los muchos espacios para el intercambio cultural y educacional. Es mucho el trabajo por hacer dadas las realidades politizadas de los intercambios y la colaboración”.

Por su parte, Martínez, apunta que a fin de cambiar la situación actual, cuya continuidad podría conducir incluso a la extinción de los intercambios, “las comunidades académicas de ambos países han de emplearse —como ya lo hicieron en años anteriores— en recomponer el espacio en que se está moviendo el intercambio (...) y que transita, mayoritariamente, entre la desconfianza y el desconocimiento. Hay que reaprender a discutir, a argumentar frente

a opiniones opuestas, diferentes. Dialogar es más difícil que recurrir a discursos preestablecidos. La receptividad, la credibilidad de la idea, tienen mucho que ver con el portador con nombre y apellido, con su prestigio académico, con su lenguaje, con la manera propia de hablar de cosas pequeñas, con la comunicación humana que logre establecer; porque las potencialidades del intercambio académico radican en el sustrato, en esa corriente subterránea, en esa interconexión cultural histórica cuya dimensión psicológica favorece la comunicación y ha perdurado entre los dos pueblos (...). De manera más específica ha de trabajar en el diseño y propuesta de proyectos de los que se pueden derivar o no eventos, retomar la vieja práctica de realizar pequeños talleres de académicos cubanos y norteamericanos en la Isla, materializar estancias de investigación y publicaciones, sobre todo en aquellas materias en las que la colaboración es una necesidad: el conflicto bilateral (...) Debería considerarse, siempre y cuando esté justificada, la participación de funcionarios de ambos gobiernos, modalidad muy común anteriormente”.

Las cuestiones de seguridad son abordadas por Hal P. Klepak y Carlos Alzugaray Treto, portadores ambos de conocidas credenciales profesionales en el estudio de las mismas, con puntos de vista bastante cercanos, tanto en su la incursión histórica que realizan como en la ponderación que hacen de los diferentes componentes de esa agenda. Por su significación, vale la pena compartir con el lector algunas de sus reflexiones fundamentales.

Para Klepak, “la evolución de los elementos de defensa y seguridad en la relación entre Cuba y los Estados Unidos, tal como es, resulta fascinante en muchos niveles. Aunque antes de terminada la Guerra Fría la seguridad y la defensa, al menos en el discurso público, eran los elementos más peliagudos para hacer posible cualquier relación de amistad, desde su fin este mismo terreno ha sido uno de los más positivos para el mantenimiento de vínculos, al menos vagamente favorables en algunos sectores claves”.

Klepak señala que el gobierno cubano no acepta la definición de la soberanía en términos limitados, convencido de que en un mundo unipolar quienes se benefician de ese enfoque

son sólo los Estados Unidos, quienes no están dispuestos a renunciar a su propia soberanía, pero creen que los demás deben hacerlo. “Es grande la disparidad de ambas posiciones —precisa, sobre todo en lo referente al derecho de intervención militar en los asuntos internos de los Estados.

“Con los Estados Unidos y Cuba de acuerdo en muchos asuntos de seguridad y defensa, sobre todo aquellos relativos a la migración ilegal y el narcotráfico, pero también de cierto modo al terrorismo, los desastres naturales y algunos otros temas, añade, se ha desarrollado un conjunto de acuerdos informales, que sirven a los intereses de ambos países y no provocan gran reacción pública negativa. Los acuerdos oficiales sobre migración se combinan con procedimientos y enfoques oficiosos sobre la intercepción de drogas, la seguridad y el fomento de confianza en Guantánamo, la colaboración en desastres naturales y un clima para producir una imagen de dos países incapaces de hablar uno con el otro. La colaboración diaria entre naciones en estas esferas ha hecho a más de un funcionario de los servicios de seguridad de ambos países observar no solo cuán

buenas es la colaboración en estos momentos, sino con cuánta facilidad podría mejorarse en beneficio de ambas capitales”.

Sobre la base de tales puntualizaciones, Klepak concluye, con alta dosis de realismo, que “ambas naciones ven el mundo de manera muy diferente y así reaccionan a los sucesos. La creación de una colaboración de defensa y seguridad ulterior, esta esfera tan dada, en todo caso, a incomprendimientos y exageración, tendría que ser emprendida con la debida cautela, pero también con la esperanza de que contribuirá a generar (y ser resultado de) una mayor colaboración en todos los ámbitos y una relación más saludable para ambas partes”.

Según el punto de vista de Alzugaray Treto, “existe una contradicción estructural, en materia de seguridad, entre las medidas de confianza mutua en las zonas de peligro de conflicto armado y el pragmatismo con que ambas partes han actuado en temas tan sensibles como el migratorio y la manifiesta hostilidad estadounidense al régimen social, económico y político que prevalece en Cuba desde hace cincuenta años. Si bien es posible ampliar la colaboración en áreas como la

lucha contra el narcotráfico, la contradicción estructural apuntada constituye un obstáculo que entorpece un avance mayor sobre todo en temas como la lucha contra el terrorismo”.

Para este autor, “la condición asimétrica de la relación cercana entre ambos países hace difícil superar el obstáculo sin apelar a medidas más audaces. Para los Estados Unidos, la búsqueda de una cooperación más amplia con Cuba en materia de seguridad no es un asunto de alta prioridad. Tampoco parece serlo dar los pasos necesarios para modificar el estado actual de las relaciones, reducir el conflicto y avanzar en la cooperación. Sin embargo, no es así para Cuba. La relación con los Estados Unidos es de alta prioridad. Normalizarla es un objetivo estratégico alcanzable”.

Coincidiendo con Klepak, Alzugaray reconoce que “al igual que Cuba tomó la decisión de buscar su invulnerabilidad militar y lo ha logrado en condiciones sumamente difíciles, el propósito central de toda la política cubana en un futuro pasa por garantizar su invulnerabilidad económica y política. En ese contexto, alcanzar una normalidad no exenta de con-

flictos en la relación con los Estados Unidos, sin constituir una meta imprescindible, resulta un fin deseable. Superados los peores momentos en esos vínculos después de la salida de escena de la administración Bush, se abre una ventana de oportunidades que muy bien permitiría la entrada de nuevos aires más apacibles y cooperativos”.

Un artículo de Peter Kornbluh se suma al abordaje del tema del terrorismo, pero circunscrito a un pasaje histórico breve, aportando nuevos elementos sobre el acuerdo anti-secuestro, el infame papel de Luis Posada Carriles y la hipócrita política estadounidense, basado en un libro en proceso editorial, escrito en coautoría con William LeoGrande.

Otras dimensiones relevantes del conflicto Estados Unidos-Cuba se colocan bajo el lente analítico en *Debating U.S.-Cuba Relations. Shall We Play Ball?*. Ese es el caso de las contribuciones de Lorena Barberia y de Antonio Aja Díaz, referidas a la cuestión migratoria, advirtiéndose un informado registro de antecedentes y descripciones de la situación actual, aunque ello, en nuestro criterio, no halla una contrapartida semejante en la exploración

de alternativas y de proyecciones futuras. Así, por ejemplo, Lorena Barbería indica que “durante la Guerra Fría, las políticas migratorias estadounidense y cubana influyeron significativamente en el momento y la forma en que los cubanos ingresaron a los Estados Unidos. Como se ha apuntado, desde que colapsara el bloque soviético, ambos gobiernos han continuado ejerciendo una influencia considerable sobre los flujos migratorios. Las consideraciones de política exterior de los Estados Unidos siguen desempeñando un papel importante en la orientación de sus políticas migratorias hacia Cuba, porque consideran de alta prioridad la protección de sus fronteras de la llegada masiva y descontrolada de cubanos”. Y como conclusión, aunque bastante obvia y conocida, establece que “a corto plazo, por tanto, es probable un mayor acuerdo entre ambos gobiernos, con el fin de solucionar algunas importantes cuestiones que han contribuido a hacer de la emigración una fuente de conflictos en las relaciones bilaterales”.

Para Antonio Aja Díaz, su experta visión tampoco avanza en este caso como podría esperarse en un ejercicio intelectual prospectivo, aunque le acompañan mayores matices, en la

medida en que considera que “aunque la eliminación de la Ley de Ajuste Cubano sería el paso medular para el cambio de la política migratoria de los Estados Unidos para Cuba, los elementos conocidos hasta el momento, no indican que pueda esperarse a corto y mediano plazos, o sea, entre el primer y un posible segundo mandato del presidente Obama. Sin embargo, esta administración tiene ante sí un grupo de medidas y antecedentes propicios para dar pasos en el orden de la normalización de las relaciones migratorias, que serían funcionales a la situación y urgencias del problema inmigratorio de la Unión. A la vez, pueden establecer un canal de comunicación y diálogo con Cuba, a partir de la disposición reiterada por parte de esta a discutir cualquier tema en condición de plena igualdad (...). Cuba, por su parte, enfrenta retos significativos en el tema migratorio —en particular con los Estados Unidos— que debe asumir con objetividad y en función de los intereses de la nación, donde la seguridad nacional no puede quedar relegada a un segundo plano”.

La relación triangular entre los Estados Unidos, Cuba y la Unión Europea es el tema que

tratan Susanne Gratius y Eduardo Perera Gómez, evidenciándose el sólido conocimiento de sus autores, quienes una vez más aportan valiosas informaciones e interpretaciones, al introducirse en el escrutinio de las políticas europea y norteamericana, que parecían irreconciliables. Ambos especialistas caracterizan las convergencias y las divergencias que con respecto a la Isla conllevan ambas políticas.

Para Gratius, “aunque predomina la continuidad, se anuncian cambios: Cuba ha dejado de ser un conflicto transatlántico entre la Unión Europea y los Estados Unidos y existe un consenso en torno al compromiso. El conocimiento de la realidad cubana es el principal capital de Europa frente a los Estados Unidos. En más de cincuenta años de aislamiento, estos y Cuba siguen viéndose bajo el prisma de la Guerra Fría. Quedarse sin presencia en la Isla ha tenido un elevado precio para Washington: el desconocimiento de la realidad cubana y una política de ciencia ficción creada en el imaginario anticastrista de la primera ola de exiliados”.

En su detallado inventario de problemas, perspectivas y alternativas, Eduardo Perera llama

la atención sobre un punto que conviene retener, relacionado con la funcionalidad (para algunos estudiosos, se trata de subordinación) de la política cubana de la Unión Europea a los intereses estratégicos norteamericanos. En este sentido, coloca un gráfico ejemplo reciente, cuando señala que “la cruzada que desde medios y partidos europeos ha instrumentalizado con fines políticos la muerte de un preso común, en cuyo contexto se inserta la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 11 de marzo, introduce un factor negativo (...)”. La utilización de la política interna cubana como coartada para subvertir tendencias favorables en las relaciones UE-Cuba constituye una reiteración que, por ello mismo, deja de ser coincidencia. El alud propagandístico desatado desde Madrid y Miami tiene tres blancos fundamentales: el gobierno de Cuba, los intentos de eliminar o sustituir la Posición Común, y la gestión del PSOE, mientras sus grandes beneficiarios son todos aquellos que, en cualquiera de los vértices del triángulo, se oponen al diálogo entre los Estados Unidos y Cuba, y entre la UE y Cuba. La derecha española, una de las más activas por razones obvias, incluso toma a Obama

como ejemplo de que ninguna transformación debe hacerse”.

Luego de pasar revista a una gran diversidad de aspectos, Perera finaliza su documentada incursión en el tema indicando —en nuestra opinión con gran realismo— que la perspectiva inmediata de las relaciones cubano-europeas, en su ligazón con el histórico conflicto entre la Isla y los Estados Unidos, no deja demasiado espacio al optimismo, ya que “las opciones no parecen ser muchas, teniendo en cuenta que los cambios «a la carta», bajo presión foránea, están fuera de consideración y que la naturaleza del modelo cubano no es punto de agenda en ninguno de los diálogos bilaterales. Así, o prevalece la voluntad de acercamiento que se retomó en 2008, permitiendo el avance, tal vez lento pero progresivo, de la cooperación posible entre los vértices de este triángulo, o se cierra «hasta nuevo aviso». Para cualquier mente medianamente lúcida está claro cuál es la mejor alternativa”.

No obstante, es legítima la reflexión de Gratius cuando plantea que “reconstruir el presente y construir el futuro es uno de los desafíos que afrontan ambos países. En este proceso, Europa puede ayudar, pero tendrá un

lugar secundario, con la única excepción de España, el rival histórico de los Estados Unidos”. En estas cuestiones, está claro, será el tiempo, como en otros de los aspectos examinados, quien dirá la última palabra.

De modo muy oportuno es la llegada de este libro a las manos del lector de lengua inglesa, que viene a complementar y completar la posibilidad de que ya disponían los de habla hispana, dada la versión anticipada que a través de la revista *Temas* vio la luz en los últimos meses de 2010.

Como lo han hecho explícito sus coordinadores en varias ocasiones, este libro encuentra una referencia importante en otra obra que ambos también compilaron a fines del decenio de 1980, titulada *U.S.-Cuban Relations in the 1990s*, cuyo conocimiento, referencia o lectura permitiría al lector establecer contrastes de gran significación histórica y política, así como comprender en toda su extensión comentarios como los que formula al comienzo de su ensayo Jorge I. Domínguez. Al precisar aquél contexto, señala que “a finales de los 80 y principios de los 90 tuvo lugar un importante viraje en la historia de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba, así como en las

de estos países y el resto el mundo”, apreciándose que los cambios operados reconfiguró aquel escenario mucho más de lo que los autores habían imaginado.

Es decir, en ese cotejo histórico, al introducirse el lector en la nueva obra que presentan, veinte años después, Domínguez y Rafael Hernández y con el telón de fondo de aquella, se corrobora, como diría Marx, que el viejo topo de la historia siempre termina asomándose. Según expresa Hernández, al mirar hoy el viejo diferendo bilateral, parecería que “el conflicto ya ha entrado en una fase

de transición. Como ocurre muchas veces entre los hombres y entre las naciones, cuando se dan circunstancias favorables, un paso aparentemente menor puede desencadenar una marcha inusitada, superior a todas las expectativas. Este proceso impredecible ha comenzado ya”. Al mirarlo, no obstante, por el espejo retrovisor, habría que observar con atención la dirección y la velocidad que llevan consigo los desplazamientos o movimientos que se producen ante los ojos del conductor del vehículo.

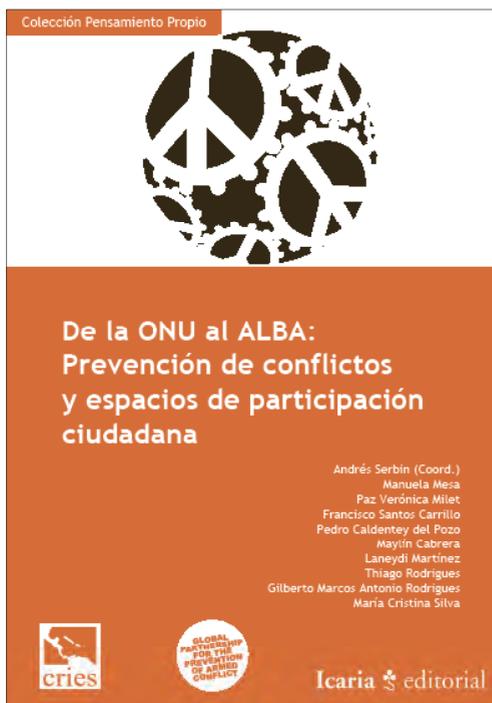
Jorge Hernández Martínez

Colección Pensamiento Propio

De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana

Andrés Serbin (Coord.). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, 2011. 292 págs. ISBN 978-84-9888-333-6

Los capítulos que componen este volumen colectivo apuntan a orientar, tanto al activista como al investigador, en la configuración institucional de las diversas organizaciones inter-gubernamentales que actúan en América Latina y el Caribe – desde la ONU a UNASUR y al ALBA; en sus modalidades específicas en abordar los temas de seguridad, de prevención de conflictos y de construcción de la paz, y en los mecanismos existentes o potencialmente desarrollables para impulsar una efectiva participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil a nivel regional.



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org



Another Reality: Cuba-US Relations from Cuba's Perspective

Ramón Sánchez-Parodi.

Cuba-USA: Diez tiempos de una relación.
Melbourne: Ocean Press, 2011. 280 pages

If one reads the stories in the mass media about Cuba and its current stage of reform—grappling with the creation of internal markets, opening private stores, selling old cars and houses—one would have no idea that for an entire century (the 1800's) US policy aimed to annex Cuba. For the next sixty years, until 1959, Washington and US corporations and banks controlled the heights of Cuba's economy, and invaded the island three

times to make sure that property remained secure.

North Americans dutifully learn that Betsy Ross sewed the first American flag, Paul Revere rode his horse to warn the colonists about the landing of enemy troops, and Washington heroically crossed the Delaware—but don't ask Michelle Bachman or Sarah Palin why. Oh yes, it had something to do with the British.

North Americans may have heard about the Bay of Pigs and the Missile Crisis, but as George W. Bush's press spokesperson admitted "I really don't know about ... the Cuban Missile Crisis." Dana Perino, who at 35 was born about a decade after the 1962 U.S.-Soviet nuclear showdown, did clarify: "It had to do with Cuba and missiles, I'm pretty sure."

Perino then consulted her best source. "I came home and I asked my husband," she recalled. "I said, 'Wasn't that like the Bay of Pigs thing?' And he said, 'Oh, Dana'" (Peter Baker, *Washington Post* December 10, 2007).

In Dana's defense, tens of millions of her peers who did not experience that event, which almost led to a nuclear conflagration, share her historical ignorance.

For historians who want to provide accurate and meaningful history to an anti-historical population —albeit they are victims of that unknown history— Ramón Sánchez Parodi's *Cuba-USA: Diez tiempos de una relación (Ten Episodes in US-Cuba relations)* provides an insightful starting point. He writes from his revolutionary perspective and as an histori-

cal actor who has witnessed, as he says in his opening chapter, "half a century of Cuban-US relations from Eisenhower to Obama." He offers his first hand insights into the key episodes of those decades, backed by official documents.

Parodi illustrates his thesis, that the United States could not tolerate an independent nation in its historical sphere, by tracing US-Cuba relations from the 18th Century on. He participated in some of the major conflicts, which he methodically explores, from 1959 to the present. Washington, he concludes, invented a variety of myths to cover its overwhelming objective: to reacquire its dominance over the island that John Adams had described as "the fruit not falling far from the tree."

The book offers a unique and totally unapologetic Cuban perspective on the administrations of Eisenhower, Kennedy and Johnson. Under Nixon, however, Parodi enters the story as a known actor in the historical drama.

Secret talks occurred in 1974 and 1975 between Cuba and the United States, and Parodi represented the Cuban side. The story began when Frank Mankiewicz and Kirby Jones

hired me to direct a film they wanted to make for US television that would feature a long and in-depth interview with Fidel Castro (broadcast on the CBS network in November 1974 with Dan Rather: “Castro, Cuba and the USA”).

I suggested to Mankiewicz that he inform Secretary of State Henry Kissinger of his impending visit—Cuba had authorized the interview— **in case** Kissinger might want to send a note. Mankiewicz laughed at what he thought was a joke. Still, he had limited access to Kissinger because he served on Kissinger’s Foreign Policy Advisory Board, and so he asked the Secretary if he might want to send a note. Amazingly, Kissinger invited Mankiewicz to lunch and asked him if he would take a letter for Fidel. When a sealed blue envelope addressed to Dr. Fidel Castro Ruz arrived at Mankiewicz’s office we joked about steaming it open; but of course didn’t.

In early July we watched Fidel read the note on the sofa in his office at Communist Party headquarters. He turned to Mankiewicz: “Monkeewetz,” he said, “would you agree to take a message from me back to Kissinger?”

Fidel’s positive response to Kissinger’s initiative to talk about restoring diplomatic and commercial relations led Sánchez-Parodi and Nestor García to hold meetings with Kissinger’s envoys, Special Assistant Lawrence Eagleberger and Assistant Secretary of State for Latin America William Rogers.

The talks, held sporadically during the Fall of 1974 and Winter and Spring 1975 ended when Rogers telephoned Parodi to inform him the bi-lateral talks would not continue “because of Cuban support for Puerto Rican independence in the United Nations Decolonization Committee.” Later, another US official added to that first implausible reason: “Cuban support for African independence, especially Angola.”

Neither Parodi nor Garcia believed this ideological pap. Parodi, with a sophisticated appreciation for the way the United States makes foreign policy, astutely speculated that “the real reason was President Gerald Ford’s fear that if news leaked about his contacts with Cuba, it would affect his possibilities to get the Republican Party nomination for the November Presidential elections.” He reasoned

that Reagan, who was supported by the new right with backing from the incipient anti-Castro lobby, would have been likely to use the “revelation” of a Cuban-US opening to his advantage in the Florida primary. Parodi says that Rogers later agreed with this analysis.

In another undisclosed incident in which diplomatic relations were on the table —literally at a New York hotel at lunch in 1978— Secretary of State Cyrus Vance sat across from Cuban Vice President Carlos Rafael Rodríguez. Vance’s agenda: to restore diplomatic relations with Cuba. Before the meeting began, however, Carlos Rafael showed Vance a copy of a speech just delivered by President Jimmy Carter that accused “Cuba of having organized an invasion by Katanga-based forces of Shaba Province in Zaire.”

“Vance’s face reddened,” when he read Carter’s strong anti-Cuba statement, “which Vance clearly did not know about” (p. 189).

Parodi understood well what had happened. At that point, in his second year as head of the Cuban Interests Section in Washington, he had begun to penetrate some of Washington’s policy mysteries. Carter had appointed both

Zbigniew Brzezinski who had a Cold War agenda as his National Security Adviser, and Cyrus Vance with an opposite approach as Secretary of State. No wonder he could not “solve” the Cuba problem. Although the book expresses Cuba’s disappointment with Carter’s ambivalent policies, Parodi credits him for taking several positive steps toward restoring sanity between the two countries.

Then Reagan entered with “The March Backwards.” (p. 193) which returned to Washington an obsession to destroy the Cuban revolution. From his office less than two miles north of the White House on 16th Street, Parodi was tasked with responding to aggressive rhetoric, a tightening of the embargo, a new propaganda radio station, as well as the unleashing again of CIA and terrorist operations, which Carter had reined in.

I had several meetings with Parodi during his 12 years in the US capital, a man on whose shoulders rested the defense of the Cuban revolution and the sovereignty of his nation. He bore witness to the US national security elite’s ongoing obsession with Cuba – and their perception of Cuba’s disobedience to imperial diktat.

He derived his literary recounting of the long history between the two nations not only from research into books and records, but from his incisive observations during his tenure as Interest Section chief. His unapologetic account should teach readers about how Cubans who have studied and indeed helped make their history—their independence after centuries of colonial and imperial domination—understand their place in the world.

It becomes clear from this book that Cuba's crime consisted of five plus decades of disobedience to written codes (the Monroe Doctrine and Roosevelt Corollary) and an unwritten assumption: the United States runs the Western Hemisphere and will punish those who misbehave. What did Cuba do to the United States to deserve so much punishment—50 years of embargo, thousands of terrorist attacks and petty punishments on a variety of fronts? Cuban leaders stuck their tongue out at eleven US Presidents. And Parodi in Havana tells the Cuban side of that story, in which the proud banner of independence flies even as Cuba undergoes economic distress.

“From Eisenhower through Obama, it's always been this way,” writes Parodi. “And always hiding their real intentions, falsifying reality, lying, following the path begun by the Founding Fathers.”

Most Americans don't know, forget, deny or ignore the very history that drives their policies. Latin Americans, and especially Cuban revolutionaries, are painfully aware of theirs. Parodi's book exemplifies this pride, which he illustrates with painstaking detail.

Saul Landau

Estados (Des)Unidos. Crisis, desigualdad y democracia

COYUNTURA: **Adriana Boesner / Makram Haluani**. Moscú mira hacia América Latina. Estado de situación de la alianza ruso-venezolana. **Salvador Martí I Puig**. «Pienso, luego estorbo». España: crisis e indignación. **Will Hutton**. TRIBUNA GLOBAL La socialdemocracia liberal, la equidad y el buen capitalismo. **Martín Bergel**. ENSAYO El anti-antinorteamericanismo en América Latina (1898-1930). Apuntes para una historia intelectual.

TEMA CENTRAL. **Robert Kuttner**. Barack Obama, la economía y el progresismo estadounidense. **Victoria Hattam**. El dilema de Obama: un presidente mestizo cercado por la derecha. **Alejandra Matus**. Las ambivalencias de la democracia. El dinero contra la soberanía popular. **Bob Edgar**. Más poder para las corporaciones. Democracia y financiamiento electoral. **Stephen Pimpare**. ¿Por qué no hay más fuego esta vez? Claroscuros del Estado de Bienestar estadounidense. **Paul Krugman / Robin Wells**. ¿Por qué las caídas son cada vez mayores? Entre la codicia y el fraude. **María Graciela Abarca**. Disparen contra los sindicatos. La ofensiva conservadora y la «revuelta de Wisconsin». **Ernesto Semán**. Occupy Wall Street: ¿la contracara del Tea Party?. **Bárbara Renaud González**. Like it or not, baby! Crónicas de la frontera, entre honey y miedo.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago las siguientes direcciones electrónicas:

<info@nuso.org>;
<distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

237

Los laberintos del capitalismo



Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos

Ayerbe, Luis Fernando (Coord.). *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*.

Buenos Aires: Ediciones CRIES - Icaria Editorial, 2011, 271 págs.

A Coordenadoria Regional de Investigações Econômicas e Sociais (CRIES), com apoio do Instituto de Estudos Econômicos Internacionais (IEEI), publicou dentro da Coleção Pensamento Próprio e, sob coordenação de Luis Fernando Ayerbe, *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafios hemisféricos*. Composto por oito artigos de acadêmicos procedentes de universidades e centros de pesquisa da região em tela, o livro apresenta a trajetória da

inserção internacional de Cuba, desde a instauração do processo revolucionário de 1959, quando as opções se restringem ao país, passando pela crítica década de 1990, assinalada pelos efeitos do fim da Guerra Fria e, alcançando as particularidades dos anos 2000, em que as expectativas em torno da administração de Barack Obama (2009-), combinadas às novas configurações do contexto internacional, permitem ao país novas possibilidades de inserção. Para Ayerbe, “la inser-

ción internacional adquire para Cuba un significado estratégico próximo a la sobrevivencia”.

O primeiro artigo, intitulado *Cuba —El cambio interno y la política norteamericana, en busca de la racionalidad perdida*, de autoria de Jorge Mario Sánchez Egozcue, se dedica às mudanças econômicas no país conduzidas por Raúl Castro e que constituíram o objeto temático do VI Congresso do Partido Comunista Cubano, realizado em abril de 2011. O ponto de partida para a análise do autor está representado pela visita do ex-presidente Jimmy Carter à Ilha, a segunda desde 2002. O período entre as duas viagens e que o autor denominou de “inércia” deve-se, segundo Sánchez Egozcue, à vigência e rigidez da Lei Helms Burton (1996) e à importância marginal que o tema ocupa na agenda norte-americana. O autor apresenta os principais condicionantes e componentes do reajuste econômico cubano e considera que, “no hay dudas de que es en este terreno donde se espera que realmente comiencen a verse transformaciones”. Na percepção do autor a continuidade do regime não provem da ameaça da política norte-americana, mas da prioridade que se deve atribuir aos proble-

mas domésticos. Nessa direção, o texto pontua a aprovação de medidas, como por exemplo, a promoção de pequenos setores privados, que apontam para uma reforma no sistema econômico cubano, sem descuidar, contudo, dos obstáculos internos, que se colocam como um desafio à descentralização da economia. O autor destaca o *Proyecto de Lineamientos para a Política Económica e Social*, documento publicado em 2010, como resposta à opinião pública frente às mudanças internas e externas adotadas por Cuba. A análise de Sánchez Egozcue nos permite concluir que as transformações internas pelas quais tem passado o país assumem um protagonismo maior que a política externa norte-americana. E, ainda que a melhora das relações com aquele país sejam consideradas relevantes, não se pode atribuir à elas o fator condicionante das reformas no interior da Ilha. A manutenção do isolamento reduz cada vez mais as possibilidades de os Estados Unidos exercerem alguma influência no curso do país. Para o autor, a questão mais relevante no tocante à agenda de mudanças, contudo, está relacionada à percepção do futuro, que deve estar associada às transformações implementadas na atualidade.

O segundo artigo, *Cuba en el nuevo sistema interamericano del siglo XXI*, de Jaime Preciado Coronado e Pablo Uc González, trata da inserção de Cuba no sistema interamericano à partir do governo de Raúl Castro (2006) e até o início do governo Barack Obama (2009). Os autores iniciam o artigo abordando a manutenção do bloqueio econômico (1962) como uma postura anacrônica na agenda da política externa norte-americana contemporânea, sobretudo no contexto do pós - Guerra Fria, no qual a estratégia parece se justificar ao corresponder mais aos interesses de política doméstica, ainda que mais adiante questionem o poder real do lobby cubano-estadunidense. Para os autores, o tema do bloqueio “se ha colocado para finales de la primera década del siglo XXI, em centro del debate sobre la reestructuración del orden hemisférico occidental”. O texto indica as mudanças conduzidas pelo novo governo cubano, como a adoção de medidas de abertura, os novos contornos diplomáticos, a abertura ao debate sobre Direitos Humanos, o convênio com a ALBA e os projetos exportados para a região que asseguram o prestígio moral da revolução. Destaca a normalização das relações do país com Costa Rica

e El Salvador, reforçando que os Estados Unidos permanecem sendo os únicos do hemisfério que não mantêm relações com Cuba. Os autores finalizam o artigo apontando o neoconservadorismo que permanece na política externa dos Estados Unidos para a região e a evidente necessidade de se pensar a reinserção de Cuba no sistema interamericano como condição para a integração autônoma da América Latina.

O terceiro artigo, *Las relaciones de Cuba con América Latina y El Caribe: Imperativos para consolidar la reinsertión regional*, elaborado por Carlos Oliva Campos, se aproxima do anterior, pois se atem às relações interestatais entre Cuba e os países da América Latina. O autor aponta o debate sobre o tema cubano em foros como a V Cúpula das Américas e a Assembléia Geral da ONU. Para o autor, “podría dibujarse un mapa en el cual estuvieran girando alrededor de Cuba, três ejes con lógicas independientes”: América Latina e Caribe, Estados Unidos e o novo cenário hemisférico. No primeiro, ressalta os desafios impostos pelo contexto do pós - Guerra Fria a inserção de Cuba na região, assinalado pelo projeto da Área de Livre Comércio das Améri-

cas (ALCA), seguido pela nova agenda hemisférica pós – 11/9 e pelos projetos sul-americanos, UNASUL e Conselho de Defesa Sul-americano. Posteriormente, discute o tema cubano na agenda das relações América Latina/ Caribe e Estados Unidos e os esforços para restabelecer relações econômico-comerciais com o hemisfério, sobretudo, pelo isolamento promovido pelos Estados Unidos na região. Na atualidade, se sobressaem as relações com o Canadá, Venezuela e Brasil, além de destacar a presença da China e da Rússia enquanto parceiros comerciais para a região. Por fim, a análise está voltada ao novo cenário sócio-político da América Latina, em que se percebem novas lideranças de esquerda, novas projeções regionais e globais, algumas tradicionais aliadas da Revolução Cubana, com destaque para Brasil e Venezuela. Nessa direção e, diante da nova reconfiguração do cenário sócio-político na região, o autor finaliza o texto considerando que o projeto de reinserção de Cuba se amplia e fortalece a América Latina em suas relações com os Estados Unidos.

O quarto artigo, *La percepción de Cuba y de América Latina por parte de Think Thanks de Estados Unidos en los gobiernos de*

George W. Bush y Barack Obama, escrito pelo compilador da obra, Luis Fernando Ayerbe, discorre acerca da inserção internacional de Cuba pela perspectiva de sete *Think Thanks* estadunidenses, com capacidade de interlocução nos governos George W. Bush e Barack Obama. São eles: American Enterprise Institute, Brookings Institution, Center for American Progress, Center for Strategic and International Studies, Heritage Foundation, Inter American Dialogue e Hand Corporation. Embora distintas as perspectivas, Ayerbe identifica três aspectos presentes em todas as análises: a evolução da situação econômica na região, o impacto dos governos de esquerda na relação Cuba/EUA e as implicações do reordenamento da agenda de segurança no pós- 11/9 para a região. Numa primeira percepção de alguns *think thanks*, o autor aponta para um diagnóstico negativo da região, em que se colocam questões tais como a ameaça à democracia, a instabilidade e o aumento da criminalidade. Uma segunda percepção indica que, a irrelevância da América Latina, sobretudo no contexto dos atentados terroristas, se percebe num momento preocupante, que é o da emergência de lideranças de esquerda, em que se destacam Venezuela e Brasil. No entanto,

na percepção dos *think thanks*, no segundo governo Bush a questão é mais alarmante, em decorrência das relações Cuba-Venezuela, países considerados o “eixo do mal” na região e contexto em que se intensificam as pressões estadunidenses sobre a Ilha, com a Iniciativa para uma Cuba Livre. Duas outras percepções atentam para o tema no âmbito das eleições presidenciais, seguido pelas tendências no governo Obama, em que, no tocante à Cuba, o que se percebe, embora tenham sido flexibilizadas as restrições impostas, como viagens e envio de remessas, é a permanência do embargo e, em relação à região, a pouca atenção. Os casos de Honduras (2009) e Haiti (2010), ocasiões em que, conforme Ayerbe, prestar atenção à região se faz necessário, encerram o artigo. Na ótica do autor, os eventos condensam as abordagens sobre as relações com a região latino-americana apresentadas ao longo do texto: conservadora, moderada e compreensiva. E, conforme alguns estudos apresentados, concluí que: “(...) la invisibilidad del capítulo latinoamericano en las prioridades de la política externa de los Estados Unidos también representa para la región una oportunidad de ampliación de márgenes de autonomía”.

O quinto artigo, *La administración Obama y Cuba: De vuelta a la administración Clinton*, de Gary Prevost, traça um preciso retrospecto histórico da “tor-tuosa relación cincuentenaria entre el gobierno revolucionario de Cuba y los Estados Unidos”. Prevost considera que as raízes na maneira de ver a Ilha, remontam a Thomas Jefferson e James Monroe, para quem era necessário tê-la sob controle. Nessa perspectiva, o artigo destaca os períodos assinalados pela revolução e pelo pós —Guerra Fria, contexto em que as relações Estados Unidos— Cuba, passam a serem definidas por um conjunto de variáveis que se destacam ainda na atualidade: a situação interna cubana, as relações de poder no congresso estadunidense referentes ao tema, a internacionalização do bloqueio econômico, a resistência internacional frente à internacionalização do bloqueio, a atitude do executivo para as mudanças da política em relação a Cuba e a atitude dos diversos setores da sociedade norte-americana, que incluem interesses econômicos heterogêneos para aquele país. Em seguida, a política externa dos Estados Unidos para Cuba é enfatizada em três momentos pelo autor: os governos Clinton, Bush e Obama. O primeiro

caracteriza-se por uma política agressiva, em que se destacam as Leis Torricelli e Helms-Burton. Para o segundo, Cuba não constituía prioridade em sua agenda ao início do mandato, contudo, quando as relações com a Ilha pareciam florescer em decorrência do intercâmbio comercial entre alguns setores, Bush adotou uma postura mais dura, que incluem restrições de viagens e envio de remessas. Por fim, as expectativas em torno do governo Obama, em que a manutenção ao bloqueio permanece no centro da questão, embora algumas medidas tenham sido flexibilizadas. Para o autor, esta postura está em harmonia com a herança de Clinton, de que aproximação resulta melhor que o isolamento para a queda do sistema cubano. Gary termina o artigo avaliando que, no século XXI e, desde o triunfo da Revolução, Cuba alcançou uma posição menos isolada no hemisfério, favorecida pela orientação esquerdista na região, além de elucidar fatores que podem contribuir para uma mudança efetiva.

O sexto artigo, *Cuba y Venezuela: “La génesis e el desarrollo de una utopía bilateral”*, produzido por Carlos A. Romero, está voltado ao impacto da Revolução Cubana para a América Latina,

mas, sobretudo, para as relações Cuba-Venezuela, em que Romero observa que: “está siempre presente el tema si la experiencia chavista está conduciendo al país a ser ‘una nueva Cuba’ o si desde una óptica contrária se va a permitir ‘otra Cuba’”. Nessa direção, o autor considera dois momentos, do apoio à revolução ao enfrentamento (1959-1999) e do confronto à revolução à aproximação (1999-2011), e em que ressalta as posições de Rómulo Betancourt e Hugo Chávez. No segundo, Romero identifica um novo capítulo nas relações entre os dois países a partir de 1998, quando as relações entre Venezuela e Cuba podem se dividir em duas etapas: 1999-2004 e 2004-2011, assinaladas, respectivamente, pela chegada de Hugo Chávez à presidência e, pelo contexto da criação da Aliança Bolivariana dos Povos na Nossa América (ALBA) e o Tratado de Comércio dos Povos (TCP). Além de destacar os aspectos político-ideológicos, estratégico e econômico-comerciais dessa relação, em que a Venezuela figura como o principal sócio-comercial de Cuba, para quem o país envia uma cota diária expressiva de petróleo e, em contraprestação, recebe serviços de saúde e apoio em missões sociais. Na percepção de Carlos Romero,

a aproximação sem precedentes nas relações entre os dois países, é importante para a compreensão da realidade venezuelana na atualidade.

O sétimo artigo, *La política exterior de Brasil hacia Cuba: Un análisis histórico desde el gobierno de José Sarney hasta los días actuales*, é de Marcos Alan Ferreira e apresenta a trajetória das relações Cuba – Brasil desde o reatamento diplomático, pós - regime militar, e até atualidade. De acordo com o autor, “como se esperaba, estuvo lejos de ser lineal, permeadas por crisis políticas y económicas que afectaron a ambos países, así como por características distintas de cada gobierno en Brasil”. No governo José Sarney (1985-1990), embora retomadas as relações, as expectativas são mínimas. O governo seguinte, de Fernando Collor de Mello (1990-1992), assinalado pelo *impeachment*, conta com a participação de Fidel Castro na Eco-92, a qual, de acordo com Ferreira, indica uma reorientação da política externa cubana no pós - Guerra Fria. Já o governo de Itamar Franco (1992-1994) representa um momento em que relações se convertem em um diálogo construtivo. No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as relações com

Cuba alcançam, segundo Marcos Alan, um mal estar inédito desde o restabelecimento das relações diplomáticas e, embora tenha enfatizado a cooperação científica, realizou uma aproximação mais tímida nos acordos comerciais, o que nos permite identifica-la numa posição secundária de sua agenda diplomática. O último governo analisado é o de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), ocasião em que o autor aponta para a notoriedade da simpatia ideológica de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT), com Cuba e os irmãos Castro. Esta simpatia é reforçada pelo “compromisso construtivo”, termo cunhado pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, que caracteriza a relação entre os dois países no período, em que se destaca o aumento do volume comercial e a expansão dos investimentos. Nas considerações finais, o artigo sublinha que compete a presidenta Dilma Rousseff e às futuras administrações, o desafio de avançar os êxitos alcançados.

O oitavo e último artigo, *Círculos concêntricos: La política exterior de Cuba em un mundo multipolar y el proceso de “actualización”*, redigido por Andrés Serbin, identifica na relação histórica conflituosa com os Estados

Unidos e nas particularidades da atualidade, a referência para a compreensão do atual sistema cubano. A análise do autor traz referências aos artigos anteriores e sinaliza na década de 90 um marco para a recomposição da política externa cubana, no sentido de promover a busca de novas formas de inserção internacional, sem descurar da persistência da hostilidade estadunidense. A busca por novos aliados constituiu parte do objeto da análise de Serbin, que consiste nos: “nuevos desafíos que se presentan para mantener los principios originarios de la Revolución de 1959”. O autor considera uma progressiva reinserção de Cuba em âmbito hemisférico, em que as relações com o Caribe constituem o início do processo, seguido pela intensificação das relações com a América Latina, mas, em especial, a América do Sul, contexto em que as relações com o México, o Brasil e a Venezuela são enfatizadas. Na percepção do autor, as relações desenvolvidas por Cuba devem ser percebidas num cenário de transformações do sistema internacional. No âmbito multilateral, destaca o apoio majoritário nas últimas Assembléias da Organização das Nações Unidas (ONU), condenando o embargo. Destaca ainda, em âmbito atlântico, as relações com o Canadá, a União

Européia e a Espanha, e, em âmbito global, as relações com a Rússia, a China e o Irã. Para o autor, a diversificação das relações exteriores cubanas são cruciais num mundo que avança para uma configuração multipolar, do mesmo modo, representam uma barganha na revisão das relações bilaterais com os Estados Unidos.

Para os estudiosos do tema, a obra é certamente um aparato precioso na revisão da literatura acerca da questão cubana na atualidade, oferecendo uma perspectiva histórica das relações com a América Latina e os Estados Unidos sob diferentes óticas, combinada a um panorama da inserção internacional de Cuba frente aos desafios hemisféricos no início do século XXI.

Priscila Morrone



Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos

Ayerbe, Luis Fernando (Coord.). *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*.
Buenos Aires: Ediciones CRIES - Icaria Editorial, 2011, 271 págs.

Las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba condensan los modos en que se han configurado las relaciones hemisféricas y las “imaginaciones geopolíticas” dominantes de América Latina. De los Estados Unidos sobre América Latina, de América Latina respecto de los Estados Unidos y de América latina consigo misma, en sus relaciones intra-regionales.

Esta hipótesis puede someterse a distintas verificaciones empíricas

a partir de la historia comparada; de lo que ha sido la historia de “las Américas” en los últimos 200 años, desde los orígenes del panamericanismo y el sistema interamericano hasta el complejo y dinámico entramado de organismos, organizaciones, grupos, instancias, mecanismos e iniciativas regionales, así como de la significación que ha tenido en ellos la experiencia de Cuba antes y después de la Revolución de 1959. Que ha tenido y que sigue teniendo en nuestros días.

Lo que encontramos en estas dinámicas de relacionamiento escapa o trasciende a los enfoques clásicos del realismo y el liberalismo en las relaciones internacionales: se puede entender de otros modos si apelamos al constructivismo.

La perspectiva constructivista nos dice que “la concepción que tiene un actor de sí mismo (de sus capacidades/intenciones, ideales/intereses) es producto de la diplomacia de otros. Que las ideas inter-subjetivas deben ser tenidas en cuenta junto con las fuerzas materiales. Que el pasado modela la manera en que los actores entienden el presente. Que los Estados no son actores unitarios, centralizados y coherentes sino estructuras construidas por las prácticas discursivas de individuos, líderes y grupos. Que la estructura de ideas y los actores se co-constituyen y co-determinan entre sí. Todo lo cual significa que sus intereses, orientaciones y prácticas de relacionamiento pueden re-definirse y cambiar, según los modos de inter-acción entre ellos.

¿De qué manera podrían redefinirse y cambiar las relaciones entre los EE.UU. y Cuba luego de cincuenta años de embargo norteamericano, qué factores

contribuirían a dicho cambio y qué impactos tendría éste sobre el proceso político y la realidad económica del pequeño-gran país del Caribe?

Sin proponerse como un estudio estrictamente histórico de las relaciones hemisféricas ni adscribir a un determinado enfoque teórico, este volumen sobre *Cuba, Estados Unidos y América latina frente a los desafíos hemisféricos* es un excelente “estado de la cuestión” para entender, en clave constructivista e interdisciplinaria, las transformaciones que se han ido produciendo en dichas relaciones, cómo fueron afectando a las políticas y actores nacionales y qué incidencia han tenido los factores internos sobre las orientaciones y comportamientos externos. Su resultado es al mismo tiempo un reflejo del impulso adquirido por el llamado “nuevo multilateralismo” latinoamericano en el contexto de un regionalismo pos-liberal o post-hegemónico, con nuevos centros de gravitación y escenarios emergentes.

El libro reúne a un colectivo de prestigiosos académicos de universidades y centros de investigación de Argentina, Brasil, Cuba, Estados Unidos, México y Venezuela provenientes de

distintas disciplinas: historiadores, politólogos, economistas y especialistas en relaciones internacionales. La presentación de Luis Fernando Ayerbe y sus ocho capítulos abordan la problemática desde sus distintas variables, focalizando en alguna de ellas o en su interrelación, incluyendo estudios de caso con temáticas o aspectos más específicos.

Jorge Mario Sánchez Egozcue, de la Universidad de La Habana, escribe sobre los cambios internos en Cuba y la política norteamericana, preguntándose por “la racionalidad perdida” en la relación bilateral. Analiza el programa de reformas llevado adelante por el gobierno de Raúl Castro, con la discusión y conclusiones del VI Congreso del PCC realizado en abril de 2011. Procesos que siguen su propia lógica autónoma respecto de los condicionamientos externos y las políticas de EE.UU. hacia la isla.

Del mismo modo, Jaime Preciado Coronado y Pablo Uc González, en “Cuba en el nuevo sistema interamericano del siglo XXI” y Carlos Oliva Campos, en “Las relaciones de Cuba con América Latina y el Caribe: imperativos para consolidar la reinserción regional”, abordan los cambios en el sistema político cubano a

partir del ascenso de Raúl Castro a la presidencia, coincidente con la llegada de Barack Obama al gobierno de los EE.UU., y las proyecciones de la política exterior de La Habana sobre el ámbito hemisférico, con nuevas potencias de proyección regional y global como Brasil y numerosos gobiernos con afinidades ideológicas hacia la revolución cubana o hacia el proceso cubano en clave “latinoamericanista”.

Dentro de las perspectivas orientadas al estudio de caso, Ayerbe analiza las percepciones sobre la evolución política de Cuba y de América Latina por parte de los principales ‘*think tanks*’ de EE.UU. y su influencia variable durante los gobiernos de George W. Bush y Obama. En las diferencias entre las perspectivas *conservadoras*, *moderadas* y *comprensivas* puede constatarse la fuerte articulación entre intereses económicos y orientaciones ideológicas, además de la adscripción a una política gubernamental o la independencia respecto de ésta. La pérdida de relevancia del capítulo latinoamericano en las prioridades de la política exterior norteamericana, sostiene el autor, representa para la región una oportunidad de ampliación de márgenes de autonomía. Pero esta tendencia tiende a

reforzar, a su vez, las resistencias y prevenciones de los círculos influyentes en Washington.

Gary Prevost concentra su enfoque en la política de Estados Unidos hacia Cuba y las reacciones de este país en diferentes contextos históricos, para centrarse en un ejercicio de análisis comparado entre la política de la Administración Obama hacia la isla y la desplegada dos décadas atrás por la Administración Clinton. Se evidencia allí la dificultad de Washington para establecer “relaciones normales” con Cuba, no basadas en la subordinación. Como en los capítulos precedentes surge el interrogante acerca de la verdadera naturaleza de estos últimos 50 años de “anomalía” en las relaciones cubano-norteamericanas: ¿será, acaso, que tal situación de excepcionalidad —una “no-relación” que constituye un *modus vivendi* aceptado por ambas partes— no ha terminado por definir un patrón funcional de relacionamiento?

El libro incluye sendos capítulos sobre las relaciones de Cuba con Venezuela y con Brasil como ejemplos de dos tipos de relación estratégica especial. En el primer caso, Carlos Romero, cuenta “La génesis y el desarrollo de una

utopía bilateral” y coloca su foco sobre la significación de los vínculos entre Caracas y La Habana a partir de la llegada de Hugo Chávez y la “revolución bolivariana”. Marcos Alan Shakhzadeh Ferreira, por su parte, analiza la política exterior de Brasil hacia Cuba desde el gobierno de José Sarney hasta la actualidad, deteniéndose en las continuidades y especificidades que este vínculo adquiere con los gobierno de Fernando Henrique Cardoso y sobre todo, de Lula da Silva.

Andrés Serbin cierra el volumen con un completo análisis de la política exterior cubana en el nuevo escenario internacional de estas últimas dos décadas, a la que define por su estrategia de “círculos concéntricos”. El tablero de ajedrez, la unilateralidad, el esquema subordinación-plegamiento/resistencia-balancing dominantes en el mundo bipolar de la confrontación Este-Oeste se transforma en un tablero de Go, con estrategias múltiples, escenarios cambiantes y esferas en movimiento en las escalas subregional, regional, atlántica y global.

Serbin destaca como una de las grandes realizaciones de la política exterior cubana reciente la capacidad para diversificar

sus relaciones y superar el aislamiento, manteniendo a su vez el margen de autonomía mientras buscó preservar los lineamientos fundamentales de su sistema político. Este objetivo, que marca una línea de continuidad histórica con el activismo internacional y la visión globalista de la política exterior cubana durante el último medio siglo, en un entorno internacional completamente diferente al que tuvo durante la Guerra Fría, se ve favorecido por un contexto regional y mundial en transición hacia la multipolaridad, colocando a Cuba en mejor posición para negociar con EE.UU. un cambio en las relaciones bilaterales.

Paradójicamente, la persistencia del embargo y la falta de cambios cualitativos en la política exterior norteamericana, tanto hacia Cuba como hacia la región, ha tenido, al final, un efecto reversible: la mayor insularidad de los EE.UU. y su menor incidencia en los procesos políticos latinoamericanos. Mientras tanto la salida del “socialismo real” representa para Cuba un desafío mayúsculo, el de desmontar estructuras rígidas y obsoletas para avanzar en una transición democrática y una reforma económica que siguen encontrando fuertes condicionamientos dentro y fuera de

la isla. Los comentarios finales del volumen completan este enriquecedor panorama sobre la re-inserción de Cuba en el sistema interamericano; un sistema que ya poco tiene que ver con aquel del que fue excluida hace cincuenta años. Casi tan poco como la Cuba de aquel entonces.

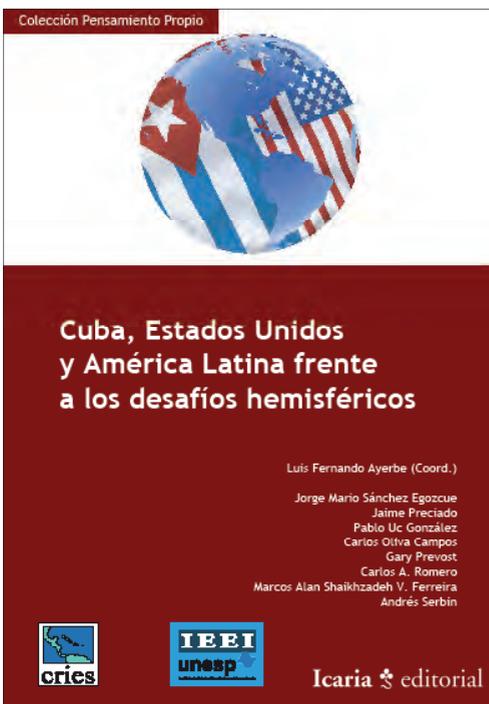
Fabián Bosoer

Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos

Luis Fernando Ayerbe (Coord.). *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Buenos Aires: CRIES, Instituto de Estudios Económicos e Internacionais, Icaria Editorial, 2011. 272 págs.

Desde la instalación del gobierno originario de la revolución, la inserción internacional adquiere para Cuba un significado estratégico próximo a la sobrevivencia, tornándose referencia central de su política exterior, asumiendo los costos que implica estar en el lado opuesto de los alineamientos de la Guerra Fría promovidos por su gran vecino del norte, que en los años 1990 se transforma en la única superpotencia global. Buscando salir del aislamiento patrocinado por Estados Unidos, Cuba consigue en los años recientes redefinir sus relaciones exteriores, estableciendo vínculos importantes con países de la Unión Europea, Asia y de su entorno regional.

La trayectoria que acabamos de presentar es el objeto de estudio de los artículos que componen este libro, que reúne los aportes de académicos de universidades y centros de investigación de Argentina, Brasil, Cuba, Estados Unidos, México y Venezuela. La perspectiva de análisis adoptada busca establecer un diálogo desde la diversidad nacional de los entornos institucionales de sus autores, tomando como eje la comparación de los desafíos enfrentados por Cuba en su inserción regional, partiendo de los lineamientos de su política exterior en función de los intereses y objetivos visualizados por el Estado, los contextos cambiantes de la realidad hemisférica desde 1959, y las relaciones bilaterales con tres actores destacados, Estados Unidos, Venezuela y Brasil.



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org



El Diálogo Costa Rica-
Nicaragua / The Costa Rica-
Nicaragua Dialogue



Restableciendo la paz y previniendo los conflictos. El caso de Centroamérica

Daniel Matul

Una región de fronteras: Centroamérica

El istmo centroamericano es una de las regiones políticamente más fragmentadas del mundo. En sus escasos 523.160 km² coexisten siete Estados que, históricamente, se han encontrado con un complejo número de colindancias que se hallan entre ellos. Solamente en tierra la región posee 10 colindancias. Existen 185 municipios ubicados en el borde de las fronteras donde vive cerca del 13.1% de la población centroamericana, es decir, alrededor de 3.6 millones de personas.

Asimismo, más de un 40% de toda la extensión protegida en Centroamérica se encuentra en las fronteras. Idéntica situación ocurre en relación con las cuencas internacionales. 12 ríos principales y una infinidad de corrientes menores funcionan como límites entre Estados.

El *management* del desarrollo fronterizo se ha ubicado históricamente en las regiones metropolitanas de los Estados nacionales. Desde esos centros han partido las iniciativas gubernamentales que han culminado en la suscripción de convenios y en la planificación y ejecución de proyectos binacionales, trinacionales y regionales de tipo fronterizo. En contraste, las regiones fronterizas, siempre marginales y postergadas, casi no han tenido la oportunidad de gestionar sus propuestas de desarrollo, ya sea desde una óptica nacional o en el marco más complejo de la cooperación con las áreas adyacentes del o los Estados vecinos.

Esta tendencia es todavía más desafortunada si se tiene en cuenta que el desarrollo en las zonas de frontera constituye un camino poco explorado hacia la integración regional, dada su tendencia histórica al conflicto que, además, anuló durante décadas el surgimiento de un movimiento espontáneo, efectivamente ciudadano y de profunda raigambre cultural, hacia la integración.

Ello ha sido el resultado de la existencia de visiones nacionales muy preponderantes en toda la región, las cuales todavía tienden a entender cualquier relación de vecindad como un “juego de suma cero” en el cual se interpreta que lo que gana el vecino necesariamente lo pierde su contraparte.

Una relación de olvido, conflicto y separación

Históricamente, las regiones, localidades o comunidades, cercanas a la línea fronteriza, han tenido como característica común su bajo nivel de desarrollo y su fuerte vinculación con la seguridad de los Estados. Este hecho, llevó a la construcción de un espacio territorial dominado por dos ideas básicas: separación y conflicto.

El primer término, da cuenta de la distancia que se establece o se aumenta entre dos o más personas, lugares o territorios. Es decir, es la visión que considera, de manera aislada y lejana, a las personas, lugares o territorios, que en su momento, estuvieron juntos o fundidos. Esta idea, reafirmó lo propio, frente lo ajeno y sentó las bases de lo nacional y soberano, frente a, y por encima de, lo local y vecinal.

El segundo término (el conflicto), se refiere a las constantes disputas o contiendas, que en materia de fronteras, los Estados han tenido a lo largo de la construcción nacional. De esta manera, la distancia reafirmó lo propio; y tal propiedad se reclamó a través del conflicto.

Como resultado de ello, lo que normalmente asociamos con la idea de frontera, es la imagen de una línea trazada en un plano, que sirve para separar dos entidades políticas. Esta línea, por lo general, implica la separación consciente de las poblaciones localizadas de uno y otro lado. Las comunicaciones, por tanto, se restringieron (a través del control policial o militar; la aduana, el arancel, el pasaporte o la visa) y obedecían a intereses relacionados, más con la defensa, que con las necesidades de desarrollo de la población. En consecuencia, en dichas localidades, el establecimiento de actividades económicas fue bajo; así como, también, se observaban altas deficiencias en el ofrecimiento de los servicios de atención básica.

Además, el nivel de desarrollo que disfrutara determinada región fronteriza, no era necesariamente compartido por las personas que habitan al otro lado de la línea. Este hecho, es lo que algunos autores han denominado la cultura del semicírculo, en contraposición al uso general de los servicios por todas aquellas personas que se encuentran a una distancia determinada de los mismos (Vallvé: 2003),

Sin embargo, en la actualidad, diferentes enfoques han venido planteando un abordaje distinto de las fronteras, en contraposición al tradicional análisis geopolítico, que considera a las fronteras como el perímetro que delimita el ámbito geográfico de un Estado, en el cual se ejerce la soberanía.

Tales abordajes plantean que, la acción que va más allá de las fronteras (lo transfronterizo) sugiere dos cosas. En primer lugar, hace referencia a un espacio muy particular: la frontera. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, una relación de vecindad, una continuidad territorial, que involucra los dos lados del límite. (Granados:2000) La frontera, entonces, es un espacio eminentemente de relaciones de cercanía. Es justamente esta dinámica, la que le imprime su carácter especial, diferente, singular y excepcional.

La vecindad, pues, se explica por el lugar, espacio, ciudad o territorio, en donde un conjunto de personas vive o habita y, que, además, posee una relación cercana, próxima o inmediata. Los vecinos, de un lado y otro, llegan a necesitarse recíprocamente. Pueden dialogar desde su proximidad, desde la vecindad, en que ambos se determinan. Únicamente con el diálogo entre vecinos, con el compartir problemáticas comunes, es posible superar las desconfianzas y los temores mutuos. La relación entre uno y otro vecino, por el contrario, tiende a mantenerse cerrada cuando los vínculos e interrelaciones proceden de manera que ambos se dan la espalda y piensan en términos de “lo propio”, como ajeno a las personas que están al otro lado de la línea fronteriza.

En materia de fronteras, la vecindad, este espacio compartido a ambos lados de la línea, tiene la particular característica de estar “entre” dos espacios de soberanías que, además, modifica la vida cotidiana de las personas que viven en una zona ubicada “entre” tales soberanías. La vecindad entre comunidades fronterizas es natural, dado el hecho que se habita frente a frente, con el otro, y cada una de las personas reconoce que concurre a la proximidad del vecino.

La vecindad, pues, alude a un conjunto de relaciones de cercanía, que en este caso, poseen la particular características de estar “entre” dos unidades soberanas (los Estados), pero que, en lo esencial, no es la distancia, sino la cercanía, la proximidad, el convivir-mutuo-frente-al-otro, lo que la hace particularmente distinta. Esta situación de mirarse, de dejar de darse la espalda, es lo que produce la vecindad y, por tanto, la instauración de un vecino, al que anteriormente se le daba la espalda y ahora, por esta relación de cercanía, se tejen lazos de comunidad e interacción mutua.

La vecindad en fronteras, es distinta a otras vecindades (al interior del Estado) fundamentalmente por cuatro razones. En primer lugar, porque la razón de cercanía se produce en un espacio que se ubica “entre” soberanías nacionales. En segundo lugar, porque la vecindad se produce en el contexto “del otro”, que es ajeno y, además, extranjero. En tercer lugar, porque esta vecindad, esta cercanía, de personas que viven “entre” dos (o más) espacios soberanos, ha tenido que sufrir los efectos de litigios, conflictos o diferendos de tipo político, que los ha separado. En cuarto lugar, porque el tratamiento de tales

vecindades requiere de un marco jurídico, que regule las relaciones de este tipo y que en muchos países no existe aún o es incipiente.

Esta lógica de la “vecindad transfronteriza” cuestiona la “historia nacional” como elemento articulador, pues, la construcción histórica, de lo local en fronteras, tiene que ver mucho con el vecino, el otro, ubicado más allá de la raya que los separa. Además, cuestiona, el elemento nacional del territorio, pues, esta vecindad alude a un territorio, que, en algunos casos, sería binacional o trinacional. Finalmente, cuestiona la revitalización de lo local en el marco de la globalización, pues, a pesar del discurso oficial, que anuncia del derribamiento de las fronteras, lo cierto es que estas zonas (las de fronteras) siguen siendo las más olvidadas en el contexto global.

Esta vecindad, sería distinta, pues, de lo que Pérez Sainz ha planteado como “comunidad de vecindad”, esto es, una territorialidad local cuyo rasgo central es la coincidencia de espacios de trabajo y vida; que, es el resultado de tres lógicas. Por un lado, la lógica histórica, referida a la configuración originaria del territorio comunitario. Por otra parte, la lógica estatal en la constitución del territorio. Finalmente, la lógica de la globalización que revitaliza lo local. (Perez:2005)

Esta lógica especial, distinta, particular, de las vecindades fronterizas, no debe desalentar la ejecución de acciones de cooperación. Al contrario, se debe aprovechar la conveniencia de esta excepcional característica de las vecindades fronterizas, que acerca a uno y otro lado; que une bordes que han estado separados, que mezclan las franjas de ambos lados. Ello, traza, dibuja, delinea un movimiento hacia relaciones de cercanía y mutua influencia, de manera que este signo, actúa como bisagra entre ambas entidades soberanas.

La vecindad, entonces, no se convierte en una relación que se proyecta en el exterior entre dos o más Estados, sino que se convierte en el signo de un parentesco que se construye entre dos bordes.

Centroamérica y la cooperación transfronteriza

La “filosofía” de la cooperación transfronteriza parte del supuesto de que lo que se conoce tradicionalmente como “frontera” es un espacio

eminentemente de relaciones. Precisamente, este ámbito de “relaciones” es justamente el que determina la extensión de la frontera. Más allá de la cuestión territorial, la naturaleza de la frontera se concibe como un espacio de relaciones.

En todas las fronteras terrestres de Centroamérica existe una imbricada trama de relaciones transfronterizas. Las personas cruzan el límite, entre otras cosas, para comerciar, asistir a la escuela, recibir atención hospitalaria, visitar parientes, atender propiedades, o cumplir con tradiciones culturales arraigadas en las poblaciones de algunos lugares.

Así, pues, la cooperación transfronteriza pretende generar que los actores locales de dos o más áreas fronterizas trabajen juntas en el desarrollo de acciones y estableciendo prioridades, en vez de actuar de forma separada, de manera que la cooperación se convierta en el principal vínculo entre dichas sociedades, antes que el conflicto.

No es suficiente con la simple equiparación de planes nacionales, o añadir algunas propuestas de proyectos, y denominar esto un “efecto transfronterizo”. La cooperación transfronteriza no debe iniciarse precisamente porque hay disponibilidad de programas de financiación externa, aunque es comprensible que esto suponga un importante incentivo para la cooperación.

La cooperación transfronteriza, para que pueda ser efectiva, ha de disponer de importantes medios. En primer lugar, debe incorporar todos los aspectos de la vida diaria en la región fronteriza: empresa, empleo, ocio, cultura, recursos sociales, vivienda, planificación, infraestructura, entre otras actividades. En segundo lugar, debe tener lugar todos los días y debe implicar a individuos provenientes de todas las áreas y grupos sociales a ambos lados de la frontera. En tercer lugar, debe realizarse en todos los niveles de la administración: nacional, regional y local, así como establecer procedimientos de coordinación entre ellos. De no ser así se hacen inevitables los conflictos de competencias a causa de estructuras administrativas diferentes y, a veces incompatibles, a ambos lados de la frontera.

La experiencia centroamericana en cooperación

Teniendo en cuenta lo anterior, la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) inició el Proyecto de Cooperación Transfronteriza en Centroamérica con el fin de construir y afianzar una política concertada hacia y desde las regiones fronterizas, canalizada por medio de los municipios y otros actores de la sociedad civil.

El Proyecto logró generar una serie de mecanismos de acercamiento entre los gobiernos locales del espacio transfronterizo. Dicho acercamiento permitió el establecimiento de vínculos, alianzas y asociaciones que han hecho posible entendimientos orientados hacia la cooperación transfronteriza y el desarrollo de estas regiones, en un marco de relaciones de vecindad positivas.

Por otra parte, el Proyecto ha buscado profundizar y desarrollar un programa de capacitación específico en cooperación y gestión local transfronteriza para los gobiernos municipales y sociedad civil; la suscripción de acuerdos fronterizos binacionales y trinacionales entre gobiernos colindantes y; la constitución de una red de investigadores e instituciones especializadas en fronteras regionales.

Las actividades del Proyecto se realizaron en todas las fronteras de Centroamérica con lo que se contribuyó a la conformación de cinco federaciones o asociaciones de gobiernos locales, en algunas de las áreas fronterizas cubiertas por el Programa.

Al institucionalizar los mecanismos de cooperación transfronteriza los resultados obtenidos ha quedado a cargo de determinadas organizaciones municipales en el ámbito nacional, gracias a los espacios de entendimiento establecidos con la Asociación de Municipios de cada país, por ejemplo la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC); la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica (UNGL), y la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA).

El espacio político que en el ámbito local logró facilitar el Proyecto implicó, también, la formación de una red de apoyo institucional a escala centroamericana que intentaría garantizar la continuidad y el acompañamiento a las iniciativas de los municipios de fronteras. Con ese propósito se iniciaron una serie de contactos con varias or-

ganizaciones no gubernamentales y académicas de la región, a fin de facilitar el establecimiento de un registro de instituciones y personas que trabajan en el tema del fortalecimiento de la gestión municipal y del desarrollo fronterizo.

Dentro de estas organizaciones merece destacarse la cooperación del Instituto de Estudios y Capacitación Cívica, apoyado por la representación en Guatemala de la Fundación Friedrich Naumann de Alemania. Similar trabajo realiza en El Salvador la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FundaUngo). En Nicaragua se han establecido vínculos de trabajo con el Centro de Análisis Socio-cultural de la Universidad Centroamericana (CASC-UCA). En la zona del Trifinio hay desarrollado un acercamiento con las Asociaciones Trifinio para el Desarrollo Sostenible (ATRIDEST), que cubren una importante región transfronteriza trinacional ubicada entre Guatemala, Honduras y El Salvador.

Este proceso, generado principalmente a partir de los gobiernos municipales, ha permitido también que los propios actores locales descubran la necesidad de incorporar a otras entidades con capacidad de incidencia en las regiones de frontera. Así, ha sido evidente la conveniencia de convocar a las autoridades de los gobiernos centrales (legisladores, ministerios, agencias de seguridad, gobernadores) cuya capacidad de gestión de fondos para el desarrollo fronterizo sigue siendo muy importante.

Entre las áreas principales de impacto se pueden señalar las siguientes:

- En Guatemala se constituyó la Asociación de Gobiernos Locales de Regiones Fronterizas.
- En Costa Rica y Nicaragua se conformó la Confederación de Municipios Fronterizos de y Nicaragua.
- Se ha reconstituido la Comisión Intermunicipal del Convenio Bilateral Fronterizo de Costa Rica y Panamá.
- Como consecuencia del taller de trabajo de municipios vecinos al Golfo de Fonseca, se decidió brindar apoyo y continuidad a la

ya existente mancomunidad de Gobiernos Locales Ribereños al Golfo de Fonseca.

Lecciones aprendidas

1. Las fronteras son regiones cuya naturaleza y condiciones especiales requieren de legislación y soluciones específicas. No es suficiente con atribuirle a dichas regiones un tratamiento igualitario al del resto de los países, pues incluso en ese escenario quedarían en desventaja. Las fronteras requieren, vale la pena subrayarlo aunque suene un poco simplista, una “política de fronteras” propia.
2. Históricamente las fronteras centroamericanas han sido olvidadas por los centros metropolitanos. Ello ha obligado a las comunidades limítrofes y a las regiones fronterizas en su conjunto, a desarrollar iniciativas propias de cooperación transfronteriza con sus contrapartes. Esta realidad cotidiana, que denominamos “frontericidad”, hace caso omiso –de manera virtuoso o perversa– de los complicados debates diplomáticos y las legislaciones restrictivas impuestas desde los centros y constituye un rico acervo de experiencias que puede potenciarse como nuevo instrumento de desarrollo transfronterizo.
3. Es posible establecer vínculos de trabajo y cooperación entre las zonas fronterizas de dos o más países, pues los problemas que afectan a sus comunidades son compartidos. Hay una mayor conciencia en dichas zonas sobre esta realidad, que en las capitales. La disposición de emprender acciones conjuntas existe, pero se ve con demasiada frecuencia inhibida por políticas restrictivas impuestas desde el centro. Los acuerdos bilaterales entre Estados pueden ser un buen mecanismo para dar forma y enmarcar jurídicamente los esfuerzos de cooperación transfronteriza.
4. Los gobiernos locales y las organizaciones nacionales que los unifican, son interlocutores adecuados para desarrollar programas de cooperación transfronteriza. Poseen la legitimidad política y la capacidad de articulación regional necesarias.

5. Los gobiernos locales, sin embargo, ni son los únicos actores sociales que inciden en la vida fronteriza, ni pueden prescindir de las demás instancias del Estado para resolver los principales problemas de dichas regiones, particularmente debido a la ausencia de políticas de descentralización efectiva que les permitan ejercer a plenitud su autonomía administrativa y financiera. Su trabajo debe ser complementado por las instituciones del gobierno central, las cuales, sin embargo, con frecuencia usurpan las potestades de los municipios ya sea de manera directa (por medio de la intervención de ministerios o dependencias ejecutivas como las gobernaciones), o por medio de agentes del poder legislativo, en particular los diputados y legisladores.
6. Existe un enorme desconocimiento objetivo sobre las zonas fronterizas en tanto regiones geográficas y socioeconómicas. Es imprescindible conocer mejor las fronteras y ello conlleva la realización de estudios relativamente complejos que deben producirse no sólo en las instancias tradicionales (Fuerzas Armadas), sino en los centros académicos como las universidades e institutos de investigación. Estos estudios fronterizos deben necesariamente adoptar una definición amplia de frontera, que abarque los diferentes ámbitos en que la frontericidad se expresa.
7. Centroamérica es una región de fronteras. También es una región muy vulnerable. La mayor parte de los recursos de los países del istmo se encuentran en zonas de fronteras, las cuales constituyen reservas estratégicas de la mayor importancia para el futuro. Desconocer las fronteras centroamericanas, desantenderlas como áreas de prioridad, constituye una amenaza directa tanto a la seguridad regional como nacional de los miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).
8. Hay que cambiar la noción tradicional de frontera como punto de separación. Las fronteras deben entenderse como punto de encuentro y de cooperación. En este sentido, debe hacerse un esfuerzo por desmilitarizarlas, atribuyendo a las fuerzas civiles de orden público el control total de la seguridad ciudadana al tiempo que se reserva a las Fuerzas Armadas un papel exclusivo de “garantes” de la soberanía territorial.

9. Nadie mejor que los habitantes de las zonas de frontera conocen qué son y cómo se desarrollan esas regiones. Cualquier esfuerzo de cooperación transfronteriza o de investigación en fronteras debe desplegar un diálogo directo con las organizaciones comunitarias de dichas regiones. La interlocución entre los investigadores de fronteras y los ciudadanos de éstas, es insustituible.
10. La cooperación transfronteriza constituye un poderoso instrumento de integración regional. En sí misma, y en conjunto con los esfuerzos estatales emprendidos con el fin de consolidar el Sistema de la Integración Centroamericana, ofrece la oportunidad de construir una cultura política de la integración, generada desde la sociedad civil.

El caso de la frontera Costa Rica-Nicaragua

Aunque el contexto político entre estos dos países, a lo largo de los últimas tres administraciones (Rodríguez Echeverría-Alemán Lacayo; Bolaños Gayer-Pacheco de la Espriella; Orega Saavedra-Arias Sánchez), ha sido de tensas relaciones bilaterales; ambos son los únicos vecinos centroamericanos que, históricamente, nunca han llegado a hacer uso de la fuerza para solucionar sus diferendos en materia de fronteras.

Incluso, las relaciones diplomáticas entre ellos fueron establecidas en 1838, luego de la disolución de la República Federal de Centro América. Cincuenta años más tarde, firmarían el Tratado de límites Cañas – Jerez, que, además, fue el primero que se produjo en Centroamérica.

Además, Nicaragua y Costa Rica poseen regiones fronterizas que en su conjunto alcanzan una cifra de 17733.15 kilómetros cuadrados y una población cercana a los 429975 habitantes, de acuerdo con los datos más recientes de los respectivos Censos Nacionales de Población. Ambos países, comparten la segunda mayor cuenca hidrográfica-lacustre de la región centroamericana: el complejo Lago de Nicaragua - Río San Juan.

La condición de puente biológico, le ha dado a esta cuenca una variada y rica diversidad biológica. En ella, por ejemplo, se conserva el reducto de bosque tropical lluvioso de mayores dimensiones al norte de la región amazónica. Además, la cuenca posee un total de cincuenta y un áreas protegidas de diferentes categorías y una amplia gama de dimensiones. Treinta y tres de ellas han sido definidas en Costa Rica y dieciocho en Nicaragua. Las principales categorías de áreas protegidas presentes en la Cuenca son: Reservas Biológicas, Parques Nacionales, Refugios de Vida Silvestre, Zonas de Protección y Reservas Naturales.

En materia comercial, aunque el intercambio con Nicaragua es relevante, lo cierto es que los socios regionales más importantes de Costa Rica en Centroamérica son Guatemala y El Salvador. En términos de volumen transado, Guatemala es el principal socio de Costa Rica en la región y, además, es el principal destino de exportación para productos costarricenses como: leche en polvo, artículos higiénicos, hilo de coser y la leche fluida, entre otros. Nicaragua es el segundo socio de importancia. Por otra parte, si se consideran únicamente los flujos de inversión intrarregionales, El Salvador es el principal inversionista en Costa Rica, cuyo principal actor ha sido el Grupo Roble, en el sector inmobiliario.

El saldo del comercio con Nicaragua ha sido positivo en los últimos cinco años. En el 2002, las exportaciones hacia ese país alcanzaron \$166,0 millones y representaron un 23,9% del total con destino a Centroamérica. Por otra parte, se importaron \$48,9 millones para un 14% de las provenientes del área, rubro que mostró más dinamismo al crecer un 26,7% respecto del 2001. El saldo del comercio alcanzó los \$117,1 millones, aunque en términos absolutos disminuyó respecto al año anterior. Nicaragua es el segundo principal destino de las exportaciones de Costa Rica hacia la región, después de Guatemala. En el 2002 representó un 3,1% del total de exportaciones del país, con una leve disminución en comparación con el 2001. En el caso de las importaciones es el tercer destino en Centroamérica, con un peso de 0,7% dentro el total.

Sin embargo, el dinamismo comercial, las cercanías vecinales y las áreas de biodiversidad compartidas no han sido, hasta el momento, los ejes de articulación de acciones concretas de cooperación que vaya más allá de las fronteras. Al contrario, las desavenencias sobre

la interpretación del Tratado Cañas-Jerez; el constante flujo ilegal de personas desde Nicaragua; así como la normativa en materia de migración, han reactivado el concepto de frontera blindada.

A ello, debe sumarse, por un lado, el incremento de las restricciones en materia de trámites migratorios y, por otra parte, la paralización del trabajo de acercamiento de las comunidades fronterizas, que venían realizando las Federaciones de Municipios Fronterizos, tanto de Nicaragua, como de Costa Rica.

En el plano político, ambos gobiernos (Nicaragua y Costa Rica) han restablecido oficialmente sus actividades en la zona fronteriza, a través de la Estrategia de Desarrollo en las Zonas Fronterizas (2003) y de la creación de un Fideicomiso de con el propósito de administrar los recursos de un Fondo Especial para este tema. Recientemente, ambos estados han reactivado la Comisión Binacional Costa Rica-Nicaragua y sus respectivas Subcomisiones de trabajo: Asuntos Políticos; Asuntos de Migración y Trabajo; Asuntos Limítrofes; Asuntos Económicos, Comerciales y Turismo; y Asuntos de Cooperación¹. En este contexto, Costa Rica y Nicaragua suscribieron el Convenio de Cooperación Ambiental y de Recursos Naturales Fronterizos, mediante el cual, entre otras cosas, constituyen la Comisión Binacional Ambiental.²

De su lado, los presidentes de los congresos de Nicaragua (Eduardo Gómez) y Costa Rica (Francisco A. Pacheco) oficializaron la creación de una comisión binacional parlamentaria con el fin de constituir un mecanismo de convergencia, diálogo y proposición que faciliten las relaciones bilaterales, la integración vecinal y la solución de diferencias. Por otra parte, en el marco de la implementación de CITES, se ha llevado a cabo diversas actividades conjuntas, a fin de elaborar un Manual Operativo Binacional, Nicaragua – Costa Rica, para el control del comercio y tráfico de vida silvestre: así como un acuerdo binacional para su implementación.

En materia de fronteras, la cooperación entre Nicaragua y Costa Rica es aún muy incipiente. A diferencia del intensivo flujo comercial e igual paso de personas, producto de la aplicación de regímenes como el CA-4 y los procesos del llamado Triángulo de Norte, entre ambos países los flujos de comercio no han asegurado mayor acercamiento.

Por otra parte, el paso ilegal de personas hacia Costa Rica, ha generado mayores resistencias hacia el acercamiento.

Además, no se han podido salvar de manera cooperativa las barreras naturales, como el Río San Juan, al tiempo que las diferencias políticas, incrementan concepciones de las fronteras más rígidas y herméticas. Sin embargo, debe rescatarse el hecho que, hay importantes esfuerzos para solucionar las diferencias de manera pacífica. Los avances en materia de desarrollo y fortalecimiento de las vecindades locales aún son muy experimentales sin lograr de manera efectiva y persistente una acción verdaderamente transfronteriza.

Sin embargo, los acontecimientos políticos de las últimas semanas en torno a las diferencias en materia de temas relacionados con su frontera común han despertado nuevamente serias preocupaciones sobre: a) los mecanismos para la resolución de las diferencias entre estados y, b) la necesaria elaboración de campañas para la prevención de conflictos en el ámbito social.

Por esta razón es que la Fundación para la paz y la Democracia (FUNPADEM), en asocio con la Plataforma Latinoamericana para la Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz, de la cual es parte activa, presentan la siguiente propuesta de trabajo, a fin de estimular un diálogo alternativo que conduzca a un entendimiento entre los y las ciudadanos y ciudadanas de los dos países.

Diez propuestas de acción conjunta

1. Activación de las organizaciones adscritas a la Plataforma a fin de generar un diálogo y concientización sobre las posibilidades de la paz y la convivencia pacífica.
2. Articulación de un diálogo mayor con los capítulos nacionales del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA) a fin de establecer lazos de solidaridad y hermandad que llamen a una desactivación de la conflictividad latente.

3. Articulación de diálogos binacionales en materia de cooperación transfronteriza con los gobiernos locales de ambas comunidades.
4. Inicio de una serie de encuentros de carácter académico interuniversitario a fin de promover visiones alternativas de negociación y respeto.
5. Creación de grupos binacionales de alto nivel para el análisis de la conflictividad y el acercamiento político, con participación de ex funcionarios/as de cancillería, ex – diplomáticos/as y otras personalidades.
6. Participación de la sociedad civil en las comisiones de visita y supervisión del cumplimiento de acuerdos entre los dos países.
7. Inicio de una campaña regional para la sensibilización de la hermandad, el respeto y la generación de valores de convivencia entre hermanos y hermanas.
8. Activación de rondas de diálogo con medios de comunicación binacionales a fin de sensibilizar sobre el efecto de la prensa en la opinión de las personas.
9. Articulación de encuentros culturales de acercamiento y comprensión de las nacionalidades.
10. Foro Binacional sobre el futuro de la relaciones Nicaragua – Costa Rica.

NOTAS

1. La Comisión Binacional fue creada en 1991 y suspendió sus actividades en el año 1997. Desde 1991 hasta 1997 únicamente tuvieron cuatro reuniones. La quinta de tales reuniones se efectuó los días 19 y 20 de octubre del año 2006.

2. La cooperación transfronteriza entre Costa Rica y Nicaragua en conservación de humedales, fue planteada hace más de 30 años. El Proyecto SIAPAZ, fue la iniciativa que, pese a su frustración política en ambos países, señaló la importancia de proteger conjuntamente ecosistemas que no reconocen fronteras políticas. Proyectos tales como el Corredor Biológico Mesoamericano y el Proyecto Pro Cuenca San Juan, han impulsado, también, la cooperación transfronteriza para la conservación de humedales compartidos.

RESUMEN

Restableciendo la paz y previniendo los conflictos. El caso de Centroamérica

Históricamente, las regiones, localidades o comunidades, cercanas a la línea fronteriza, han tenido como característica común su bajo nivel de desarrollo y su fuerte vinculación con la seguridad de los Estados. Este hecho, llevó a la construcción de un espacio territorial dominado por dos ideas básicas: separación y conflicto. El artículo, a través de la “vecindad transfronteriza” cuestiona la “historia nacional” como elemento articulador, pues, la construcción histórica, de lo local en fronteras, tiene que ver mucho con el vecino, el otro, ubicado más allá de la raya que los separa. Además, cuestiona, el elemento nacional del territorio, pues, esta vecindad alude a un territorio, que, en algunos casos, sería binacional o trinacional. Finalmente, cuestiona la revitalización de lo local en el marco de la globalización, pues, a pesar del discurso oficial, que anuncia del derribamiento de las fronteras, lo cierto es que estas zonas (las de fronteras) siguen siendo las más olvidadas en el contexto global.

ABSTRACT

Reinstating Peace and Preventing Conflict in Central America

Historically, borderline regions, municipalities or communities have had low development levels and a strong link with the security of the

States as common features. This fact has led to the construction of a territorial space dominated by two basic notions: separation and conflict. This article, through the concept of “cross-border neighborhood” challenges the “national history” as an articulating element, considering that the historic construction of the notion of “local” in borderline areas is very much related to the neighbor, the other one, the one located on the other side of the line which separates them. In addition, it challenges the national element of the territory, given that this neighborhood makes reference to a territory that, in certain cases, would be binational or trinational. Finally, the article challenges the revitalization of what is local within the framework of globalization because, although the official discourse announces the dissolution of all borders, the truth is that these zones (borders) continue to be the most neglected areas in the global context.

SUMMARIO

Restabelecendo a paz e prevendo os conflitos na América Central

Historicamente, as regiões, cidades ou comunidades próximas das linhas de fronteira tiveram como característica comum um baixo nível de desenvolvimento e uma estreita relação com a segurança dos Estados. Este fato levou à construção de um espaço territorial dominado por duas ideias básicas: separação e conflito. Este artigo, através da lógica de “vizinhança transfronteiriça”, questiona a história nacional como elemento articulador, pois a construção histórica do “local” em fronteiras tem a ver em muito com o vizinho, o outro, situado além da linha que os separa. Além disso, examina o elemento nacional do território, já que esta vizinhança se refere a um território que, em alguns casos, seria binacional ou trinacional. Finalmente, questiona a revitalização do local no marco da globalização, pois, apesar do discurso oficial que anuncia a derrubada das fronteiras, o certo é que estas zonas continuam sendo as mais postergadas no contexto global.

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010

Coordinadores:
Laneydi Martínez, Mariana Vazquez
y Haroldo Ramanzini



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Los imaginarios diferenciados de Nicaragua y Costa Rica sobre el Río San Juan. Ensayo interpretativo

Alberto Cortés Ramos

1. Presentación

Durante el año 2010 e inicios del 2011, los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua tuvieron un nuevo desencuentro relacionado con el Río San Juan, de los muchos que han tenido a lo largo de su historia como países independientes (1821). El diferendo, al igual que el anterior (2004-09), concluyó en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) que, en marzo de 2011 y sin resolver sobre el fondo aún, emitió una resolución que ambos países vecinos reivindicaron como favorable. El resultado final posiblemente le tomará varios años más a la CIJ.

Es probable que, al final, la Corte terminará haciendo una resolución salomónica que reinterpretará lo que ya establece el Tratado Cañas-Jerez y los Laudos Cleveland y Alexander, tal y como sucedió con el último fallo que emitiera la Corte en el 2009 sobre un asunto también relacionado con el Río San Juan.

El origen de esta ponencia es el interés en analizar la producción de este último conflicto entre Nicaragua y Costa Rica alrededor del Río San Juan y Calero. No pretende ser una reflexión neutra: el horizonte al que apuesta es el de la cooperación binacional y una Paz duradera entre ambos países. En esa línea, este ensayo interpretativo pretende analizar los imaginarios existentes en Nicaragua y Costa Rica sobre el Río San Juan, intentando explicar sus trayectorias por medio de la exploración de distintos tipos de narrativas o discursos: el histórico, el literario, el político y el mediático o de la opinión pública. Su definición como ensayo interpretativo indica que no pretende ser un estudio exhaustivo, sino más bien exploratorio a partir del cual se podrían desarrollar búsquedas e investigaciones posteriores.

La premisa de la que se parte, es que el primer paso para desactivar las lógicas de conflicto y pasar a lógicas de cooperación es la exploración a profundidad de lo que es el uno y el otro, para sobre la base de una posición informada, proceder a construir nuevas lógicas de comprensión y entendimiento. Ello requiere, al decir de Tzvetan Todorov (1993), un ejercicio de exotopía, es decir, de ser capaces de colocarse fuera de uno mismo, en la posición del otro, para desde ese conocimiento, construir un nuevo diálogo con el nosotros, diálogo que debería producir una nueva síntesis de respeto y empatía, que nos debería llevar a una situación distinta, de paz y cooperación.

En esa línea, en los siguientes apartados, se argumentará a modo de hipótesis, que buena parte de la base socio-cultural que alimenta a lo largo del tiempo los desencuentros y conflictos entre Nicaragua y Costa Rica sobre el Río San Juan, tiene que ver con un desconocimiento de lo que se piensa en cada país sobre el Río, actuando como si ambos países tuvieran el mismo imaginario, cuando en realidad nunca fueron iguales y con el paso del tiempo, se han ido diferenciando más y más. El problema, es que las élites de ambos países o no lo saben o parecieran no saberlo, lo que en la práctica tiene las mismas consecuencias.

Si bien, el estudio de los imaginarios de ambos países sobre el Río San Juan no resolverá el conflicto, sí puede servir como un primer paso para una de comprensión de las sensibilidades y posiciones de cada país, y, en consecuencia, para la generación de discursos y prácticas diplomáticas y culturales de mayor empatía y de menor antagonismo, necesarias para evitar conflictos y para fortalecer la cooperación entre ambos Estados.

2. ¿Invasión a Isla Calero de Costa Rica o dragado del Río San Juan de Nicaragua? Dos interpretaciones de un mismo conflicto

Uno de los aspectos más llamativos del último conflicto diplomático entre Nicaragua y Costa Rica es que, a juzgar por las versiones de la clase política y de los medios de cada país, parecía que se trataba de dos eventos totalmente distintos. Del lado nicaragüense el evento tenía que ver con el dragado del Río San Juan y de la oposición de Costa Rica a esa acción. En el caso de Costa Rica, el conflicto era producto de la invasión de la Isla Calero por parte de tropas nicaragüenses y de la apertura de un canal en territorio costarricense. Es decir, ambas partes alegaban lesión a su soberanía.

El manejo político y mediático del conflicto estimuló en ambos países el fortalecimiento de un discurso nacionalista que exacerbó rasgos chauvinistas, patrioteros y xenofóbicos preexistentes. Aunque hubo discursos críticos en ambos lados del Río, fueron marginales y, por tanto, con muy poco peso político o mediático.

A lo largo del conflicto, el manejo de los gobiernos devino en campaña mediática en la que se desarrollaron verdaderas jornadas de apelación patriótica y llamados a la unidad nacional, con frecuencia rallando en el abierto chauvinismo y en acusaciones muy graves de una y otra parte. Como suele suceder en estas situaciones, los llamados de los gobiernos también dieron alas a grupos o líderes de opinión que promueven el discursos de odio contra el país vecino, alimentando prejuicios, animadversiones y estereotipos que prevalecen mucho tiempo después de que el conflicto se ha resuelto.

Este elemento no es nuevo en la historia de las relaciones de ambos países. En distintos momentos de los siglos XIX, XX y XXI, los gobiernos de turno han utilizado el límite fronterizo del Río San Juan para generar un conflicto bilateral de carácter desviacionista, sobre todo cuando enfrentan problemas domésticos a los que se les quiere quitar la atención de la opinión pública.

Además, las reacciones mayoritarias en la opinión pública evidencian que el discurso nacionalista sigue teniendo una gran capacidad movilizadora, en particular cuando se apela a la unidad nacional frente al enemigo externo. Habiendo sido esta una práctica política recurrente, surgen una serie de interrogantes que habría que intentar responder:

- ¿Cómo explicar el nivel de incomunicación e incompreensión entre ambos países vecinos?
- ¿Cómo explicar la efervescencia y las reacciones virulentas que generó este diferendo en ambas sociedades?
- ¿Qué hace este fenómeno tan fácilmente manipulable por la clase política de turno?

Se podrían esbozar algunas hipótesis a modo de respuesta preliminar a estas preguntas. Sin embargo, una hipótesis básica es que resulta evidente que para la clase política de ambos países ha resultado muy funcional el manejo del conflicto fronterizo con el país vecino o, para ponerlo en otros términos, el costo político del conflicto con el país vecino es más bajo que el rédito interno que obtiene del mismo al desviar la atención de conflictos internos.

La otra hipótesis que se podría plantear es que la reiterada manipulación del conflicto fronterizo por parte de los gobiernos de turno es posibilitado por la existencia de imaginarios políticos diferenciados sobre el Río San Juan en Costa Rica y Nicaragua. Como se explicará más adelante, la importancia simbólica del Río es distinta en ambos países, aunque el tratamiento mediático y político invisibiliza esos significados diferenciados, facilitando su manipulación. En este ensayo se considera necesario explorar esos imaginarios para comprender las reacciones de uno y otro lado.

3. Los significados del Río San Juan en Nicaragua y Costa Rica

En este apartado se analizan algunos elementos básicos de los imaginarios de cada uno de los dos países sobre el Río San Juan. Para ello, se analizará la presencia o referencias del Río San Juan en los discursos históricos e historiográficos, literarios y políticos en ambos países para, sobre esa base, definir los contenidos principales de lo que podría denominarse el imaginario nicaragüense y costarricense sobre el Río San Juan.

3.1 *El Río San Juan en el imaginario nicaragüense*

En términos de la larga duración, el Río San Juan ha sido un elemento central en la construcción de la identidad nacional de Nicaragua, llegando a tener un carácter mítico en el imaginario de este país.

En esta representación, el Río fue, es y será la promesa del canal interoceánico, asociada a la posibilidad de progreso y, en consecuencia, de un futuro mejor para Nicaragua. Este carácter mítico tiene un origen histórico de largo aliento, dado el hecho de que el Río San Juan fue percibido tanto por las grandes potencias como por los países de la región, como el destino geográfico natural para la construcción del canal interoceánico.

Esta percepción perdió sentido por la construcción del canal norteamericano en Panamá (1903-1914) y por la decisión de esa potencia de no permitir la construcción de otro canal en el istmo centroamericano.¹ Sin embargo, en Nicaragua, con períodos de mayor o menor intensidad, se siguió alimentando la idea de la construcción del canal prácticamente en los mismos términos del siglo XIX.

3.2 *La historia de Nicaragua está marcada por el Río San Juan*

La existencia del mito sobre el Río San Juan tiene un origen histórico. La posibilidad de una ruta interoceánica que permitiera unir el

Atlántico con el Pacífico fue la aspiración y el deseo de las potencias imperiales desde antes de la independencia de Centroamérica (1821). En esta región y, en particular, en el espacio geográfico que luego sería Nicaragua, existieron proyectos canaleros prácticamente desde el inicio de la colonia misma.

Este interés geopolítico, que en algunos momentos llegó a configurarse como una verdadera rivalidad inter-imperial por la construcción y control de la ruta del potencial canal, explica muchos de los principales eventos y procesos geopolíticos y políticos regionales.

Después de la Independencia, a lo largo del siglo XIX, este interés geopolítico lo manifestaron, en un primer momento, Gran Bretaña y luego Estados Unidos, que logró consolidarse como la potencia hegemónica en el Caribe, a la vez que se proyectaba como potencia global a lo largo del siglo XX.

La rivalidad entre estas dos potencias se manifestó, entre otras acciones, en la firma de dos tratados sobre el posible canal: el Tratado Clayton-Bullwer en 1850 y el Tratado Hay-Pancefoute en 1901. Ambos tratados, en los que estas dos potencias negociaron la forma en que funcionaría la futura ruta interoceánica, se firmaron sin tomar en consideración a los países donde se construiría el canal.

Renouvin y Duroselle señalan que cualquier Estado o región cuya geografía es atravesada por una “ruta natural de tránsito”, si es lo suficientemente poderosa, puede transformar en un factor de atracción, un elemento esencial que puede contribuir a consolidar el desarrollo de ese Estado-nación o región. Sin embargo, si la ruta de tránsito está localizada en un país o región débil, entonces puede ser transformada en la ruta de invasión o en la excusa para justificar la invasión de países más poderosos, transformando lo que sería un “obsequio” natural, terminaría transformándose en una suerte de “maldición” geopolítica. El país privilegiado por natura podría terminar siendo víctima de su “exuberancia” geográfica (2000: 26).

Este fue el caso de América Central, particularmente para Nicaragua y Panamá, países profundamente marcados por los designios geopolíticos de grandes potencias imperiales y su ejercicio de dominación territorial y marítima en distintos períodos de la historia

regional. Los intereses de las grandes potencias durante este período no estaban orientados tanto hacia la riqueza natural de la región que, comparativamente, era modesta en relación a otras regiones de América, Asia o África, que en ese momento ya estaban colonizadas. En vez de ello, el interés principal de estas potencias en el istmo centroamericano era su localización geográfica estratégica y su potencial para la construcción del canal interoceánico (McCullough, 1977). El control de la ruta canalera y las rutas de acceso en el Caribe fueron los principales factores que explican la fuerte competencia entre las potencias imperiales por esta región.

En el recuento del costo político que pagó Nicaragua se pueden mencionar la presencia directa británica en la costa caribe de ese país que, en alianza con los Misquitos, intentó desarrollar una suerte de enclave o protectorado con la intención de controlar la desembocadura del Río San Juan al Mar Caribe y de esa forma tener una posición de fuerza británica en la construcción de un eventual canal. Cabe señalar que lo que se llamó la reincorporación de la Mosquitia a Nicaragua, no ocurrió sino hasta finales del siglo XIX (1894) durante el Gobierno de Zelaya. Esta reincorporación contó con el apoyo de los Estados Unidos, que tenía la intención de debilitar la posición británica en la región.

Un evento geopolítico de mayor importancia y alcance estaría relacionado con los deseos expansionistas de las fuerzas esclavistas de Estados Unidos, cuya intervención en Nicaragua, encabezada por el filibustero William Walker en Nicaragua (1856-57), terminaría en la denominada “guerra nacional” en la que los países centroamericanos dejaron sus diferencias y se unieron para enfrentar al enemigo externo. Sin lugar a dudas, una parte importante de las motivaciones de la intervención filibustera tenía que ver con el control de la ruta del tránsito y el Río San Juan.

La presencia norteamericana fue creciendo conforme avanzaba la consolidación de Estados Unidos como potencia hegemónica en la región Caribe y aumentaban sus aspiraciones y posibilidades de ser una potencia de alcance global. Desde el último cuarto del siglo XIX, la élite política norteamericana había llegado al convencimiento de que era imperativo construir el canal interoceánico y que, por razones no solo comerciales, sino también geopolíticas y militares, tenía que

estar bajo su soberanía. Las condiciones favorecieron que el canal, con esas condiciones, se construyera en Panamá (1903-1914), que se independizó de Colombia con apoyo norteamericano, a cambio de la cesión de la soberanía canalera a Estados Unidos.

El gobierno de Zelaya no se resignó a no tener un canal nicaragüense en el Río San Juan y siguió buscando posibles socios para su construcción, decisión que tendría un alto costo político dado que esta aspiración, sumado a otras acciones del gobierno liberal, resultaron inaceptables para Estados Unidos. Así, en diciembre de 1909 Zelaya recibió la denominada Nota Knox en la que el Secretario de Estado estadounidense rompía relaciones con su gobierno. Poco después Zelaya presentaría la renuncia. Después seguiría un período de gran inestabilidad entre 1909 y 1912, que terminaría con la intervención militar directa de Estados Unidos en Nicaragua y la consolidación de Adolfo Díaz, hombre de confianza de la potencia del norte, como presidente.

Durante la intervención, el gobierno de Díaz autorizaría la firma del Tratado Chamorro-Bryan en 1914 y con algunas modificaciones, terminaría siendo ratificado en 1916. Este tratado tenía como objetivo impedir la construcción de un canal interoceánico en Nicaragua y también obtener presencia en algunas de las islas de este país en el Caribe, con el propósito de reforzar la presencia militar norteamericana para garantizar la seguridad del canal de Panamá. El artículo I del Tratado, en su versión final, dice lo siguiente:

“El Gobierno de Nicaragua concede a perpetuidad al Gobierno de los Estados Unidos, libre en todo tiempo de toda tasa o cualquier otro impuesto público, los derechos exclusivos y propietarios, necesarios y convenientes para la construcción, operación y mantenimiento de un canal interoceánico por la vía del río San Juan el Gran Lago de Nicaragua, o por cualquier ruta sobre el territorio de Nicaragua, debiéndose convenir por ambos Gobiernos los detalles de los términos en que dicho canal se construya, opere y mantenga, cuando el Gobierno de los Estados Unidos notifique al Gobierno de Nicaragua su deseo o intención de construirlo”.

El artículo II establece claramente los intereses territoriales y geopolíticos de Estados Unidos:

“Para facilitar la protección del Canal de Panamá y los derechos propietarios concedidos al Gobierno de los Estados Unidos en el artículo anterior, y también para poner a los Estados Unidos en condiciones de tomar cualquier medida necesaria para los fines indicados aquí, el Gobierno de Nicaragua por la presente arrienda por un término de noventa y nueve años (99) al Gobierno de los Estados Unidos las islas en el mar Caribe conocidas con el nombre de *Great Corn Island* y *Little Corn Island*, y el Gobierno de Nicaragua concede además al Gobierno de los Estados Unidos por igual término de noventa y nueve años (99) el derecho de establecer, operar y mantener una base naval en cualquier lugar del territorio de Nicaragua bañado por el Golfo de Fonseca, que el Gobierno de los Estados Unidos elija. El Gobierno de los Estados Unidos tendrá la opción de renovar por otro término de noventa y nueve años (99) los anteriores arriendos y concesiones al expirar sus respectivos términos. Expresamente queda convenido que el territorio arrendado y la base naval que se mantenga por la mencionada concesión estarán sujetos exclusivamente a las leyes y soberanía de los Estados Unidos durante el periodo del arriendo y de la concesión, y del de su renovación o renovaciones.”

En 1928, todavía bajo intervención militar estadounidense, se firmó el tratado Esguerra-Bárcenas. Nicaragua quedó dueña de la Mosquitia y las Islas de Maíz. A Colombia se le reconoce su soberanía sobre el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El meridiano 82 se fija como límite entre ambos países.

Estas disputas territoriales e intervenciones, relacionadas de manera directa o indirecta con la importancia geopolítica del Río San Juan como potencial ruta canalera, fueron contribuyendo a crear en la sociedad nicaragüense un imaginario mítico sobre el Río, en este caso, como el sueño irrealizado, pero todavía posible, del canal interoceánico y también la autopercepción de sí mismo como un país agredido y cercenado territorialmente por potencias y países vecinos.

3.3 *La presencia del Río San Juan en el imaginario nicaragüense*

La hipótesis de la presencia del Río San Juan puede ser sometida a validación por medio del análisis que el tema del Río tiene en los distintos tipos de discurso que se producen en la sociedad nicaragüense. Como se demostrará en este apartado, a lo largo de la historia, el Río aparece con gran fuerza en el discurso histórico o historiográfico, en el literario, en el político-legal y también en el discurso mediático de Nicaragua.

3.3.1. *El Río San Juan en el discurso histórico*

Desde el siglo XIX, existe una amplia bibliografía histórica e historiográfica donde el Río San Juan aparece como tema central en la construcción de la identidad política nicaragüense y, por tanto, como parte de su imaginario político (ver referencia bibliográfica).

Un libro que parece particular mención es “Identidad y cultura política (1821-1858)” de Frances Kinloch. Es, sin lugar a dudas, una de las obras más serias sobre la construcción de la identidad nacional nicaragüense en el siglo XIX. En esa obra, la autora le dedica tres de los siete capítulos a analizar la importancia del Río San Juan en la historia nacional de Nicaragua. Primero, analiza la construcción del mito del Río; en un segundo momento analiza las rivalidades geopolíticas entre las grandes potencias, particularmente entre Gran Bretaña y Estados Unidos, para tratar de controlar este espacio geográfico en función del proyecto canalero en ese período de la historia. Y, en un tercer momento, dedica un capítulo a las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua y la conflictiva definición de su límite fronterizo.

Según Kinloch, el mito del canal se consolidó a mediados del siglo XIX, después de que un ingeniero de la “*American Atlantic and Pacific Ship Canal Company*” indicara que había posibilidades técnicas de hacer el canal en un plazo de 6 años y a un costo de 31 millones de dólares. Sobre esa base, el Director Supremo de la República, Roberto Ramírez realizó un discurso al Congreso en 1849, en el que asoció el progreso de Nicaragua con el canal:

“¡Sí nicaragüenses!: esta patria querida entregada á las debilidades de la infancia política por un cuarto de siglo, esta hoy preparada á ser el objeto de la expectación i concurrencia universal: ya se ha hecho familiar en todas las naciones el antiguo pensamiento comprobado por la ciencia de que bajo la superficie de vuestro territorio se oculta el lecho del gran canal de comunicación interoceánica...” (Kinloch, 1999: 209)

Kinloch también señala que ese era el espíritu de la época. Este mito se esparció rápidamente en la clase política y en los medios escritos de la época. En esa línea, uno de los principales periódicos de aquel entonces, el *Correo del Istmo*, resaltaba la grandeza de Nicaragua por su bendición geográfica (el canal está debajo del suelo nicaragüense) y pronosticaba en su editorial:

“La abundancia i la prosperidad se apoderan de nosotros. Esta reducida faja, que no ha mucho se veía sencilla i sin arte, se presenta ya bordada ricamente con los diversos matices que le prestan la industria y el cultivo: nuestras chozas se convierten en palacios: nuestras ciudades levantan sus cabezas: inservibles presentan ya un aspecto grandioso y animado: (...) este país en fin que poco ha se veía selvático e inculto, llama ya la atención del universo: el comercio le considera su centro, la ilustración pone en él su asiento: (...) la gloria, en fin, el contento, las delicias i la felicidad humana se brindan espontáneamente a los dichosos habitantes de este paraíso terrenal” (Kinloch, 1999: 210).

Este mito ha pasado de generación en generación con muy pocas variaciones en su estructura básica. Por ello, es posible afirmar que el imaginario nicaragüense sobre el Río San Juan y el potencial canal interoceánico es decimonónico.

En el análisis histórico se evidencia que la definición de los límites fronterizos entre Nicaragua y Costa Rica después de la Independencia y hasta mediados del siglo XIX, fue conflictivo por dos asuntos que se resolvieron en ese mismo período: por un lado, la disputa y resolución de la adscripción del Partido de Nicoya (Guanacaste) a Costa Rica,

que Nicaragua reclamaba como propio (1823-1850). Este diferendo se resolvió a favor de Costa Rica.

En ese mismo período, también se analiza la Guerra Nacional (contra William Walker y los filibusteros) que intentaban controlar a Centroamérica para establecer un Estado esclavista y también teniendo como interés el desarrollo de una ruta interoceánica en Nicaragua. Este intento fue rechazado gracias al concurso de los ejércitos centroamericanos, que apoyaron a Nicaragua y lograron expulsar al invasor. Sin embargo, después de terminada la guerra contra los filibusteros (1856), Costa Rica intentó aprovechar el control que ejercía sobre el Río San Juan y la rivera sur del Lago de Nicaragua, para obtener ventajas territoriales y de navegación. Esta situación no pasó al plano militar gracias a los buenos oficios del gobierno salvadoreño. Este conflicto culminó con la firma del Tratado Cañas Jerez en 1858, que definiría los límites fronterizos entre ambos países, estableciendo el sumo imperio de Nicaragua sobre el Río San Juan, a la vez que permitía la libre navegación con objeto de comercio para naves costarricenses, en un trayecto importante del Río (Kinloch, 1999: 245-288).

A pesar del Tratado, durante la segunda mitad del siglo XIX los conflictos por el tema fronterizo relacionados con el Río San Juan continuaron, incluyendo amagos de guerra, borradores de laudos (cabe mencionar, los Laudos Cleveland y Alexander, que se realizaron en las últimas dos décadas del siglo XIX) y convenios tentativos que no se llegaron a firmar. Al final y hasta el presente, el Tratado Cañas Jerez y los Laudos mencionados siguen prevaleciendo. En el siglo XX el tema del Río San Juan perdió peso en las relaciones bilaterales por una serie de factores, incluyendo la construcción del Canal de Panamá, como se discutirá en el apartado del imaginario costarricense sobre el Río San Juan.

En términos de la historiografía o de la filosofía de la historia y de la búsqueda de una “esencia” del ser nicaragüense, una obra clave es “El Nicaragüense” de Pablo Antonio Cuadra. En este texto, en términos de la construcción de la identidad nicaragüense, el autor le da una gran importancia al Lago de Nicaragua pero también al Río San Juan. Por ejemplo, explicando el origen de las ciudades del país, indica lo siguiente:

“Los principales descubrimientos y la fundación de las más importantes ciudades de Nicaragua fueron el resultado de la búsqueda de una ruta de navegación. Primero: la búsqueda de un paso hacia las Indias Occidentales. Después (una vez descubierto el Pacífico) la búsqueda del Desaguadero de ese Gran Lago en el Atlántico para el tránsito entre los dos mares. Estas búsquedas forman Nicaragua. Y una vez formada, la Geografía insiste en imponer su ley “exótica”. De la idea de Tránsito se pasa a la idea de Canal y toda nuestra política (¿durante cuántos años?) parece estar pendiente de ese destino” (Cuadra, 1971: 68).

En esta cita aparecen dos ideas centrales en los distintos tipos de discursos: el potencial de tránsito determina la formación de Nicaragua como Estado y el canal interoceánico es su destino necesario e inevitable. Se podría colegir de esta visión que cualquier acción que intente limitar el cumplimiento de este sino atenta contra la esencia misma del ser nicaragüense. Esto es muy importante para entender la reacción nicaragüense frente a las posiciones costarricenses en el conflicto sobre el Río San Juan.

En el discurso histórico debe incluirse los trabajos de índole jurídico que contribuyen a dar un sustento científico o especializado a la posición nicaragüense sobre el Río San Juan. En esa línea, se inscribe la obra de Augusto Zamora, “Intereses territoriales de Nicaragua”, que en realidad tienen una línea de argumentación jurídico-política orientada a la defensa de una soberanía territorial amenazada por los países vecinos, incluyendo a Colombia, Honduras y Costa Rica (Zamora, 2000).

3.3.2. *El Río San Juan en el discurso literario nicaragüense*

Un segundo discurso en el que el Río San Juan aparece como un tema relevante es el literario. Se comparte el señalamiento de Nicasio Urbina que indica que en la producción poética y, se puede agregar, literaria, se encuentra el perfil de un pueblo, sus momentos de gran lirismo, de evocación, sus gestas, sus luchas y sus grandes epopeyas. La

poesía rescata el sentido del diario vivir bajo una concepción estética y una expresión lingüística apropiada a la realidad histórica y social que desea expresar (Urbina, 1991: 891-914). Es decir, el discurso literario en sus distintas modalidades, dada la fuerte tradición narrativa y poética de Nicaragua², es una fuente muy importante para entender el imaginario nicaragüense y la importancia del Río San Juan en este.

Como bien señala Esch (2008), el Río tiene una gran presencia en la literatura nicaragüense. Entre los autores que se pueden mencionar están Coronel Urtecho con “Rápido tránsito”; Lisandro Chávez con Trágame tierra; Gioconda Belli con Waslala. Memorial del futuro; también se puede mencionar al nica-tico Petronio Marcenaro y su novela “Al otro lado del Río San Juan” y, por supuesto, Ernesto Cardenal con el gran poema épico “El Estrecho Dudoso” y la introducción de Coronel Urtecho. Cabe señalar que este último, vivió la mayor parte de su vida en la ribera nicaragüense del Río San Juan, muy cerca de la frontera con Costa Rica.

El carácter mítico del Río es recreada por la literatura nicaragüense. Coronel Urtecho, por ejemplo, en su prólogo al libro El Estrecho Dudoso de Ernesto Cardenal, le atribuye al Río San Juan (en realidad, a la búsqueda del estrecho dudoso), la clave para la atracción de cierto tipo de conquistadores que no andaban detrás del oro sino de la ruta que conectaría el Océano Atlántico con el Océano Pacífico. Este hecho determinaría el tipo de sociedad que tiene Nicaragua. En esa línea, cita a Cardenal

“Gil González fue a las Hibueras a buscar el Estrecho
Y Cortés envió a Olid por mar a las Hibueras
Y a Alvarado por tierra (a buscar el Estrecho)
Y Cortés envió contra él a Francisco de las Casas
Y como no sabía de las Casas fue el mismo a Hibueras
Y Pedrarias envió a Hernández de Córdoba tras Gil González
Y después fue él mismo detrás de Hernández de Córdoba
Todos los ejércitos convergían en esas “Higüeras”
(Honduras) buscando el estrecho.”

De este modo, dice Coronel Urtecho, que no fue el oro el móvil principal de la conquista de Centroamérica, sino el Estrecho. (Cardenal, 1966: 40-41) Pero más allá del papel del Río en el origen

nacional, Coronel Urtecho también visualiza al Río como espacio utópico, como destino. Como lo analiza Esch (2008), en su libro “Rápido Tránsito”, Coronel Urtecho relaciona el Río San Juan con Estados Unidos, pues, en clara conexión con Thoreau, lo considera su propio Walden, lugar en el que subyace la idea de la comunión con la naturaleza y espacio para realizar esa utopía es el Río San Juan. En Coronel Urtecho, el Río San Juan es entonces lugar de tránsito y utopía.

Otro autor importante es Lisandro Chávez, que en su novela “Trágame tierra”, hace referencia a la otra Nicaragua, la del Caribe. En esta novela, el Río aparece como el no lugar del canal (Esch, 2008). Es decir, como la frustración del sueño incumplido, aspecto que sigue presente en el imaginario nicaragüense actual: el canal que no ha sido y si no ha sido es porque siempre hay un factor externo que lo impide, ya sea la intervención norteamericana, ya sea el egoísmo costarricense.

En lo que respecta a la literatura femenina, cabe destacar a Gioconda Belli y su novela “Waslala Memorial del Futuro”, en la que la autora imagina un lugar, Waslala, en el que se realizará la utopía de una Nicaragua mejor. Es una novela escrita desde el desencanto post-revolucionario, sobre todo después de las acusaciones y señalamientos de corrupción a un sector de la dirigencia revolucionaria, pero que, a pesar de ello, plantea la existencia de ese lugar mítico en el que la utopía de un mundo mejor se realiza. Para ir a Waslala, al lugar del futuro, hay que hacerlo por el Río (clara alusión al Río San Juan) (Belli, 1996; Esch, 2008) .

Aunque la revisión hecha en este apartado no es exhaustiva, hay una última novela que es necesario mencionar: Al otro lado del San Juan de Petronio Marcenaro. Este autor tiene la particularidad de ser un nicaragüense que lleva muchos años viviendo en Costa Rica. Puede ser considerada una novela mestiza, binacional. Es interesante entonces que este autor escriba una novela directamente relacionada con el Río San Juan, como espacio transnacional. La novela responde al imaginario más contemporáneo de ambos países, vinculado con el conflicto fronterizo y la migración de Nicaragua hacia Costa Rica. Esch (2008) señala que en esta novela el Río San Juan es el espacio geográfico en el que pasado, presente y futuro se traslapan.

En síntesis, esta revisión de alguna literatura nicaragüense busca evidenciar la importancia que el Río San Juan tiene para este campo narrativo. Desde la novela y la poesía se recrea el carácter mítico del Río, tanto por su papel central en la fundación misma de Nicaragua, por su condición de destino histórico, por su situación de proyecto irrealizado todavía y como espacio utópico de una vida mejor para este país.

3.3.3. *El Río San Juan en el discurso político nicaragüense*

Al igual que en los discursos anteriores, el tema del Río San Juan está presente en el discurso político nicaragüense. En su versión contemporánea, es decir, de los 90s hasta el presente en los que el Río San Juan en su condición de límite ha generado dos conflictos entre Nicaragua y Costa Rica que han culminado en la Corte Internacional de Justicia, se ha articulado un discurso que ha enfatizado los siguientes ejes temáticos:

- Primero, la soberanía absoluta y el sumo imperio sobre el Río San Juan, lo que se evidencia, entre otras cosas, en el detalle de que ahora le denominan “Río San Juan de Nicaragua”.
- Segundo, la puesta al día del mito del progreso vinculado a la canalización del Río.
- Tercero, la proyección de Costa Rica como país ingrato, aprovechado, geófago, arrogante y desmemoriado. En esta misma proyección se insiste en que Costa Rica quieren adueñarse del Río, como antes lo hicieron de Guanacaste (en realidad, del Partido de Nicoya).

Dos eventos históricos alimentan esta percepción nicaragüense sobre Costa Rica: por un lado, la resolución final del diferendo sobre Guanacaste (Partido de Nicoya), que favoreció a Costa Rica (1823-1850). Por otro lado, el intento costarricense de aprovechar la Guerra Nacional (1856) para obtener ventajas territoriales y de navegación sobre el Lago de Nicaragua y el Río San Juan (1856-58).

De hecho, esta desconfianza recíproca hizo que durante el siglo XIX se dieran una serie de conflictos entre ambos países por el tema fronterizo,

incluyendo amagos de guerra, borradores de laudos y convenios, estuvieron a la orden del día. A ello se debe sumar que, las élites políticas han seguido la máxima de que cuando hay un problema interno hay que crear un conflicto externo para que el interno pierda interés y se desplace el objeto de atención de la opinión pública. Esta máxima ha sido seguida por los gobiernos de ambos países, en distintos momentos desde mediados del siglo XIX hasta el presente.

Volviendo a los discursos políticos actuales, una fuente de referencia obligada es el de los presidentes de la República. Estos discursos, por el peso simbólico que tienen la figura presidencial, definen en buena medida la “agenda discursiva” en la que se moverá la clase política del Estado al que pertenecen.

En esa línea, regresando al actual conflicto entre Nicaragua y Costa Rica, un discurso clave es el del presidente Daniel Ortega del 2 de noviembre de 2011 en relación al diferendo limítrofe:

“Tomemos en cuenta, cómo la frontera costarricense ha venido avanzando, sobre todo en la desembocadura del Río San Juan, donde, allá por los años 1600, 1700, el Río cubría una enorme extensión en su desembocadura y cómo, en la medida que esa zona se ha venido secando, y el río se ha venido desviando, ellos vienen avanzando, tomando posesión de un territorio que no les pertenece. Y al paso que vamos, si el río llegara a desembocar allá por el Río Grande de Matagalpa, ¡hasta allí llegaría el territorio costarricense!”

En este caso, el presidente Ortega retoma la imagen de Costa Rica como un país expansionista, aludiendo a aspectos más geofísicos: si el Río se desvía y su cauce se mueve hacia el Norte, Costa Rica pretendería que el territorio bajo su soberanía llegase hasta allí. Debe recordarse que parte de la acusación nicaragüense es que los problemas de caudal en el Río están relacionados con la contaminación y sedimentación proveniente del lado costarricense.³ En algunos casos, se ha llegado a argumentar que la desviación del afluente principal del Río San Juan hacia Barra del Colorado fue producto de una intencionalidad costarricense. Tanto en Sandner como en Coronel Urtecho, este

desvío fue producto de un evento natural en la segunda mitad del siglo XIX (Sandner, ; Cardenal, 1967:

En ese mismo discurso, el presidente continua jugando con la dialéctica Nicaragua-país-agredido/Costa Rica-país-agresor-expansionista:

“... Pero aún más, esta zona del Río San Juan, intentaron apropiársela y, en el siglo antepasado la negociaban con los británicos, la negociaban con los norteamericanos, es decir, con los imperios del momento, que se disputaban el dominio de Nicaragua, la negociaban ¿quiénes? Los costarricenses como que era parte de su territorio... Incluso, fue en esas circunstancias que se quedaron con ese inmenso territorio que es el Guanacaste; territorio que pertenecía a Nicaragua y ellos aprovecharon circunstancias de guerra, de confrontación ¡y se quedaron con El Guanacaste! Nosotros no estamos exigiendo que regrese El Guanacaste a Nicaragua, no estamos planteando eso. Lo que nosotros estamos planteando es que Nicaragua no siga perdiendo territorio, como ha venido perdiéndolo.”

Más adelante, el presidente Ortega señala:

“... Pero ha habido una resistencia de Costa Rica a que se pongan los mojones, porque ellos no pierden la esperanza de adueñarse del Río San Juan... lo tengo que decir con toda franqueza, con todo dolor de mi alma, pero es que, si ya se nos llevaron el Guanacaste y han intentado quedarse con el Río San Juan... ¿quién tiene dudas de qué ha estado en la visión geopolítica de Costa Rica, alimentada por Colombia, adueñarse del Río San Juan?”

Es importante destacar entonces, que en el conflicto actual, según este discurso, Costa Rica no solo pretende adueñarse del Río San Juan, sino que su intención es alimentada por Colombia, país con

que Nicaragua también tiene un diferendo limítrofe en el Mar Caribe que está siendo resuelto en la Corte Internacional de Justicia.

En el discurso presidencial también aparece el derecho de Nicaragua a “modernizar” (dragar el Río, habilitarlo) el Río y también a canalizarlo. En el discurso que dio el 21 de noviembre de 2011, Ortega señalaba al respecto:

“... incluso en nuestro país las condiciones de un canal serían, aún mejores, porque estaríamos hablando de la construcción de un canal mucho más moderno que el canal de Panamá.

... Nadie puede negarnos el derecho de decirle a la comunidad internacional, al pueblo y al gobierno de Irán, a Venezuela, a Brasil, al pueblo y gobierno chino, Estados Unidos y Europa, a los inversionistas, que demandan de vías alternativas ante el atascamiento del canal de Panamá... Nosotros nos reservamos ese derecho que nadie puede prohibirnos, optar a la construcción de un canal por el Río San Juan y el Gran Lago de Nicaragua, pasando por el istmo de Rivas”.
(Ortega, 21/11/2010)

El discurso presidencial nicaragüense no se agota en estos ejes temáticos, tal y como se puede observar en el documento “Río San Juan de Nicaragua: las verdades que Costa Rica oculta”, en la que se hace referencia no solo a los asuntos relacionados directamente con el Río, sino también un ataque a la imagen de Costa Rica, descalificándolo como país desarmado y pacífico, entre otros aspectos. El documento es firmado por los jefes de todos los poderes del Estado nicaragüense (Cancillería de la República de Nicaragua, 2010).

Sin embargo, es importante destacar que el discurso presidencial reitera los temas principales de lo que se ha descrito como el imaginario nicaragüense sobre el Río San Juan: soberanía y sumo imperio de Nicaragua sobre el Río San Juan, modernización y canalización futura del Río y reforzamiento de Nicaragua como país agredido y de Costa Rica como país expansionista.

3.3.4. *El Río San Juan en el discurso mediático nicaragüense*

Un último discurso que es necesario analizar es el manejo mediático, sobre todo en la prensa escrita, del conflicto. En ese sentido, esta última, a pesar de su postura crítica,⁴ atendió el llamado presidencial a la unidad nacional para enfrentar la amenaza costarricense sobre el Río San Juan. En términos del *agenda-setting* estos medios asumieron que el conflicto no era por el tema limítrofe (tesis costarricense) y más bien era consecuencia de la pretensión de Costa Rica de impedir el dragado de su Río a Nicaragua.

Aparte de este tema, apareció con fuerza en algunos escritos el tema de el carácter “geófago”⁵ o expansionista de Costa Rica, así como su actitud malagradecida con respecto a Nicaragua. En esa línea, vale la pena mencionar la opinión del General Avilés (2010), quien es la cabeza del Ejército de Nicaragua, la institución con mayor prestigio nacional. En la entrevista, publicada en El Nuevo Diario, el 16 de noviembre de 2010, recordó que en el 2008 Costa Rica construyó canales para succionar la laguna de La Uva y desviar el Río Niño, entre otros indicadores del expansionismo del vecino sur.

En un artículo publicado en la página de opinión de La Prensa (www.laprensa.com.ni, 01/12/2010), Ernesto J. Marín calificaba a los costarricenses de

“... ingratos, resentidos sociales, xerófagos y geófagos cometierras convencidos, desprecian a los que les regalaron la mitad de su patria, desmemoriados y soberbios...”.

Esta opinión refleja el tipo de emoción que hay en un sector de la opinión pública nicaragüense sobre Costa Rica y alimenta el imaginario nicaragüense contemporáneo del Río San Juan. Es interesante que al inicio del artículo, el autor parte de la tesis de Nicaragua como país agredido territorialmente, pero señalando que ello ha sido posible por la corrupción y la división de los gobernantes nicaragüenses. Es decir, el imaginario nica sobre el Río San Juan se relaciona con la forma en que se ve al país agresor (el otro), pero también a sí mismo.

Otro tema que apareció en el discurso mediático en el contexto de este conflicto es la intención de Costa Rica de apropiarse del agua dulce del Lago Cocibolca o de Nicaragua. Esta tesis la planteó el analista político y sociólogo Oscar René Vargas. Este analista planteaba que el conflicto generado por Costa Rica, no tiene bases legales y que se explica por la intención que tiene este país de buscar una negociación con Nicaragua para acceder a agua potable en los años venideros, cuando tendrá serios problemas de abastecimiento. El autor menciona un estudio pero no lo cita (Vargas, 2010).

Otros dos temas que emergieron y se posicionaron en la opinión pública nicaragüense: por un lado, el tema ambiental, en este caso proyectando a Costa Rica como país depredador del ambiente y contaminador del Río San Juan, por medio de la creciente sedimentación del mismo. La lógica de esta argumentación es básicamente evidenciar que Costa Rica hace innavegable el Río con la sedimentación que arroja y, a la vez, no permite su limpieza por medio del dragado. El tema de la sedimentación viene de años atrás y hay estudios científicos de ambos lados que lo sustentan, aunque también es cierto que hay contaminación y sedimentación que proviene del lado nicaragüense. Por otro lado, surgió el tema del narcotráfico: en el noticiero electrónico “La lucha sigue” (www.laluchasigue.com.ni, 10/11/2010), afín al gobierno nicaragüense, se planteó abiertamente que al narcotráfico internacional le interesaba este conflicto con Costa Rica, porque ello debilitaba la vigilancia que ejerce el Ejército de Nicaragua en la zona.

3.4. Corolarios sobre el imaginario nicaragüense sobre el Río San Juan

Del análisis hecho en los diversos tipos de discursos que configuran el imaginario nicaragüense sobre el Río San Juan, se hace evidente que en el mismo la dimensión territorial y sus límites y, en particular el Río, ha jugado un papel central en la historia de este país. También aparecen como elementos centrales de este imaginario la asociación entre el Río y el progreso de Nicaragua, por medio de la construcción del canal interoceánico. En la literatura aparece como el espacio del futuro, en el que se podrá realizar la utopía. Este imaginario también

proyecta la imagen del otro, en particular Costa Rica, que aparece como país aprovechado, ingrato, siempre queriendo tomar ventaja territorial de Nicaragua, como lo hizo primero con Guanacaste y quiere hacer en el presente con el Río San Juan.

En este último conflicto, se incorporan con mayor fuerza el tema ambiental (agua y destrucción ecológica) desde una óptica nacionalista (ticos predadores, nicas prístinos), obviando creciente impacto ambiental negativo de actividades del lado nicaragüense y también, por primera vez, el tema del narcotráfico, sugiriendo que la política costarricense podría favorecer al narcotráfico internacional en la zona del Río San Juan.

No se puede dejar de señalar que el imaginario nicaragüense sigue teniendo la matriz discursiva estructurada desde mediados del siglo XIX y, por ello, desde el punto de vista del autor, sigue siendo un imaginario decimonónico.

4. El imaginario costarricense sobre el Río San Juan

Después de analizar el imaginario nicaragüense sobre el Río San Juan, se procederá a analizar el imaginario costarricense sobre el Río. Como punto de partida, a modo de hipótesis, se puede afirmar que en la actualidad el Río es percibido como fronterizo y alejado. Su principal importancia mediática radica en que se le considera fuente de conflicto permanente con Nicaragua. Cada vez que hay un desencuentro con el vecino país, resurge la famosa expresión que se le atribuye al ex presidente Ricardo Jiménez que dice que: “... *Costa Rica tiene tres estaciones: la estación seca, la estación lluviosa y la estación de pleitos con Nicaragua*”.

Sin embargo, es pertinente preguntar si esta percepción sobre el Río San Juan fue siempre así. La respuesta a esta pregunta es no. Parte de lo que se intentará demostrar en este ensayo es que el imaginario costarricense ha evolucionado desde el siglo XIX hasta el presente.

En algún momento de la historia, por lo menos hasta inicios del siglo XX, el Río fue importante, incluso estratégico para Costa Rica. Esta

percepción cambió en el siglo XX, como se discutirá en los siguientes apartados. Hoy, ese imaginario tiene que ver más con las relaciones con Nicaragua, marcadas por la migración, la desconfianza mutua y también la xenofobia y no tanto con la importancia real que el Río tiene para el país.

Es importante contextualizar la relación entre ambos países en ese siglo, marcado por la definición de lo que serían los límites fronterizos que todavía no estaban definidos. En la primera mitad del siglo XIX todavía no estaba claro si la Federación sobreviviría (su final se definió hasta 1838), tampoco estaba resuelto el tema de la adscripción del Partido de Nicoya (luego llamado Guanacaste) a Nicaragua (que lo reclamaba) o a Costa Rica (que lo obtuvo finalmente, a ello debe agregarse otros temas que estaban en el tapete en esa época: el límite en el Pacífico norte de Costa Rica ¿llegaría hasta la rivera del Lago de Nicaragua y hasta el río La Flor en Rivas, Nicaragua?

Por supuesto, el otro tema clave a definir era la libre navegación en el Río San Juan para Costa Rica. Esta se volvía cada vez más importante para Costa Rica debido a la inserción de la economía costarricense en el economía internacional con el café y al cierre del camino a Matina, que era la vía utilizada para sacar y recibir productos a Europa. El no tener libre navegación en el Río San Juan implicaba enormes costes de transporte para el país, debido a que sus mercancías tenían que ser exportadas desde el Pacífico. Paralelo a ello, Costa Rica también tenía interés en que el puerto de San Juan del Norte, en la desembocadura del Río, fuera binacional para no tener que pagar costes aduaneros (Obregón, 1993: 49-76).

De la importancia que tuvo para Costa Rica el Río San Juan, ya como país independiente, hay varios indicadores: desde alianzas geopolíticas, los amagos de conflictos militares y la inclusión de los intereses costarricenses en el Tratado Cañas-Jerez (1858) y los Laudos Cleveland y Alexander en el último cuarto del siglo XIX e inicios del siglo XX. En ellos se ratificaron los dos principales reclamos de Costa Rica ante Nicaragua sobre el Río San Juan: primero, el derecho a la libre navegación comercial en un tracto importante del Río y, segundo, ser consultado y tomado en cuenta en caso de construcción de un canal interoceánico en esa ruta.

4.1 *El Río San Juan en el imaginario costarricense del siglo XX y XXI*

El Río San Juan fue perdiendo gradualmente interés estratégico para Costa Rica por una combinación de factores, entre los que se pueden mencionar los siguientes: primero, la construcción de del ferrocarril al “Atlántico” (obra de infraestructura concluida en 1890), que le permitiría a Costa Rica sacar sus exportaciones por el Caribe. Segundo, la decisión de Estados Unidos de construir el canal interoceánico en Panamá (1903-14), eliminando de tajo la opción de un canal nicaragüense dado que Estados Unidos no permitiría una ruta interoceánica rival en el istmo, como quedó claro con la firma del Tratado Chamorro-Bryan (1914). A ello debe agregarse otro elemento: que de forma natural el caudal principal de la desembocadura del Río se desvió hacia Barra del Colorado en territorio costarricense, lo que hizo la parte final del Río, ahora llamado Río San Juanillo, innavigable (Cardenal, 1967: 11).

Sin embargo, el Río San Juan ha sido, de forma recurrente, motivo de conflicto entre los dos país a lo largo de su historia. En el siglo XIX, en varios momentos se estuvo a punto de llegar a las armas y en las últimas décadas del siglo XX e inicios del XXI, en dos ocasiones ha terminado en la Corte Internacional de Justicia en La Haya.

4.1.1. *El Río San Juan en la narrativa histórica costarricense*

En el análisis de la narrativa producida por historiadores, en el caso de Nicaragua se encontraron importantes referencias a las amenazas a su integridad territorial. El Río San Juan aparecía en ese imaginario tanto como proyección utópica del canal interoceánico, como espacio disputado por grandes potencias y su país vecino. La identidad nacional tiene un componente importante relacionado con el tema territorial, siempre amenazado por usurpadores externos. En el caso costarricense, esto no sucede. Las referencias al tema de lo territorial tienen un peso marginal en la construcción de la identidad nacional, ello a pesar de la anexión del partido de Nicoya y de la pérdida de Bocas del Toro con Panamá, ambos en el primer tercio del siglo XIX.

La mayor parte de la narrativa histórica e historiográfica se refiere a las contradicciones, conflictos y aspectos internos: de clase, inter-elitarias, institucionales, entre otras y del peso que ellas han tenido en la construcción de una identidad nacional costarricense. Es interesante destacar que cuando Nicaragua aparece, es para tratar de diferenciarse en términos culturales, proyectando desde muy temprano en el siglo antepasado una imagen de Costa Rica como país pacífico y Nicaragua como país conflictivo (Díaz, 2008: 22-44).

Visto desde la larga duración, posiblemente el poco peso de lo territorial en la configuración de la identidad nacional tiene que ver con la poca importancia geopolítica que ha tenido Costa Rica, en su condición de provincia periférica, o mejor dicho, en su condición de periferia de la periferia. No tuvo grandes riquezas materiales y estaba localizada entre los dos países con condiciones para la construcción de una ruta inter-oceánica.

Ello no quiere decir que no exista una elaboración sobre el tema del Río San Juan en Costa Rica. De hecho, hay varios trabajos de historiadores e historiadoras que han desarrollado una importante investigación sobre el Río San Juan en el marco de las relaciones bilaterales entre Costa Rica y Nicaragua. Entre ellos, destacan las publicaciones de Luis Fernando Sibaja, sobre las disputas limítrofes entre Nicaragua y Costa Rica, en el que realiza un importante recuento de los diferendos y las posiciones que tuvieron los gobiernos, en su condición de actores principales, sobre todo en el siglo XIX. Otro trabajo de referencia obligada es el de la historiadora Clotilde Obregón, que hace un análisis exhaustivo del contexto geopolítico en el que resuelve el diferendo sobre el Río San Juan y el papel y los intereses de las grandes potencias en la región y en esa disputa particular. Este trabajo se concentra en el período que inicia con la independencia y concluye en 1860. Es importante que en estos trabajos no se pone en cuestión la soberanía y el sumo imperio que ejerce Nicaragua sobre el Río San Juan. No hay tampoco una asociación relevante entre el Río San Juan, la integridad territorial y la identidad nacional costarricense.

Un último punto a destacar en esta sección es que en el imaginario historiográfico costarricense, las celebraciones más importantes relacionadas con la Guerra Nacional, tienden a destacar el papel

heroico jugado por el pueblo costarricense en la lucha contra los filibusteros, incluyendo el costo en vidas humanas tanto por la guerra como por el cólera, que implicaron la pérdida de cerca de un 10% del total de la población nacional.

Se destacan las batallas de Rivas y la del Mesón, Guanacaste, en el pacífico de ambos países. Sin embargo, se obvia una situación crucial: el intento del presidente Mora de aprovechar el control que ejercía Costa Rica sobre el Río San Juan y el Lago de Nicaragua, para intentar tomar el control permanente de ese espacio geográfico e, incluso, de negociar con Estados Unidos un tratado canalero sin tomar en cuenta a Nicaragua. Esta situación estuvo a punto de provocar un enfrentamiento militar entre ambos países, que solo se evitó gracias a la mediación salvadoreña y a la amenaza de una nueva invasión filibustera. Este episodio alimentó la percepción en el lado nicaragüense de que Costa Rica está al acecho del control del Río, no son confiables y toman ventaja de la debilidad o división nicaragüense, percepción que sigue vigente en Nicaragua.

4.1.2. *El Río San Juan en el imaginario literario costarricense*

En términos del discurso literario, como bien lo describe Álvaro Quesada Soto en su “Breve historia de la literatura costarricense” (2010), sucede algo parecido que con el discurso historiográfico: cuando aparece lo territorial o lo geográfico aparece más en código interno, no relacionado con amenazas externas, sino más bien como espacio de localización de conflictos sociales de clase, culturales o de movilizaciones sociales. Un ejemplo de ello es la novela que visibiliza a Limón a través de los conflictos propios del enclave bananero, tal y como aparece en Fabián Dobles, Joaquín Gutiérrez y Carlos Luis Fallas. Las generaciones anteriores a las de los 30s del siglo XX, retrataron más bien a la Costa Rica dominante, la “valle-centralina”, con su imagen de Suiza Centroamericana, la de la democracia rural o campesina y sus conflictividades.

Los pocos autores que, como Dobles,⁶ Molina⁷ y Corrales (1998), han incorporado al Río San Juan en sus novelas o relatos culturales, lo

han hecho siempre en referencia a su pertenencia a Nicaragua y a su condición de río fronterizo (Esch, 2008). Excepción y mención aparte merece la novela trans o binacional del autor nica-tico, Petronio Marcenaro, que narra como el conflicto por el Río lleva a un conflicto armado en el Río San Juan. Lo interesante de esta última novela es, casualmente, su carácter “mestizo”, producto de una sociedad costarricense con una importante presencia de migración nicaragüense, mezcla de la que surgirán nuevas prácticas e identidades culturales. Volviendo al tema del Río San Juan, se puede afirmar que en el imaginario literario costarricense, el Río y lo territorial, tienen una presencia marginal en términos de esta narrativa.

4.1.3. *El Río San Juan en el discurso político y en la opinión pública costarricense actual*

El discurso político actual, en particular el que se articula desde Casa Presidencial y Cancillería, al igual que en el caso nicaragüense, busca movilizar a la opinión pública y crear una unidad nacional en torno a la posición del gobierno en relación al conflicto con Nicaragua por el Río San Juan que se presenta como una lesión a la soberanía nacional en Isla Calero. Este discurso, sobre todo el presidencial, desvirtúa la historia al denominar a los nicaragüenses “nuevos filibusteros” en el contexto de la celebración del aniversario de la Guerra Nacional de 1856, precisamente cuando Centroamérica se unió para expulsar al filibusterismo esclavista encabezado por William Walker.⁸ Como ya se mencionó anteriormente, fue precisamente después del conflicto y de la derrota de los filibusteros, que Costa Rica intentó controlar el Río y parte del Lago de Nicaragua, aspecto generalmente obviado en el discurso oficial costarricense.⁹

Pero, más allá de ello, el clima de opinión pública que ha creado el conflicto, parte de, refuerza y resignifica la matriz de estereotipos de orientación xenofóbica que se han construido en Costa Rica a partir de la inmigración laboral nicaragüense desde mediados de los 90s. (Amador *et al.*, 2011). Entre estos estereotipos se pueden mencionar el de que los “nicas” son conflictivos, guerrillistas y violentos (asociado a conflictos, guerrillas, lo militar, etc.). A ello ha contribuido el papel que ha jugado Edén Pastora, más conocido como comandante cero,

quien fuera muy conocido en Costa Rica y que está a cargo del dragado del Río San Juan o, desde la perspectiva costarricense, de la invasión a Isla Calero.

Otro estereotipo que se ha reforzado es que los “nicas” son mal agradecidos. Básicamente, la premisa es que Costa Rica mantiene a los migrantes y Nicaragua invade el territorio nacional, obviando que la migración nicaragüense es, fundamentalmente, migración laboral y que la economía costarricense requiere de esta fuerza de trabajo para poder funcionar, por tanto, no es un “favor”, sino una necesidad la que llena la población migrante nicaragüense.

Otro más es el de que los nicas son invasores y ladrones de tierra. Es interesante destacar que este estereotipo también funciona en Nicaragua para Costa Rica.

Un estereotipo que surge con el conflicto es el de “nicas” destructores del ambiente (Calero es un humedal), obviando que, en realidad, los dos países están depredando el ambiente en la Cuenca del Río San Juan, pero teniendo mayor peso la contaminación proveniente de Costa Rica, dado el nivel de colonización y agotamiento de la frontera agrícola que tiene este país, como ya se indicó antes (Funpadem, 2002: 32-34).

Un último aspecto a destacar en los discursos que se han activado con el conflicto, se relaciona con la auto-identidad o autopercepción sobre el ser costarricense. Hay un sector de la opinión pública que, dada la respuesta diplomática a la invasión de la Isla Calero, plantea que el pueblo costarricense es demasiado “pendejo” o “pasivo” y que ya es hora de acabar con la tradición pacifista, dado que el mundo de hoy requiere de una fuerza de seguridad profesional para proteger al país (algunos van más allá y claman por volver a crear un ejército). Un ejemplo de ello, es la publicación del boletín “Resurgimiento Nacional” del grupo Nacionalistas Costarricenses, de clara orientación conservadora-fascista, que fue distribuido en distintos puntos en las actividades de celebración del 15 de setiembre de 2011. El boletín señala entre otras cosas que:

“...la soberanía nacional y la integridad territorial de nuestro país han sido violadas por la Nicaragua

sandinista sin que el gobierno tomara una medida enérgica y patriótica para salvaguardar y defender nuestro territorio...

Y más adelante, en relación con la migración señala:

“... Costa Rica aplicará una política de ingreso muy restringida. Todos los inmigrantes en situación irregular o que hayan delinquido serán deportados a sus países de origen y el ingreso de nuevos inmigrantes será muy limitado. Consideramos insólito que haya un solo costarricense desempleado mientras haya extranjeros empleados, por lo que por ley las empresas costarricenses deberán contratar nacionales antes que extranjeros. El ingreso de extranjeros al país será solo con fines turísticos o de trabajo, y cuando sea de trabajo, solo a aquellos que hayan sido de previo contratados por una empresa que avale su ingreso y se haga responsable por el mismo...” (Resurgimiento Nacional, 2011).

Si bien estas voces no son mayoritarias en la opinión pública costarricense, sí es preocupante su tono belicoso, militarista y xenófobo.¹⁰

4.2. *Corolarios sobre el imaginario costarricense sobre el Río San Juan*

Como se ha podido analizar, el imaginario costarricense se ha transformado significativamente desde el siglo XIX hasta el presente. Hoy el Río no tiene la importancia estratégica que tuvo en el imaginario decimonónico costarricense. Pero se olvida que lo tuvo. El olvido de este dato, dificulta la comprensión de la desconfianza y los recelos del país vecino, que son interpretadas como reacciones exageradas.

Entre los efectos negativos que está generando el imaginario contemporáneo sobre el Río, es el reforzamiento de estereotipos

xenofóbicos contra la población migrante nicaragüense, en particular, y contra Nicaragua, en general. El problema es que los diferendos diplomáticos pasan, pero dejan huellas difíciles de borrar en el corto plazo, incluyendo el odio al otro.

Otro aspecto importante del nuevo imaginario costarricense sobre el Río San Juan es que también ha nacionalizado la dimensión ambiental. Como suele suceder en los discursos nacionalistas, se construye una definición maniquea en la que se deposita todo lo negativo en el “Otro” y todo lo positivo en el “Nosotros”. En este caso, los “nicas” son proyectados como predadores ambientales, mientras los “ticos” son contruidos como protectores de la naturaleza. Este es un tema nuevo en tanto que en conflictos y situaciones anteriores, el sector ambientalista costarricense había logrado colocar su agenda por encima de los diferendos inter-gubernamentales, incluso, en alianza con el sector ambientalista de Nicaragua, como fue el caso de la lucha anti-petrolera en los 90s del siglo pasado.

Sin lugar a dudas, un paso importante para la construcción de una política costarricense orientada a la cooperación con Nicaragua, requiere de la comprensión de la trayectoria de su propio imaginario sobre el Río San Juan.

5. A modo de conclusión: la comprensión de los imaginarios es necesaria para la cooperación binacional

En el presente ensayo se ha hecho un primer esfuerzo por comprender los imaginarios realmente existentes sobre el Río San Juan en Nicaragua y en Costa Rica. El esfuerzo apuntaba a demostrar que el Río tiene significados muy diferentes a cada lado de sus riveras: en el norte, representa una utopía, un sueño no realizado, una promesa de un futuro mejor, más allá de lo factible que sea en términos históricos. En la ribera sur, representó un interés estratégico venido a menos. Hoy su representación es el de un río fronterizo lejano, que de tanto en tanto, provoca conflictos con los incómodos vecinos del norte. Por ello, el calificativo de imaginarios diferenciados sobre el Río San Juan. Entender estas diferencias, es un primer paso necesario para tender

puentes, reestablecer confianzas perdidas y empezar a fortalecer la lógica de la cooperación en vez de la del conflicto.

Para poder seguir esta ruta, será necesario recurrir a la diplomacia ciudadana y no solo a la de los gobiernos. Las sociedades civiles de Nicaragua y Costa Rica deben jugar un rol activo en la socialización de información que permita comprender mejor nuestros imaginarios, contribuyendo a debilitar estereotipos y a fortalecer los lazos de solidaridad y la paz entre nuestros pueblos. También pueden jugar un papel clave en la construcción de mecanismos de diálogo y de encuentros formales e informales entre ambos países para reestablecer confianzas perdidas y para restañar heridas abiertas.

En ese proceso de construcción de diplomacia ciudadana, es necesario involucrar a actores claves de la sociedad civil, tales como: las universidades, las iglesias, los gobiernos y las organizaciones locales, tanto las de carácter social, como las productivas y, muy importante, los medios de comunicación locales y nacionales y los grupos artísticos y culturales. Finalmente, deben tocarse las puertas de los organismos internacionales para conseguir un apoyo que permita que estos procesos puedan tener la escucha y resonancia adecuada en los gobiernos de ambas partes, en particular los organismos de integración regional.

El reto mayor es que en el siglo XXI el Río San Juan deje de ser un límite que divide a dos países, a una región encuentro, a un espacio de cooperación, cultura compartida, sostenibilidad ambiental y Paz.

NOTAS

1. Así quedó en evidencia con la firma del Tratado Chamorro-Bryan (1912), entre una Nicaragua intervenida y Estados Unidos, en el que se garantizaba este punto para la potencia interventora.
2. Sin lugar a duda, las figuras más relevantes y de mayor prestigio del pasado y el presente de Nicaragua, son poetas o escritores: Rubén

Darío, Salomón de la Selva, Joaquín Pasos, Ernesto Cardenal, José Coronel Urtecho, Carlos Martínez Rivas, Sergio Ramírez y Gioconda Belli, entre muchas otras personalidades.

3. Los estudios científicos sobre la sedimentación del Río San Juan indican que, efectivamente, la mayor parte de la sedimentación proviene del lado costarricense. La evaluación indica que un 60% proviene de este país y un 40% proviene de Nicaragua. Sin embargo, hay que indicar que, como bien señala el geógrafo costarricense, Dr. Carlos Granados, esto tiene que ver con la dinámica del desarrollo de la economía y la ganadería que está más expandida del lado costarricense, sin embargo, es evidente que en pocos años esta situación cambiará, dada la expansión que está teniendo la economía de enclave del lado nicaragüense, en particular la naranja y la piña. Los grandes perdedores, por contaminación y sedimentación, son los ríos de ambos lados de la frontera y, por supuesto, el Río San Juan.
4. Tanto *La Prensa* (conservadora) como *El Nuevo Diario* (de izquierda) tienen líneas y posiciones críticas contra Daniel Ortega.
5. Expresión ingeniosa para describir la supuesta política costarricense de quitarle territorio a Nicaragua: primero Guanacaste y ahora quieren quedarse con el Río San Juan y, más adelante, con el agua dulce del Lago de Nicaragua.
6. *En el San Juan hay tiburón* (1967).
7. *En busca de humanidad* (2007).
8. Estas afirmaciones las hizo la presidenta Chinchilla el 12 de abril de 2011, en el acto oficial de conmemoración de la batalla de Rivas, indicando que "... los nicaragüenses que invadieron Isla Calero como los "nuevos filibusteros" que amenazan la soberanía nacional". Ver: www.nacion.com
9. A manera de ejemplo, el lunes 12 de setiembre, se me invitó a realizar la conferencia inaugural de la carrera de Derecho en la Sede de la Universidad de Costa Rica en Liberia, Guanacaste. En esa actividad, en la que presente esta ponencia, en algún momento les pregunté al grupo de estudiantes (unos 40 en total), cuántos sabían del intento costarricense de controlar el Río San Juan después de la derrota de Walker. Ninguno lo había escuchado en los actos escolares o leído en textos oficiales.

10. En su cuenta Facebook, este grupo tenía casi 2000 participantes en setiembre de 2011.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amador, Krissia; Bolaños, Eduardo; Dobles, Ignacio; Fernández, Daniel; Fournier, Marisol (2011). *Imaginarios y conflicto: discursos y representaciones en el contexto polarizado de Calero*. Ponencia presentada en Jornadas de Investigación del CIEP, Universidad de Costa Rica.
- Avilés, Ricardo (16/11/2010). “Gradual expansionismo tico en el Río San Juan”. Entrevista en *El Nuevo Diario*. <http://www.elnuevodiario.com.ni>
- Belli, Gioconda (1996). *Waslala Memorial del Futuro*. Madrid: Editorial Seix Barral.
- Cancillería de la República de Nicaragua (20 de noviembre de 2010). “RÍO SAN JUAN DE NICARAGUA. LA CONTROVERSIA. Las verdades que Costa Rica oculta”. En: www.cancilleria.gob.ni/.../VerdadesQue-CostaRicaOculta_webVersion.pdf
- Cardenal, Ernesto (1966). *El Estrecho Dudoso*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Casey, Jeffrey (1976). “El ferrocarril al Atlántico en Costa Rica 1871-1874. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, pp. 291-344.
- Corrales, Adriano (1998). “Las culturas de frontera: El caso de la región norte de Costa Rica”, en: Garcia, Ethel (ed.). *Fronteras: Espacios de encuentros y transgresiones*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica: 75-85.
- Cuadra, Pablo Antonio (1971). *El Nicaragüense*. Managua: -4ta edición- Ediciones populares de bolsillo, El Pez y la Serpiente.
- Díaz, David (2008). *Construcción de un Estado moderno. Política, Estado e identidad nacional en Costa Rica, 1821-1914*. -1ª. Reimpresión- San José: Editorial UCR.
- Esch, Sophie Sarah (2008). “Fantasmas del canal, frontera y el poeta en la orilla del río. La constitución del espacio río San Juan en los textos

literarios Rápido tránsito, Trágame tierra, Waslala y Al otro lado del San Juan.” En: *Revista Istmo*.

<http://collaborations.denison.edu/istmo/n17/proyectos/esch.html>

FUNPADEM. Proyecto Conflicto y Cooperación Ambiental en Cuencas Internacionales Centroamericanas. Ambiente, conflicto y cooperación en la Cuenca del Río San Juan/ Carlos Granados, Alejandro Jiménez. San José, C.R.: FUNPADEM, 2002.

Kinloch Tijerino, Frances (1999). *Nicaragua: identidad y cultura política (1821-1858)*. Managua: Banco Central de Nicaragua.

Kinloch Tijerino, Frances (2006). *Historia de Nicaragua*. Managua: IHN-UCA.

Marcenaro, Petronio (2007). *Al otro lado del San Juan*. San José: Editorial Costa Rica.

Nacionalistas Costarricenses (2011). *Resurgimiento Nacional*. Año 1, Número 1, 15 de setiembre.

Obregón, Clotilde (1993). *El Río San Juan en la lucha de las potencias (1821-1860)*. San José: Editorial UNED.

Ortega, Daniel. “Nicaragua tiene derecho a construir un canal interoceánico”. En: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=117105>

Quesada, Alvaro (2010). *Breve Historia de la literatura costarricense*. San José: Editorial Costa Rica.

Sibaja, Luis Fernando (2006). Del Cañas-Jerez al Chamorro-Bryan. *Las relaciones limítrofes entre Costa Rica y Nicaragua en la perspectiva histórica 1958-1916*. Alajuela: Museo Histórico Cultura Juan Santamaría.

Urbina, Nicasio (1991). “Palabras de silencio hablado: introducción a la poesía nicaragüense.” En: *Revista Iberoamericana*, Vol. LVII, Núm. 157, Octubre-Diciembre, pp.: 891-914.

<http://revista-iberoamericana.pitt.edu/ojs/index.php/Iberoamericana/issue/view/188/showToc>

Vargas, Oscar René (5/11/2010). “Costa Rica podría estar buscando el agua del Cocibolca”. Entrevista en *El Nuevo Diario*. <http://www.elnuevodiario.com.ni>

Zamora, Augusto (2000). *Intereses Territoriales de Nicaragua*. -2da. Edición- Managua: Fondo Editorial CIRA.

RESUMEN

Los imaginarios diferenciados de Nicaragua y Costa Rica sobre el Río San Juan. Ensayo interpretativo

El presente artículo analiza las bases socio-culturales que permite la reproducción de la conflictividad entre Nicaragua y Costa Rica por el Río San Juan, explorando los imaginarios de ambos sobre el Río. Se estudian distintos tipos de narrativas o discursos: el histórico, el literario, el político y el mediático o de la opinión pública. La premisa es que ambos países tienen imaginarios diferenciados, pero que estas diferencias no son asumidas por los actores políticos y sociales de ambos lados. El estudio de estos imaginarios no resolverá el conflicto, pero puede contribuir a una comprensión de las sensibilidades y posiciones de cada país, y, en consecuencia, a la generación de discursos y prácticas diplomáticas y culturales de mayor empatía y de menor antagonismo, necesarias para evitar conflictos y para fortalecer la cooperación entre ambos Estados.

ABSTRACT

The Different Imaginaries of Nicaragua and Costa Rica about the San Juan River. An Interpretive Essay

This article analyzes the social and cultural bases that give ground to the reproduction of conflict between Nicaragua and Costa Rica over the San Juan River, by exploring the imaginaries of both countries about the River. The article studies different types of narrative techniques or discourses: historic, literary, political and media discourse or public opinion. The premise is that both countries have different imaginaries, but such differences are not acknowledged by the political and social actors of both countries. Studying these imaginaries will not solve the conflict; however, it may contribute to a better understanding of the sensitivities and stances of each country and, consequently, to the generation of diplomatic and cultural discourses and practices with a higher level of empathy and less antagonism, which are necessary to prevent conflict and to strengthen the cooperation between both States.

SUMMARIO

Os imaginários diferenciados da Nicarágua e da Costa Rica sobre o Río San Juan. Ensaio interpretativo

O presente artigo analisa as bases socioculturais que permitem a reprodução da conflitividade entre a Nicarágua e a Costa Rica em torno do Rio San Juan, explorando os imaginários de ambos sobre o rio. São analisados diversos tipos de narrativas e discursos: o histórico, o literário, o político e o midiático – ou da opinião pública. A premissa é que os dois países têm imaginários diferenciados, embora estas diferenças não sejam assumidas pelos atores políticos e sociais de cada lado. O estudo destes imaginários não resolverá o conflito, mas pode contribuir para uma compreensão das sensibilidades e posições de cada país, e, como consequência, para a geração de discursos e práticas diplomáticas e culturais de maior empatia e de menor antagonismo, necessárias para evitar conflitos e fortalecer a cooperação entre os dois Estados.



Conflicto Nicaragua - Costa Rica por el Río San Juan: Imaginarios, percepciones y contexto político [Desde Nicaragua]¹

Alejandro R. Aguilar Altamirano²

Introducción

El presente artículo aborda los imaginarios y percepciones más relevantes que —en opinión de su autor— se alojan en los sentimientos patrióticos de los nicaragüenses, relacionados con el conflicto suscitado entre Costa Rica y Nicaragua en Octubre de 2010 por la delimitación fronteriza entre ambos países en el Río San Juan. Ofrece elementos de análisis y reflexiones iniciales formuladas de manera inductiva a partir de expresiones relevantes de los nicaragüenses radicados en su país.

Igualmente se ofrece un breve repaso sobre el contexto político de Nicaragua y lo que su autor considera un debilitamiento institucional y la concentración personal de poder político, que hacen previsible la reedición de nuevas tensiones entre ambas naciones, debido al efecto aglutinante y la manifiesta sensibilidad de los nicaragüenses por la integridad del río, que ha adquirido una especial relevancia para su propia identidad como nación. Mientras para los “ticos” el espacio amenazado es Isla Calero, para los “nicas” está en riesgo la soberanía del Río San Juan.

Este documento es parte del análisis elaborado para el grupo originario de trabajo de la iniciativa “*Diplomacia ciudadana: construyendo propuestas de paz entre Costa Rica y Nicaragua*”, convocada por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES; la Plataforma Latinoamericana y Caribeña para la Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz, PLACPaz; el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP; y la Fundación para la Paz y la Democracia, FUNPADEM.

Considerando que su punto de partida es la información pública difundida en Nicaragua, antes y durante el desarrollo del conflicto —en opinión de su autor— pueden aportar ciertas claves para comprender mejor las tensiones suscitadas entre Costa Rica y Nicaragua en octubre del año 2010 alrededor del Río San Juan.

Algunos imaginarios desde Nicaragua

Un punto de partida obligado, si deseamos acercarnos a la comprensión de la magnitud de las tensiones entre Costa Rica y Nicaragua en Octubre de 2010 por los límites fronterizos y los derechos territoriales entre ambos países, tiene su explicación en los antecedentes históricos del mismo, el contexto en que se produce y el enraizamiento de algunos imaginarios recurrentes que parecen condenar a ambos pueblos a mantener una tensión permanente, dado que son alimentados y reproducidos sistemáticamente, no sólo por la tradición familiar y las expresiones de la cultura popular local y de las élites, sino incluso, por el propio sistema de educación formal en ambos países.

Estos imaginarios han servido para construir una identidad nacional, como si se tratase de una comunidad muy diferente a la del país vecino, y empujan a ambas naciones a la desconfianza mutua, mientras la clase política local parece obtener importantes réditos en ambos países.

Sin pretender agotar ni mucho menos un tema tan complejo como éste, ni juzgar si las creencias de los nicaragüenses corresponden o no a evidencias empíricas concretas y demostrables, entendemos que los imaginarios y las percepciones sociales claves de los nicas radicados en su propio país, que están íntimamente relacionadas con este conflicto, pueden resumirse en los siguientes puntos: *Nicaragua: es una tierra codiciada; Nicaragua: es una tierra amenazada; la soberanía es la integridad de su territorio; la soberanía no se discute; tan nica como el San Juan, el problema no es Isla Calero*. Veamos brevemente cada uno de estas claves:

Nicaragua: tierra codiciada...

Un primer elemento esencial es que los textos explicativos e interpretativos de nuestra historia relatan que Nicaragua es *una tierra codiciada*. Y lo es, no sólo en el pasado por las grandes potencias, como sería el caso de Estados Unidos y Gran Bretaña, que se disputaron el control de las posibles rutas interoceánicas entre el Océano Atlántico y el Pacífico a lo largo del Siglo XIX, sino incluso por sus propios países vecinos, especialmente por Honduras y Costa Rica, y además, que tal codicia no es un asunto del pasado, sino que está vigente en el presente.

Ello explica mucho que la integridad territorial de Nicaragua sea percibida por la población y los estamentos intelectuales, políticos y económicos del país, con una especial sensibilidad y se apele de inmediato al patriotismo y el nacionalismo más elemental, que además es aderezado —al menos en nuestra opinión— con una cierta dosis de *victimización* aprendida en las escuelas, denunciada por los líderes y repetida en los medios de comunicación.³

«El comandante en Jefe del Ejército de Nicaragua, General Julio César Avilés Castillo, denunció que Nicaragua está

siendo víctima de una especie de conspiración internacional de varios países con el fin de proteger intereses expansionistas a costa de territorio nicaragüense.»⁴

Otra expresión de este sentimiento muy arraigado, puede encontrarse en una reciente publicación oficial de la Dirección General de Educación Primaria del Ministerio de Educación de Nicaragua (MINED), referida como “*Documentos de apoyo para las y los docentes. Historia de Nicaragua*”, en la que se afirma expresamente:

«Los recursos naturales que posee Nicaragua han servido de anzuelo para volver ésta en una tierra codiciada por sus vecinos. En los últimos 180 años el país ha sufrido los efectos de al menos 24 conflictos territoriales en los que Nicaragua ha perdido 30 mil kilómetros cuadrados de territorio.»⁵

La sensibilidad social colectiva de los nicaragüenses por la integridad territorial es profunda y se asume de manera automática, patriótica y nacionalista, como si la importancia geoestratégica del país no hubiera cambiado un ápice en los últimos doscientos años; como si las realidades geopolíticas y geoestratégicas mundiales que explicaron las evidentes amenazas a su integridad territorial en los Siglos XIX y XX, siguieran siendo idénticas en la actualidad; y como si la geografía y los recursos naturales de Nicaragua fuesen especialmente diferentes al resto del mundo.

«La división al interior del país, la guerra y los conflictos armados ha provocado la ambición de terceros que, valiéndose de la situación interna han avanzado en esas pretensiones territoriales. Nicaragua ha sido bendecida por Dios, con una geografía hermosa, mares y accidentes insulares que han estado en la mira de terceros estados alentados por la situación interna del país»⁶.

Nicaragua: tierra amenazada...

Por otra parte, como consecuencia de lo anterior, en el imaginario colectivo de los nicaragüenses el país parece estar permanente amenazado por sus propios vecinos. Aunque no es una contradicción

exclusiva de los nicaragüenses sino de todos los países de la región, llama la atención que aun cuando Centroamérica está inmersa en un lento pero incesante proceso de integración regional desde hace más de cincuenta años⁷, y no obstante la retórica centroamericanista de los textos de la historia nacional, de las declaraciones oficiales, e incluso de expresiones del propio texto constitucional en varias Constituciones desde 1838, en el que Nicaragua se declara a sí misma como una nación que *privilegia la integración regional y propugna por la reconstrucción de la Gran Patria Centroamericana*⁸, es manifiesto que frente a cualquier asunto territorial o limítrofe con sus vecinos, se reacciona inmediatamente con un tradicional patriotismo nacionalista.

Una de las explicaciones de esta reacción puede ser justamente el resultado de cultivar la creencia permanente de *la amenaza del vecino*, no sólo del Norte (Estados Unidos), que es común a toda Latinoamérica, sino incluso de nuestros vecinos del Sur, donde parece obvio que la integración regional es asumida con mínimos y a regañadientes.

Este *sentimiento de amenaza* está presente y explica nuestra percepción no sólo en los litigios en los que los países centroamericanos son parte, sino incluso en aquellos en los que no lo son. Este es el caso precisamente del juicio que ventilan desde el año 2001 Nicaragua y Colombia en la Corte Internacional de Justicia (CIJ)⁹, y que con bastante razón ha sido llamado entre nosotros como la “*batalla legal por la recuperación de la otra Nicaragua en el Mar*” (Herdocia, 2008), debido a que los dos países se disputan más de cien mil kilómetros cuadrados de espacios marítimos en el Caribe (tómese en cuenta que la extensión territorial de Nicaragua se estima en unos 130 mil km²)¹⁰.

Lamentablemente, las pretendidas intervenciones de Honduras y Costa Rica en el juicio entre Colombia y Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia, no eran precisamente para favorecer las demandas de su vecino país centroamericano, sino en su contra, e incluso, en contra de sus propias pretensiones territoriales en el Mar Caribe, al menos esa es, la lectura que se hace desde Nicaragua¹¹.

«Ahora que entramos en una etapa que va siendo cada vez más definitiva para que se pronuncie la Corte (Internacional), corre Honduras y corre Costa Rica a incorporarse a esta pelea para echarle la vaca (perjudicar) a Nicaragua, dijo Ortega en un acto público en Managua» (Informe de AFP)¹².

Este imaginario colectivo (Nicaragua *tierra codiciada, tierra amenazada*) se sostiene, alimenta y reproduce permanentemente en la tradición oral de la sociedad nicaragüense y en los medios de comunicación (radio, televisión, prensa escrita, revistas¹³), en la rica literatura nacional¹⁴, pero además es —como ya dijimos— oficialmente enseñada en las escuelas y se cultiva con las afirmaciones repetidas diariamente por los profesores y educadores de Ciencias Sociales y de Historia, entre quienes se sostiene rotundamente que Nicaragua “*ha sufrido*” al menos veinticuatro (24) conflictos territoriales y que ha perdido unos 30 mil kilómetros cuadrados de su “territorio original”¹⁵.

En un artículo de opinión publicado en el año 2004 en un periódico local de circulación nacional, el señor Aquiles Pérez, quien se declara a sí mismo “*nicaragüense por gracia de Dios*”, reproduciendo como especial orgullo un fragmento de una popular canción local, para expresar su condición nacional, trata de explicar cómo fue que Nicaragua perdió los territorios de Guanacaste y Nicoya con Costa Rica en el Siglo XIX, y comienza diciendo:

«Nicaragua, evidentemente ha sufrido la pérdida de inmensas extensiones de territorios, pérdida que de alguna forma ha traído un atraso en el aspecto económico-social nicaragüense. Igualmente se ha visto atacada por la altanería de algunas repúblicas contiguas, que han pretendido (y en algunos casos lo han logrado) privar a nuestra patria de territorios que por derecho internacional le pertenecen¹⁶.»

Aunque por supuesto es muy discutible la relación causal entre la pérdida de territorios y el atraso socioeconómico del país, más bien atribuible a conflictos bélicos internos y nuestra poca capacidad de poder construir un modelo socio económico incluyente y un proyecto común de nación, el imaginario colectivo de la *Nicaragua amenazada* no es del todo gratuito, si tomamos en cuenta las reiteradas invasio-

nes militares de filibusteros norteamericanos y de los propios Estados Unidos y los recurrentes conflictos limítrofes que Nicaragua ha atravesado.

Entre dichos eventos destacan: la presencia militar de filibustero sureño William Walker en 1855-1857; la pérdida de los territorios de Guanacaste y Nicoya después de la Guerra Nacional de 1856-1857; la intervención militar de Estados Unidos entre 1912 y 1926 y luego de 1927 hasta 1934; la “imposición” de un tratado para que Nicaragua concediera a Colombia el reconocimiento de la soberanía sobre las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en 1928; la pérdida del llamado “territorio en litigio” con Honduras; las disputas por la línea fronteriza con este país en el mar territorial del Caribe que finalmente resolvió la Corte Internacional de Justicia; las pretensiones de Colombia de cercenar los espacios marítimos de Nicaragua en el Caribe y, por supuesto, las recurrentes tensiones con Costa Rica por el río San Juan, entre otros.

Estos eventos son el punto de partida del imaginario colectivo de *tierra amenazada*, con independencia de que obviamente, es muy discutible la lectura lineal y simplista que de tales acontecimientos hacemos la gran mayoría de nicaragüenses. No resulta sencillo en el imaginario social, reconocer una cuota de responsabilidad por conflictos como las guerras civiles, los golpes de estado, las reelecciones continuas, etc. Eso nos conduciría a aceptar por ejemplo que, probablemente, sin las primeras guerras civiles, al menos el territorio de Guanacaste, seguiría siendo de Nicaragua hoy día¹⁷.

La “integridad territorial” como expresión de soberanía

Justamente debido a estos antecedentes de guerras civiles¹⁸, intervenciones y conflictos armados, la poca institucionalidad, la pobreza, el bajo nivel educativo de la población y las limitaciones de las élites políticas locales, otro aspecto fundamental a tomar en cuenta es que el sentimiento popular incorpora el concepto de “soberanía” básicamente desde la óptica de su equivalencia a la *integridad territorial*, de manera que el imaginario social no parece haber construido una noción de *soberanía* ligado a otros aspectos claves y relevantes como la

autodeterminación, el *autogobierno legítimo* de la nación por órganos constitucionales democráticos y representativos, etc.

Aunque el efecto negativo de los recurrentes ciclos de conflictividad social y anarquía que ha experimentado el país desde su independencia hasta nuestros días, es reconocido por la intelectualidad local como un factor determinante que explica sus carencias y desafíos, sólo muy recientemente, haciendo uso del marco teórico propuesto por Douglas North¹⁹, algunos estudios como el realizado por Velázquez (2011)²⁰ tratan de profundizar con mayor rigor y autocrítica en el papel que ha desempeñado la carencia de acuerdos políticos básicos, la falta de institucionalidad y gobernabilidad en el escaso crecimiento económico, acumulación de capital y desarrollo del país.

Pero volviendo al caso del Río San Juan, existe el convencimiento de que conservar y mantener la integridad física del río como un espacio territorial soberano de Nicaragua, es sin duda un objetivo esencial del Estado y del Gobierno por razones históricas, con independencia de cuál sea su destino y aprovechamiento por parte de Nicaragua, puesto que el río ya no parece estar destinado —como si lo fue antaño— a ser una *vía de comercio* hacia el Caribe, ni parece viable que por él pueda construirse un canal o una ruta interoceánica. Es simplemente una cuestión de identidad nacional que aglutina a toda la población bajo un mismo eslogan.

Lo lamentable es que, como es bastante evidente, Nicaragua no tiene un plan estratégico claro y consensuado sobre el desarrollo y aprovechamiento del río, y todavía hay quien insiste en ver en éste una *vía de comercio* como lo fue en el Siglo XIX. Por ejemplo, en un estudio reciente sobre la Sentencia de la CIJ de 13 de Julio de 2009, Madriz (2010) insiste en la “predestinación” del río como *ruta de comercio* cuando afirma:

«*La vía de comercio no es entre Nicaragua y Costa Rica, cuyo comercio siempre fue incipiente, sino que entre Nicaragua y el mundo, a través del río San Juan y el Mar Caribe. Costa Rica disfruta de un derecho de navegación con objetos de comercio, porque el río San Juan es considerado una vía de comercio*²¹.»

No obstante, es conocido que Nicaragua ya ha comenzado los estudios de factibilidad para buscar una mejor salida al Caribe, pero no por el Río San Juan, sino a través de la construcción de un puerto de aguas profundas en la zona de Monkey Point.

Por otra parte, en lo referente al imaginario de la construcción del canal interoceánico, otro proyecto de dimensiones faraónicas que seguramente no se hará nunca, llama la atención que en medio de las tensiones con Costa Rica, los líderes de nuestro país continuaron alimentando el imaginario o la creencia de que es viable, insistiendo en que es un derecho de Nicaragua:

«El presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, reivindicó este viernes el derecho de nuestro país, establecido por el Laudo Cleveland, a construir un canal interoceánico a través del río San Juan y el gran lago Cocibolca. “El mismo Laudo Cleveland nos da la prerrogativa de trabajar sobre el río para la construcción del canal”, subrayó el Jefe de Estado tras la ceremonia de recibir las cartas credenciales de varios embajadores acreditados en nuestro país (...). De esta manera, salió al paso de cables de agencias internacionales que presentaban como una amenaza la posibilidad de que Nicaragua estuviera trabajando en la construcción de un canal con apoyo de las repúblicas de Irán y Venezuela²².»

Como puede comprobarse, el imaginario de la vía de comercio o del canal interoceánico se sigue alimentando en la literatura o en las declaraciones de la dirigencia del país a pesar de que, evidentemente, lo más valioso que el río representa sea seguramente la fragilidad de la biodiversidad de toda su cuenca, tema sobre el que merecería la pena continuar trabajando, no sólo desde el sector público, sino especialmente desde otras iniciativas ciudadanas y organizaciones que realicen aportes significativos dirigidos a romper los paradigmas con los que se ha venido actuando entre ambos países.

“La soberanía no se discute...”: un mito que se derrumba

Aunque en Nicaragua hay una tradición de que ser patriota es defender el territorio nacional con las armas en la mano, precisamente

a partir de la popular frase del General Sandino (“*la soberanía de un pueblo no se discute, se defiende con las armas en la mano*”), resulta interesante descubrir que en los sondeos de opinión realizados durante el conflicto resultó que la mayoría de los nicaragüenses manifestaron un alto nivel de expectativa en la solución pacífica al mismo.

En particular, un monitoreo de opinión pública realizado por la firma M&R entre el 27 de noviembre y el 6 de diciembre de 2010, arrojó que un 95.9 % de los encuestados estaba de acuerdo con que los gobiernos de ambas naciones “*deben priorizar las relaciones de cooperación por encima del conflicto*”²³.

No obstante, el mismo sondeo de opinión también arrojó que la mayoría de consultados se mostraban de acuerdo en la forma en que el presidente Ortega estaba manejando el conflicto. Pero el aspecto de menor aprobación tuvo que ver justamente con la presencia de tropas en la zona, punto donde la opinión entre simpatizantes sandinistas y no sandinistas se dividió, pues para éstos últimos, desmilitarizar la zona fronteriza no significaba poner en riesgo o perder soberanía nacional, mientras que los simpatizantes sandinistas creían que retirar las tropas implicaba poner en riesgo la soberanía de Nicaragua.

En definitiva, es curioso constatar que, a pesar de la tradición combativa de los nicaragüenses, también hay crecientes manifestaciones de la sociedad que privilegian las relaciones de cooperación entre ambos países y gobiernos, frente a cualquier tipo de confrontación.

Tan nica como el Río San Juan y el problema no es Isla Calero

La estimulación permanente de estos sentimientos que apelan a la integridad territorial del río como un fin en sí mismo, por ser un destino de la nación nicaragüense, explican la creciente fraseología nacionalista y patriótica cada vez que hay tensiones limítrofes, especialmente en el caso del Río San Juan, porque la identidad nacional parece estarse construyendo y consolidando cada vez con más vehe-

mencia, sobre la defensa de la integridad del río, como precondition necesaria de la nacionalidad nicaragüense.

Los señalamientos de los costarricenses de que ellos no están interesados en el río, y que el motivo de su reclamo es la invasión por tropas de Nicaragua en la Isla Calero, no tuvieron ninguna credibilidad del lado de Nicaragua. Evidentemente, las pretensiones de que Nicaragua suspendiera la actividad de dragado sobre el río contribuyeron a fijar la tesis de que Isla Calero es sólo una “excusa”. Es prácticamente un diálogo de sordos.

De hecho, la campaña patriótica ligada a la “defensa del río” más bien se reeditó en esta ocasión con mayor intensidad que en ocasiones anteriores y ligada a la nacionalidad de los nicaragüenses: “*el río San Juan es nica*” (en camisetas, calcomanías, etc.), “*tan nica como el San Juan*” (frase que se repite en un anuncio de la popular cerveza Toña); “*Nicaragua entera es el río San Juan*” (así lo dice una popular canción del grupo musical caribeño Dimensión Costeña lanzada a propósito del conflicto), etc.

De manera que, en el imaginario colectivo patriótico y nacionalista se sigue cultivando la tesis de que: “*para ser nica, hay que defender el Río San Juan*”, por lo tanto, y a pesar de que la población privilegia soluciones pacíficas, cada vez podría ser más difícil explicar a la opinión pública nacional, la necesidad de construir relaciones de cooperación entre ambos Estados para el desarrollo binacional de la cuenca del río. O se defiende la integridad física del río o cualquier otra opción de cooperación puede verse expuesta a la crítica y a las descalificaciones.

Esto le sucedió justamente al presidente Ortega en el año 2001, cuando en medio de las tensiones entre Costa Rica y Nicaragua propuso un convenio de desarrollo binacional del Río San Juan²⁴, y resultó duramente criticado, incluso por los representantes del sector empresarial y de la Iglesia Católica²⁵. Por supuesto, en el mensaje oficial actual del mandatario no aparecen ya este tipo de frases, aunque en su discurso del 19 de julio recién pasado habló de proponer a Costa Rica la formación de unas brigadas ecológicas para proteger la zona de Harbor Head, pero sin dar ningún paso en esa dirección.

Algunas percepciones del conflicto desde Nicaragua

A continuación compartimos algunas de las *percepciones* que pueden inferirse de las expresiones y dichos de los nicaragüenses en medio del conflicto, considerando que, para los ciudadanos de ambas naciones interesados en difundir narrativas e historias alternativas a la confrontación recurrente y construir alianzas binacionales alrededor del desarrollo de la zona, es necesario conocerlas y saber de dónde proceden.

- **Costa Rica quiere quedarse con el Río San Juan**

En primer lugar es imperativo señalar que entre los nicaragüenses existe la creencia de que en el fondo lo que Costa Rica quiere, es quedarse con el Río San Juan, y que no importa cuántas sentencias y juicios hayan sobre los límites entre ambas naciones, no importa cuántos mojones físicos se pongan, al final su propósito es evitar, de cualquier manera y con cualquier pretexto, que Nicaragua pueda hacer uso de sus derechos soberanos sobre el Río San Juan (especialmente el derecho de dragar el río o regular la navegación en el mismo).

Esta creencia es por supuesto alimentada por ciertos sectores de la intelectualidad y la propia dirigencia del país, que obtiene importantes réditos de popularidad y aprobación social del conflicto, justamente porque se trata de un tema aglutinante, que apela a la nacionalidad, al patriotismo, y es una excelente excusa para ganar popularidad y en caso de que sea necesario desviar la atención de cualquier otro problema nacional.

Evidentemente, el hecho de que Costa Rica haya demandado a Nicaragua en septiembre de 2005 y que nuevamente lo haya hecho en noviembre de 2010, estimula la creencia de que se trata de una estrategia de desgaste dirigida a ir logrando poco a poco un avance de sus derechos limitados de navegación, que al final se materialicen en una declaración de que se trata de un río binacional, o que los derechos conquistados por Costa Rica lo conviertan de hecho en un río binacional. De manera que es imperativo y un importante desafío que los ciudadanos de ambas naciones trabajen sobre esta percepción que tienen los nicaragüenses.

- **El conflicto parte de su creencia de que son mejores que nosotros**

Debido a que cualquier tensión o conflicto limítrofe por el Río San Juan da paso inmediato al incremento de las expresiones xenófobas contra la población nica que ha emigrado a Costa Rica, esto alimenta la idea de que también (en el fondo), el punto de partida de todo el conflicto limítrofe por el Río San Juan, es que los costarricenses se consideran personas *superiores* a los nicaragüenses.

Esto es especialmente manifiesto en los sectores más populares, y se ofrecen muchas explicaciones a este sentimiento de superioridad: porque racialmente se consideran a sí mismos “blancos” y no mestizos como nosotros; porque su nivel educativo es mejor, o porque su calidad de vida es superior, pero no como resultado de la estabilidad política de Costa Rica, sino como consecuencia de que se creen superiores.

Este es un elemento que también desarrolla un papel importante durante el conflicto y las percepciones que los nicaragüenses tienen del mismo. Hay que tomar en cuenta que, en efecto, la identidad nacional costarricense se ha venido construyendo a través de representaciones que acentúan sus “diferencias” con “otros”, entre los cuales los “nicas” ocupan una posición de referencia negativa muy marcada. Sobre esto hay estudios muy serios que merece la pena tomar en cuenta, especialmente al analizar todas las conductas raciales y xenófobas que se disparan exponencialmente dentro de Costa Rica con cada tensión o conflicto limítrofe, especialmente en la era de internet y las redes sociales²⁶.

- **Los ticos no están conformes con ser nuestros vecinos**

Esta percepción tiene que ver con la asentada creencia popular de que los ticos se consideran la “*Suiza de Centroamérica*” y no están conformes con tenernos de vecinos. De manera que ellos nunca harán nada que pueda significar o ser interpretado como que finalmente todos somos centroamericanos, todos somos “los mismos” o que “somos iguales”. Es decir, están siempre inconformes de “*vivir en este barrio*”.

La gráfica con la que algún sector de la población se explica esta inconformidad, se resume en el siguiente comentario realizado por una persona durante el conflicto:

«Si pudieran ponerle un motor a Costa Rica y separarla de Centroamérica, se la llevarían navegando a toda prisa para estacionarla frente a las costas de Europa o de los Estados Unidos, justamente por eso torpedean, obstaculizan y no participan con seriedad de la integración regional, porque los “blancos” no se mezclan con los “mestizos” ni con los “indios”.²⁷»

- **Los nicas les ayudamos a sostener su nivel de vida y así nos pagan**

Los nicaragüenses suelen entender que la masiva migración de nicas hacia Costa Rica es ciertamente porque no hay suficientes oportunidades de trabajo en Nicaragua, pero también consideran que es una forma de ayudarles a los ticos a mantener su nivel de vida y hacer los trabajos que ellos ya no quieren hacer.

Por ejemplo, nuestras mujeres, muchas de ellas profesoras de educación primaria, han emigrado a Costa Rica y cuidan y educan a sus niños y niñas, construimos sus casas, recogemos sus cosechas, etc. Por lo tanto: *“Deberían estar agradecidos de que hacemos el trabajo que ellos no quieren.”*

Así, a medida que van creciendo las tensiones debidas al conflicto límite, comienzan a resurgir con mayor fuerza todos los reclamos guardados entre ambas comunidades, todo lo que no se dijo antes encuentra ahora el momento oportuno para ser dicho y alimentar los imaginarios: *“Para colmo, ahora hasta dicen que el gallo pinto es tico”*, dijo una señora muy ofendida en un programa radial, reclamando el vínculo de origen de un plato típico a su identidad nacional como nicaragüense.

Contexto político y conflicto fronterizo Nicaragua – Costa Rica

Finalmente, conviene tomar en cuenta algunos aspectos claves del contexto político en el que se desenvuelven las tensiones limítrofes, que permitirían prever la posibilidad de que se agudicen en cualquier momento futuro.

Para comprender mejor lo sucedido en Nicaragua antes, durante y seguramente después del proceso electoral que culminó en noviembre 2011, tomamos como punto de partida las palabras del Comandante Tomás Borge, uno de los máximos líderes del partido de gobierno, en una conocida entrevista concedida a Telesur en julio de 2009:

«Todo puede pasar aquí, menos que el Frente Sandinista pierda el poder. Me es inconcebible la posibilidad del retorno de la derecha en este país. Yo le decía a Daniel Ortega *podemos pagar cualquier precio, digan lo que digan, lo único que no podemos es perder el poder. Digan lo que digan, y hagamos lo que tengamos que hacer, el precio más elevado sería perder el poder. Habrá Frente Sandinista hoy, mañana y siempre.*»
Fuente: Entrevista con TELESUR²⁸.

La candidatura a la reelección del Presidente Ortega

La candidatura del Presidente Ortega a la reelección para un tercer período, fue resuelta por el Consejo Supremo Electoral (CSE) en base a la Sentencia 504 de 19 de octubre 2009, dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Esta Sala, ilegalmente integrada por 6 magistrados leales al presidente en medio de una auténtica conspiración judicial, fue ratificada unos meses después por el pleno de una Corte Suprema de Justicia en la que estaban incorporados 2 magistrados con período vencido (renovados ilegalmente por un Decreto presidencial), y 6 conjuces llamados “de facto” a suplir a 6 magistrados de tendencia liberal auto-retirados en “protesta” por la adopción de la primera sentencia.

Para justificar la legitimidad de dicha sentencia se recurrió al caso de Costa Rica, donde la Sala Constitucional de la Corte Suprema resolvió un Recurso de Inconstitucionalidad a favor del Presidente Oscar Arias, lo que como es conocido, le permitió un segundo mandato transcurrido de 2006 a 2010.

En el caso de Nicaragua, lo que en verdad sucedió dista mucho del caso de Arias, ya que la Sala Constitucional fue indebidamente integrada por partidarios del Presidente, y en un fin de semana, resolvió un falso “recurso de amparo administrativo” contra una supuesta “resolución administrativa” del CSE, con el argumento de que la reforma constitucional de 1995, que introdujo límites a la reelección presidencial indefinida, creó una “antinomía” o contradicción que viola el principio de igualdad y la soberanía del pueblo para elegir a sus gobernantes, dado que tales límites no existían en el texto constitucional original de 1987.

Los medios de comunicación del partido de gobierno inmediatamente publicitaron esta sentencia como una “restitución de derechos al pueblo” y la mayoría de fuerzas políticas y económicas lo dieron por un hecho consumado, creyendo que en unas elecciones justas, el pueblo rechazaría la reelección de Ortega.

En efecto, todavía en enero 2011, en un sondeo realizado por Cid Gallup, el 59% de los encuestados consideraba que la reelección de Ortega sería mala o muy mala para el país, y solo el 32% afirmaron aprobarla. Adicionalmente, el 48% opinaba que las elecciones carecerían de legitimidad si el presidente mantenía su posición de reelegirse, contra un 41%, simpatizante del FSLN, que le atribuían legalidad a la reelección de Ortega.

Salvo escasas excepciones, tanto los partidos políticos como los dirigentes gremiales del sector empresarial dieron por hecho la candidatura de Ortega, bajo el argumento de que no les correspondía pronunciarse sobre este asunto, pues al haber una sentencia del tribunal supremo, ya no había posibilidad de emplear ningún otro recurso legal.

Fue particularmente llamativo el silencio del sector empresarial, que ha mantenido un canal colateral de comunicación y negociación con

el gobierno sobre temas económicos relevantes y que, debido a la mejora de los precios internacionales de muchos de los productos de exportación, acumuló importantes ganancias durante ese período²⁹.

Conflicto fronterizo y elecciones nacionales

El segundo elemento a considerar es que el conflicto fronterizo iniciado en octubre de 2010 se produce en un contexto preelectoral para Nicaragua. Unos 3,4 millones de nicaragüenses estaban convocados para las elecciones nacionales el 6 de noviembre de 2011, en las que deberían elegir presidente, vicepresidente, 90 diputados a la Asamblea Nacional y 20 delegados al Parlamento Centroamericano.

Aunque oficialmente la campaña electoral comenzaría el sábado 20 de agosto de 2011, tanto el partido en el gobierno como el resto de organizaciones políticas iniciaron sus campañas proselitistas desde principios de año, y vale señalar que la “defensa del río” fue un tema destacado de la campaña publicitaria gubernamental.

En las elecciones compitieron cinco agrupaciones en condiciones muy desiguales, tanto por razones exógenas como endógenas a cada una de ellas, y en un ambiente general de descrédito de la clase política local.

En primer lugar, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), partido en el gobierno desde 2007 con una organización política sólida y disciplinada, que mantiene un férreo control sobre todas las instituciones públicas, especialmente sobre el aparato electoral, y puso a su disposición los medios y recursos Estado, así como la cooperación venezolana.

En la acera de enfrente, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y la Alianza Partido Liberal Independiente (PLI), dos agrupaciones políticas que contaban con una cierta consistencia y capacidad organizativa propia, aunque muy desigual y distante de los recursos y las capacidades del partido de gobierno, cargando a costas muchos lastres de sus propios errores y desaciertos políticos.

Y finalmente, también participaron dos denominaciones políticas que no podríamos llamar organizaciones, ya que estaban constituidas por pequeños grupos directivos con escasa o ninguna capacidad organizativa: la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN), y la Alianza por la República (APRE).

La participación de estas dos últimas denominaciones planteó desde el inicio del proceso, graves reservas sobre su seriedad y credibilidad, cuestión despejada el propio día del escrutinio, al quedar en evidencia que los miembros de las Juntas Receptoras de Votos (JRV) y fiscales de ambas denominaciones, en realidad eran militantes del partido de gobierno que estaban cumpliendo la “misión” de aparentar una diversidad partidaria en la conformación de las JRV.

Los resultados oficiales de la elección

De acuerdo con los resultados oficiales dados a conocer por el Consejo Supremo Electoral (CSE), que fueron informados de forma inusual en grandes cifras agregadas por recintos de votación y no por Juntas Receptoras de Votos (JRV) como manda la Ley Electoral, por lo que resultan inverificables, los resultados favorecieron al FSLN, que obtuvo el 62.46 % de los votos para presidente y vicepresidente.

En el caso de las elecciones parlamentarias, sólo tres partidos políticos obtuvieron una representación en la Asamblea Nacional de 90 escaños: el FSLN con 62 diputados (60.93 %); la Alianza Partido Liberal Independiente, PLI, con 26 diputados (31.59 %) y el Partido Liberal Constitucionalista, PLC, con 2 diputados (6.44 %).

Como era de esperarse el APRE y la ALN obtuvieron menos del 1 % de los votos y sus dirigentes no dieron la cara ante su electorado o reaccionaron con indiferencia frente al resultado electoral.

Como puede verse, esto le da al Presidente Ortega un control absoluto del parlamento, en el que se requieren 47 votos para aprobar leyes ordinarias, y 56 votos para elegir al resto de cargos de todas las instituciones del Estado cuya designación corresponde a la Asamblea Nacional, así como para reformar la Constitución Política.

Las ventajas del partido de gobierno

Es de hacer notar que en la última encuesta de CID Gallup, realizada entre el 10 y el 17 de octubre de 2011, a pocos días de las elecciones, el presidente Ortega, encabezaba la intención de voto con un 48% que le aseguraba la posibilidad de su reelección; marcando en este sondeo, una ventaja de 18 puntos sobre su rival más cercano, Fabio Gadea del PLI, que tenía sólo un 30% de preferencia³⁰.

Los encuestados opinaban entonces que la división de la oposición, le daba una clara ventaja a Ortega. Y según los datos de las firmas encuestadoras, debido al manifiesto desencanto de la población por los partidos y su forma de hacer política, era imperativo lograr la unidad de los opositores, para ofrecer una opción ganadora en la contienda electoral, cosa que nunca hicieron, además de concentrarse en atacarse mutuamente.

En todo caso, la diferencia de 30.87 % de los votos a favor de Ortega que le atribuyó el CSE, además de ser inverificable por nadie como explicaremos después, resulta poco creíble en el contexto del país, aun admitiendo la validez de las tendencias marcadas por las encuestas, que siempre le dieron una clara ventaja a Ortega.

Si bien es cierto resultaba evidente que era muy difícil para Fabio Gadea del PLI, remontar la intención de voto expresada en las encuestas de las últimas semanas antes del escrutinio, incluso atrayendo una parte importante del voto de los indecisos (una tercera parte del electorado), las cifras oficiales nos llevarían a concluir que todos ellos votaron a favor de Ortega, lo cual es absolutamente improbable.

Sin embargo, cabe advertir que la división de la oposición no fue la única ventaja del Presidente Ortega. A ello se sumó, el silencio del *establishment* que veía en Ortega un líder fuerte —ahora con poderes absolutos más bien parece preocuparles— capaz de mantener un firme control social y asegurar la continuidad de importantes fuentes de ingreso procedentes de fuentes multilaterales, ya que la cooperación europea y bilateral tradicional ha venido descendiendo año con año.

Finalmente, una evidente ventaja de Ortega, es que contó a su favor con una fluida y millonaria contribución de recursos financieros provenientes de Venezuela, que desde 2007 había venido manejado discrecionalmente, y que algunas fuentes extraoficiales cifran en más de 200 millones de dólares anuales recibidos a fondo perdido.

Esta cifra resulta de considerar el precio de los 10 millones de barriles de petróleo que Venezuela entrega cada año a Nicaragua a un precio promedio de 80 dólares barril, para un monto anual mínimo de unos 800 millones de dólares. De éstos, se sabe que una cuarta parte queda en manos del partido de gobierno como una “donación privada” para proyectos sociales financiados por el llamado grupo empresarial de la Alternativa Bolivariana de las Américas, ALBA.

En el Informe de Cooperación Externa 2010 del Banco Central de Nicaragua (BCN, p. 14)³¹ esta institución reconoce la suma de 337 millones en cooperación líquida anual proveniente de la factura petrolera y un total de 511 millones de dólares por parte de Venezuela para el 2010, señalando que esto significaba, 68 millones de dólares más que en el 2009.

En este sentido, una investigación realizada por el Semanario Confidencial Digital sobre el apoyo de Venezuela a Nicaragua, estimaba que debido al crecimiento de todo el conglomerado de negocios y empresas ALBA entre Ortega y Chávez, la cifra que el presidente de Nicaragua estaría manejando de manera discrecional, podría ser superior a los 290 millones de dólares por año³².

Para ofrecer un punto de comparación de lo que esto significa en un país como Nicaragua, según las cifras oficiales de la autoridad bancaria del país (SIBOIF, pp. 29-31)³³, la cartera bruta de créditos de todo el sistema financiero nacional al cerrar el 2010 era de unos US\$ 2,200 millones de dólares (donde el banco local más grande tiene una participación de unos US\$ 568 millones), y la disponibilidad de recursos líquidos de todo el sistema financiero al cerrar el año 2010 era aproximadamente de US\$1,250.00 millones de dólares.

Con estas cifras puede fácilmente concluirse que una disponibilidad líquida de 200 o de 300 millones de dólares anuales, en una economía como la Nicaragua significa que el conglomerado de empresas ALBA

se habría convertido, en menos de cinco años, en uno de los grupos empresariales de mayores dimensiones, y sin duda, el de mayor disponibilidad de recursos financieros líquidos.

La sombra de un resultado electoral inverificable

El resultado electoral de noviembre 2011 es sin duda el más cuestionado de la historia reciente del país. La manipulación de los resultados, por encima del fraude realizado en unos 40 municipios en las elecciones municipales del año 2008³⁴, y que sólo pudo ser probado gracias a las copias de las actas de escrutinio de las Juntas Receptoras de Votos recuperadas por los fiscales de los partidos, ha creado una enorme fractura en el cuerpo social de la nación.

Luego de la negativa reiterada del Consejo Supremo Electoral de autorizar ningún tipo de observación internacional o nacional, esta institución publicó un Reglamento de “acompañamiento” que permitía la observación de entidades acreditadas, pero limitaba significativamente el accionar de los observadores, de manera que algunas como el Centro Carter decidieron no participar como observadores, aunque en el último momento fueron acreditadas dos misiones claves de observación: una misión de OEA (con 80 personas) y otra de la Unión Europea (con 66 personas).

Debe considerarse que en contraste con la posición del CSE, el 75% de los encuestados por Cid Gallup en la referida encuesta, consideraban indispensable la presencia de observadores electorales para legitimar las elecciones. Esto, unido a la necesidad de un mínimo de legitimidad internacional dada la crisis suscitada en el mundo árabe, parecen haber sido las razones que permitieron un cambio de posición por parte del régimen de Ortega.

En su informe del 8 de noviembre de 2011³⁵, dos días después de los comicios, la misión de observación de la Unión Europea, rindió un breve informe en el que calificó la actuación de la autoridad electoral como *“muy poco independiente y ecuaníme, que no ha cumplido con su deber de transparencia y colaboración con todos los partidos.”*

Y en su declaración del 17 de noviembre sobre el proceso de sumatoria y publicación de resultados, calificó el escrutinio como un proceso de “*escasa transparencia*” que “*no permitió una verificación clara y documentable de las sumatorias*”³⁶.

En el caso de la OEA, la misión de observadores mantuvo un absoluto silencio que se prolongó por una semana, después de denunciar que sin mediar justificación, no se les había permitido ingresar al 20 por ciento de las mesas de votación (JRV) elegidas para realizar su tarea de observación, lo cual “*obstaculizó gravemente la posibilidad de formarnos un criterio fundado sobre el funcionamiento del conjunto*”³⁷, añadiendo en su comunicado final tres recomendaciones a Nicaragua para las futuras elecciones.

Primero: la “*reforma del mecanismo para la acreditación de fiscales, mediante una fórmula que cautele una mayor autonomía de los partidos políticos para la acreditación de los mismos*”. Segundo: la “*reforma de la composición de las juntas receptoras de votos, procurando que estén compuestas por ciudadanos, sin consideración de su pertenencia partidaria*”. Y tercero: la necesidad de “*mejorar el proceso de cedulaación y la gestión en la entrega de cédulas de identidad, para evitar que sea un tema de naturaleza electoral, sino, la consagración plena del derecho a la identidad*”.

Sin embargo, y no obstante estas relevantes denuncias, la misión de observadores de la OEA concluyó que “*a pesar de los inconvenientes indicados que impidieron ejecutar esa tarea en forma adecuada, sus resultados [los realizados por la misión de la OEA] son semejantes con los emitidos por el Consejo Supremo Electoral.*” Avalando de esta manera, los resultados oficiales dados a conocer por la autoridad electoral; a pesar de lo cual, su informe fue rechazado categóricamente por el régimen de Ortega.

Lo que no dicen claramente los informes de los observadores

Pero en nuestra opinión, lo más grave del proceso de noviembre 2011 y que no dice el informe de la OEA y sólo deja sugerido el informe

de la misión de la UE, es que todo el sistema electoral puesto en funcionamiento fue diseñado por la propia autoridad en contra de la Ley Electoral y bajo la dirección de militantes del partido de gobierno, dando lugar al diseño de un modelo fraudulento y manipulable por defecto, que por eso mismo resulta inauditable e inverificable³⁸, como bien lo reconoce la propia misión de la UE.

Las razones pudieron ser constatadas por los propios nicaragüenses como testigos del proceso, a partir de la reconstrucción paulatina de un patrón de manipulación que se repitió en todo el territorio nacional, cuyas características más relevantes son:

- La candidatura del presidente Ortega para un tercer período, contraviniendo frontalmente la prohibición del artículo 147 de la Constitución.
- La renovación ilegal del período de los magistrados electorales por un Decreto de Ortega y no por elección parlamentaria, en contra de la Constitución.
- El control por el partido FSLN de la entrega de cédulas de identidad (necesarias para votar), mientras se negaba la cedulaación de miles de ciudadanos.
- La prohibición del CSE a que los partidos divulgaran los datos del padrón electoral alegando falsamente que era de su propiedad intelectual, en contra de la ley.
- La designación por el FSLN de todos los integrantes de la estructura electoral, incluyendo la conformación de todas las JRV con militantes misionados.
- La inclusión en la estructura electoral de cargos ilegales como el Coordinador de Centros de Votación que operaban como una especie de comisarios políticos.
- La realización 2 semanas antes de la votación por el FSLN de un “ensayo” de votación con sus militantes y simpatizantes (para afinar los detalles del plan).

- La negativa de acreditar ningún organismo nacional de observación electoral imparcial, en contra de los derechos señalados en la Ley Electoral.
- La manipulación del padrón electoral y las diferentes JRV, de manera que se pudieran trasladar nuevos votantes del FSLN a juntas tradicionalmente perdidas.
- La no acreditación de fiscales de la Alianza PLI en el 20 por ciento de las JRV previamente seleccionadas donde tradicionalmente perdía el FSLN.
- La expulsión de fiscales de la Alianza PLI en un 10 a 15 por ciento de las JRV previamente acordadas, donde tradicionalmente perdía el FSLN.
- La suplantación de los fiscales de ALN y APRE por militantes del FSLN y la entrega a última hora de las acreditaciones generando una enorme confusión.
- La instrucción de no contar las 400 boletas electorales enviadas a cada JRV bajo el argumento de que habían sido “pesadas” por el CSE, lo cual era falso.
- El cierre de las urnas electorales de cartón oscuro en horas de la madrugada del día de la votación con escasa presencia de fiscales.
- La instrucción de no poner en práctica ninguno de los mecanismos legales de control e identificación de las boletas usadas en cada JRV.
- Entre estos mecanismos estaba la exigencia de la firma de al menos 2 miembros de cada JRV en cada boleta y un número identificativo secreto.
- La instrucción de que el dedo del votante se marchara sólo en la parte de la yema interior del pulgar para facilitar que sus militantes pudieran votar varias veces.

- La instrucción de expulsar de la JRV a cualquier fiscal que protestara durante los conteos, asignando la última copia ilegible del acta de escrutinio al PLI.
- La ubicación de grupos numerosos de simpatizantes del partido de gobierno alrededor de todos los recintos electorales en actitud intimidante.
- La celebración anticipada de la victoria orientada por el partido de gobierno que comenzó mientras se contaban votos en las JRV para desmoralizar a los fiscales.
- La negativa de la autoridad electoral en dar a conocer los resultados por cada JRV tal como lo manda la ley, lo que impide la verificación del resultado.
- La decisión del CSE de anticipar el plazo habilitado para las reclamaciones de los partidos y el rechazo en un solo acto de todas las reclamaciones.

Sólo gracias a una lenta reconstrucción de estos patrones de conducta acaecidos en todo el territorio nacional durante el día de las elecciones, logrado en un trabajo minucioso a través de entrevistas y lecturas de los testimonios de los fiscales del PLI y del PLC, así como las confidencias contadas por los propios militantes y simpatizantes del FSLN que desde semanas anteriores se prepararon para participar en este “operativo”, o como ellos mismos lo han reconocido en privado “una misión del partido”, es que ha sido posible entender lo sucedido el día del escrutinio.

Desde varios meses antes, en una operación sin precedentes en la historia de Nicaragua, el propio CSE coludido con el partido de gobierno, organizó la estructura territorial y el diseño que permitiría la realización de los comicios en un tenso, pero aparentemente calmo día de votaciones en la mayor parte del territorio, como efecto sucedió; pero asegurándose a la vez, el control total de toda la estructura organizativa electoral en los diferentes niveles jerárquicos, identificando y planificando cuál debía ser la maniobra más adecuada en cada municipio, centro de votación y mesa electoral, según su información histórica, ubicación y posible fiscalización por parte del PLI o del PLC.

Las advertencias sobre posible manipulación de los resultados

Un informe de Ética y Transparencia (EyT)³⁹ presentado el 27 de Mayo de 2011, sobre el fraude acaecido en las elecciones municipales de 2008, advertía que al menos unas 1,284 Juntas Receptoras de Votos, de las casi 13 mil que hay en el país, estaban en alto riesgo de ser objeto de fraude el día del escrutinio, ya que en ellas el partido gobernante no solía obtener más del 20 % del total de votos favorables en dichas juntas.

El informe destacaba que históricamente esas juntas habían sido las más susceptibles a ser impugnadas, no publicadas o eliminadas de los conteos para tratar de favorecer al FSLN y cambiar así el ganador de varias alcaldías o diputaciones. Según el informe, la posibilidad de fraude electoral se agravaba en 25 municipios de 5 territorios del país: la Región Autónoma del Atlántico Sur, Jinotega, Matagalpa, Chontales y Managua, afectados históricamente por maniobras de fraude electoral.

Esta organización (EyT) estuvo expresamente “vetada” por el CSE para participar en el “acompañamiento del proceso electoral”, acusada estar comprometida con un partido político, al igual que el Instituto para el Desarrollo de la Democracia (IPADE). Esto significó que, las dos organizaciones con mayor experiencia y capacidad electoral fueron excluidas por el partido de gobierno y la autoridad electoral, acusadas de ser activistas políticos, denigrar al CSE y enriquecerse con las donaciones de Nicaragua.

Contradictoriamente, el CSE acreditó como observador nacional imparcial al Consejo Nacional de Universidades (CNU), instancia de coordinación de las 10 universidades públicas y privadas que reciben un subsidio estatal, que no tiene ninguna experiencia ni credencial reconocida en materia de observación electoral, y cuyo presidente es asesor personal para asuntos agropecuarios del presidente Ortega.

El papel del CNU quedó despejado el día de las elecciones, cuando en la noche del 6 de noviembre día del escrutinio, en la primera comparecencia del Consejo Supremo Electoral ante la nación, el Presidente del CNU fue invitado a dar los resultados no oficiales de un

supuesto conteo rápido realizado por sus observadores que daban una clara ventaja a Ortega con el 64.91 % de los votos, contra un 29.35% para el PLI, de manera que lo proclamó, también “extraoficialmente”, vencedor de los comicios.

Unos días después, cuando se comenzaron a conocer testimonios anónimos de los observadores del CNU relatando las irregularidades del proceso, el propio presidente de esta instancia, reconoció que incluso a ellos, no los habían dejado ingresar en al menos el 10 % de la JRV, y que otros habían sido impedidos de realizar su trabajo.

El futuro de la situación institucional

Frente a estos acontecimientos, la actual situación institucional de Nicaragua puede ser calificada de “extremadamente frágil”. Ya un pacto político realizado en 1999 entre Arnoldo Alemán (PLC) y Daniel Ortega (FSLN), les ha permitido a ambos caudillos distribuirse discrecionalmente a su antojo los cargos en todas las instituciones públicas, como mecanismo de control y lealtad política de sus partidarios.

Aunque este pacto parecía haber sucumbido debido la imposibilidad de Ortega de lograr una reforma constitucional que le permitiera su reelección con los votos del PLC y del FSLN, Alemán siguió aprovechándose del mismo de muchas maneras durante el proceso electoral, especialmente inhibiendo candidaturas a diputaciones de los antiguos militantes del PLC en otros partidos, lo que demuestra que aquel pacto siguió siéndole útil incluso hasta el último día, antes de ser barrido por los datos oficiales.

Por otra parte, es evidente que la asignación de 62 escaños del parlamento al partido de gobierno, significan el fortalecimiento y la concentración de poder absoluto alrededor de la familia presidencial, de manera que el presidente Ortega habría logrado en estos cinco años de gestión, no sólo estructurar uno de los grupos empresariales y medios de comunicación más importante del país, sino además alinear a todas las instituciones del Estado, incluyendo a la Policía Nacional y el Ejército de Nicaragua, asegurándose ahora el control absoluto del

parlamento, situación que el país no experimentaba desde la época de la familia Somoza que gobernó el país durante 45 años (1934-1979).

El último capítulo por el control y sometimiento total de la Policía Nacional fue la reelección de la Jefe de este cuerpo armado el 19 de julio de 2011, en contra de la ley expresa, pues de acuerdo con su normativa legal, esta debía pasar a retiro después de 5 años de gestión directiva.

Por otra parte es conocida la reactivación de la fidelidad política de altos miembros de estas instituciones de seguridad, la cooptación de miembros de la Policía y el Ejército después de su retiro o jubilación, muchos de los cuales han pasado directamente a ocupar importantes puestos públicos o posiciones de relevancia en las empresas del grupo ALBA que depende de la familia presidencial. El caso más emblemático fue la postulación del saliente Jefe del Ejército, como su candidato a la Vicepresidencia.

El argumento ideológico que se difunde en las esferas del partido de gobierno es que el modelo de división de poderes es una farsa burguesa, puesto que el poder es único y reside en el pueblo, no puede dividirse; y, en todo caso, tanto las instituciones como los poderes públicos son órganos especializados que responden a un único poder: el poder del pueblo que es delegado en el Presidente.

El deterioro institucional antes de la tercera reelección

El deterioro institucional del país ya era evidente antes de los resultados electorales de noviembre 2011, se pueden señalar algunos ejemplos:

En el año 2010 el Presidente proroga en sus cargos a 25 funcionarios con períodos vencidos que debían ser electos por el parlamento, e incluso los opositores más rebeldes que se habían marchado, regresaron a sus puestos aduciendo que *“la calle esta dura”*.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia que estaban llamados a sentenciar con un mínimo de imparcialidad y objetividad el recurso de amparo del Presidente Ortega contra la Constitución, son

militantes de su partido que confiesan públicamente ser partidarios de su reelección.

La entidad auditora de los fondos públicos (una Contraloría colegiada que hasta ahora actuaba “de facto” formada por 5 miembros), resuelve una y otra vez que no realizará auditorías ni investigaciones sobre asuntos de corrupción ni el mal uso de los fondos públicos, a pesar de evidencias presentadas por los medios de comunicación.

Se designa como Fiscal Electoral a un conocido militante del partido de gobierno, que no está interesado en la indagación o investigación por denuncias que tengan que ver con un mal uso de los recursos públicos en la campaña electoral.

La Policía Nacional decide no ejercer sus funciones de seguridad pública cuando el partido de gobierno moviliza a sus grupos de simpatizantes para reprimir las protestas de sectores inconformes, llegando al extremo de haber participado en el asesinato de tres miembros de una familia campesina opositora la noche de las elecciones.

La Junta Directiva de la Asamblea Nacional publicó sin ninguna legalidad una versión de la Constitución en el Diario Oficial, para poner en vigencia un artículo transitorio de la Constitución de 1987 eliminado de la misma por una correcta aplicación del principio “*cesante ratiōne legis cessat ipsa lex*” y que había sido dictado para permitir la continuidad de funcionarios en sus cargos, una vez entrada en vigencia en 1987.

Y como corolario de todo ello, la designación de una autoridad electoral que actúa bajo instrucciones del partido de gobierno, un proceso electoral fraudulento y manipulable por defecto, inverificable e inauditable, que cierra así el camino a la posibilidad de la sucesión democrática en Nicaragua.

Una nueva legislación de defensa, fronteras y seguridad

En medio del conflicto entre Nicaragua y Costa Rica por el río San Juan, en noviembre de 2010, el Presidente Ortega envió con trámite

de urgencia tres iniciativas de ley al parlamento: Ley de Defensa Nacional, Ley de Régimen Jurídico de Fronteras y Ley de Seguridad Democrática.

Estas leyes constituían un modelo de militarización que coloca al Ejército de Nicaragua como una entidad que se ubica por encima de otras instituciones de carácter civil sin ninguna justificación, incluyendo el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

Dichas leyes fueron aprobadas en trámite de urgencia el 13 de diciembre de 2010, con los votos del FSLN y el PLC, a pesar de que muchos actores sociales insistieron en la necesidad de sostener un debate abierto sobre las tres iniciativas de ley.

Su texto final es considerado, como un retroceso en el control civil del sector de defensa y seguridad nacional; y la aprobación precipitada de estas normas es quizá una muestra más del nivel de sensibilidad nacionalista por el tema del Río San Juan, y de pactos políticos que no trascienden a la opinión pública.

Breves conclusiones

Debido a los cuestionamientos internos e internacionales a la transparencia del proceso electoral de Nicaragua, y la concentración de poder que ha resultado del mismo, así como la rentabilidad política en el vecino país, es previsible que la “defensa del Río San Juan” pueda irrumpir en cualquier momento futuro como un tema de la agenda de cualquiera de los gobiernos. Por todo ello es necesario:

- **Trabajar para reducir los discursos nacionalistas**

Para cualquier iniciativa ciudadana binacional dirigida a disminuir, evitar o prever las tensiones entre Nicaragua y Costa Rica por el Río San Juan, es esencial trabajar a mediano y largo plazo para reducir y evitar la dureza de los discursos nacionalistas. Es impostergable y necesario apostar por la construcción de narrativas de identidad alternativas sobre las relaciones entre ambas naciones, de manera que nos esforcemos por evitar, en la medida de lo posible, que la identidad na-

cional de ambas naciones se continúe construyendo a partir de seguir diferenciando los “ticos” de los “nicas” y los “nicas” de los “ticos”, mientras se exploran, desarrollan y difunden todas las ventajas de la cooperación binacional pública y privada.

- **Es necesario trabajar sobre imaginarios positivos y potencializarlos**

La cooperación ciudadana binacional exige rescatar del olvido todas las experiencias positivas de las buenas relaciones ciudadanas entre “ticos” y “nicas”, especialmente de todas aquellas que resultan de nexos familiares, de empresas binacionales exitosas, de convenios institucionales de ayuda recíproca, de la cooperación transfronteriza y del hecho de que ambas naciones compartimos muchos intereses y objetivos comunes, bajo el convencimiento de que, sólo la cooperación sincera y decidida puede permitirnos enfrentar de mejor manera los desafíos de la inserción de nuestros países en la economía global y la mejora de nuestra calidad de vida, aunque partamos de niveles de ingresos diferentes.

- **Buscar intereses comunes: medio ambiente, desarrollo sostenible**

Para lograr estos fines debemos identificar cuáles son los intereses comunes sobre los que podemos trabajar de manera binacional a corto, mediano y largo plazo. Quizá dentro de estos temas pueden ser cruciales los desafíos comunes que nos plantean el medio ambiente, el calentamiento global y los relativos al desarrollo sostenible.

En idéntica línea seguramente podremos crear muchos espacios comunes para los temas de seguridad ciudadana, debido a las exigencias de cooperación que plantea la magnitud de los desafíos en la lucha contra la criminalidad organizada, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la trata de personas, el lavado de dinero y el terrorismo.

- **Crear espacios de diálogo ciudadano binacional por temas de interés**

Es imprescindible evitar que todos aquellos asuntos o temas de interés binacional sean monopolizados por los políticos o los agentes

públicos de ambas naciones, y resultará esencial que los ciudadanos creen espacios propios de diálogo binacional por temas de interés y, en la medida de lo posible, se construyan equipos, soluciones y alternativas binacionales frente a tales desafíos, preferiblemente a través de la mayor variedad posible de instituciones u organizaciones con credibilidad frente a los ciudadanos.

- **El San Juan es una sola cuenca, un único y complejo ecosistema integrado**

Uno de los más grandes desafíos será intentar alcanzar, a mediano y largo plazo, una visión binacional, responsable y comprometida con el uso, aprovechamiento, gestión y desarrollo sostenible de toda la cuenca del Río San Juan y de sus habitantes, sin menospreciar que estamos frente a un único pero diverso, frágil y complejo ecosistema integrado de biodiversidad, que debemos cuidar no sólo para los seres humanos de las generaciones presentes y futuras de ambas naciones, sino también, porque es nuestra obligación moral y ética asegurar la conservación de las miles de especies de flora y fauna que viven, nacen, se reproducen y mueren en la cuenca del Río San Juan para riqueza y fortuna de nuestras naciones, de manera que la mejor opción debería de ser, algún día, no que cada país decida ejecutar de manera egoísta sus propios proyectos reivindicando unos derechos de exclusividad y de soberanía territorial basada en las imaginarias líneas trazadas en el Siglo XIX por los ingenieros y cartógrafos de la época, sino aquello que más conviene a nuestros pueblos, a su riqueza natural y su biodiversidad, teniendo en cuenta nuestra comprensión actual de la fragilidad de todos los ecosistemas de la tierra.

- **Es esencial trabajar por un desarrollo binacional de la zona fronteriza**

Y finalmente, es un imperativo y un desafío, trabajar conjuntamente por el desarrollo binacional de toda la zona fronteriza entre ambos países, de manera que podamos lograr menos desigualdades entre la calidad vida de uno y otro lado de la frontera, que debería con el tiempo convertirse en lo que siempre debió ser: una línea imaginaria trazada sólo para intentar mejorar la gestión de los territorios, no para la discordia y el desencuentro de nuestros pueblos. Es una exigencia además, porque nosotros como ciudadanos y como seres humanos,

no podemos desatender las necesidades de nuestros congéneres, a riesgo de deshumanizarnos nosotros mismos.

NOTAS

1. Análisis presentado al grupo originario de trabajo de la iniciativa “*Diplomacia ciudadana: construyendo propuestas de paz entre Costa Rica y Nicaragua*”, convocada por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES, y la Plataforma Latinoamericana y Caribeña para la Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz, PLACPaz, el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP, y la Fundación para la Paz y la Democracia, FUNPADEM.
2. Jurista, consultor, investigador, decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Americana y vicepresidente del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas.
3. Solano, M. (2010). Nicaragua: tierra codiciada. *La Prensa (LP)*. La autora comienza su reportaje diciendo: «*En siglo y medio de historia, Nicaragua ha vivido al menos 24 disputas territoriales, de las cuales cuatro han sido catalogadas como triunfo. En el “camino” el país ha perdido casi 30 mil kilómetros cuadrados de territorio.*» Recuperado el 25 de mayo de 2011 de <http://www.laprensa.com.ni/2010/11/21/nacionales/44231>
4. Declaraciones del General Julio César Avilés, Jefe del Ejército de Nicaragua a medios de comunicación. Recuperado el 3 de mayo de 2011 de <http://managuartv.com/wp/?p=4325>
5. Ministerio de Educación (2011), *Documentos de Apoyo para las y los Docentes. Historia de Nicaragua*. Managua, Dirección General de Educación Primaria, s/f.
6. Declaraciones del Doctor Mauricio Herdocia, experto en Derecho Internacional a *El Nuevo Diario* (END, 16 Octubre 2010). Recuperado el 23 de agosto de 2011, de <http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/85844>
7. El Tratado General de la Integración Económica Centroamericana, fue firmado de 13 de diciembre de 1960 (Tratado de Managua) y dio origen al Mercado Común Centroamericano (MCCA).

8. Como ejemplo de lo afirmado vale señalar que el Preámbulo de la Constitución Política de Nicaragua de 1987, fruto de la Revolución Popular de 1979, comienza afirmando lo siguiente:

«NOSOTROS, *Representantes del Pueblo de Nicaragua, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, evocando la lucha de nuestros antepasados indígenas, el espíritu de unidad centroamericana*» (...).

Y más adelante se insistirá en el artículo 5 referido a los Principios de la Nación Nicaragüense que «Nicaragua privilegia la integración regional y propugna por la reconstrucción de la Gran Patria Centroamericana.»

9. El 6 de diciembre de 2001 Nicaragua introdujo ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya una demanda contra Colombia solicitando que se declare la soberanía nicaragüense sobre las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las islas y cayos adyacentes, así como los cayos de Albuquerque, Este-Sudeste, Roncador, Quitasueño, Serrana, Serranilla, Bajo Alicia y Bajo Nuevo. También se solicitó la delimitación de una frontera marítima única entre las Plataformas Continentales y Zonas Económicas Exclusivas de Nicaragua y Colombia.
10. Más referencias en: <http://www.nicaraguaeduca.edu.ni/enciclopedia-geografica/>
11. Caldera, N. y Herdocia M. (2008). *Demolición del Meridiano 82*. Managua, Esquipulas Zona Editorial.
12. Véase noticia completa en *Diario Universal de Caracas* (Edición de 30 de Octubre de 2010), accesible en: http://www.eluniversal.com/2010/10/30/int_ava_nicaragua-dice-que-h_30A4671451.shtml
13. El artículo “Nicaragua: tierra codiciada” es reproducido en varios medios de comunicación. Véase entre otros: http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/La_Universidad_Revista.pdf
14. Cardenal, Ernesto (1994). *El estrecho dudoso*. Madrid, Visor Libros, S.L.
15. Solano, M. (2010). Nicaragua: tierra codiciada. *La Prensa* (LP). Cita al historiador José Reyes, profesor titular y académico del departamento de Historia de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN-Managua), quien sostiene lo dicho que nuestro país “ha perdido” 30 mil kilómetros cuadrados de territorio. Denunciar la “pérdida de su territorio” pero declarar su “vocación centroamericanista”, es y

seguirá siendo, una contradicción permanente del imaginario colectivo de los centroamericanos.

16. Pérez, Aquiles (2004). *Cómo perdimos Guanacaste y Nicoya*. *El Nuevo Diario*. Edición de 27 Junio.
17. Comentario sugerido por el historiador Antonio Esgueva Gómez a partir de sus propias investigaciones sobre los documentos originales de la época. Esgueva, A. (2011). *Elecciones, reelecciones y conflictos en Nicaragua (1821-1963)*. (1a. ed.). Managua: IHNCA-UCA.
18. Como ejemplo tomamos el Tratado de Paz de Masaya, suscrito entre granadinos y leoneses en abril de 1823. Al firmarlo, el imperio mexicano al que se había adherido la ciudad de León ya no existía, y los gobiernos de ambas ciudades eran republicanos, pero firmaron un acuerdo aferrados a sus gobiernos locales sacrificando la unidad del país y sin visión de nación. El tratado estableció que ambos seguirían vigentes y sostendrían “su independencia absoluta de todo gobierno”, añadiendo que los demás pueblos eran “libres a adherirse a uno y otro”, sin exigirles “de manera alguna, a prestar obediencia”. Esto dejó la puerta abierta a la discordia, ya que la unión a uno suponía abandonar la esfera del otro. Así que pocos meses después de firmada la paz, el 8 de julio de 1823, la ciudad de Rivas decidió separarse de Granada y unirse a León, originando el malestar y ataque de las tropas granadinas, haciendo estallar nuevamente la guerra entre ambas ciudades, con la consecuencia de nuevas guerras y la pérdida años después, de una parte del territorio de la entonces provincia de Nicaragua.

Zelaya Goodman, C. (2004). *Nicaragua en la independencia*. (1ª. ed.). Managua: Fundación Vida. Recuperado el 3 de noviembre de 2010, http://www.enriquebolanos.org/coleccion_uno_pdf/CCBA%20-%20SERIE%20HISTORICA%20-%2016%20-%2005.pdf

19. North, D. et al (2007). “Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development”, *Policy Research working paper*, WPS 4359, World Bank, Washington, D.C.
20. Velásquez, J. L. (2011). *Institucionalidad para el desarrollo: Una visión de Nicaragua desde la Economía Política* (Serie Estudios Especiales N° 8). Managua: FUNIDES. Recuperado 12 de octubre 2011: http://www.funides.com/documentos/estudios_especiales/institucionalidad_para_el_desarrollo/institucionalidad_para_el_desarrollo_una_vision_de_nicaragua_desde_la_economia_politica.pdf

21. Madriz, M. A. (2010). *Río San Juan: alcances y límites de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia*. Managua. El autor insiste en que el San Juan es una vía de comercio, no entre Costa Rica y Nicaragua, sino entre Nicaragua y el mundo.
22. Noticia de la *Voz del Sandinismo* del 19 de noviembre de 2010. Descargado el 2 de agosto de 2011 de:
<http://www.lavozdelsandinismo.com/nicaragua/2010-11-19/daniel-nicaragua-tiene-derecho-a-construir-un-canal-interoceanico/>
23. “Nicas quieren paz y diálogo con Costa Rica” (noticia completa en *La Prensa*, edición del 14 de diciembre de 2010). Descargado de: <http://www.laprensa.com.ni/2010/12/14/nacionales/46366>
24. “Ortega propone desarrollo binacional en Río San Juan” (ver noticia completa en el *Diario La Prensa*, edición del 2 de septiembre de 2001, accesible por internet): <http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2001/septiembre/02/nacionales/nacionales-20010902-10.html>
25. “Iglesia Católica llama a defender territorialidad” (ver noticia completa en el *Diario La Prensa*, edición del 10 de septiembre de 2001, accesible por internet): <http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2001/septiembre/10/politica/politica-20010910-11.html>
26. De especial importancia es el trabajo de Sandoval, C. (2002), *Otros amenazantes. Los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica*. San José: Editorial de la UCR, 420 p.
27. Comentario radial de un nicaragüense durante el conflicto, más o menos reproducido por el autor.
28. Fragmento de la entrevista del Comandante Tomás Borge concedida a Telesur el 26 de julio de 2009, descargado el 23 de noviembre de 2011, de <http://www.youtube.com/watch?v=WnzNZuGrbuk>
29. FUNIDES (2011). *Coyuntura Económica. Primer Trimestre 2011*. Descargado el 23 de agosto de 2011, de http://funides.com/documentos/coyuntura/2011/Itrim/primer_informe_de_coyuntura_de_2011.pdf
30. Nota completa en *Diario La Prensa (LP)*, Ed. del 27 de Octubre de 2011, descargado de: <http://www.laprensa.com.ni/2011/10/27/poderes/78373#.Trv7wHLAGSo>
31. Banco Central de Nicaragua (2010). *Informe de Cooperación Oficial Externa 2010*. Descargado el 20 de septiembre de 2011, de <http://www>.

bcn.gob.ni/publicaciones/eventuales/informes_especiales/ICOE_2010.pdf

32. Carlos F. Chamorro y Carlos Salinas Maldonado (2011) en *Confidencial Digital* (CD), ed. del 5 de marzo, descargado de <http://www.confidencial.com.ni/articulo/3388/las-cuentas-secretas-de-albanisa>
33. SIBOIF (2010). *Informe de Gestión, Año 2010*. Descargado el 11 de noviembre de, http://www.siboif.gob.ni/documentos/institucional/info_general/igestion2010.pdf

Puede verse en página 29, la tabla con la cartera bruta de créditos del sistema financiero nacional; y en página 31 el estado de liquidez del sistema financiero de Nicaragua en 2010.
34. Ética y Transparencia. (2009). Ante las ruinas de un proceso electoral viciado. *Envío Digital* (No. 324). Marzo de 2009. Descargado el 20 de septiembre de 2011, de <http://www.envio.org.ni/articulo/3974>
35. Recuperado el 20 de noviembre de 2011, de http://www.eueom.eu/files/pressreleases/other/moeue-nicaragua-press-release-08112011_es.pdf
36. Recuperado el 21 de noviembre de 2011, de http://www.eueom.eu/files/pressreleases/other/moeue-nicaragua-declaracion-17112011_es.pdf
37. Recuperado el 21 de noviembre de 2011 de http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=S-41
38. IPADE. (2011). *Informe preliminar sobre las elecciones 2011*. Descargado el 20 de noviembre de 2011, de <http://www.confidencial.com.ni/downloads/173.pdf>
39. “Ética y Transparencia advierte posible fraude en elecciones” (puede verse noticia completa en *Diario La Prensa*, edición del 27 de Mayo de 2011). Accesible por internet en: <http://www.laprensa.com.ni/2011/05/27/politica/61730>

RESUMEN

Conflicto Nicaragua - Costa Rica por el Río San Juan: Imaginarios, percepciones y contexto político [Desde Nicaragua]

El presente artículo aborda los imaginarios y las percepciones más relevantes que, en opinión de su autor, se alojan en los sentimientos patrióticos de los nicaragüenses, en relación con el conflicto entre Nicaragua y Costa Rica suscitado en octubre de 2010, por la delimitación fronteriza entre ambos países. Igualmente nos ofrece un breve repaso por el contexto político de Nicaragua y lo que considera un resultado electoral inauditable e inverificable, grave debilitamiento institucional y concentración personal de poder político, que hacen previsible la reedición de nuevas tensiones entre ambas naciones, debido al efecto aglutinante y la manifiesta sensibilidad de los nicaragüenses por el Río San Juan, que ha adquirido una especial relevancia en la construcción de su propia identidad como nación. Si para los “ticos” el espacio amenazado es Isla Calero, para los “nicas” lo que está en riesgo es la integridad y la soberanía del Río San Juan. Finalmente ofrece algunas recomendaciones sobre imaginarios alternativos, para desarrollar iniciativas de diplomacia ciudadana entre ambos pueblos.

ABSTRACT

The Nicaragua-Costa Rica Conflict over the San Juan River: Imaginaries, Perceptions and Political Context [From Nicaragua]

This article explores the most relevant imaginaries and perceptions that, in the author's opinion, are embedded in the patriotic sentiment of Nicaraguans in relation to the conflict between Nicaragua and Costa Rica which emerged in October 2010 over the border delimitation between the two countries. The article provides a brief overview of the political context of Nicaragua and of the election results, which the author considers to be unauditible and unverifiable, a severe institutional weakening and concentration of political power in the hands of one individual, which foreseeably lead to new tensions between the two nations, due to the agglutinating effect and the overt sensitivity of Nicaraguans over the San Juan River, which has gained

special relevance in the construction of their own identity as a nation. While for the “Ticos” (Costa Ricans) the site under threat is Calero Island, for the “Nicas” (Nicaraguans) it is the integrity and sovereignty of the San Juan River that is at risk. Finally, the article offers some recommendations about alternative imaginaries, to develop citizen diplomacy initiatives between both peoples.

SUMMARIO

O conflito Nicarágua–Costa Rica pelo Rio San Juan: Imaginários, percepções e contexto político (pelo lado da Nicarágua)

O presente artigo aborda os imaginários e as percepções mais relevantes que, na opinião do autor, estão presentes nos sentimentos patrióticos dos nicaraguenses em relação ao conflito pela delimitação fronteiriça entre a Nicarágua e a Costa Rica, suscitado em outubro de 2010. Além disso, nos oferece uma breve revisão do contexto político da Nicarágua e do que considera um resultado eleitoral inverificável, com grave enfraquecimento institucional e concentração pessoal de poder político. Tal contexto torna previsível a reedição de novas tensões entre ambas as nações, devido ao efeito aglutinante e a manifesta sensibilidade dos nicaraguenses pelo rio San Juan, que adquiriu uma particular relevância na construção de sua própria identidade como nação. Se para os “ticos” o espaço ameaçado é Isla Calero, para os “nicas” o que está em risco é a integridade e a soberania do Rio San Juan. Finalmente oferece algumas recomendações sobre imaginários alternativos, para desenvolver iniciativas de diplomacia cidadã entre os dois povos.

DOCUMENTOS CRIES

Documentos CRIES es una publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales que periódicamente presenta artículos de investigadores de la región ligados a los programas y proyectos que desarrolla la Red. Este conjunto de materiales constituyen un aporte invaluable tanto para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en distintos campos como para la discusión académica de los avances de los estudios sobre problemáticas de la región.

Nº 1 - Globalización, Regionalismo y Sociedad Civil - ANDRÉS SERBIN

Nº 2 - La prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico - SOCORRO RAMÍREZ

Nº 3 - El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional - PAZ VERÓNICA MILET

Nº 4 - Links for Life. Oportunities for more Effective Civil Society Ungagement with the UN Sistem - JOHN W. FOSTER

Nº 5 - Prevención de Conflictos: Agenda de Acción Regional, y Agenda de Acción Global

Nº 6 - La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía - ANDRÉS SERBIN

Nº 7 - Propuesta para la creación de un grupo de estudio de los costos de la no integración de América Latina - FERNANDO SANZ MANRIQUE - ANDRÉS SERBIN BARTOSCH EDGAR VIEIRA POSADA

Nº 8 - A Human Security Concern: The Traffick, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in the Caribbean - WOMEN'S INSTITUTE FOR ALTERNATIVE DEVELOPMENT (WINAD) REPUBLIC OF TRINIDAD AND TOBAGO.

Nº 9 - Alerta y respuesta temprana en América Latina y el Caribe: Consideraciones metodológicas para un programa orientado a la sociedad civil - LUIS FERNANDO AYERBE Y ANDRÉS SERBIN

Nº 10 - Perspectivas de América Latina y el Caribe, desde el punto de vista del conflicto armado o violento - JOSÉ MANUEL UGARTE

Nº 11 - La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la Sociedad Civil, y la Prevención de Conflictos | The Organization of American States, the United Nations Organization, Civil Society, and Conflict Prevention - ANDRÉS SERBIN

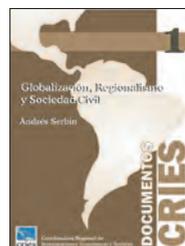
Nº 12 - Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009 - DANIEL MATUL - LUIS DIEGO SEGURA

Nº 14 - OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina - ANDRÉS SERBIN

Nº 15 - Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos - ANDRÉS SERBIN

Nº 16 - Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil - RICARDO ARREDONDO - GILBERTO RODRIGUES - ANDRÉS SERBIN

Nº 17 - Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano | Regionalization in New Scenarios: Democratic Deficit and Civil Society Participation in South American Regionalism
ANDRÉS SERBIN



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

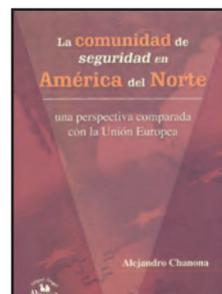
Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea

Alejandro Chanona

*México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
142 p.*



Los nuevos referentes de la reconfiguración del poder mundial se debaten en torno a la *securitización* de las agendas internacionales. Desde el ataque terrorista en los Estados Unidos el 11-S, pasando por el ataque en Madrid el 11 de marzo del año 2004 (11-M), hasta llegar a los ataques en Londres el 7 y el 21 de julio de 2005 (7-J y 21-J) las agendas globales, pero particularmente las regionales, se han visto sujetas a privilegiar los temas de la seguridad.

A partir del enfoque Constructivista de las Relaciones Internacionales, en este texto se aborda el estudio comparado de dos procesos regionales que se han empeñado en posicionar a los temas de la seguridad en los primeros tópicos de sus agendas: la Unión Europea y América del Norte.

Con sus respectivas diferencias, ambas regiones se encuentran en un proceso de construcción de comunidades de seguridad. El factor detonante de la comparación de ambos procesos es la aceptación de una agenda de seguridad dominada por el combate al terrorismo y las nuevas amenazas como el crimen organizado o el cambio climático.

El nacimiento de la Comunidad de Seguridad en la Unión Europea tuvo su origen en la necesidad de garantizar paz y estabilidad tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, sería hasta finales de la década

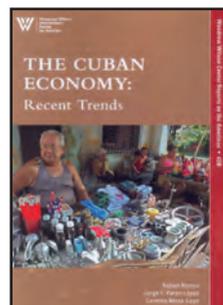
de los ochenta cuando se retomaron los temas referentes a la política exterior y de seguridad común, desarrollados de forma sostenida durante la década siguiente. El impulso para la consolidación de la comunidad vendría como resultado de los ataques terroristas de Madrid y Londres.

En el caso de América del Norte, la construcción de la Comunidad de Seguridad ha sido un proceso gradual originado por las presiones que los atentados del 11-S provocaron en los tres países. Canadá y Estados Unidos tienen una larga historia de cooperación en la materia, no así México cuya identidad norteamericana aún está en construcción. Sin embargo, el camino por recorrer entre los tres países de América del Norte, y entre México y Estados Unidos en particular, se refiere a dar el paso decisivo de acompañar las amenazas comunes, con percepciones comunes y finalmente adoptar un método común de combate a éstas.

The Cuban Economy: Recent Trends

*Rafael Romeu, Jorge Pérez-López y
Carmelo Mesa-Lago.*

Washington: Woodrow Wilson Center, 2011. 81 p.



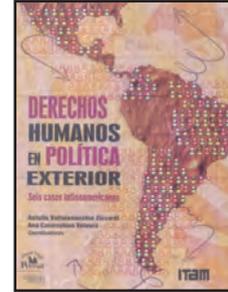
This publication examines the contemporary state of Cuba's economy at a time of great transformation. Using econometric and other macroeconomic analysis tools, its authors have taken advantage of the recent availability of official economic statistics to offer new insights into longstanding questions about Cuba's economic behavior.

These essays compliment recent works by Cuban economists published by the Latin American Program, analyzing the behavior of Cuba's foreign sector, the dilemmas of monetary policy (in particular the two-currency system), and the state of Cuba's agriculture.

These papers are available in electronic format on the Latin American Program's website, www.wilsoncenter.org/cuba.

Derechos Humanos en Política Exterior. Seis casos latinoamericanos

Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (Coords.)
 México: Instituto Tecnológico Autónomo de México;
 2011. 268 p.

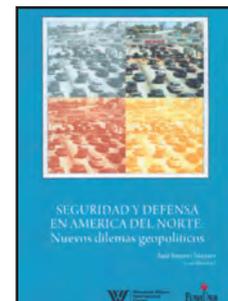


Los países latinoamericanos sustentan hoy un récord envidiable en términos de ratificación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Todos ellos incorporan, en mayor o menor medida, consideraciones relativas a los derechos humanos en la conducción de sus relaciones con el resto del mundo, ¿Cómo es que los derechos humanos llegaron a la política exterior de estos países? ¿En qué consiste dicha política y cuáles son sus singularidades?

Este libro examina las características de la política exterior en materia de derechos humanos de seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua y México. Los capítulos analizan la evolución histórica de esta agenda en las últimas décadas y hasta el presente. Señalan cuáles han sido las posiciones, estrategias y objetivos de la diplomacia en este campo. En su conjunto constituyen un insumo valioso para el trabajo de académicos, activistas y funcionarios gubernamentales interesados en la vinculación entre los derechos humanos y la política exterior.

Seguridad y Defensa en América del Norte. Nuevos dilemas geopolíticos

Raúl Benítez Manaut (coord.)
 Washington: Woodrow Wilson Center, Fundango,
 2010. 286 p.



La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo y el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars desarrollaron el proyecto: “Creando Comunidades en las Américas”, en el marco del cual se realizaron tres proyectos de investigación para analizar la evolución de los procesos de reforma

del sector seguridad en América del Norte, en el Caribe y en Centroamérica. El estudio sobre América del Norte ha sido coordinado por el Profesor Raúl Benítez Manaut, el del Caribe por la Profesora Lilian Bobea, y el de Centroamérica por el Profesor Ricardo Córdova y por el Profesor Orlando J. Pérez. El libro que se presenta en esta oportunidad corresponde a las ponencias elaboradas para analizar el caso de América del Norte.

Braden o Perón. La historia oculta

Fabián Bosoer

Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 2011. 285 p.



Corre 1945. Los aliados avanzan, Hitler se suicida, Mussolini muere a manos de los partisanos, Roosevelt fallece en su lecho y la guerra más terrible de la historia de la humanidad concluye al fin. Un nuevo mapa mundial comienza a dibujarse, y una nueva potencia, los Estados Unidos, se consolida en un planeta que aparece como bipolar, con la Unión Soviética como contraparte.

“¡América para los americanos!”, había sentenciado el presidente Monroe más de cien años antes. Sin embargo, en el otro extremo del continente, hay un país rebelde que tradicionalmente había sido aliado comercial de Gran Bretaña. Los gobernantes de la Argentina, que mantuvieron la neutralidad durante la guerra, son acusados de complicidad con el nazismo, y la figura del coronel Juan Perón, tratada como la de un dictador fascista.

Tras los sucesos del 17 de octubre, la popularidad del Líder es ya incuestionable y se abre un proceso electoral que lo llevará, legítimamente, a la presidencia. En esa campaña, un diplomático y empresario estadounidense, el embajador Spruille Braden, hace lo indecible, sin escrúpulo alguno, para enfrentar al peronismo. “Braden o Perón” se convierte en la alternativa electoral y, más que eso, en una dura pulseada entre dos países.

Fabián Bosoer muestra el revés de la trama de este año crucial, verdadero parte-aguas de la historia argentina. Y para ello hace entrar en

escena, con los documentos que testimonian una profunda y esmerada investigación sobre publicaciones casi desconocidas hasta ahora, a dos personajes clave: Arnaldo Cortesi, corresponsal del *New York Times* y John Moors Cabot, a cargo de la embajada estadounidense ubicada entonces en el microcentro de Buenos Aires. Ellos dos son los que “cuentan”, en el transcurrir mismo de los hechos, el ascenso de Perón al poder, y quienes formaron la opinión pública y política en los Estados Unidos sobre los sucesos argentinos. Un trabajo revelador, escrito con la ágil pluma de un politólogo que conoce bien el oficio de periodista.

La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas

Dörte Wollrad, Günther Maihold y Manfred Mols (Eds.)

Buenos Aires: Nueva Sociedad,; Fundación Friedrich Ebert; Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011. 272 p.

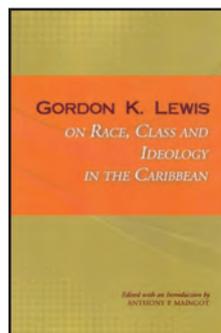


Del Pacífico al Atlántico, entre el Norte y el Sur, se extienden hoy en día los vínculos que económica y políticamente pueden desarrollarse desde América Latina. Pero ¿es la creciente heterogeneidad interna un freno para ampliar los espacios de autonomía en el ámbito internacional? ¿Cuál será el formato en el que logren cooperar, coordinar o competir los países emergentes de la región a escala global? ¿Son los vínculos con los nuevos poderes extrarregionales, como China, Rusia y la India, un peldaño importante para que la presencia latinoamericana crezca en el escenario mundial? Los trabajos reunidos en este volumen, presentados en su mayoría en el marco de un simposio organizado en junio de 2010 en Berlín por la Fundación Friedrich Ebert y el Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik, swp) como homenaje a Wolf Grabendorff, tratan de dar algunas pistas sobre las cuales se puede avanzar en este proceso de búsqueda intercontinental.

Gordon K. Lewis on Race, Class and Ideology in the Caribbean

Anthony P. Maingot (ed.)

Kingston: Ian Randle Publishers, 2010. 122 p.



Gordon K. Lewis, a Welshman by birth, a Caribbean man by choice, articulated the Caribbean's history, politics and intellectual development across the region's national and linguistic differences. Through his major books *Puerto Rico: Freedom and Power in the Caribbean* (1963), *The Growth of the Modern West Indies* (1968), and *Main Currents in Caribbean Thought: The Historical Evolution of Caribbean Society in its Ideological Aspects* (1983), Lewis presented an inclusive analysis of the Caribbean as a whole. What today we call integration and interdisciplinary, Gordon Lewis, a political scientist, practised as a true specialist of Caribbean Studies.

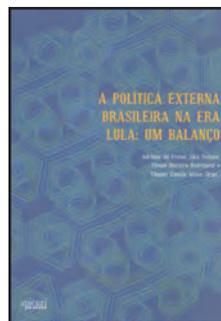
Before his death in 1991, he had commenced his final work "The Modern Caribbean: A New Voyage of Discovery" to have been published by Johns Hopkins University Press. Nearly 20 years later, under the editorial direction of friend and colleague Anthony P. Maingot, Professor Emeritus of Sociology at Florida International University, the breadth and depth of Gordon Lewis's scholarship and skill as a social scientist are presented for a new generation of Caribbean Scholars.

In *Gordon K. Lewis on Race, Class and Ideology in the Caribbean*, readers are offered a cohesive collection of Lewis's classical pieces revisited, with previously unpublished material from the last manuscript. A must for every Caribbean scholar, this book will inspire a study of the Caribbean beyond national boundaries.

A política externa brasileira na era Lula: Um balanço

Adriano de Freixo, Luiz Pedone, Thiago Rodrigues, Vágner Camilo Alves (Orgs.)

Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. 224 p.



Nos últimos anos, o Brasil desempenhou um importante papel nas relações internacionais, tornando-se, definitiva-

mente, um global player. Este novo protagonismo brasileiro deve-se, indiscutivelmente, aos movimentos de política externa executados durante o governo Lula que, para o bem ou para o mal, fizeram com que o país passasse a ser respeitado pelos principais atores do sistema internacional. O livro reúne artigos de especialistas de diversas universidades e centros de pesquisa nacionais e do exterior, que discutem, de forma plural, os rumos tomados pela política externa brasileira nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Coyuntura y política en Costa Rica

Alberto Cortés Ramos

San José: Ediciones Perro Azul, 2009. 212 p.



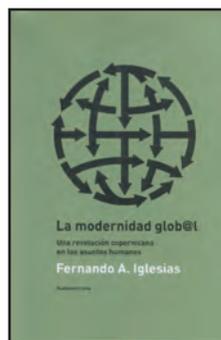
“... Las contribuciones de este libro refieren a procesos más profundos de nuestro sistema político, como es el caso de las tensiones alrededor de la construcción de gobernabilidad en las últimas décadas. Tensiones entre, por un lado, las prácticas de la élite en el poder, que ha recurrido a la imposición unilateral de decisiones a los pactos de cúpula a los simulacros de concertación a los acuerdos bipartidistas: a la habilitación de la reelección presidencial; a la imposición tecnocrática mediante la “negociación” del TLC con EE.UU. y a la manipulación del referéndum, entre otras cosas, para afianzar y defender sus intereses. Y por otro lado, las de un conjunto diverso de actores sociales y políticos que buscan participar en la toma de decisiones, la mayoría de las veces sin ser escuchados, lo que ha contribuido a generar algunas de las coyunturas de alta movilización social en las últimas décadas: las luchas de defensa del presupuesto de las Universidades Públicas (1990-1991); la huelga del magisterio (1995); la lucha contra el Combo (1999-2000); las movilizaciones contra el TLC y el movimiento del NO durante el referéndum, así como una serie de movimientos y acciones colectivas asociadas a demandas más específicas o locales.

En ese marco, el libro contribuye a comprender el problema de la gobernabilidad, no como un tecnicismo politológico, sino como un proceso referido a núcleos duros de la política misma: el ejercicio del poder, la hegemonía y la dominación ...”

La modernidad glob@l. Una revolución copernicana en los asuntos humanos

Fernando Iglesias

Buenos Aires: Sudamericana, 2011. 512 p.



Estamos, como muchos se han ocupado de señalar, ante un cambio de paradigmas. Asimilar la globalización a una revolución copernicana implica comprender que las naciones no han desaparecido ni van a desaparecer en lo inmediato, como se anunciaba hace una década. Lo que sí está desapareciendo es la era en la que las categorías nacionales ocupaban el centro del escenario social y las instituciones de cada país gozaban del monopolio de las acciones; todo lo cual obliga a un reemplazo de los viejos conceptos. Con este ambicioso libro Fernando Iglesias se propone, anclando su lúcido análisis en la experiencia argentina, por un lado, describir las complejas dinámicas de la globalización; y, por el otro, contribuir a la reconexión entre la emergente modernidad global y las tradiciones del universalismo ilustrado, cuya relación fue interrumpida por un siglo XX marcado por el apogeo de particularismos nacionalistas, clasistas, racistas y religiosos.

Raúl Castro, estrategia de la defensa revolucionaria de Cuba

Hal Klepak

Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010. 232 p.



No es tarea fácil retratar a un hombre cuyos méritos fueron eclipsados por la inmensa fama de su hermano mayor y que, además, no concitó la atención pública mundial hasta convertirse en Presidente provisional de su país en 2006 y Presidente formalmente electo en 2008. Sin embargo, tampoco es fácil señalar un solo desafío crucial para el éxito, la consolidación y la supervivencia de la Revolución Cubana —desde el célebre asalto al cuartel Moneada en julio de 1953 hasta este presente bien difícil— en cuya eficaz respues-

ta Raúl Castro no haya desempeñado un papel central. Hal Klepak, profesor emérito de Historia y Estrategia del Royal Military College of Canadá, presenta en este magnífico libro al actual Presidente de Cuba como un “soldado de la Revolución” y sostiene que “en Raúl y las fuerzas armadas que él, bajo la conducción de Fidel, creó y dirigió se encuentra representada la menos conocida tradición de comandantes latinoamericanos que no aceptan el vínculo dado e histórico con las oligarquías de sus respectivos países. Esos comandantes tampoco consideran que las fuerzas militares sean inherentemente conservadoras y antiprogresistas, ni aceptan que el dominio de Estados Unidos constituya el destino inevitable de los países o las fuerzas armadas de la región”.

Próximo a cumplir 80 años, Raúl Castro asume con la energía de siempre el desafío cubano de la hora: “Institucionalizar la Revolución de manera tal que le sea posible sobrevivir después de la partida de sus figuras históricas, entre ellas, él mismo”.

**México, las Américas y el Mundo 2010.
Política exterior: Opinión pública y líderes**

*Guadalupe González, Jorge Schiavon, David Crow,
Gerardo Maldonado*

México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, 2010

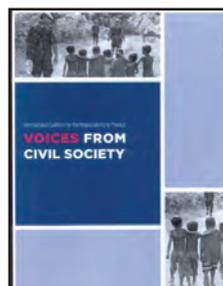


México, las Américas y el Mundo es un proyecto de investigación de la División de Estudios Internacionales del *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE), que se dedica a estudiar las actitudes sociales y la cultura política de los mexicanos con respecto a temas de política exterior y relaciones internacionales. El proyecto consiste en una encuesta periódica bienal diseñada con el fin de recabar información básica sobre las opiniones, actitudes, percepciones y valores de los mexicanos con respecto al mundo. Este reporte presenta los principales resultados del cuarto levantamiento de la encuesta México, las Américas y el Mundo 2010 en el que se muestran y analizan los

valores y actitudes políticas de la población y los líderes con respecto al comportamiento internacional del país, así como el impacto de factores internacionales como la globalización y la internacionalización de normas sobre la cultura política de la población y sus líderes. Esta edición integra además un número importante de preguntas nuevas sobre migración internacional. La información completa y los datos desagregados sobre las 103 preguntas temáticas y las 26 sociodemográficas que se incluyeron en el cuestionario, al igual que la base de datos en formato SPSS, pueden consultarse gratuitamente en <http://mexicoyelmundo.cide.edu>

Voices from Civil Society

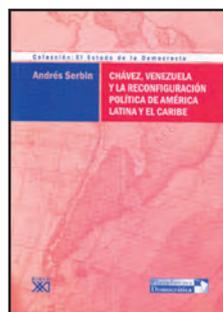
New York: International Coalition for the Responsibility to Protect, 2011. 36 p



The new Voices from Civil Society publication illustrates the broad range of civil society efforts promoting RtoP. Preventing and halting mass atrocities is a priority for a number of different sectors of NGOs, including human rights, conflict prevention, peace and security, humanitarian, women's rights, international justice and peacebuilding. In this publication, ICRtoP members and other civil society partners highlight aspects of their RtoP-related programs and activities. Entries are organized into specific categories to reflect the diversity of RtoP work, but please note that many of the included groups work on cross-cutting issues and within multiple sectors.

Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe

Andrés Serbin
Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2011.



Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina analiza el contrapunto establecido entre Chávez y

América Latina y el Caribe. Contrapunto que, indudablemente, ha ido dejando improntas en la actual configuración política regional y que no puede entenderse fuera de la particular relación que Chávez ha establecido con la propia Venezuela y de los cambios que ha generado en el país. Sin embargo, el libro no sólo se refiere a Chávez y a la política exterior que ha impulsado en la última década, sino que aborda también las transformaciones que ha sufrido Venezuela en su proyección regional; la situación del Caribe, caja de resonancia frecuente de la política exterior venezolana; la evolución de esta política y de la “diplomacia paralela”; las relaciones con otros actores relevantes como los Estados Unidos, Colombia, Cuba y Brasil; las visiones sobre la región y el sistema internacional; los avatares de la integración regional y la emergencia de nuevos esquemas de integración como la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Sobre este trasfondo, la figura de Chávez y el proyecto que impulsa y encarna a nivel regional, como así también los cambios sufridos por Venezuela, son un referente ineludible.

Visite
www.cries.org



El sitio en Internet de la
Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales

Toda la información sobre las actividades, programas, proyectos
y publicaciones de CRIES en Latinoamérica y el Gran Caribe, a
su alcance desde cualquier parte del mundo.



Conflict Trends

Conflict Trends

Issue 2, 2011

The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (Accord)



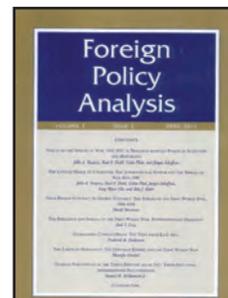
For over 10 years, ACCORD has published two key publications, Conflict Trends (CT) and the African Journal of Conflict Resolution (AJCR). Conflict Trends is a quarterly publication that explores trends in current and emerging conflicts and their resolution in Africa. ACCORD welcomes submissions to the magazine from writers in Africa and beyond. Prospective authors are encouraged to submit well-balanced contributions that address the contemporary challenges faced by African states and societies to bring about sustainable peace. The African Journal of Conflict Resolution is a biannual peer-reviewed journal for the multidisciplinary subject field of conflict resolution. Contributors are encouraged to reflect on theoretical approaches and engage practical aspects of preventing and managing armedviolence and peacebuilding, from a scholarly perspective.

Foreing Policy Analysis

Foreing Policy Analysis

Volume 7, Issue 2, April 2011

International Studies Association



Contents: Forum on the Spread of War, 1914-1917: A Dialogue Between Political Scientists and Historians; John

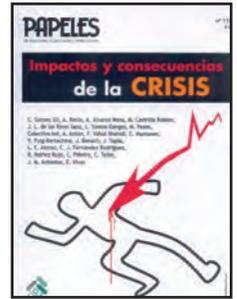
A. Vasquez, Paul F. Diehl, Colin Flint, And Jürgen Scheffran. The Conflictospace of Cataclysm: The International System and the Spread Of War 1914-1917; John A. Vasquez, Paul F. Diehl, Colin Flint, Jürgen Scheffran, Sang-Hyun Chi, and Toby J. Rider. From Balkan Conflict to Global Conflict: The Spread of the First World War, 1914-1918; David Stevenson. The Initiation and Spread of the First World War: Interdependent Decisions; Jack S. Levy. Globalizing Conflictospace: The View From East Asia; Frederick R. Dickinson. The Limits of Diplomacy: The Ottoman Empire and the First World War; Mustafa Aksakal. German Perceptions of the Triple Entente After 1911: Their Mounting Apprehensions Reconsidered; Samuel R. Williamson Jr.

Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global

Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global

Nº 113, 2011-12-06

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)



En este número dedicado a los “impactos y consecuencias de la crisis”, la revista publica los trabajos de los siguientes autores: C. Gómez Gil, A. Recio, A. Álvarez Mora, M. Castrillo Romón, J. L. de las Rivas Sanz, L. Santos Ganges, M. Pazos, Colectivo loé, A. Antón, F. Vahid Shahidi, C. Muntaner, V. Puig-Barrachina, J. Benach, J. Tapia, L. E. Alonso, C. J. Fernández Rodríguez, R. Ibáñez Rojo, C. Piñeiro, C. Taibo, J. M. Antentas, E. Vivas.

International Studies Quarterly

International Studies Quarterly

Volume 55, Number 2, June 2011

International Studies Association



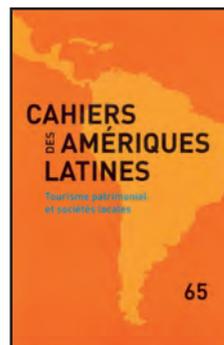
The International Studies Association is a multidisciplinary organization that promotes collaboration among specialists whose interests are focused on international, cross-national, or transnational phenomena. It promotes interdiscipli-

Cahiers des Amériques Latines

Cahiers des Amériques Latines

N° 65, 2010

Paris : IHEAL Editions



Maïté Boulosa-Joly. Tourisme, patrimonialisation et politique. Un cas d'école: la "fête nationale de la Pachamama" (Nord-Ouest argentin); Magali Romero Sá, Larissa Moreira Viana. La science médicale entre la France et le Brésil: stratégie d'échange scientifique dans l'entre-deux-guerres.

Claudia Giménez Mercado, Silverio González Téllez, Emiro A. Molina Cuevas. La diminution de la pauvreté au Venezuela entre 2001 et 2007: portée et viabilité. /La disminución de la pobreza en Venezuela entre 2001 y 2007: alcance y sostenibilidad.

Rogelio Altez. Pour aller plus loin que le désastre. Répétition de la vulnérabilité de l'état de Vargas (Venezuela). / Más allá del desastre. Reproducción de la vulnerabilidad en el estado de Vargas (Venezuela). Sophie Simon. Des Afro-descendants dans un pays "blanc". Vers l'effectivité de l'égalité raciale au Costa Rica. Magali Demanget, David dumoulin Kervran. Étudier le tourisme: vers de nouveaux horizons. Kristina Tiedje. Patrimonialisation et politisation de la cérémonie du Feu nouveau: du rituel au spectacle. Julien Laverdure. "Mucho han caminado las mascarás": l'artisanat boruca, les entrepreneurs culturels et la construction d'un patrimoine centraméricain. Mónica Martínez Mauri. Le trésor de Kuna Yala.

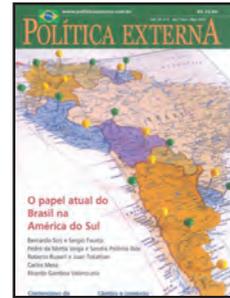
Tourisme, investissements étrangers et néocolonialisme au Panama . / El tesoro de Kuna Yala. Turismo, inversiones extranjeras y neocolonialismo en Panamá. Martin Soares. Métissages et espaces transculturels: reflet d'image et mise en scène chez les indiens Tapeba.

Revista Política Externa

Revista Política Externa

Vol. 20, Nº 2, Set/Out/Nov 2011

Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais
(IEEI) da UNESP



A maioria dos artigos (nove em 14) desta edição da *Revista* trata do Brasil, cuja presença no cenário das relações internacionais tem crescido significativamente nos últimos 16 anos, como resultado dos grandes avanços econômicos obtidos no período e da solidez demonstrada por suas instituições democráticas, fatores que realçaram ainda mais a importância natural do país no mundo, devido às suas condições geográficas e a sua história como nação que trabalha em prol da resolução pacífica de contenciosos entre os povos.

Revista Envío

Revista Envío

2011, octubre, Nº 355

Universidad Centroamericana (UCA)



“*Envío* es información y análisis de Nicaragua desde Nicaragua de Centroamérica desde Centroamérica y de ese otro mundo posible por el que trabajamos.” En esta oportunidad, la revista presenta sus artículos agrupados de la siguiente manera; Nicaragua: Preguntas y señales de última hora “Hay muchas asignaturas pendientes en el sistema de salud”. Honduras: Un país “normalizado”. Guatemala: Hacia la segunda vuelta y tocando fondo. El Salvador: Caso Jesuítas; cuestión de justicia. México: Interrogantes ante el Corredor Eólico. Centroamérica: Las inversiones mineras contra los derechos indígenas. Internacional: Carta a las Izquierdas



Alejandro R. Aguilar Altamirano. Jurista nicaragüense, Consultor e Investigador. Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Americana y Vicepresidente del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. Realizó sus estudios doctorales en las Universidades de Alcalá de Henares: Aspectos fundamentales de Derecho Privado (1996-1997) y Salamanca: Régimen Jurídico de la Contratación Bancaria (1997-2000); y Aspectos jurídicos y económicos de la corrupción (2003-2006).

e-mail: alejandro.aguilar@uam.edu.ni

Carlos Alzugaray is at present Visiting Professor at Queens College in New York and Professor, Center for Hemispheric and United States Studies at the University of Havana. From 1961 to 1996 he was a Cuban diplomat serving in Japan, Bulgaria, Argentina, Canada, Ethiopia and Belgium. His last two posts were Adviser to the Cuban Foreign Minister for Global Political Affairs (1992-1994) and Ambassador to the European Union (1994-1996). He holds undergraduate, Masters and PhD degrees from the University of Havana.

e-mail: carlosalzugaray@gmail.com

Fabián Bosoer. Politólogo y Periodista argentino. Máster en Relaciones Internacionales (Flacso). Docente de la UB, el ISEN (Instituto del Servicio Exterior de la Nación) y la Maestría en Ciencia Política y Sociología de FLACSO. Investigador en UNTREF. Es autor, entre otros, de los libros "Generales y Embajadores. Una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina"; "Malvinas, capítulo final. Guerra y diplomacia (1942-1982)" y "Braden o Perón. La historia oculta". Fue Becario Fulbright y Consultor del PNUD. Es Editor y editorialista del Diario Clarín.

e-mail: bosoer@retina.ar

Philip Brenner is Professor of International Relations and Affiliate Professor of History at American University (Washington, DC). Dr. Brenner is on the board of directors of the Center for International Policy, and is an advisory board member of the National Security Archive and the Center for Democracy in the Americas.

His most recent book is *A Contemporary Cuba Reader* (Rowman and Littlefield, 2007). He is also the co-author of *Sad and Luminous Days: Cuba's Struggle with the Superpowers after the Missile Crisis* (Rowman and Littlefield, 2002). A specialist on U.S. foreign policy towards Latin America, Dr. Brenner is the U.S. coordinator of the Taller Academico Cuba-Estados Unidos (TACE).

e-mail: pbrenne@american.edu

Alberto Cortéz Ramos. Profesor Asociado de la Escuela de Ciencias Políticas e investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica.

e-mail: acortes.ramos@gmail.com

Richard E. Feinberg is Professor of International Political Economy at the School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego. His four decades of engagement with inter-American relations spans government service (in the White House, Department of State, and U.S. Treasury), numerous Washington D. C.-based public policy institutes, the Peace Corps (Chile), and now in academia. He is also the book reviewer for the Western Hemisphere section of *Foreign Affairs* magazine. Feinberg is a nonresident senior fellow with the Latin America Initiative at Brookings.

e-mail: rfeinberg@ucsd.edu

Saul Landau es Profesor Emérito de California State University Pomona, y Vice-chair de la Institute for Policy Studies (IPS) en Washington, DC. Ha escrito 13 libros, miles de artículos en periódicos y revistas y comentarios, e hizo más de 40 películas y programas de televisión sobre temas sociales, políticos, económicos e históricos. Entre sus numerosos galardones, Saúl recibió el Premio George Polk para periodismo de investigación y un Emmy por su película de 1980, "Paul Jacobs and the Gang nuclear" (con Jack Willis), así como dos premios por su trabajo en derechos humanos: Bernardo O'Higgins del gobierno de Chile y Letelier-Moffitt de IPS. Él ganó un Golden Apple Award para "El

Sexto Sol: Uprising mayas en Chiapas", así como primeros premios en numerosos festivales con películas sobre Fidel Castro, Salvador Allende y el subcomandante Marcos.

e-mail: slandau@igc.org

Milagros Martínez Reinoso. Economista y Máster en Estudios Caribeños. Investigadora y Profesora Auxiliar de la Universidad de La Habana (UH) en el Centro de Estudios de la Economía Cubana. Especialista en Relaciones Internacionales, particularmente trabaja los temas de los intercambios académicos y culturales entre Cuba y Estados Unidos, así como la proyección externa de Cuba hacia el Caribe. Actualmente es la Secretaria Ejecutiva de la Cátedra de Estudios del Caribe de la UH, es miembro del grupo de Trabajo sobre el Caribe de CLACSO y es la coordinadora de las relaciones de instituciones cubanas con (Latin American Studies Association (LASA).

e-mail: milagros50@rect.uh.cu

Jorge Hernández Martínez es Sociólogo y Politólogo. Profesor e Investigador Titular. Actualmente es Director del Centro de Estudios hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana.

e-mail: jhernand@uh.cu

Daniel Matul. Escritor y analista guatemalteco. Actualmente es Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y Co-Director del Observatorio de la Política Internacional, en esa misma universidad.

e-mail: daniel.matul@iucn.org

Priscila Morrone. Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós – Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), e docente no curso de graduação em Relações Internacionais do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU-SP).

e-mail: primorrone@hotmail.com

Anthony C. E. Quainton is currently Distinguished Diplomat in Residence at American University in Washington, D.C. A retired American diplomat, he served as Ambassador to Peru, Nicaragua, Kuwait and the Central African Republic. From 1978-81 he was the State Department's

Coordinator for Counterterrorism and from 1992-95 the Assistant Secretary of State for Diplomatic Security. He is a graduate of Princeton and Oxford Universities.

e-mail: quainton@american.edu

Jorge Mario Sánchez Egozcue es Doctor en Economía Internacional, Investigador y Profesor en la Universidad de La Habana en el Centro de Estudios Hemisféricos y sobre EE.UU. Especializado en temas de relaciones internacionales y economía. Ha sido profesor invitado en la Sorbona —IHEAL— y Sciences Politiques, Paris III, en 2008-09, y anteriormente investigador visitante en numerosas universidades en EE.UU. (Harvard, Georgetown, Texas, Florida), Canadá, México y Europa. Es co-presidente de la sección Cuba en la Latin American Studies Association —LASA— de EE.UU.

e-mail: jmario@uh.cu

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically or in diskette, in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM *PENSAMENTO PRÓPRIO*

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA *PENSAMENTO PRÓPRIO* PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico ou em disquete como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.



PENSAMIENTO PROPIO
PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Diálogo académico y diplomacia ciudadana en las Américas.
Cuba - Estados Unidos
Costa Rica - Nicaragua

Escritores en este número:
Jorge Mario Sánchez Espinoza, Milagros Martínez Rotundo,
Philip Brenner, Carlos Almagro, Anthony C.F. Quanten,
Richard E. Feenberg, Daniel Martín, Alberto Cortés Ramos
y Alejandro R. Aguilar Altamirano

34
DICIEMBRE 2011 - AÑO 16

PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe

Pensamiento Propio es una publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048)

Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351

info@cries.org - www.cries.org

SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

| | |
|-----------------------------------|---------|
| Centroamérica, México y el Caribe | US\$ 30 |
| EE.UU., Canadá y América del Sur | US\$ 31 |
| Europa, Asia y Australia | US\$ 36 |

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVIÉLO A CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Renovación Nueva A partir de _____



Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque N° _____

Del banco _____

Por la cantidad de _____ Fecha _____

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____

Correo electrónico _____

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 70 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 70 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 70 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.

Icaria  editorial



Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) , Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org

WWW.CRILES.ORG