

CONFLICTOS TERRITORIALES Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

por

Jorge I. Domínguez * David R. Mares *
Francisco Rojas Aravena * Manuel Orozco *
Andrés Serbin * Socorro Ramírez

Compilado por

Jorge I. Domínguez



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

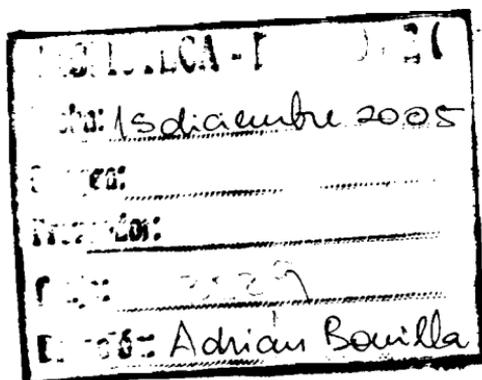


Siglo veintiuno editores Argentina s. a.

LAVALLE 1634 11 A (C1048AAN), BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA

Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.

CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310, MÉXICO, D. F.



327.16
C76c

327 Conflictos territoriales y democracia en América Latina
COM Compilado por Jorge I. Domínguez. - 1ª. ed. - Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, Universidad de Belgrano, Flacso, 2003.
280 p.; 21x14 cm. (Estudios globales y regionales)
ISBN 987-1105-35-5
I. Domínguez, Jorge I., comp. - 1. Política Internacional

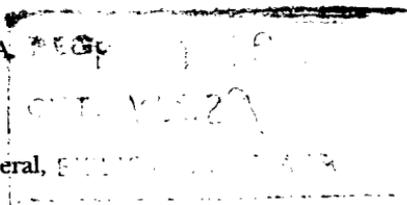
Diseño de tapa: Silvana Visconti
Diagramación interior: Laura Toso

1ª edición argentina: 1.500 ejemplares
© 2003, Siglo XXI Editores Argentina S.A.

ISBN 987-1105-35-5

Impreso en Industria Gráfica Argentina
Gral. Fructuoso Rivera 1066, Capital Federal, Buenos Aires, Argentina
en el mes de junio de 2003

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina - Made in Argentina



ÍNDICE

Presentación	9
Prólogo	
<i>JORGE I. DOMÍNGUEZ</i>	11
Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe	
<i>JORGE I. DOMÍNGUEZ</i>	15
Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental: Análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social	
<i>DAVID R. MARES</i>	47
La construcción de una Alianza Estratégica. El caso de Chile y Argentina	
<i>FRANCISCO ROJAS ARAVENA</i>	85
Conflictos fronterizos en América Central: Tendencias pasadas y sucesos actuales	
<i>MANUEL OROZCO</i>	131
Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Esequibo: ¿un paso adelante, dos atrás?	
<i>ANDRÉS SERBIN (CON LA COLABORACIÓN DE MANUEL BERROTERÁN)</i>	173
Colombia-Venezuela: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto	
<i>SOCORRO RAMÍREZ</i>	203
Epílogo	
<i>JORGE I. DOMÍNGUEZ</i>	273
Autores	277

CONFLICTOS TERRITORIALES Y LÍMITROFES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE¹

JORGE I. DOMÍNGUEZ

Los países latinoamericanos se aproximan al bicentenario del inicio de sus guerras de independencia de España y Portugal, sin embargo, todavía enfrentan más de una docena de conflictos fronterizos y territoriales sin resolver. Desde el principio del año 2000, en cinco de esos conflictos, al menos un Estado usó la fuerza y en otros dos conflictos al menos un Estado hizo despliegue de fuerza. Esos incidentes implicaron a diez de los diecinueve países independientes de América del Sur o de América Central. Los países del Caribe anglófono y del Caribe holandés así como Estados Unidos y Canadá también enfrentan varios conflictos sin resolver, aunque rara vez alcanzan el mismo grado de militarización de aquellos. En 1995, Ecuador y Perú entraron en una guerra que resultó en más de mil víctimas entre muertos y heridos, y en importantes pérdidas económicas.

Sin embargo, para los estándares internacionales las Américas estuvieron bastante libres de guerras durante el siglo veinte. En su mayor parte los latinoamericanos no temen agresiones de sus vecinos. No esperan que sus países entren en guerra entre sí y se sorprenden cuando estalla violencia interestatal en la frontera. El hemisferio es señalado por la relativa infrecuencia de guerras, los persistentes conflictos limítrofes y territoriales y de otra índole, que en ocasiones

escalan a conflicto militar, y el recurrente empleo de bajos niveles de fuerza para determinar aspectos de sus relaciones bilaterales.²

Este grupo de características es inusual en cierto modo. Algunas regiones (América del Norte, Europa Occidental) no protagonizaron guerras ni disputas interestatales militarizadas en la segunda mitad del siglo veinte. A todo lo ancho de una amplia gama de asuntos fueron cordiales las relaciones entre los Estados de esas regiones. En contraste, las disputas interestatales militarizadas suelen ser probables en regiones donde las guerras son también frecuentes. En la última quinta parte del siglo veinte, por ejemplo, las disputas militarizadas fueron preludios de guerra entre Irán e Irak, Eritrea y Etiopía, China y Vietnam, y en la última década del siglo fueron un rasgo recurrente de las guerras entre los Estados africanos y dentro de ellos. Las intensas guerras entre Irán e Irak y entre Eritrea y Etiopía dejaron muchas víctimas. A todo lo ancho de una amplia gama de asuntos son típicamente hostiles las relaciones entre los Estados de esas regiones. Por tanto, el rompecabezas en América Latina es cómo explicar por qué esa región, cuyos Estados se llevan muy bien en casi todos los asuntos y cooperan estrechamente en muchos temas, exhibe muchas disputas militarizadas pero pocas y sólo limitadas guerras, y cómo pensar sobre las medidas para prevenir y resolver los conflictos.

Argumentaré que las estructuras de los sistemas internacionales en América del Sur y América Central y sus relaciones con el sistema global, en cierto modo distantes, así como el repertorio de procedimientos e instituciones evidentes en las relaciones interamericanas, explican la infrecuencia y corta duración de las guerras. Existen aún conflictos limítrofes y territoriales. Algunos persisten del pasado remoto; otros surgieron como consecuencia de sucesos relativamente recientes, tales como la revisión del Derecho Internacional del Mar que extiende la jurisdicción marítima hasta doscientas millas y el descubrimiento de nuevos medios para explotar los recursos del mar y del lecho marino. Las instituciones y procedimientos interamericanos y los hábitos de conducta estatal mantienen las guerras infrecuentes

y breves, y son, por tanto, muy valiosos. Sin embargo, esas mismas instituciones generan riesgo moral. Los Estados se pueden comportar de modo imprudente para servir objetivos políticos nacionales, seguros de que los agentes internacionales intervendrán para detener la contienda y así evitar daños severos. Los Estados también pueden resistirse tenazmente a hacer compromisos sobre conflictos limítrofes, igualmente seguros de que no se les impondrán resultados indeseables. El análisis pone de relieve la importancia de pensar en las estrategias generales de los gobiernos de América Latina y el Caribe. Cuanto más destacadas son las metas de desarrollo, más probable será que los conflictos limítrofes y territoriales sean dirimidos como subproductos de tales estrategias.

LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA DE LOS CONFLICTOS LIMÍTROFES Y TERRITORIALES

Los conflictos limítrofes y territoriales en las Américas, en algunos aspectos operan en un dominio propio. Como demuestra David Mares en su artículo, la existencia de tales conflictos no guarda relación con muchos otros asuntos importantes.³ Mares muestra, por ejemplo, que no hay un patrón claro que asocie la existencia de un conflicto limítrofe en el Hemisferio Occidental con un nivel decreciente de cooperación económica o de desarrollo humano, o con la inestabilidad democrática. Tales conflictos existen entre aliados que en otros asuntos tienen buenas relaciones (Estados Unidos y Canadá); se pueden manejar de manera pacífica aún entre adversarios (Estados Unidos y Cuba). La militarización, pues, no surge automáticamente de la existencia de conflictos limítrofes. El conflicto relacionado con las fronteras ocurre aún entre socios de acuerdos comerciales preferenciales.

La relación entre la existencia de conflictos limítrofes y territoriales, por una parte, y la guerra, por la otra, es también en cierto modo elusiva. Estados Unidos ha emprendido los más grandes despliegues de fuerza militar en las Américas en el si-

glo veinte, incluidas sus ocupaciones militares de varios países vecinos al sur, la intervención en la revolución mexicana a principios del siglo veinte y, más recientemente, la invasión de Panamá en 1989 y la ocupación militar de Haití en 1994. En general, esos eventos no estaban relacionados con asuntos limítrofes o territoriales. El más cruento conflicto entre dos países latinoamericanos en el siglo veinte —la masacre en 1937 de decenas de miles de emigrantes haitianos por las fuerzas de la República Dominicana— tampoco estaba relacionado con asuntos limítrofes. La mayoría de las actuales disputas territoriales, señala también Mares, están inactivas. Desde 1990, sólo cuarenta por ciento de las diádas en conflicto se militarizaron por razones relacionadas con discrepancias limítrofes o territoriales. La existencia de tales conflictos tampoco explica los relativos niveles del peso de la defensa que cargan los países latinoamericanos y caribeños.

La prominencia y el impacto de los conflictos limítrofes y territoriales son más preocupantes, sin embargo, si se hacen a un lado los conflictos limítrofes de Estados Unidos. Estados Unidos mantiene tales disputas con veintidós de los treinta y cinco miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), informa Mares. De 1990 a 1996 desplegó fuerzas casi cada año con motivo de uno o más de esos conflictos limítrofes. Sin embargo, Estados Unidos no hizo uso de la fuerza, excepto para ocupar Haití en 1994. La mayor parte de los conflictos limítrofes de Estados Unidos con sus vecinos están inactivos, y a mediados de los años noventa dejó de recurrir al despliegue de fuerzas con relación a esos conflictos.

Un examen más atento a la evidencia latinoamericana y caribeña —ausencia de conflictos con Estados Unidos— suscita una mayor preocupación. Diez de los dieciséis conflictos que implican solamente a países latinoamericanos y caribeños permanecen activos. Ello da cuenta de todo el funcionamiento militarizado interestatal señalado al principio de este artículo. Todas las disputas interestatales militarizadas entre 1990 y 2001 implican a países latinoamericanos y caribeños con conflictos limítrofes. La existencia de tales conflictos ha sido una condición

necesaria, aunque no suficiente, para la militarización de las relaciones entre Estados latinoamericanos y caribeños. Para los países centroamericanos y circuncaribeños los conflictos limítrofes y territoriales plantean riesgos de confrontación militarizada. La frecuencia de las disputas militarizadas entre esos países aumentó durante los años noventa, y permaneció alta al abrirse el siglo veintiuno.

Las más graves disputas interestatales que implican a países latinoamericanos o caribeños en el último tercio del siglo veinte estuvieron directamente relacionadas con conflictos limítrofes o territoriales. En 1969 hubo guerra por asuntos territoriales entre El Salvador y Honduras, en 1982 entre Argentina y el Reino Unido, y en 1995 entre Ecuador y Perú (aunque la guerra entre El Salvador y Honduras fue también fuertemente impulsada por un conflicto migratorio). Las siguientes disputas más graves que casi llevan a la guerra tuvieron su origen en causas territoriales y fronterizas semejantes: en 1978 Argentina y Chile estuvieron al borde de la guerra; a finales de los años setenta, las relaciones entre Chile, por una parte, y Bolivia y Perú, por la otra, estuvieron muy tensas; y en 1987 hubo un enfrentamiento naval entre Colombia y Venezuela.

Cada uno de estos tres ejemplos de avance colonial británico tras la independencia hispanoamericana sigue siendo fuente de un serio conflicto territorial. Ellos son los conflictos entre Argentina y el Reino Unido por las islas del Atlántico del Sur, entre Venezuela y Guyana por la mitad del territorio de Guyana, y entre Guatemala y Belice por la independencia misma de éste último. Las circunstancias de las disputas entre Venezuela y Guyana y Guatemala y Belice se volvieron más conflictivas a finales de los noventa y principios de 2000 (En momentos más esperanzadores, los últimos dos conflictos parecen sujetos a solución mediante ajustes limítrofes más modestos, pero todavía se tienen que alcanzar tales acuerdos). Dicho de otro modo, en las Américas hay solamente cuatro graves conflictos territoriales no marítimos.⁴ Tres de esos cuatro son legado del Imperio Británico (el cuarto es el confinamiento territorial de Bolivia, que busca una salida al Océano Pacífico y que, también en mo-

mentos esperanzadores, se podría resolver mediante ajustes que no llegaran a cesiones territoriales).

Tres de esos cuatro conflictos territoriales clave son altamente notables por los países más débiles en esas diadas. Bolivia incurre en costos de oportunidad. Las perspectivas para el desarrollo económico de Bolivia se acelerarían si tuviera acceso directo al mar.⁵ Belice y Guyana también incurren en costos de oportunidad. La inversión internacional en ambos países se ha visto en cierto grado disuadida a causa de la incertidumbre, producto del enconamiento de los conflictos militarizados. Como Andrés Serbin muestra en su documento, en el año 2000 Guyana también incurrió en costos directos cuando la firma estadounidense *Beal Aerospace Technologies* se vio forzada a cancelar su planeado proyecto de desarrollo a causa de las amenazas de Venezuela contra Guyana si el proyecto se llevara adelante.⁶

Esos conflictos entre algunos países latinoamericanos y caribeños también tuvieron cierto impacto en un ámbito más amplio de las relaciones internacionales de las Américas. Los países del Caribe anglófono se han cohesionado en la defensa de la soberanía y la integridad territorial de Belice y Guyana. De cuando en cuando las relaciones han sido tensas entre los países anglófonos y Guatemala y Venezuela. En décadas recientes el Reino Unido se ha visto compelido a retener una relación militar con Belice por más tiempo del que el gobierno del Reino Unido hubiera deseado para proteger la independencia de su antigua colonia. El Mercado Común Centroamericano colapsó cuando Honduras y El Salvador entraron en guerra en 1969. Los esfuerzos de integración entre los países centroamericanos en la segunda mitad de la década de los noventa y más allá fallaron por la mayor frecuencia y severidad de los conflictos interestatales relativos a los asuntos limítrofes y territoriales.

En resumen, los conflictos limítrofes y territoriales todavía amenazan la paz y dificultan las posibilidades de cooperación en Centroamérica y el área circuncaribeña. Por fortuna, han venido a importar mucho menos en las relaciones entre los países sudamericanos o más en general en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

¿POR QUÉ TAN Poca GUERRA?

Desde el pasado siglo diecinueve, el sistema internacional latinoamericano ha visto guerras con una frecuencia relativamente escasa; antes de entonces, las guerras habían sido frecuentes.⁷ Tres características clave de este sistema internacional explican la infrecuencia de las guerras. La primera es la estructura del sistema internacional en América del Sur y América Central.

En América del Sur la última guerra del siglo diecinueve —la Guerra del Pacífico (Chile versus Bolivia y Perú)— terminó en 1883. Desde entonces no estalló ninguna guerra en América del Sur hasta la década de 1930. Durante la segunda mitad del siglo diecinueve y el primer tercio del siglo veinte se desarrolló en América del Sur un sistema de “equilibrio de poder” asegurado por una exitosa disuasión. Su consolidación es una importante explicación de la escasa incidencia de la guerra entre los Estados sudamericanos.⁸ Durante los últimos setenta años del siglo veinte solamente hubo cinco guerras en América del Sur. En la década de 1930 estallaron tres guerras en América del Sur. Bolivia y Paraguay combatieron por el Chaco; Perú y Colombia pelearon por Leticia; y Perú y Ecuador por la región Zarumilla. Como se señaló antes, Argentina y el Reino Unido entraron en guerra en 1982; y Ecuador y Perú otra vez en 1995. Sin embargo, en su mayor parte el sistema sudamericano de equilibrio de poder impidió la guerra desde la década de 1880.

América Central experimentó conflictos armados más sostenidos aunque de menor intensidad durante el siglo diecinueve, así como varias guerras de gran escala tanto en el siglo diecinueve como en los primeros años del siglo veinte. Estados Unidos ocupó militarmente Nicaragua de 1912 a 1933 (excepto por un interludio en 1925-1927), y así se interrumpió ese patrón de guerra. Ningún Estado iba a desafiar la Nicaragua ocupada por Estados Unidos, pero la presencia de los norteamericanos introdujo nuevas fuentes de conflicto.⁹ La ocupación estadounidense de Nicaragua detuvo las guerras en América Central, pero no resolvió los conflictos subyacentes, varios de los cuales se han prolongado hasta el siglo veintiuno.

Una segunda característica del sistema internacional en América del Sur y América Central ha sido su relativo aislamiento del sistema global internacional. La decisión del Reino Unido de interponer su flota para prevenir la reconquista de América Latina por parte de las potencias de la Europa continental en la década de 1820 (con una pequeña ayuda en 1823 a partir del pronunciamiento de la Doctrina Monroe por parte de Estados Unidos, para el mismo efecto) sentó las bases de ese aislamiento.¹⁰ En el siglo diecinueve las potencias europeas varias veces entraron en guerra contra los gobiernos de América Latina, la más dramática fue en la década de 1860, cuando Francia ocupó México, y España ocupó la República Dominicana. Y, como ya se indicó, el Reino Unido tomó porciones de territorio de Argentina, Guatemala y Venezuela. Pero ningún país latinoamericano fue recolonizado por mucho tiempo y no hubo grandes pérdidas de territorio a manos de potencias europeas.¹¹

En parte gracias a tales factores políticos exógenos y en parte por pura distancia geográfica, los gobiernos latinoamericanos lograron fundar y fomentar un sistema internacional de varios estratos. Los estratos incluían sus relaciones con sus vecinos inmediatos, sus relaciones en una subregión más amplia (por ej., la región austral de América del Sur, América Central, etc.), sus relaciones continentales entre sí y con Estados Unidos (y especialmente con Canadá desde finales de la década de 1980), y su participación en el sistema global. Su relativo aislamiento del sistema global permitió que la mayoría de los países latinoamericanos evitasen involucrarse en guerras más allá de las Américas.¹²

Una tercera fuente de contención de la guerra fue ideológica. Desde la independencia, la mayoría de las elites hispanoamericanas aceptaron la norma de que eran parte de una entidad cultural, y posiblemente política, más grande. Sus países no deberían entrar en guerra entre sí. La Sudamérica septentrional se había vuelto independiente como la Gran Colombia de Simón Bolívar. Los ejércitos de Sudamérica austral y septentrional habían convergido como aliados para poner fin al régimen colonial en los actuales Perú y Bolivia. Centroamérica se

había vuelto una federación independiente. De hecho, esas pretensiones ideológicas y los concomitantes esquemas integradores fracasaron en prevenir o contener la guerra a todo lo largo del siglo diecinueve y la primera parte del siglo veinte.¹³ Sin embargo, los hábitos de pensamiento persistieron y sin duda se fortalecieron en respuesta al auge del poder de los Estados Unidos.

Un influyente manifiesto para esta unificadora idea latinoamericanista fue *Ariel*, de José Enrique Rodó, publicado por primera vez en febrero de 1900 en respuesta directa a la victoria de los Estados Unidos sobre España en 1898 y la alarmante “nordomanía” latinoamericana suscitada por el creciente poder e influencia de la industria y la cultura estadounidenses.¹⁴

Dadas las nuevas estructuras internacionales de disuasión de la guerra construida en América Central y América del Sur hacia la segunda década del siglo veinte, esos revigorizados factores ideológicos reforzaron la paz mediante la creación de nuevos procedimientos e instituciones interamericanas. Como muestra Manuel Orozco, una cantidad de conflictos limítrofes y territoriales se resolvieron exitosamente en Centroamérica en la década de 1930 y principios de la siguiente.¹⁵ Y hacia el fin de la década de 1950 se había desarrollado un Mercado Común Centroamericano. La frecuencia e intensidad de las guerras interestatales centroamericanas por asuntos limítrofes y territoriales descendió notablemente conforme avanzaba el siglo veinte, con la gran excepción de la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969.

Finalmente, los avances institucionales para contener conflictos también evolucionaron a escala continental, reforzando así las normas de la paz. Consideremos, por ejemplo, los intentos por mantener la paz durante los atribulados años de la depresión y la decadencia económica, 1925-1942, entre las dos Guerras Mundiales. Durante esos años, hubo diez conflictos internacionales activos proclives a la guerra en América del Sur y América Central. Treinta y cinco países sirvieron como mediadores para contener o arreglar esos conflictos. El cuadro 1 muestra la acti-

tividad mediadora en los conflictos en Sudamérica o Mesoamérica (México, Centroamérica y el Caribe Hispano).

CUADRO N° 1

Actividad mediadora en regiones de Sudamérica y Mesoamérica

Gobiernos mediadores	Locación de conflicto		
	Sudamérica	Mesoamérica	Total
Sudamericano	15	3	18
Mesoamericano	3	2	5
Estadounidense	5	2	7
Europeo	5	0	5
Total	28	7	35

Fuente: Cifrado de J. Lloyd Mecham (1961). *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*. Austin: University of Texas Press, pp. 154-176.

Un sistema interamericano de resolución de conflictos estaba emergiendo. Los gobiernos sudamericanos no sólo mediaron en América del Sur, ni estuvieron excluidos los gobiernos mesoamericanos de los papeles mediadores en Sudamérica. Estados Unidos desempeñó un papel limitado como mediador internacional. Estados Unidos ejerció enorme influencia potencial en Mesoamérica, pero no se comportó como una hegemonía garantizando la paz en esa subregión. Las consecuencias prácticas de la difundida ideología de la solidaridad latinoamericana con su promoción de la paz, fue la evolución de la expectativa y la práctica de que los países de todas las Américas debían comprometerse en la contención y solución de los conflictos dondequiera que éstos emergiesen. Tras la Segunda Guerra Mundial, esas nociones facilitaron la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Comité Interamericano por la Paz, con la tarea de contener y resolver los conflictos. Después de 1945, los países sudamericanos, centroamericanos y caribeños permanecieron plenamente comprometidos como mediadores en la resolución de conflictos en varias locaciones por todo el hemisferio. La participación estadounidense siguió

más o menos igual (El único cambio significativo fue el acusado declive en la actividad mediadora de Europa).¹⁶ Esas instituciones interamericanas desempeñaron a veces un papel en la prevención de la guerra, pero más importante aún, en la contención de las guerras o de las disputas militarizadas una vez que habían estallado.

Los procedimientos e instituciones interesadas en auspiciar la paz incluyen a los de la Organización de Estados Americanos, pero no se limitan a ellos. Por ejemplo, el manejo de la guerra y la paz entre Ecuador y Perú dependía principalmente del papel mediador de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. En 1942, esos cuatro países firmaron como garantes del tratado que puso fin a la guerra entre Ecuador y Perú. Desempeñarían papeles clave en prevenir una guerra más larga en 1981 y en agenciar un arreglo permanente entre Ecuador y Perú a finales de la década de 1990. Varias otras instituciones formales e informales en Sudamérica y Centroamérica contribuyen a que se logre la paz en sus respectivas subregiones.

En contraste, una fuente comúnmente citada de prevención y contención de la guerra resulta ser un mito. En otra obra, Mares examinó si el patrón del uso de fuerza en América Latina resulta de la influencia especial de Estados Unidos a todo lo largo del siglo veinte. ¿La hegemonía de Estados Unidos ha mantenido la paz? ¿Se han exacerbado los conflictos militarizados cuando Estados Unidos deja de patrullar la región? O peor: ¿Ha sido Estados Unidos un estimulante del conflicto? La respuesta de Mares a estas preguntas es no.¹⁷

Una comparación de casos recientes apoya la proposición de que la hegemonía norteamericana ha sido irrelevante para explicar las perspectivas de guerra y de paz en América Latina. La guerra estalló en 1969 entre Honduras y El Salvador al final de la década de la Alianza para el Progreso, cuando la influencia de Estados Unidos en Centroamérica estaba en su apogeo. Estalló en 1982 entre Argentina y el Reino Unido cuando los gobiernos de ambos países se consideraban aliados muy cercanos de Estados Unidos en la Guerra Fría. Y estalló otra vez en 1995

entre Perú y Ecuador, en un momento de indisputado poderío mundial de los Estados Unidos. Consideremos el momento cumbre del ejercicio hegemónico de los Estados Unidos: América Central en la década de 1980. Como muestra el artículo de Manuel Orozco, la ferozmente anticomunista administración Reagan no pudo persuadir a sus almas gemelas ideológicas en Guatemala de que dejaran de lado el conflicto territorial con Belice cuando éste se independizó del Reino Unido en 1981. Entre 1980 y 1985, una Comisión Mixta (creada en 1980) trabajó para resolver los conflictos limítrofes y territoriales remanentes entre Honduras y El Salvador, los dos gobiernos centroamericanos más cercanos al gobierno de Estados Unidos; la comisión fracasó.

En resumen, en el pasado siglo diecinueve la probabilidad de guerra declinó en América del Sur como consecuencia de la creación de un equilibrio de poder que sirvió para poner freno a la guerra. La frecuencia de guerra declinó en América Central durante el primer cuarto del siglo veinte porque Estados Unidos rompió el ciclo de guerra; el subsistema centroamericano permaneció inestable, sin embargo, porque muchos conflictos subyacentes quedaron sin atender. La probabilidad de guerra declinó en todas partes gracias al relativo aislamiento de las relaciones internacionales de América Latina respecto del sistema global. El renacimiento en el siglo veintiuno de una ideología de latinoamericanismo compartido fomentó la creación de instituciones durante el segundo cuarto del siglo veinte para contener la guerra y las disputas militarizadas. Esas ideas e instituciones han sido exitosas al reducir la incidencia de guerra y también la expectación de que países vecinos entrarán en guerra. La mayor parte de los latinoamericanos espera vivir en paz con los países vecinos.

¿POR QUÉ SE PROLONGAN LOS CONFLICTOS LÍMITROFES Y TERRITORIALES? CUESTIONES EMPÍRICAS

Ha habido un descenso en las probabilidades de guerra, pero hay todavía conflictos limítrofes y territoriales. ¿Por qué? Algunos conflictos son legado del siglo diecinueve, pero la mayoría aparecieron por primera vez, o de maneras claramente nuevas, en el último tercio del siglo veinte. Los problemas de demarcación más numerosos existen con relación a muchos Estados insulares caribeños que todavía tienen que demarcar sus límites marítimos. Esos y otros conflictos limítrofes marítimos en su mayoría no son un mero legado del pasado. Más bien, el cambio en el Derecho Internacional del Mar en la década de 1970, que amplió a doscientas millas las zonas de jurisdicción económica y ambiental, creó por vez primera la necesidad de trazar esos límites y provocó nuevos conflictos.

El descubrimiento y desarrollo de nuevas tecnologías para explotar los recursos del mar y del lecho marino dieron urgencia a la nueva necesidad de acotar los límites marítimos. El conflicto marítimo entre Colombia y Venezuela sobre límites en el Golfo de Venezuela se pudo haber resuelto o ciertamente no persistiría en forma virulenta si no se hubieran dado esos avances. En 1941 esos dos países resolvieron sus diferencias de demarcación territorial; no previeron que décadas después necesitarían extender la delimitación marítima a doscientas millas de sus costas. Tampoco se descubrió petróleo en el lecho marino del Golfo de Venezuela sino hasta la década de 1960.¹⁸

Los conflictos territoriales entre Venezuela y Guyana, y Guatemala y Belice también son nuevos hasta cierto punto. Se activaron como subproducto del proceso de descolonización. Venezuela y Guatemala habían sido incapaces de desafiar con éxito el dominio del Reino Unido, pero no podían dejar que siguiera adelante la independencia en Guyana en 1966, y en Belice en 1981, sin insistir en sus reivindicaciones. Venezuela y Guatemala se consideraban a sí mismos como agentes en la lucha contra el colonialismo. La independencia para Guyana y Belice súbita-

mente dejó a Venezuela y a Guatemala en el papel de villanos que trataban de prevenir en países pequeños la autodeterminación de los pueblos afroamericanos anglófonos.

No obstante, aún quedan algunos conflictos que datan del siglo diecinueve. Varios factores explican tal persistencia. Uno es la geografía. Por largo tiempo, los bosques pluviales tropicales en partes de Sudamérica y Centroamérica, y la topografía montañosa en otras partes, dificultó la demarcación física de las fronteras. Mapas inexactos han sido parte de la historia de la reaparición de conflictos, notablemente entre Ecuador y Perú. Otro factor es la interrupción de los procesos que podían haber conducido a arreglos permanentes. Se ha hecho referencia al impacto de la ocupación militar estadounidense de Nicaragua a principios del siglo veinte. Estados Unidos no resolvió los conflictos en nombre de Nicaragua, ni otros gobiernos de la región estaban dispuestos a enfrentar a Nicaragua mientras Estados Unidos la "protegían". Los conflictos se intensificaron.

Más importante aún, el proceso de mantener la paz había tenido inesperadas consecuencias negativas. Muchas instancias de mediación internacional sirvieron para enfriar los conflictos, pero no los resolvieron. En una coyuntura particular, la paz se sostuvo con la postergación del arreglo sustantivo a un futuro indeterminado. Un ejemplo fue el conflicto por el Canal del Beagle entre Argentina y Chile. En 1971, ambos gobiernos acordaron someter su disputa al arbitraje del monarca británico. En ese momento fue una decisión práctica porque, además de la disputa específica, los dos gobiernos eran adversarios políticos e ideológicos. El presidente de Chile, Salvador Allende, encabezaba una coalición de gobierno socialista-comunista, mientras que el general Alejandro Lanusse dirigía una dictadura militar en Argentina. Cuando el Reino Unido publicó sus conclusiones en 1977, el conflicto resurgió con toda su fuerza. El fallo británico resaltó el problema y llevó a los dos países, ambos bajo regímenes militares en aquel entonces, al borde de la guerra en 1978.¹⁹

Ciertas técnicas específicas de manejo de conflictos han tenido efectos similares. La técnica del “congelamiento” de las demandas en una coyuntura particular rinde dos efectos contradictorios. Por ejemplo, como señala Francisco Rojas, en 1855 Argentina y Chile firmaron un tratado de paz, amistad, comercio y navegación que “congeló” las respectivas demandas limítrofes y territoriales.²⁰ Este útil convenio contuvo el conflicto a mediados del siglo diecinueve, pero también aseguró que la disputa sustancial permaneciera sin resolución en las décadas venideras. Andrés Serbin describe en su artículo que Venezuela y Guyana firmaron el Protocolo de Puerto España en 1970, acordando no insistir en las reivindicaciones concernientes a su conflicto por los siguientes doce años. En 1970 este Protocolo creativamente calmó las aguas agitadas, pero, como demuestra Serbin, anunció y programó una crisis para doce años después. Al expirar el Protocolo estalló el conflicto; y permanece sin resolverse.

¿POR QUÉ SE PROLONGAN LOS CONFLICTOS LÍMITROFES Y TERRITORIALES? CUESTIONES ANALÍTICAS

La maquinaria interamericana para mantener la paz genera riesgo moral. Las normas, procedimientos e instituciones para el mantenimiento de la paz en las relaciones interamericanas producen bienes públicos similares a las pólizas de seguros. Aseguran a cada Estado miembro contra la probabilidad de guerra prolongada, pero al hacerlo, ofrecen sutiles incentivos para conductas imprudentes o escandalosas por parte de los Estados que los llevan al borde de la guerra.

El riesgo moral está en el núcleo de un sistema internacional que protagoniza infrecuentes guerras breves y frecuentes conflictos militarizados. Al lograr un loable objetivo (hacer que las guerras sean escasas y breves) mediante garantías contra las guerras prolongadas, el sistema genera incentivos que hacen posibles también los conflictos militarizados. Un Estado puede militarizar su conflicto con otro Estado como parte de su estrategia de negociación coercitiva, seguro de que el riesgo de un

escalamiento se mantiene bajo porque otros Estados americanos van a intervenir. El Estado que militariza su conflicto espera que otros Estados americanos e instituciones interamericanas detendrán el conflicto antes de que el Estado victimizado pueda tomar represalias, reduciendo así los costos directos de su agresión. El Estado que toma la iniciativa militarizante reduce más sus costos directos porque puede militarizar un conflicto sin tener que movilizar grandes recursos militares económicos o de otra índole.

El Estado agresor puede mantener relaciones económicas y otras relaciones no-militares normales porque el "incidente fronterizo" será breve y relativamente leve, esto es, el agresor evita costos de oportunidad en las áreas de asuntos no militares. El agresor puede incluso esperar que, para garantizar la paz, los mediadores interamericanos obtengan concesiones del Estado que atacó. Por tanto, la existencia de un altamente eficaz sistema interamericano de contención de guerras permite un comportamiento agresivo que raya en guerra y, dependiendo de cómo procedan los mediadores, puede recompensar tal agresión. Esas estrategias están disponibles para Estados cuyas capacidades son comparables o diferentes; en verdad pueden ser especialmente valiosas para Estados que son objetivamente más débiles que aquellos de los que procuran concesiones.

Un segundo problema relacionado con el riesgo moral explica la intransigencia como un mecanismo para prolongar un conflicto. Los Estados se rehúsan a transigir, en la certeza de que el sistema interamericano no los obligará por la fuerza y que los mediadores impedirán que otros Estados impongan un resultado por la fuerza. En ese caso el riesgo moral no conduce a la guerra ni a disputas militarizadas. Hay una simple obstinación y falta de voluntad para transigir. El riesgo moral explica por qué persisten algunos conflictos.

El comportamiento de Ecuador hacia Perú desde el fin de su guerra en 1942 ejemplifica el primer problema de riesgo moral. El Estado más débil, Ecuador, repetidamente desafió al Estado más fuerte mediante acciones militarizadas en la frontera

disputada.²¹ Nicaragua bajo la presidencia de Arnoldo Alemán (1996-2001) también ilustra el primer problema de riesgo moral. Las relaciones entre Venezuela y Guyana, y especialmente entre Guatemala y Belice, en ocasiones ejemplifican el segundo problema de riesgo moral. Como veremos en la siguiente sección, en 1993 Belice se negó obstinadamente a adoptar medidas relativamente modestas que hubieran hecho más probable que Guatemala aceptara su independencia sin grandes cesiones de territorio beliceño.

La política interna es una importante motivación para un comportamiento de disputa militarizada. Los presidentes autorizan tales acciones para actualizar sus credenciales nacionalistas, para ayudar a su partido en una elección nacional difícil, para aplacar a los oficiales de las fuerzas armadas, o para recuperar el apoyo popular cuando lo han perdido por otras razones. En otras secciones de este ensayo se presentan oportunos ejemplos empíricos. Para algunos presidentes militarizar los conflictos es un medio redituable de transmitir determinación internacional y ganar apoyo en casa.

¿ES LA DEMOCRACIA LA SOLUCIÓN?

La democracia tiene muchos méritos, pero no garantiza la paz en América Latina y el Caribe.²² En 1981 Ecuador y Perú combatieron entre sí por una semana, y entraron en guerra en 1995, mientras los gobernaban presidentes constitucionales civiles, elegidos en elecciones libres y competitivas. En la década de 1990 o a principios de los años 2000 hubo disputas militarizadas entre los siguientes gobiernos democráticos de América Latina y el Caribe:

Guatemala y Belice
 Venezuela y Guyana
 Venezuela y Colombia
 Nicaragua y Costa Rica
 Nicaragua y Honduras
 Honduras y Guatemala

Guyana y Surinam
 Venezuela y Trinidad-Tobago
 Nicaragua y Colombia
 Nicaragua y El Salvador
 Honduras y El Salvador

De hecho, esta larga lista puede sugerir que, ¡La política democrática fomenta esos conflictos limítrofes y territoriales militarizados! Por ejemplo, el artículo de Andrés Serbin en esta edición, informa que durante la campaña para las elecciones presidenciales de Venezuela en 1982, el partido en control de la presidencia aprovechó la expiración del Protocolo de Puerto España, que había “congelado” el conflicto de Venezuela con Guyana, para renovar sus credenciales nacionalistas. Y más aún, Serbin también demuestra que la mayoría de los gobiernos democráticos venezolanos no recurrieron a esa estrategia en sus relaciones con Guyana. La evidencia de Serbin demuestra igualmente que a medida que Guyana se democratizaba a principios de la década de 1990, buscó acercarse más a Venezuela. Además, la intensificación del conflicto Venezuela-Guyana, evidente a finales de la década de los noventa, no estaba relacionada con el hecho de que tuvieran gobiernos constitucionales.

En su artículo de este número, Manuel Orozco evalúa los conflictos limítrofes y territoriales en Centroamérica en los años noventa y en los siguientes. Por esos años, la política democrática no tenía relación con la evolución de los conflictos entre Nicaragua y Honduras, Honduras y El Salvador, y Nicaragua y El Salvador. El papel que desempeñó la política democrática, sin embargo, fue impedir la resolución del conflicto entre Nicaragua y Costa Rica. En Nicaragua la oposición política nacional hizo difícil hacer y mantener acuerdos con Costa Rica. Por otra parte, los conflictos entre Nicaragua y Costa Rica anteceden la década de los noventa; la militarización de las disputas fronterizas había sido parte del repertorio de tácticas internacionales empleadas en ocasiones por la dictadura de la familia Somoza en Nicaragua desde principios de la década de 1930 hasta finales de la década de 1970.

En el conflicto Guatemala-Belice, Orozco anota que, en 1993, el presidente de Guatemala, Ramiro de León Carpio, retiró el reconocimiento que en 1991 había dado su predecesor, Jorge Serrano, a la independencia de Belice. Serrano había sido obligado a renunciar a la presidencia tras fracasar su intento de dar un golpe contra el Congreso, las cortes y los partidos políticos.

El subsiguiente retiro del reconocimiento a la independencia de Belice tuvo lugar en medio del proceso de redemocratización y supuestamente estuvo relacionado con éste como un modo de ganar apoyo para el nuevo gobierno.

Mientras ocurrían aquellos sucesos en Guatemala, el 30 de junio de 1993, en Belice ganó las elecciones nacionales el partido de oposición, el Partido Democrático Unido. El nuevo primer ministro, Manuel Esquivel, tomó medidas para suspender el acuerdo que había sido esencial para obtener el reconocimiento inicial de Guatemala a la independencia de Belice. Con ello, Esquivel estaba honrando las promesas públicas que hiciera durante la campaña electoral. Presionado por el gobierno británico y el estadounidense, la administración Esquivel retrocedió lo suficiente para evitar un conflicto más serio.

En 1993, por lo tanto, la democratización en Guatemala y la política electoral en Belice sin duda exacerbaron el conflicto bilateral Guatemala-Belice.²³ Por otra parte, en varias ocasiones gobiernos democráticos en Belice y Guatemala también habían tomado medidas para contener y distender el conflicto bilateral; sus negociaciones en 2001 parecieron especialmente constructivas.

Este análisis comparativo muestra, primero, que en algunos casos las prácticas y procedimientos democráticos contribuyeron directamente a intensificar conflictos bilaterales entre Estados por asuntos limítrofes y territoriales. Las elecciones en Venezuela en 1982 y las de Belice en 1993 son ejemplos de ello.

Segundo, en sólo un caso en América Central o en el ámbito circuncaribeño, la democratización mejoró las posibilidades de resolver conflictos territoriales, concretamente, la experiencia de Guyana a principios de la década de 1990. Tercero, la existencia de prácticas y procedimientos democráticos casi nunca ha estado relacionada con la evolución de los conflictos limítrofes y territoriales. El inherente carácter democrático del régimen político no estaba causalmente relacionado ni a la contención del conflicto ni a su exacerbación.

Sin embargo, nos recuerda Francisco Rojas en su artículo, las relaciones entre Argentina y Chile en la década de 1990 destacan las diferentes experiencias en la Sudamérica austral. Rojas muestra que la democratización y los procedimientos y prácticas inherentes a un régimen democrático *pueden* tener una relación causal con la resolución de conflictos limítrofes y territoriales. El tratado de 1984 entre Argentina y Chile concerniente a los límites y territorios del Canal del Beagle enfrentó considerable oposición de las fuerzas armadas y de otros en Argentina. El presidente Raúl Alfonsín optó por someter el tratado a un plebiscito nacional. El abrumador apoyo al tratado, registrado en el plebiscito, permitió al gobierno argentino aceptar su pérdida en la solución agenciada de la disputa por el Canal de Beagle en aras de un logro a largo plazo mucho más significativo en seguridad interestatal y en posibilidades de cooperación económica con Chile.

Las negociaciones iniciadas en 1990 entre el presidente Patricio Aylwin, de Chile, y el presidente Carlos Menem, de Argentina, para resolver los veinticuatro límites territoriales bilaterales pendientes tuvieron lugar poco después de la transición de Chile a la democracia. Ambos presidentes comprendían que los conflictos internacionales activos podían hacer más difíciles las relaciones internas entre civiles y militares. En Chile la transición a la democracia apenas empezaba; Argentina había sufrido cuatro motines militares a mediados y finales de la década de 1980, el último de ellos en 1990.²⁴ Hacer la paz reforzaría las posibilidades de una consolidación democrática.

El más polémico de los veinticuatro conflictos existentes resultó ser la demarcación de los límites a través de los glaciares del Cono Sur. Mientras que la mayoría de los conflictos podían tratarse mediante acuerdo e implementación ejecutiva, el acuerdo de los glaciares australes requería ratificación del Congreso, porque los tratados vigentes no brindaban orientación suficiente para la demarcación. Miembros argentinos del Congreso de todos los partidos políticos de la Patagonia se opusieron al acuerdo; contaron con el apoyo de un número suficiente de parlamentarios para forzar a una renegociación del tratado. Parla-

mentarios chilenos de los distritos del sur del país también se opusieron al tratado. Los ejecutivos de ambos países se vieron compelidos a reformular el tratado. Las respectivas legislaturas nacionales ratificaron la nueva versión del tratado, como anota Rojas, aunque algunos parlamentarios votaron contra el renegociado tratado. De esta manera, la oposición inicial del Congreso, consistente con las prácticas democráticas, condujo a un resultado superior: el acuerdo fue legitimado por la aprobación en el Congreso de los representantes electos por el pueblo, no sólo por los respectivos presidentes. Como ese fue el último segmento limítrofe que se resolvió entre Argentina y Chile, la ratificación legislativa también completaba con provecho un previo referendo político general de los acuerdos limítrofes que los ejecutivos habían llevado a cabo. Los procedimientos democráticos reforzaron la credibilidad de los compromisos por la paz.

En conclusión, la democracia no es una panacea mecánica o automática para los conflictos interestatales en América Latina y el Caribe. En la mayoría de los casos la existencia de democracia o sus prácticas y procedimientos no guarda relación con la trayectoria de los conflictos limítrofes y territoriales. Pero la experiencia Chileno-Argentina demuestra cómo, en algunos casos, los procedimientos de la democracia pueden contribuir a legitimar y hacer perdurables los acuerdos internacionales.

¿QUÉ HAY QUE HACER?

Una recomendación clara y coherente para una acción que mejore las perspectivas de paz se puede derivar de los artículos adjuntos. En tanto los conflictos limítrofes y territoriales existan perfectamente aislados de un pensamiento más amplio sobre los intereses de un país a largo plazo, es probable que los conflictos se prolonguen y que a veces empeoren las relaciones bilaterales.

Es muy probable que los conflictos limítrofes y territoriales en América Latina y el Caribe se puedan resolver, argumenta Ma-

res, como parte de una gran estrategia, esto es, una política exterior diseñada para identificar cómo políticas específicas, pueden reforzar la capacidad de un país de movilizar recursos internos y externos a favor de su seguridad y prosperidad. La ausencia de una gran estrategia hace posible que un conflicto limítrofe enconado infecte las relaciones bilaterales que de otro modo se podrían mejorar.

Argentina y Chile en la década de 1990 ejemplificaron esa gran estrategia. Rojas aporta una extensa ilustración en su artículo. Los presidentes Aylwin y Menem no solamente se centraron en arreglar uno o dos de los conflictos pendientes, sino todos ellos. No solamente se centraron en asuntos limítrofes y territoriales, sino que al mismo tiempo procuraron extender y profundizar una gran cantidad de relaciones bilaterales. Para avanzar sus intereses en común, Argentina y Chile construyeron relaciones políticas, militares, diplomáticas, económicas e intersocietales formales e informales; aumentaron drásticamente el comercio y la inversión bilateral. Los dos gobiernos reconsideraron exhaustivamente sus intereses fundamentales, uniendo la paz y el desarrollo.

En 1999, Chile y Perú se abocaron en un desempeño similar, acordando también los procedimientos finales para la plena implementación de los tratados (1883, 1929) que pusieron fin a la Guerra del Pacífico, dando a Perú facilidades en el puerto chileno de Arica y avanzando, de ese modo las perspectivas de paz a lo largo de las fronteras de Chile.

Brasil había sido el primer país latinoamericano en desarrollar tal estrategia para orientar su conducta internacional.²⁵ El *Barão do Rio Branco*, Ministro del Exterior de Brasil a principios del siglo veinte, diseñó una política para abordar y en lo posible resolver, los conflictos limítrofes y territoriales de Brasil con sus vecinos. Brasil fue el primero en crear en América Latina un cuerpo de expertos diplomáticos profesionales. Su política exterior construida sobre su éxito durante las primeras décadas del siglo veinte procuró institucionalizar tres rasgos clave:

1. Mantener la paz.
2. Ampliar en gran medida su territorio sin recurrir a la fuerza militar ni provocar una coalición circundante de vecinos lusófobos.
3. Unir sus políticas de acuerdos limítrofes con sus estrategias de desarrollo económico y social.

Las políticas de Brasil hacia Argentina durante el último cuarto del siglo veinte ilustran esos rasgos en gran detalle. Las tensas relaciones bilaterales podían haber conducido a la guerra a finales de la década de 1970. En 1979 los dos gobiernos llegaron a un acuerdo sobre el desarrollo de los recursos hidroeléctricos del sistema del río Paraná. Brasil hizo algunas concesiones para mejorar las relaciones y las perspectivas de desarrollo. Los años siguientes ayudaron a resolver uno tras otro los conflictos bilaterales entre los dos países, culminando en 1991 en el Tratado de Asunción que estableció el Mercado Común del Sur (Mercosur). Brasil —el país con el mayor número de vecinos territoriales en las Américas— comenzó el siglo veintiuno con sólo un conflicto fronterizo bastante inactivo (con Uruguay).²⁶

Las experiencias de Brasil a principios del siglo veintiuno, y más generalmente las del Cono Sur a finales del siglo diecinueve demuestran que las grandes estrategias pueden ser instrumentos para resolver conflictos limítrofes y territoriales. Sin embargo, algunas grandes estrategias pueden también exacerbar conflictos. Serbin anota en su artículo que el deterioro de las relaciones entre Guyana y Venezuela a finales de la década de 1990 fue una función del enfoque “geopolítico” refrendado por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, una gran estrategia que da prioridad a una preocupación por la soberanía, las fronteras y el territorio, y que subordina los asuntos económicos a esos otros objetivos.

Las grandes estrategias en América Latina, pues, varían según la prioridad relativa acordada a asuntos de desarrollo económico y social. Es probable que las grandes estrategias centradas en

el desarrollo a largo plazo de un país, promuevan la resolución pacífica de conflictos limítrofes y territoriales. Las grandes estrategias que se centran en asuntos políticos y militares probablemente exacerben tales conflictos.

Estas reflexiones sugieren vías para que los países de las Américas promuevan la resolución de algunos conflictos. La meta clave de los actores internacionales debería ser inclinar hacia el desarrollo el equilibrio de las ideas y los objetivos. Las instituciones financieras internacionales pueden perfilar el pensamiento acerca de las grandes estrategias orientadas hacia el desarrollo y posibilitar su implementación.²⁷ Pueden contribuir también gobiernos específicos, firmas comerciales internacionales, organismos no-gubernamentales, iglesias y otras comunidades religiosas, así como personalidades internacionales que generen opinión. La transformación ideológica mundial ocurrida en las últimas dos décadas del siglo veinte, en lo que atañe al papel de los mercados y al valor de la democracia, es un resultado de esos procesos. Aquí simplemente anoto que con el tiempo los mismos procesos pueden ayudar a hacer y a consolidar la paz entre los Estados de América Latina y del Caribe.

Las instituciones financieras internacionales, las fundaciones privadas y los gobiernos dispuestos a ello deberían financiar estudios que muestren los costos directos, y especialmente los costos de oportunidad de repetitivos conflictos limítrofes militarizados. Tal investigación internacional puede ser particularmente valiosa en Centroamérica, donde hay poca capacidad de investigación. La diseminación de esa información puede ayudar a persuadir a las elites de que militarizar las disputas, como lo hicieron casi todos los gobiernos de esa subregión en la década de 1990, no es tan barato como pudiera sugerir el análisis de riesgo moral.

También se deberían ofrecer recursos económicos internacionales para recompensar esfuerzos exitosos en pro de la paz. Tales recompensas, además, pueden ayudar a superar uno de los problemas de riesgo moral. La obstinada falta de disposición a transigir sobre un conflicto limítrofe o territorial se pue-

de atenuar si como resultado de una disposición a conciliar se pueden alcanzar logros explícitos en materia de desarrollo.

Sin embargo, el sólo pensar en los aspectos económicos del desarrollo no conducirá a la resolución de conflictos limítrofes y territoriales. El punto de una gran estrategia es unir la prioridad del desarrollo económico a la necesidad de resolver los conflictos interestatales pendientes. La comunidad internacional podría ayudar a los países de América Central a vincular esas dimensiones de la experiencia de cada país en la subregión a fin de consolidar instituciones democráticas, promover desarrollo económico y fortalecer las perspectivas de la paz. Las elites de esos países son sensibles a los intereses internacionales; eso hace más probable que un abordaje internacional concertado pudiera ser efectivo. De las grandes estrategias puede resultar la conciliación solamente si las ideas sobre los conflictos limítrofes y territoriales se vinculan explícitamente al mejoramiento de las posibilidades de desarrollo.

Hay que pensar cuidadosamente las tácticas a emplear para la prevención y la contención de conflictos. Por ejemplo, el arbitraje y la mediación internacional no se deberían considerar automáticamente "cosas buenas". Las relaciones entre Argentina y Chile desde la década de 1970 a la de 1990 ilustran cuán variados pueden ser los resultados de esos procedimientos. El arbitraje británico de 1977 casi llevó a los dos países a la guerra. El arbitraje papal a principios de la década de 1980 sentó las bases para el acuerdo del Canal del Beagle.

Y el conflicto de la Laguna del Desierto se resolvió en la década de 1990 gracias a la decisión de una corte internacional. El papel de la Corte Internacional de La Haya en el conflicto entre Honduras y El Salvador ilustra otra duplicidad característica de tales procedimientos. Como señala Orozco, ambos gobiernos aceptaron el fallo de la Corte, pero un efecto de ese fallo fue agudizar la prominencia y los intereses del conflicto bilateral perjudicando por muchos años otros aspectos de las relaciones bilaterales mientras seguía pendiente la demarcación definitiva del territorio.

También los actores internacionales debieran abstenerse de querer resolver todos los conflictos limítrofes en tanto no sean invitados por las partes. Muchos conflictos permanecen inactivos. No impiden las buenas relaciones bilaterales en otras áreas. Muchos disputantes fronterizos siguen siendo parte de acuerdos bilaterales o multilaterales de mercado común o de libre comercio, como bien ilustran los casos centroamericanos de Orozco. La atención internacional en esas circunstancias puede proyectar demasiada luz sobre un conflicto inactivo, activarlo, empeorar las relaciones bilaterales, y no llegar a una solución satisfactoria. Pero la mediación internacional a solicitud de las partes en conflicto puede ser espectacularmente efectiva. Los acuerdos de paz que siguieron a la guerra Ecuador-Perú en 1995 no se habrían logrado sin el activo compromiso de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos; los recursos financieros, militares y técnicos —modestos pero esenciales— aportados por esos gobiernos, especialmente por Estados Unidos; y la pericia y dedicación del embajador estadounidense Luigi Einaudi.

Cuando se les invita a mediar, los actores internacionales deben estar conscientes de los problemas de riesgo moral. Los países que lanzan ataques no deben ser recompensados. Las recompensas por hacer la paz deben ser recibidas juntamente con el país objeto del ataque, es decir, compartir el financiamiento para el desarrollo económico de la frontera. El beneficio específico que ellos obtengan como parte de la negociación de un acuerdo debe ser poco, preferiblemente simbólico y disponible solamente si acceden a un pleno acuerdo de paz. Es por eso que el acuerdo de 1998 entre Ecuador y Perú fue efectivo.

La conducta de Ecuador había provocado la guerra en 1995. En 1998 obtuvo en propiedad un pequeño territorio, más que nada simbólico dentro de Perú como parte de un acuerdo de paz definitiva, pero solamente como propiedad privada del Estado ecuatoriano, no como una cesión soberana obtenida mediante conquista. La razón para llegar hasta el punto de tomar ese paso simbólico es que los soldados ecuatorianos habían combatido con valentía en esa pequeña área.

Finalmente, el reconocimiento de que la maquinaria de pacificación de las Américas genera riesgo moral no significa que esa maquinaria deba desmantelarse o debilitarse. La persistencia de las disputas limítrofes militarizadas es el mal menor. La maquinaria de pacificación sirve bien a las Américas cuando previene la guerra y cuando detiene aquellas guerras que ya estallaron. La tarea es reducir el riesgo moral que resulta indeseado en tan deseable conducta internacional.

CONCLUSIONES

La estructura de las relaciones interamericanas ha generado una conducta estatal que impide la guerra entre vecinos y que mantiene las guerras atribuidas al sistema global lejos de las Américas. Las instituciones, procedimientos e ideologías evidentes en las relaciones interamericanas han mantenido las guerras infrecuentes y breves. Han construido medios de solidaridad y han reducido grandemente la expectación de guerra entre países vecinos.²⁸ Sin embargo, este mismo éxito ha generado riesgo moral que permite conductas imprudentes por parte de algunos Estados y obstinada resistencia por parte de otros a transigir sobre asuntos limítrofes y territoriales. Los Estados adoptan tan lamentable conducta tanto para comunicar su determinación internacional como para servir objetivos políticos internos. Algunas técnicas específicas de resolución de conflictos, apropiadas en coyunturas específicas, han tenido también a largo plazo efectos contraproducentes en el manejo de conflictos.

El factor más importante en el discernimiento de los casos donde se solucionan los conflictos limítrofes y territoriales de aquellos donde se enconan es la importancia relativa de los objetivos de desarrollo. Donde el desarrollo se vuelve el interés clave de las elites nacionales, es probable que la resolución de los conflictos limítrofes y territoriales llegue como un subproducto, siempre y cuando el pensamiento sobre el desarrollo esté directamente vinculado al pensamiento sobre la paz. Los Estados crean grandes estrategias para cumplir esas metas. En esos casos es probable que se resuelvan muchos conflictos limítrofes y

territoriales en un período de tiempo relativamente breve, como en el caso de los límites de Brasil a principios del siglo veinte, o en el cono austral de Sudamérica en la década de 1990. Donde se le ha concedido una mayor prioridad a la soberanía y a los asuntos fronterizos y territoriales que a los objetivos de desarrollo, los conflictos fronterizos se prolongarán y quizá empeoren, como en el área circuncaribeña.

La comunidad internacional tiene la mayor influencia mediante su capacidad de inclinar la balanza de las ideas para hacer más probable la gran estrategia "virtuosa". El registro histórico de las décadas pasadas así como de los años recientes, demuestra que se pueden hacer acuerdos limítrofes y territoriales para el bien general. El desafío para el siglo veintiuno es hacer más probable lo posible.

NOTAS

- 1 Este proyecto ha sido patrocinado por el Diálogo Interamericano y financiado por el Instituto Estadounidense de la Paz. En este artículo llamo la atención —y en cierto grado resumo— los temas que surgen de los artículos acompañantes. Versiones preliminares de esos artículos se presentaron en una conferencia del Diálogo Interamericano, a la que asistieron unos diez embajadores latinoamericanos ante la Casa Blanca o ante la Organización de Estados Americanos, realizada en Washington D. C. el 26 de febrero de 2001. Este artículo se sustenta en referencias textuales de los artículos acompañantes, pero mi deuda con los autores de esta colección es más grande que lo que implican las menciones. Las opiniones aquí expuestas, sin embargo, son solamente mías. Mis colegas están en libertad de proclamar que todos los errores en este capítulo son míos, y toda la sagacidad es suya. Agradezco además a Peter Hakim, Jacques Hymans, David Mares y Michael Shifter por sus comentarios sobre una versión anterior. Ciertamente todos los errores son solamente míos. El Centro Weatherhead para Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard me proporcionó apoyo general para la investigación.
- 2 Para una discusión general del estudio de diferencias fronterizas y territoriales, véase Harvey Starr y Benjamín Most (1976). "The Substance and Study of Borders in International Relations Research", *International Studies Quarterly* 20, no. 44 (diciembre).

- 3 David Mares. "Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental: Análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social", en este volumen.
- 4 Cuento como conflicto toda circunstancia en la que al menos una de las partes cree que hay un conflicto. En el "conflicto" Chile-Bolivia, por ejemplo, Chile no cree que hay un conflicto, pero Bolivia sí, en consecuencia, lo cuento como un conflicto.
- 5 Para una historia de los problemas territoriales de Bolivia, véase Alipio Valencia Vega (1965). *Geopolítica en Bolivia*. La Paz: Librería Editorial Juventud, capítulos 17-18. Para un estudio sobre el impacto de la geografía en el desarrollo, véase Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America, 2000 Report*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, capítulo 3 en general, y tabla 3.10 para el impacto adverso de la geografía sobre Bolivia.
- 6 Andrés Serbin (con la colaboración de Manuel Berroterán), "Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Esequibo: ¿Un paso adelante, dos atrás?", en este volumen.
- 7 Convencionalmente las guerras se definen por un estándar simple: un millar de muertes vinculadas al campo de batalla. En este documento el estándar es de quinientas de tales muertes.
- 8 Para una formulación clásica, véase Robert N. Burr (1955). "The Balance of Power in Nineteenth Century South America: An Exploratory Essay", *Hispanic American Historical Review*, pp. 35, 37-60. Véase también João Resende-Santos (1997). *Military Emulation in the International System*, (disertación doctoral, Universidad de Harvard).
- 9 Sobre los orígenes y el impacto de la intervención de los Estados Unidos en Nicaragua, véase Dana G. Munro (1964). *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*. Princeton: Princeton University Press.
- 10 Dexter Perkins (1961). *A History of the Monroe Doctrine*. Boston: Little, Brown en especial el capítulo 2.
- 11 Para un estudio exhaustivo, véase Herbert Goldhamer (1972). *The Foreign Powers in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- 12 Las tropas brasileñas participaron en ambas Guerras Mundiales; en la Primera patrullando los mares de la costa noroeste de África, y en la Segunda, el frente italiano. La Fuerza Aérea Mexicana participó en la Segunda Guerra Mundial en el frente del Océano Pacífico, y el Ejército de Colombia participó en la guerra de Corea.
- 13 Para el caso centroamericano, véase Thomas L. Karnes (1961). *The Failure of Union: Central America, 1824-1960*. (Chapel Hill: University of North Carolina Press.

- 14 José Enrique Rodó (1964). *Ariel, Liberalismo y Jacobinismo*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.
- 15 Manuel Orozco. "Conflictos fronterizos en América Central: Tendencias pasadas y sucesos actuales", en este volumen.
- 16 Para evidencia del período posterior a 1945, véase Joseph S. Nye, Jr. (1971). *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little, Brown. pp. 135-154.
- 17 David R. Mares (2001). *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. Nueva York: Columbia University Press, capítulo 3.
- 18 John D. Martz (1988-89). "National Security and Politics: The Colombian-Venezuelan Border", y Larry N. George. "Realism and Internationalism in the Gulf of Venezuela", ambos en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 30, no. 4 (invierno 1988-89), pp. 117-138 y 139-170, respectivamente.
- 19 Para un estudio de caso, véase Mares. *Violent Peace*, capítulo 6.
- 20 Francisco Rojas. "La construcción de una alianza estratégica. El caso de Chile y Argentina", en este volumen.
- 21 Para un estudio de caso, véase Mares. *Violent Peace*, capítulo 7.
- 22 Para varias perspectivas sobre el argumento de que es improbable que las democracias se combatan entre sí, véase Michael Doyle (1986). "Liberalism and World Politics", *American Political Science Review* 80, no. 4 (diciembre), pp. 1151-1169; Jack S. Levy (1988). "Democratic Politics and War", *Journal of Interdisciplinary History* 18, no. 4 (primavera), pp. 653-673; David A. Lake (1992). "Powerful Pacifists: Democratic States and War", *American Political Science Review* 86, no. 1 (marzo), pp. 24-37; Bruce Russett (1993). *Grasping the Democratic Peace*, Princeton: Princeton University Press; y David E. Spiro (1994). "The Insignificance of the Liberal Peace", *International Security* 19, no. 2 (otoño), pp. 50-86; Joanne Gowa (1995). "Democratic States and International Disputes", *International Organization* 49, no. 3 (verano), pp. 511-522.
- 23 Jorge I. Domínguez (1998). "Security, Peace and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold-War Era" en *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold-War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 23. Para una discusión histórica, véase Alma H. Young y Dennis H. Young (1988). "The Impact of the Anglo-Guatemalan Dispute on the Internal Politics of Belice", *Latin American Perspectives* 15, No. 2 (primavera), pp. 6-30.
- 24 Para una valoración del descontento cívico militar en Argentina y Venezuela, dos países donde los conflictos limítrofes y territoriales han sido problemáticos, véase Deborah Norden (1996). "The Rise of the

- Lieuten-ant Colonels: Rebellion in Argentina and Venezuela”, *Latin American Perspectives* 23, no. 3 (verano), pp. 74-86
- 25 Para una ponderada valoración general de la política exterior de Brasil en el siglo veinte, véase Sergio Danese (2001). “¿Liderazgo brasileño?”, *Foreign Affairs en español* 1, no. 3 (otoño-invierno), pp. 154-180; y Mónica Hirst (2001). “La política de Brasil hacia las Américas”, *Foreign Affairs en español* 1, no. 3 (otoño-invierno), pp. 141-155.
- 26 Véase también Mónica Hirst (1998). “Security Policies, Democratization and Regional Integration in the Southern Cone”, en *International Security and Democracy*, ed. Jorge I. Domínguez. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- 27 Sebastian Edwards, antiguo economista principal para América Latina del Banco Mundial, ha argumentado convincentemente que las ideas innovadoras son el recurso clave de las instituciones financieras internacionales.
- 28 Los cambios más notables han ocurrido en la Sudamérica austral. Véase Andrew Hurrell (1998). “An Emerging Security Community in South America” en *Security Communities*, ed. Emanuel Adler y Michael Barnett. Cambridge: Cambridge University Press.

