

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

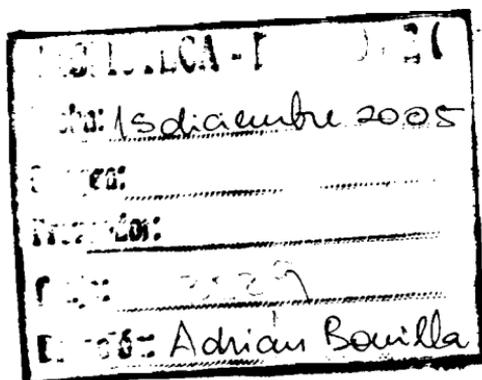


Siglo veintiuno editores Argentina s. a.

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

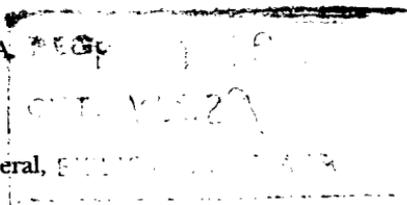
Diseño de tapa: Silvana Visconti
Diagramación interior: Laura Toso

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 LIMÍTROFES EN EL
HEMISFERIO OCCIDENTAL:
ANÁLISIS DE SU RELACIÓN CON LA
ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA,
LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA
Y EL BIENESTAR SOCIAL¹

DAVID R. MARES

En un mundo de Estados-naciones soberanos, todo territorio es reclamado por al menos un Estado (incluso casi toda la Antártida). La propiedad de un espacio físico y fronteras reconocidas permiten a un país distinguirse de otro. Las fronteras no son sólo dispositivos para proteger Estados pacíficos de Estados depredadores. Incluso entre aliados cercanos como Estados Unidos y Canadá, el adagio que se hiciera famoso en el poema de Robert Frost, es ya de común aceptación: “Una buena cerca mantiene buenas relaciones entre los vecinos”.² En una palabra, las fronteras ayudan a definir los derechos de propiedad y, por lo tanto, hacen que la cooperación sea más probable ya que cada país está seguro de lo que tiene y cada uno sabe lo que el otro está ofreciendo como amigo.

A pesar de las ventajas de las fronteras y debido a que los recursos tienen un significado político, económico, social y simbólico, a menudo la división territorial es difícil, problemática e incompleta. La historia de la Europa moderna está repleta de Estados que utilizan monstruosos niveles de violencia para determinar dónde se deben fijar las fronteras.

Las fronteras son la esencia misma de lo que hoy se conoce como el “Hemisferio Occidental”. Antes de la Conquista, los indígenas no tenían un concepto de Hemisferio Occidental

porque para ellos no había Hemisferio Oriental con el cual interactuar. Cuando llegaron los europeos, España y Portugal evitaron una guerra al estilo europeo con sólo hacer que el Santo Padre designara el territorio de cada poder colonial. Francia e Inglaterra establecieron sus fronteras sólo hasta después de una serie de guerras en sus nuevas posesiones e incluso Estados Unidos utilizó la guerra y la amenaza de guerra para determinar sus límites.

Desde el punto de vista histórico, en el Hemisferio Occidental se han resuelto una multitud de conflictos limítrofes. Algunas de estas soluciones fueron impuestas de manera violenta, mientras que otras se negociaron pacíficamente a nivel bilateral o multilateral. Muchas de las disputas se sometieron incluso a arbitraje vinculante y la mayoría del tiempo ambas partes aceptaron la decisión del árbitro. Sin embargo, en el Hemisferio Occidental se seguían cuestionando las líneas divisorias. Al iniciar el siglo XXI, se está discutiendo si ha llegado el momento de eliminar de una vez por todas este asunto de la política regional. Recientes logros en América Central y del Sur, así como los continuos procesos de democratización e integración económica, estimulan más el interés de abordar las disputas pendientes.

Aunque en ocasiones la construcción de líneas divisorias ha producido la violencia que buscaba evitar, se debe examinar con cuidado aquel viejo adagio antes de convertir la solución de las disputas fronterizas en una meta predominante de las políticas hemisféricas. En este documento se examinan las disputas fronterizas desde perspectivas políticas, sociales, económicas y militares para determinar qué tan importante pueden ser y qué podría hacerse para llevarlas a una solución pacífica. El análisis empírico sugiere que: 1) en todo el hemisferio se utiliza la fuerza militar para comunicar determinación alrededor de los conflictos fronterizos; y 2) los desacuerdos fronterizos como tal no tienen un impacto sistemático en las relaciones políticas, sociales o económicas. En la conclusión se va más allá del análisis empírico de disputas particulares. Sugiero que los esfuerzos regionales para obligar a los Estados a abordar las disputas fron-

terizas pueden ser contraproducentes y producir más violencia si se ignoran asuntos de “riesgo moral”. Basándome en esta y otras investigaciones, también sugiero que la solución de una disputa fronteriza es más probable cuando ésta forma parte de una gran estrategia general de cómo un país puede defender su soberanía y prosperar. Propongo, además, que la comunidad hemisférica necesita centrarse en cómo el liderazgo político de los Estados en disputa puede proponer un paquete que demuestre al electorado que los costos del desacuerdo superan con creces los costos de la resolución.

DISPUTAS FRONTERIZAS:

¿UNA PREGUNTA PARA EL HEMISFERIO?

¿Por qué son los desacuerdos fronterizos asuntos de importancia para el hemisferio? ¿Cuándo preocupan estos asuntos a las naciones involucradas, aun si el problema no llega a cobrar importancia hemisférica? Las respuestas que se dan a estas preguntas ayudarán a pensar en si la comunidad hemisférica debería centrarse en esos temas y, de ser así, qué propuestas podrían contribuir a una posible solución. Si los temas resultaran no tener mucha importancia sustantiva o relativa para la comunidad americana o las naciones específicas involucradas, entonces en última instancia sería razonable esperar que el desacuerdo continuara. Después de todo, un desacuerdo que sólo entorpece un poco puede ser menos costoso para la nación, los políticos o su electorado que las concesiones que se requieren para llegar a un acuerdo.

Sin embargo, antes de empezar el análisis de las consecuencias de los conflictos fronterizos, primero es preciso definir lo que entendemos por “disputa fronteriza”, tener algún sentido de la prevalencia del tema y evaluar cuánto se ha logrado avanzar en estos “nuevos tiempos”.

Estos conflictos se pueden distinguir o bien por las razones del desacuerdo o por la magnitud del territorio que está en juego. Algunas de las principales razones de los conflictos fronterizos

han sido la formación de la nación como tal (incluida la competencia por la autodeterminación), la explotación de recursos, las migraciones a gran escala y sin control de personas que buscan empleo, o las tácticas diversionistas de elites que están bajo asedio doméstico.

Para fines analíticos, sin embargo, podría ser más fructífero utilizar esas razones para entender qué sucede en el contexto de un desacuerdo fronterizo, más que para explicar ese contexto como tal. Otros analistas podrían considerar más útil distinguir entre reclamos conflictivos de grandes secciones de territorio y desacuerdos sobre la ubicación exacta de hitos fronterizos. Sin embargo, la distinción puede no ser tan iluminadora como se espera, ya que, en última instancia, el territorio requiere demarcación y lo que un país considera como un asunto de demarcación otro puede verlo como una cuestión territorial.

En este documento se adoptará un enfoque muy empírico y simplemente se tomará el hecho del desacuerdo sobre dónde se deberán trazar los límites físicos y jurisdiccionales entre vecinos como una "disputa fronteriza". Esos límites fronterizos podrían ser en tierra, agua o aire. Entre los asuntos que se incluyen están los desacuerdos sobre quién dicta las reglas que rigen el comportamiento de las naves civiles y militares de otros países dentro del mar territorial y el espacio aéreo que reclama un Estado costero. Estas son, obviamente, disputas de soberanía, las que en el pasado han conducido a la guerra y ahora producen manifestaciones de fuerza e incautación de naves que potencialmente podrían escalar a escenarios de una extrema tensión. Por consiguiente, se deben incluir estas disputas en nuestros datos y luego examinar su actual relación con la militarización, la democratización, el crecimiento económico y el bienestar social.

En la tabla 1 se presentan los treinta y cinco miembros de la Organización de Estados Americanos organizados en dos grupos que se distinguen según tengan disputas fronterizas pendientes en el hemisferio. Aunque un número de dependencias de los Estados europeos está en el Mar Caribe, sólo en Sudamé-

rica están enfrascados en conflictos fronterizos (la Guyana Francesa con Surinam, Gran Bretaña con Argentina por las islas del Atlántico Sur, incluidas las Malvinas/Falklands). En la tabla se puede apreciar que en el 2001, más del 70 por ciento (29 de 35) de las naciones independientes en el Hemisferio Occidental siguen teniendo algún tipo de desacuerdo fronterizo. Está claro que la *ocurrencia* de estas disputas es un fenómeno que abarca el hemisferio.

TABLA 1

Participantes en Conflictos limítrofes internacionales
Miembros de la Organización de Estados Americanos

Ninguno:	Bahamas; Dominica; Jamaica; Paraguay; San Cristóbal y Nieves; Santa Lucía (6).
Por lo menos una:	Argentina; Antigua y Barbuda; Barbados; Belice; Bolivia; Brasil; Canadá; Chile; Colombia; Costa Rica; Cuba; República Dominicana; Ecuador; El Salvador; Granada; Guatemala; Guyana; Haití; Honduras; México; Nicaragua; Panamá; Perú; Surinam; Estados Unidos; Venezuela; Uruguay; San Vicente y las Granadinas; Trinidad y Tobago (Guayana Francesa y las Islas Británicas del Atlántico Sur)(29 + 2).

Fuente: Central Intelligence Agency (1997). *The World Factbook 2000*. www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html; Department of Defense, U.S. Government. *Maritime Claims Reference Manual DOD 2005.1-M*, enero de 1997, web7.whs.osd.mil/html/20051m.htm; *International Boundary Research Unit*, www.ibru.dur.ac.uk/database/data.html.

La tabla 2 contiene una lista de las disputas fronterizas que se han solucionado en la última década. Obsérvese que siete países en la tabla 2 aparecen con disputas en la tabla 1, lo que indica que un número de países ha tenido múltiples disputas fronterizas. Las disputas se pueden resolver en cualquier parte del hemisferio: cinco de las resoluciones se hicieron en América Central y el Caribe, tres en Sudamérica y una entre una nación en el Hemisferio Occidental y una nación europea. Finalmente, al demostrar que nueve conflictos fronterizos se resolvieron en los noventa, la tabla 2 sugiere que se pueden lograr avances por lo menos en la reducción del número de disputas pendientes.

TABLA 2

Recientes acuerdos fronterizos en el Hemisferio Occidental

Canadá-Francia 1992	Decisión del Tribunal de Arbitraje sobre la frontera con San Pedro y Miquelón.
Jamaica-Cuba 1993	Fronteras marítimas.
Jamaica-Colombia 1994	Fronteras marítimas.
Ecuador-Perú 1998-1999	Puntos en disputa desde las guerras de 1941 y 1995. Demarcación terminada en mayo de 1999.
Argentina-Chile 1990-1999	Veinticuatro puntos en disputa, aunque una comisión binacional aún debe demarcar 50 Km. en el área de Campos de Hielo.
Honduras-Colombia 1998	Fronteras marítimas.
El Salvador-Honduras 1992, 1999	Demarcación en 1992 del territorio por el cual se peleó en la guerra de 1969. Implementación de la decisión de 1999 de la Corte Internacional de Justicia actualmente en marcha.
Costa Rica-Colombia 2000	Fronteras marítimas en el Océano Pacífico.
Perú-Chile 2000	Implementación final del acuerdo de 1929 que, entre otros, daba a Perú un puerto en el territorio tomado por Chile en la guerra del Pacífico (1879-1884).*

* *Santiago Times* (2000). "Peru Takes Possession of Chilean Port Terminal; Access to Arica Promised Since 1929", 15 de febrero de 2000.

Ahora que ya se ha establecido la prevalencia del tema y se ha visto evidencia de que una solución es posible, podemos pasar a la pregunta de si la búsqueda de una solución por parte de la comunidad hemisférica es aconsejable.

Usualmente se esgrimen cuatro razones principales a menudo vinculadas entre sí, para justificar la preocupación sobre la continuación de las disputas fronterizas: la prevención de la violencia entre Estados; promoción de la integración económica; consolidación de la democracia; y la necesidad de recursos para promover el desarrollo humano (socioeconómico). Cada razón es lo suficientemente poderosa para sugerir la necesidad de acción y en combinación parecen virtualmente exigir la acción.

Las disputas fronterizas pueden conducir a la violencia interestatal. A menudo, estos desacuerdos están formulados en un significado simbólico nacional que hace más fácil que se conviertan en conflictos entre la moralidad y la inmoralidad, la familia y los depredadores. La historia ha demostrado una y otra vez que las personas, incluso los ciudadanos democráticos, están dispuestos a luchar para “defender” su nación contra aquellos que quisieran “apoderarse” de ella. Por consiguiente, algunos observadores de las disputas fronterizas temen que su continuación produzca una situación en la que, de repente, el desacuerdo se convierta en una guerra. La eliminación de estas disputas contribuye, por consiguiente, a la paz en el hemisferio.

No debemos, sin embargo, suponer que la violencia entre los Estados es siempre o incluso usualmente, el resultado de conflictos fronterizos. Las migraciones, el contrabando (incluidas las drogas ilícitas), las guerrillas e incluso los desacuerdos en la implementación de tratados ratificados por todas las partes, pueden y han producido severos conflictos, incluida la acción militar. Ciertamente, la invasión de Panamá por parte de Estados Unidos en 1989 en la que más de 20,000 marines norteamericanos capturaron a Manuel Noriega a costa de la vida de unas 500 personas, todo en nombre de la guerra contra las drogas, es un caso dramático. Pero los propios latinoamericanos han estado dispuestos a utilizar la fuerza en contra de sus vecinos por razones que tienen poco que ver con territorio o fronteras, como el caso de la masacre de entre 12,000 y 30,000 emigrantes haitianos por parte de la policía dominicana en 1937. Recientemente ha habido un deterioro en las relaciones entre Venezuela y Colombia por motivos relacionados con la guerrilla, el contrabando y las migraciones, más que por sus desacuerdos fronterizos.³ Y la disputa fronteriza fue un factor secundario al asunto de la migración en la guerra de 1969 entre Honduras y El Salvador, la que costó más de 4,000 vidas. De tal manera que al examinar la relación entre la violencia interestatal y las disputas fronterizas trataré de aislar la contribución de esas disputas como tal al nivel general de violencia interestatal en la región.

Se supone que las disputas entre vecinos limitan las interacciones económicas y que, en particular, hacen que la integración económica sea menos probable. Este razonamiento se basa en la idea de que los desacuerdos fronterizos persisten porque los Estados desconfían el uno del otro y se ven en términos de suma cero: lo que obtiene una de las partes la otra lo pierde. La integración económica produce perdedores de corto plazo, de quienes se espera se conviertan en ganadores en el mediano y largo plazo, al igual que una distribución desigual de los beneficios de una economía en crecimiento. Por lo tanto, se espera que todos ganen en términos absolutos, aun si algunos pierden en términos relativos. Por consiguiente, es de esperarse que la desconfianza y las perspectivas de suma cero entre los Estados hagan altamente improbable la cooperación económica.⁴

La historia de América Latina con la cooperación económica parece a primera vista aportar mucha evidencia para respaldar esta preocupación. En el pasado, ha habido múltiples intentos de integración económica en Latinoamérica, pero hasta hace poco ninguno había logrado llegar muy lejos. El virtual colapso del Mercado Común Centroamericano y del Pacto Andino en los años setenta después de un prometedor inicio se utiliza a menudo para apoyar este planteamiento. Al mismo tiempo, en apoyo a los beneficios de la solución de las disputas fronterizas se cita el éxito del Mercosur después de que Argentina y Brasil resolvieran sus desacuerdos así como las amplias relaciones económicas que establecieron Chile y Argentina una vez que lograron avanzar en la resolución de sus desavenencias fronterizas.

Sin embargo, es preciso tener precaución para no atribuir demasiada causalidad a la existencia de las disputas fronterizas. Ciertamente un importante contribuyente en el colapso de esfuerzos anteriores en busca de la integración económica y el éxito de los planes actuales, es el énfasis proteccionista en las industrias de sustitución de las importaciones de la primera y los aspectos liberalizadores de los últimos. Asimismo, el colapso de los mercados de crédito internacionales después de su dramática expansión a inicios de los años setenta es en parte responsable. Finalmente, es preciso tomar en cuenta los conflictos

internos que contribuyeron a polarizar el hemisferio desde 1970 hasta finales de la Guerra Fría en 1989.

La potencial amenaza que constituyen las disputas fronterizas a la estabilidad democrática en una región en la que la democracia avanza de manera lenta y errática, es otra preocupación que plantean los proponentes de la importancia de resolver los conflictos limítrofes. Las fronteras crean preocupaciones nacionalistas y en América Latina las fuerzas armadas y sus aliados civiles han utilizado el nacionalismo para justificar límites en aquellos que disienten de las políticas gubernamentales existentes. Y dado que a los militaristas no sólo se les está sacando de los palacios presidenciales sino que también se está cuestionando su misma existencia, se puede esperar que busquen razones para justificar su continua importancia para la nación.⁵ De ahí que una amenaza externa pueda ser muy útil para mantener una organización con una historia de derrocamiento de la democracia en la región.

Esa visión ciertamente contiene muchas verdades pero, una vez más, es demasiado sencilla para aceptarla tal cual. Las fuerzas armadas, especialmente los militares profesionalizados derrocaron a los gobiernos democráticos cuando un grupo de civiles corrió a los cuarteles demandando que se les "salvara" de otros civiles en el gobierno.⁶ Sin el apoyo de los sectores civiles, la mayoría de los militares hubieran tenido dificultad para derrocar a un gobierno y ya no se diga para gobernar. Si esas fuerzas civiles siguen existiendo, encontrarán razones de sobra para que el país siga contando con una fuerza armada. Si esas fuerzas civiles no existen, a los militares les será virtualmente imposible derrocar a un gobierno democrático. Además, en algunos países las fuerzas armadas son una institución muy respetada (en Ecuador y para por lo menos la mitad de los chilenos y los nicaragüenses). En breve, el fracaso de la democracia en América Latina, tiene raíces más profundas que simplemente la existencia de las fuerzas armadas.

Una preocupación final que se ha expresado sobre el impacto negativo de los conflictos fronterizos, subraya los costos de opor-

tunidad para el desarrollo humano de gastar dinero, habilidades y tiempo en desavenencias fronterizas cuando toda la región carece de infraestructura social y económica. Está claro que el bajo nivel de desarrollo humano en la región puede elevarse de manera dramática si hubiera mejoras en el agua potable, el saneamiento, la atención en salud, las oportunidades educativas y el capital de inversión en el nivel local.

La región ciertamente sufre de pobreza. La pregunta, sin embargo, es qué tanto contribuyen a la mala situación de desarrollo humano los recursos que se gastan en el monitoreo, patrullaje y defensa de las fronteras. Es obvio que las principales causas de la pobreza son la concentración de la propiedad en el campo, los ineficientes sistemas tributarios, las deficientes políticas públicas y la corrupción. Aun si todos los recursos que se dedican a las disputas fronterizas se canalizaran hacia el desarrollo humano, sin cambios fundamentales en estos factores causales, gran parte de esos recursos terminarían en manos de las elites, los burócratas y los políticos locales.

CARACTERÍSTICAS DE LAS DISPUTAS FRONTERIZAS CONTEMPORÁNEAS

Habiendo establecido las numerosas advertencias en cuanto a los potenciales beneficios y riesgos de los esfuerzos intensivos para resolver las disputas fronterizas, se pasaría ahora a una visión general de las características de las actuales disputas fronterizas.

Las tablas 3 y 4 muestran los conflictos limítrofes pendientes en el hemisferio. Los que se encuentran en la tabla 3 están activos. Si contara con mayor información, me gustaría distinguir entre aquellas disputas que no están activas porque ninguna de las partes quiere discutir el tema, y aquellas cuya inactividad se debe a que una de las partes se niega a negociar y la otra no está dispuesta a recurrir al uso unilateral de la fuerza para activar el tema.

En la tabla 4 se presentan casos que no están activos en este momento. Es probable que los Estados Unidos esté excesivamente representado como disputante porque fue fácil ubicar los conflictos norteamericanos. No cabe duda que otros países de la OEA tienen estas disputas soberanas con otros países del Hemisferio Occidental aparte de Estados Unidos, pero debido a que éstas cubren desacuerdos marítimos y aéreos que no han causado tensiones, no aparecen en las fuentes consultadas. Por consiguiente, se tomarán las 29 disputas que aparecen en la tabla 4 como un número mínimo.

La tabla 3 demuestra que de las diez disputas activas, tres están en Sudamérica, cuatro en Centroamérica, y tres en el Caribe. La tabla 4 indica que en la actualidad 29 conflictos contemporáneos están inactivos, lo que sugiere un bajo nivel de primacía para los Estados involucrados. Cualquier esfuerzo por activar estas disputas, incluso con el ánimo de resolverlas, deberá tomar en cuenta los costos negativos potenciales de aumentar la prominencia del tema para las partes interesadas. Una vez más, a excepción de la ya mencionada prevalencia de Estados Unidos, ninguna región del hemisferio sobresale en esta tabla.

En la tabla 4 podemos ver que Estados Unidos mantiene disputas fronterizas con 22 de los 35 miembros de la OEA. Un número de éstas tiene que ver con reclamos de que buques de guerra y aviones extranjeros deben solicitar permiso para transitar los mares y el espacio aéreo territoriales. Estos tipos de disputa, en particular, tienen pocas probabilidades de escalar a conflictos severos, pero se debe reconocer que es el poderío militar norteamericano el que limita estas posibilidades. Estados Unidos de hecho ha manifestado un comportamiento provocativo en estos casos, realizando "afirmaciones operativas" de su derecho de ir donde les plazca sin consentimiento previo.

Uno de los aspectos interesantes de esas disputas fronterizas, aparte de su ubicuidad en el hemisferio, es que pueden ocurrir entre los aliados más cercanos y las soluciones pueden surgir entre los peores enemigos. Es así como Estados Unidos y Canadá mantienen numerosas disputas fronterizas y ¡Estados Uni-

dos y Cuba negociaron un acuerdo sobre fronteras marítimas en 1977! Aunque para 1997 el tratado entre estos dos últimos países aún no se había firmado, las dos partes continuamente intercambiaron notas diplomáticas para extender el acuerdo hasta su ratificación.⁷

TABLA 3
Conflictos Limítrofes Contemporáneos en el
Hemisferio Occidental-*Conflictos Activos*

Países	Asunto en Disputa
Nicaragua-Colombia	Sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia y el banco de Quitasueño.
Venezuela-Colombia	Disputa de límite marítimo con Venezuela en el Golfo de Venezuela.
Honduras-Cuba	Delimitación marítima.
Guyana-Surinam	Área reclamada en Guyana entre los ríos Nuevos (Courantyne Superior) y Courantyne/ Koetari [Kutari] (todos cabeceras del Courantyne).
Guyana-Venezuela	Toda el área al occidente del río Esequibo reclamada por Venezuela.
Venezuela-Trinidad y Tobago	Pesca.
Guatemala- Belice	Territorio en Belice reclamado por Guatemala. Frontera en disputa.
El Salvador-Honduras-Nicaragua	Límite marítimo en el Golfo de Fonseca. La Corte Internacional de Justicia aconseja la necesidad de una resolución tripartita.
Nicaragua-Honduras	Límite marítimo en el Mar Caribe.
Nicaragua-Costa Rica	Costa Rica reclama el derecho a transitar por el río San Juan.

Fuentes: CIA. *The World Factbook 2000*, Department of Defense, *Maritime Claims Reference Manual*; International Boundary Research Unit.

TABLA 4

**Conflictos Limítrofes Contemporáneos en el
Hemisferio Occidental-*No activos en la actualidad***

Países	Asunto disputado
Tratado Antártico	Suspende los reclamos; las secciones (algunas se traslapan) reclamadas por Argentina, Australia, Chile, Francia (Tierra Adelia), Nueva Zelandia (Dependencia de Ross), Noruega (Tierra de la Reina Maud), y el R.U. EE.UU. y la mayoría de las otras naciones no reconocen los reclamos territoriales de otras naciones y no han presentado reclamos ellas mismas (EE.UU. se reserva el derecho de hacerlo). No se ha hecho ningún reclamo formal en el sector entre 90 grados al occidente y 150 grados al occidente.
Argentina-Gran Bretaña	Los británicos rechazan el llamado a la negociación de Argentina, la ONU y el MERCOSUR en torno a las Islas Malvinas/Falklands, Georgias del Sur y Sandwich del Sur.
Bolivia-Chile	Bolivia obtiene una salida al mar. Derechos de agua, río Lauca.
Brasil-Uruguay	El área del Arroyo de la Invernada del río Cuareim e islas en la confluencia del río Cuareim y el río Uruguay.
Costa Rica-Colombia	Costa Rica espera ratificar el Tratado para la delimitación caribeña en espera de reclamos nicaragüenses.
Guatemala-Honduras	Delimitación del río Montagua.
Surinam-Guyana Francesa	Área entre el río Litani y el río Marouini (ambos cabeceras del Lawa).
EE.UU.-Argentina	1961: Límites del Río de la Plata reclamados por Argentina como derechos históricos. 1967: Un reclamo de mar territorial en exceso de 12 millas náuticas, ni el cierre de las líneas establecidas para las bahías de San Matías, Nuevo y San Jorge.

Países	Asunto disputado
EE.UU.-Antigua y Barbuda	Decreto de 1982 sobre las aguas territoriales de Antigua y Barbuda que requiere la obtención de un permiso previo para el ingreso de barcos de guerra extranjeros al mar territorial/Estados Unidos condujo "afirmación operativa" 1987.
EE.UU.-Barbados	Decreto de 1977 sobre las aguas territoriales de Barbados que requiere la obtención de un permiso previo para el tránsito de barcos de guerra por el mar territorial/ EE.UU. condujo "afirmaciones operativas" 1982, 1985, 1987.
EE.UU.-Brasil	Decreto de Brasil de 1954 que establece la necesidad de un permiso para el paso de más de tres buques de guerra a la vez de la misma bandera por el mar y los puertos territoriales. Legislación de 1970 para regulaciones de seguridad relacionadas con los buques de guerra y otras naves públicas en mar territorial. Declaración de Brasil de 1982 que bajo la Convención del Derecho del Mar, los ejercicios militares extranjeros en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) requieren autorización previa, los Estados ribereños tienen derechos exclusivos para regular la construcción y uso de las instalaciones dentro de la ZEE y en la plataforma continental, y que la prohibición contra la amenaza o el uso de la fuerza aplica a las áreas marítimas bajo jurisdicción del Estado ribereño. La declaración de la Convención del Derecho del Mar de 1988 prohíbe abordar, inspeccionar, o capturar sospechosos y naves bajo sospecha de participar en el tráfico ilícito de estupefacientes sin la autorización del Estado ribereño si la nave está dentro de la ZEE y que los ejercicios militares dentro de la ZEE requieren el consentimiento del Estado ribereño.

Países	Asunto disputado
EE.UU.-Canadá	Reclamo canadiense de 1906 de la Bahía de Hudson como aguas históricas. 1967: Reclamos de línea de base recta alrededor de Labrador & Terranova. 1969: Reclamos de línea de base recta alrededor de Nueva Escocia, la Isla de Vancouver y las Islas de la Reina Carlota. 1986: Reclamos de línea de base recta alrededor de las Islas del Artico Canadiense. 1994: Reclamo de jurisdicción pesquera más allá de las 200 millas náuticas. Conflictos por límites marítimos con EE.UU. (Entrada Dixon, Mar de Beaufort, Estrecho de Juan de Fuca, Machias Seal Island).
EE.UU.-Chile	1985: Reclamo chileno de 350mn de la Isla de Pascua y de la Isla de Sala y Gómez.
EE.UU.-Colombia	1984: Colombia establece líneas de base rectas/afirmaciones operativas por parte de EE.UU., 1988 y 1996.
EE.UU.-Costa Rica	Ley costarricense de 1978 que requiere que los barcos pesqueros extranjeros extiendan notificación al transitar en la Zona Económica Exclusiva. 1988: Costa Rica establece líneas de base rectas a lo largo de su costa en el Océano Pacífico. Decreto de 1991 que establece la obtención de un permiso por parte de los barcos pesqueros con bandera extranjera antes de transitar por aguas costarricenses.
EE.UU.-Cuba	Decreto cubano de 1977 que establece líneas de base rectas/operaciones afirmativas por parte de EE.UU. 1985-1987. Base naval norteamericana en la Bahía de guantánamo alquilada a EE.UU. Sólo por acuerdo mutuo o por abandono por parte de Estados Unidos, puede terminarse el contrato de arriendo.
EE.UU-Rep. Dominicana	1967: Reclamos de línea de base recta por parte de República Dominicana/afirmaciones operativas por parte de EE.UU 1987, 1991,1992.

Países	Asunto disputado
EE.UU.-Ecuador	1966: Ecuador reclama 200mn de mar territorial/afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1979, 1980, 1985-1987, 1989-1994. 1971: Reclamos de línea de base recta por parte de Ecuador. Extensión ecuatoriana de 1985 de la plataforma continental hasta la cadena montañosa bajo el mar de Carnegie, incluido el archipiélago de Galápagos.
EE.UU.-El Salvador	1950, 1983: Salvador reclama 200mn como mar territorial sea/afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1979, 1982, 1986-1987.
EE.UU.-Guyana	1977: Requerimiento guyanés de que los buques de guerra extiendan notificación antes de ingresar a las 12mn. de mar territorial/Afirmación operativa por parte de EE.UU., 1988.
EE.UU.-Granada	1978: Requerimiento de Granada de que los barcos de guerra extranjero extiendan notificación antes de ingresar a las 12mn de mar territorial/afirmación operativa por parte de EE.UU., 1988. "Ciertos aspectos del reclamo de 1978 por 200mn en ZEE.
EE.UU.-Haití	1972: Reclamos haitianos de línea de base recta/afirmaciones operativas de EE.UU. 1986, 1987, 1991. 1977: Reclamo de Haití por jurisdicción de seguridad en 24mn de zona contigua. 1988: Prohibición de Haití "para ingresar a puertos, aguas territoriales y la ZEE si ...se transportan desechos, basura, residuos o cualquier otro material que pueda poner en peligro la salud de la población del país y contaminar el ambiente marino, aéreo y terrestre". Isla Navassa; Haití intentó activar en 1998, EE.UU. lo rechazó.

Países	Asunto disputado
EE.UU.-México	1968: Decreto mexicano de líneas de base rectas en el Golfo de California. 1986: Reclamo mexicano de la parte norte del Golfo de California como aguas internas.
EE.UU.-Nicaragua	Decreto de 1979 sometiendo a las leyes internas de Nicaragua y a los acuerdos internacionales a los barcos mercantes que transiten por las 200mn de mar territorial. 1981: Nicaragua requiere aprobación para el tránsito de aeronaves y barcos por el mar territorial. 1983: Nicaragua decreta una zona de seguridad de 25mn que requiere 15 días de notificación previa para buques de guerras/aviones militares y 7 días para el tránsito de civiles.
EE.UU.-Panamá	1967: Declaración panameña de 200mn como mar territorial sea/afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1979-1980 y 1985-1990. 1956: Reclamo del Golfo de Panamá como "bahía histórica".
EE.UU.-Perú	1947: Decreto peruano de 200mn como mar territorial/afirmaciones operativas por parte de los EE.UU., 1980, 1985-1988, 1990-1994.
EE.UU.-San Vicente	1983: Secreto de San Vicente y las Granadinas exigiendo permiso previo para que los buques de guerra puedan transitar sus 12mn y el mar territorial de las Granadinas.
EE.UU.-Uruguay	1961: Límites del Río de la Plata reclamados por Uruguay como derechos históricos. Ni el reclamo uruguayo de 1969 de 200mn como mar territorial, ni las restricciones de 1982 a los ejercicios militares dentro de la ZEE.
EE.UU.-Venezuela	1968: Reclamos de línea de base recta por parte de Venezuela. 1989: Reclamo de Venezuela por 15mn de jurisdicción de seguridad en el mar territorial.

Fuentes: CIA. *The World Factbook 2000*, Department of Defense, *Maritime Claims Reference Manual*; International Boundary Research Unit.

En la tabla 5 se examina la correlación entre tener una disputa fronteriza y el uso de la fuerza en un conflicto que involucre a un país del hemisferio desde 1990. Comúnmente el uso de la fuerza se clasifica en una escala de cinco puntos, desde el no uso hasta la amenaza verbal y luego el despliegue de la fuerza —cuyo uso haya resultado en menos de 1,000 muertes relacionadas con el campo de batalla—, hasta el uso que cause más muertes (la definición “técnica” de guerra entre científicos sociales con una orientación cuantitativa). Incluida en el uso de la fuerza está la incautación de los bienes de uno de los disputantes (personas, barcos pesqueros, plataformas petroleras, etc.) por parte de los agentes autorizados (funcionarios aduaneros, policía, guardia costera, guardia nacional, ejército) de otro disputante si este último respondiera con algún tipo de protesta (diplomática, económica o militar).

En la categoría de despliegue están incluidos los sobrevuelos con aviones militares o la persecución encarnizada al otro lado de la frontera (por ej., las fuerzas venezolanas persiguiendo a la guerrilla colombiana) lo que redundaba en una protesta por parte del país cuyo territorio es penetrado. Por lo tanto, si los agentes oficiales de un país cruzan por accidente la frontera y son escoltados de regreso a su país sin que se dispare un tiro, se detenga a nadie, ni haya protestas oficiales por parte del país cuyo territorio fue invadido (como ha estado ocurriendo cada vez con más frecuencia en la frontera entre Estados Unidos y México⁸) la acción no se cataloga de militarizada. El uso de la fuerza por parte de actores no estatales no está incluido (por ej., los paramilitares colombianos que atacan los poblados panameños).

Para fines de esta discusión, sólo se ha incluido la disputa militarizada por año entre el gobierno militar de Haití de 1991-1994 y Estados Unidos. Aunque hubo muchos más casos de acciones militarizadas individuales por parte de Estados Unidos contra Haití durante esos años, como no estuvieron relacionadas con disputas fronterizas sino más bien eran parte de un esfuerzo por volver a democratizar a Haití, aquí sólo podemos señalar el conflicto.

Entre enero de 1990 y febrero de 2001, hubo 61 conflictos militarizados entre los Estados. En este período todos ocurrieron entre países con disputas fronterizas, aunque los casos de Venezuela y Colombia reflejaron la exasperación del primero ante la incapacidad del gobierno colombiano de impedir que la guerrilla y los paramilitares se introdujeran en territorio venezolano que no estaba en litigio. En la inmensa mayoría de estos casos de militarización hubo despliegue (23) y uso de la fuerza (incluida la captura de barcos, ciudadanos, policías y soldados, así como el intercambio de disparos-25). Afortunadamente, durante este período hubo sólo un caso de guerra en el hemisferio. Los datos ofrecen una interesante sugerencia como es que los líderes consideran que “hablar no cuesta nada” cuando se trata de hacer señales con la fuerza militar.

La militarización de los conflictos está diseminada de manera bastante pareja en todo el hemisferio, donde desde 1990 América Central y el Caribe experimentaron 35 disputas militarizadas y Sudamérica 25. Cinco de las disputas que tuvieron lugar en Sudamérica, fueron entre Ecuador y Perú, los que ahora ya resolvieron su disputa fronteriza aunque aún quedan 20 otros incidentes en Sudamérica en los últimos 12 años cuyos orígenes no se han resuelto.

La disposición de recurrir a la fuerza militar no parece estar vinculada a la cantidad de territorio o a la importancia económica de los recursos involucrados. Ciertamente Belice se siente muy amenazado por la magnitud de los reclamos guatemaltecos y la zona pesquera en el Golfo de Fonseca es el escenario de roces periódicos entre embarcaciones hondureñas y nicaragüenses. Venezuela, sin embargo, reclama aproximadamente el 40 por ciento de la Guyana y ahí las probabilidades de guerra son prácticamente nulas. La única guerra que hubo en los años noventa fue por 78 kilómetros cuadrados en un lugar inaccesible de los Andes/Amazonas en la frontera entre Ecuador y Perú. Hubo una guerra entre Gran Bretaña y Argentina en 1982 por la soberanía de las Islas del Atlántico Sur. Aunque la disputa sigue vigente y los británicos capturaron un barco pesquero argentino en 1996, la posibilidad de un escalamiento es altamen-

te remota. El tema de si la guardia costarricense puede transitar armada y sin escoltas nicaragüenses por el Río San Juan, no involucra ni territorio ni recursos económicos, mas sin embargo, el presidente y la asamblea legislativa nicaragüenses han adoptado una postura extremadamente beligerante alrededor del asunto.

Hay no menos de 38 pares de países que tienen conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental (excluido el caso de la Antártida y contando el Golfo de Fonseca como tres díadas). La tabla 5, sin embargo, indica que sólo 18 díadas tuvieron disputas militarizadas en el período de tiempo bajo estudio. De éstas, las disputas militarizadas de Venezuela-Colombia y Estados Unidos-Haití no estuvieron relacionadas con sus disputas fronterizas. Por consiguiente, sólo 16 de las 38 díadas (42 por ciento) fueron conflictos militarizados relacionados con disputas limítrofes. Podemos decir, entonces, que aunque muchas disputas fronterizas se militarizan, hay mayores probabilidades de que no entren en esa categoría.

TABLA 5

Conflictos Interestatales Militarizados, 1990-2001 (febrero)

Año	Díada	Nivel de hostilidad
1990	EE.UU.-Panamá	3
	EE.UU.-Ecuador	3
1991	Honduras/Nicaragua	4
	Perú/Ecuador	3
	EE.UU.-Perú	3
	EE.UU.-República Dominicana	3
	EE.UU.-Haití	3
	EE.UU.-Ecuador	3
	EE.UU.-Perú	3
1992	EE.UU.-República Dominicana	3
	EE.UU.-Ecuador	3
	EE.UU.-Haití	3
	EE.UU.-Perú	3
1993	EE.UU.-Perú	3
	EE.UU.-Ecuador	3
	EE.UU.-Haití	3
1994	Ecuador-Perú	2
	El Salvador-Honduras	3
	Venezuela/Colombia	3
	Venezuela/Colombia	4
	EE.UU.-Perú	3
	EE.UU.-Ecuador	3
	EE.UU.-Haití	4

Año	Díada	Nivel de hostilidad
1995	Ecuador-Perú	5
	Ecuador-Perú	4
	Colombia-Venezuela	4
	Colombia-Venezuela	2
	Venezuela-Colombia	3
	Nicaragua-Honduras	4
	Nicaragua-Colombia	2
1996	Nicaragua-Honduras	4
	Nicaragua-El Salvador	4
	Honduras-El Salvador	4
	Gran Bretaña-Argentina	4
	EE.UU.-Colombia	3
1997	Honduras-Nicaragua	4
	Nicaragua-Costa Rica	3
	Trinidad-Venezuela	4
1997	El Salvador-Honduras	3
	Venezuela-Colombia	4
	Venezuela-Colombia	4
	Belice-Guatemala	4
	Venezuela-Trinidad	4
1998	Ecuador-Perú	3
	Costa Rica-Nicaragua	3
	Nicaragua-Honduras	3
	Honduras-Nicaragua	4

Año	Díada	Nivel de hostilidad
1999	Honduras- Nicaragua	3
	Belice-Guatemala	4
	Belice-Guatemala	4
	Venezuela-Trinidad	4
	Venezuela-Guyana	3
2000	El Salvador-Honduras	4
	Nicaragua-Costa Rica	3
	Nicaragua- Honduras	2
	Venezuela-Colombia	3
	Nicaragua-Honduras	4
	Nicaragua-El Salvador	4
	Guatemala-Belice	4
	Surinam-Guyana	4
2001 (Feb.)	Honduras-Nicaragua	3
	Honduras-El Salvador	3
	Belice-Guatemala	2

Niveles de Hostilidad: 1 = no se usa; 2 = amenaza; 3 = despliegue; 4 = uso < 1,000 muertes relacionadas con el campo de batalla; 5 = guerra. Las "afirmaciones operativas" de EE.UU. en la tabla 4 se clasifican a un nivel 3.

Fuentes: *Keesing's International Archives*. *ChipNews/Santiago Times*. *NotiSur & EcoCentral*. *Hoy* (Quito, Ecuador). *Latin America Regional Reports: Caribbean & Central America*: Cancillería, Gobierno de Nicaragua, www.cancilleria.ni 18 febrero de 2001, Associated Press, IBRU website y *La Nación* (San José, Costa Rica); Zeledón, p. 227 en Domínguez, ed., *International Security and Democracy*. DOD. *Maritime Claims Reference Manual*.

¿Sugieren estos conflictos fronterizos y las disputas militarizadas con las que están asociadas que hay una desviación de recursos hacia la defensa? Una respuesta completa requeriría un análisis detallado y comparativo de los gastos presupuestarios entre todos los 35 miembros de la OEA, más el gasto francés y británico en defensa en el Hemisferio Occidental (El gasto británico incluiría el gasto en Belice y en el Atlántico Sur). En este momento, sin embargo, se puede decir que una relación sistemática parece poco probable.

El gasto de defensa de Brasil, el más grande en el hemisferio después de Canadá y Estados Unidos, no está relacionado con su disputa fronteriza con Uruguay. El gasto en defensa de Chile está muy por encima del que probablemente sea necesario para disuadir a Bolivia de su decisión de escalar sus esfuerzos más allá del alegato diplomático. Cabe señalar también que ni Brasil ni Chile están entre los países que aparecen en la tabla 5 con un conflicto militarizado. Por otra parte, está claro que Belice y su garante Gran Bretaña están gastando más en defensa de lo que gastarían si se llegara a una solución fronteriza con Guatemala.

En resumen, la ocurrencia de una disputa militarizada y la existencia de una disputa fronteriza están de alguna manera correlacionadas en el período contemporáneo. Parece, sin embargo, que ni el nivel ni las implicaciones presupuestarias del conflicto militarizado puede deducirse fácilmente del mero hecho que los dos países tienen una disputa fronteriza.

Para brindar una mirada más cercana a la correlación entre las disputas fronterizas y la democratización, el crecimiento económico y el bienestar social sin emprender extensos estudios de caso, en la tabla 6 se presenta una visión general de la experiencia en el Hemisferio Occidental desde 1990. En la tabla se examinan las diádas en conflicto de todas las disputas limítrofes que aparecen en las tablas 3 y 4, excepto las del caso de la Antártida. Las diádas con más de un punto de desacuerdo (por ej., Honduras y Nicaragua en el Golfo de Fonseca y el Caribe) sólo se cuentan una vez, para un total de 38 disputas en la tabla 6.

Dado el enfoque hemisférico en los Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) la tabla 6 mide la “cooperación económica” basándose en si los disputantes tienen una relación comercial institucionalizada, que incluye la existencia de múltiples acuerdos bilaterales sobre artículos específicos y a si el comercio bilateral va en ascenso o en descenso. La variable “estabilidad democrática” se evalúa según la tendencia en una categorización de los países que realiza Freedom House desde 1990; yo clasifico a los países como consolidados (cinco años seguidos con un puntaje de 4 o más en la escala de FH), mejorando o empeorando. La mayoría de los países latinoamericanos se clasifican basándose en el índice de bienestar social utilizando las clasificaciones relativas del Banco Mundial y del PNUD en el índice de desarrollo humano comparando 1998 y el 2000. En este conjunto de datos no había países no latinoamericanos, así que se utilizó la edición de 1999 que compara sus índices de 1990 y 1997.

La tabla 6 ofrece fuerte evidencia de 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, inestabilidad democrática o desarrollo humano. Sólo 9 de las 38 díadas en conflicto no tenían alguna forma de cooperación económica institucionalizada: 25 pertenecen a ACP comunes, 1 tiene un acuerdo de libre comercio bilateral (Venezuela-Colombia), 2 tienen múltiples acuerdos económicos bilaterales específicos (Venezuela-Guyana y Venezuela-Trinidad y Tobago) y otro ocurre entre dos países que tradicionalmente han tenido una importante relación económica (Argentina y Gran Bretaña). De estas 29 díadas con cooperación económica institucionalizada, sólo en el caso de Nicaragua-Colombia y Nicaragua-Honduras está sufriendo la cooperación económica. Por consiguiente, está claro que en el Hemisferio Occidental, la existencia de una disputa fronteriza como tal no es un impedimento para ya sea la institucionalización de una relación de cooperación económica ni para el crecimiento de esa relación.

La existencia de una disputa fronteriza está un poco más correlacionada con la inestabilidad democrática. Disputas fronteri-

zas surgieron en 12 díadas en las que ambos países eran democracias consolidadas y otras 10 estaban conformadas por una democracia consolidada y un país cuya estabilidad democrática estaba mejorando. Sólo había 2 conflictos fronterizos en díadas donde ambos gobiernos eran o bien no democráticos o se estaban volviendo menos democráticos. Las díadas conformadas por un gobierno democrático consolidado o en mejoría y un gobierno no democrático o empeorando constituían 14 de los casos. No obstante, una mayoría de casos (22 de 38, o el 58 por ciento) no estaban correlacionados con el deterioro en los niveles de democracia.

La evidencia basada en las tendencias en el bienestar social tampoco respalda el argumento de que los conflictos fronterizos producen resultados negativos en esa área. El PNUD no tenía datos de tendencia para 9 díadas en el período de tiempo bajo estudio, de manera que el análisis se limita a 29 casos. En sólo 1 caso estaba la existencia de una disputa fronteriza correlacionada con un descenso en el índice de desarrollo humano para ambos países. En doce casos un país tuvo un declive, pero en la mayoría de los 29 casos (16), una disputa fronteriza estaba correlacionada con mejoras en los índices de desarrollo humano de ambos disputantes.

TABLA 6

Algunas coordenadas de conflictos fronterizos
contemporáneos, Hemisferio Occidental

Díadas	Coop. económica	Condic. Democrática	Bienestar Social
Cuba- Honduras	Ninguna	C no democrática H lento descenso	Aum. en ambos
Guatemala Belice	Ninguna	B consolidada G lenta mejoría	B No dispon.*** G descenso
Guatemala- Honduras	SIECA	H lento descenso G lenta mejoría	G descenso H aumento
El Salvador- Honduras	SIECA	ES mejorando H lento descenso	Aum. en ambos
Honduras- Nicaragua	SIECA	H lento descenso	Aum. en ambos

Díadas	Coop. económica	Condic. Democrática	Bienestar Social
Nicaragua-Costa Rica	SIECA	CR consolidada N lenta mejoría	N aumento CR descenso
Nicaragua-Colombia	ALC Ven-Col & SIECA	N lenta mejoría C en descenso	N aumento C descenso
Colombia-Venezuela	ALC bilateral	Descenso en ambos	Desc. en ambos
Venezuela-Guyana	Acuerdos bilaterales	V descenso G consolidada	V descenso G No dispon.***
Venezuela-Trinidad y Tobago	Acuerdos bilaterales	V descenso T&T consolidada	V descenso T&T aumento
Guyana-Surinam	CARICOM	G consolidada	Amb mejorando
Surinam-Guyana francesa	Ninguna	S mejorando Francia consolidada	S No dispon.*** GF No dispon.
Brasil-Uruguay	MERCOSUR	B descenso U consolidada	U aumento B descenso
Argentina-Gran Bretaña	Tradicional alta	A lenta mejoría GB consolidada	Aum. en ambos
Chile-Bolivia	Soc. MERCOSUR	Ambas consolidadas	Aum. en ambos
Costa Rica-Colombia	ALC Ven-Col & SIECA	CR consolidada C en descenso	Desc. en ambos
EE.UU.- Canadá	ALCAN	Ambos consolidados	Aum. en ambos
EE.UU.-Haití	ICC	H lenta mejoría	H descenso
EE.UU.-Cuba	No	C no democrático	Aum. en ambos
EE.UU.-Argentina	No	Ambos consolidados	Aum. en ambos
EE.UU.-Antigua y Barbuda	ICC	Ambos consolidados	Aum. en ambos*
EE.UU.-Barbados	ICC	Ambos consolidados	Aum. en ambos*

Diadas	Coop. económica	Condic. Democrática	Bienestar Social
EE.UU.-Brasil	No	Brasil descenso	Brasil descenso
EE.UU.-Chile	No	Ambos consolidados	Aum. en ambos
EE.UU.-Colombia	ATPA	C en deterioro	C descenso
EE.UU.-Costa Rica	ICC	Ambos consolidados	CR descenso
EE.UU.-República Dominicana	ICC	R D mejorando	Aum. ambos**
EE.UU.-Ecuador	ATPA	E descenso	E descenso
EE.UU.-El Salvador	ICC	Ambos consolidados	Aum. en ambos
EE.UU.-Guyana	ICC	Ambos consolidados	G No dispon.***
EE.UU.-Granada	ICC	Ambos consolidados	G No dispon.***
EE.UU.-México	ALCAN	M mejorando	M No dispon.***
EE.UU.-Nicaragua	ICC	N lenta mejoría	Aum. en ambos
EE.UU.-Panamá	ICC	P mejorando	P No disp.***
EE.UU.-Perú	ATPA	P descenso	Perú descenso
EE.UU.-San Vicente	ICC	Ambos consolidados	SVG No disp.***
EE.UU.-Uruguay	No	Ambos consolidados	Aum. en ambos
EE.UU.-Venezuela	No	V descenso	V descenso

* A&B alta, Barbados alto para 1997 pero no hay datos sobre años anteriores.

** 1990-97 comparación. *** sólo el 1997 disponible, por lo tanto la tendencia no está disponible.

SIECA: Sistema de Integración Económica Centroamericano; ALCA: Área de Libre Comercio; CARICOM: Comunidad Caribeña; ALCAN: Área de Libre Comercio de

América del Norte: ICC: Iniciativa para la Cuenca del Caribe (también conocida como Iniciativa para la recuperación económica de la Cuenca del Caribe); ATPA: Iniciativa de comercio para los países andinos.

Fuentes: PNUD (1999). *Human Development Report 1999*, New York: Oxford, Tabla 7; Freedom House. FH Country Ratings, www.freedomhouse.org/ratings/index.html; USTR. *Report to the Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, 1 de octubre de 1999. www.ustr.gov/regions/whemisphere/camerica/3rdreport.pdf

CONCLUSIONES Y ESPECULACIONES SOBRE LOS CONFLICTOS FRONTERIZOS

Como se ha visto en los datos presentados, las disputas limítrofes son bastante comunes en el Hemisferio Occidental. Y si, las disputas fronterizas pueden incluir violencia, la desviación de recursos de causas “más meritorias”, una reducción en la cooperación económica y ocurrir entre gobiernos con democracias no consolidadas. Sin embargo, la mayoría de las disputas fronterizas en el Hemisferio Occidental no presentan estas condiciones. La presencia de externalidades negativas en las disputas fronterizas y la magnitud de esos costos parecen depender de las particularidades de la disputa más que de su mera existencia.

Esta falta de efecto sistemático no quiere decir que en un caso específico los conflictos fronterizos no sean problemáticos, especialmente para un país pequeño cuyo vecino más grande puede reclamar una porción significativa de su territorio. En los ejemplos podría incluirse a Belice con respecto a Guatemala, Guyana con respecto a Venezuela y Surinam con respecto a Guyana. Sin embargo, incluso en estos tipos de casos el desarrollo de tensiones severas no es automático: sólo en la disputa entre Belice y Guatemala ha sido la violencia una seria amenaza. Una vez más, se cuenta con evidencia de que la existencia de las disputas fronterizas como tal no necesariamente resultan en un conflicto mayor o en una cooperación económica o bienestar reducidos.

Estas conclusiones empíricas sugieren que la comunidad hemisférica debe abordar el tema de la resolución de los conflictos fronterizos con sumo cuidado hasta que se entienda mejor por qué algunas disputas escalan y otras no. El ofrecimiento de ayuda podría tener consecuencias no previstas debido al "riesgo moral". Esta situación surge cuando una póliza de seguro contra algún comportamiento peligroso reduce ese riesgo lo suficiente para que la parte que está cubierta por el seguro decida que los beneficios de dicho comportamiento ahora exceden los costos. El resultado es que el seguro termina estimulando el comportamiento arriesgado. Las compañías de seguro abordan este problema con la inclusión de cláusulas en sus contratos que o bien desalientan dicho comportamiento de manera directa (por ej., cobrando tarifas más bajas a los no fumadores) o liberan a la empresa de cubrir las pérdidas ocasionadas por un cierto comportamiento. La comunidad hemisférica tendrá que dar tanta atención a esos métodos disuasivos como a la promoción de las mismas soluciones.

Ignorar las posibilidades de "riesgo moral" puede promover posiciones de línea dura, incluso violencia, por las partes más débiles en la disputa con la esperanza de que una comunidad hemisférica interesada pueda aumentar la presión sobre un rival para que llegue a un acuerdo. Aunque el hemisferio está complacido de que Ecuador y Perú hayan resuelto su disputa, no debemos ignorar el hecho de que tomó una pequeña guerra en 1995 y la amenaza de una grande en 1998 para ayudar a convencer a las partes que llegarán a un acuerdo. Al garantizar que la conquista no se reconocería y que la escalada en una costosa y larga guerra sería improbable, la OEA y los cuatro países garantes pueden haber ayudado a convencer a Ecuador a adoptar el comportamiento aventurero que evolucionó hasta llegar a la corta guerra de 1995.⁹

¿Emergen del análisis anterior pautas para distinguir cuáles disputas fronterizas podrían estar listas para su solución o para una escalada dramática? Un análisis empírico general no puede producir sugerencias de peso al respecto. Sin embargo, basado en mi trabajo previo sobre los conflictos militarizados en la

región, así como en el trabajo teórico en el área de la resolución de conflictos, puedo ofrecer algunas sugerencias preliminares.

El desafío para la prevención de los conflictos no debe verse en la solución de la disputa como tal. Una vez más, Ecuador podría ofrecer algunas lecciones importantes: a pesar de que resolvió su disputa fronteriza con Perú en 1998, el país siguió hundándose cada vez más en el caos político y económico, con severas implicaciones negativas para el bienestar social de sus ciudadanos. El enfoque de la comunidad hemisférica en el área de las disputas fronterizas debería ser, por consiguiente, desactivar o resolver esas disputas que están listas para la militarización o que debido a situaciones nacionales particulares, podrían estar socavando la democracia, la cooperación económica o el bienestar social.

“Los sistemas de alerta temprana” son notables por su poca confiabilidad. El problema es que existen demasiados puntos de conflicto potencial y demasiados desacuerdos empiezan a ponerse tensos, pero nunca llegan a desarrollarse en el tipo de crisis que convence a los Estados e instituciones internacionales terceras partes a invertir recursos en la desactivación o solución de la disputa. La cantidad de señales positivas falsas puede producir múltiples problemas por parte de terceras partes que actúan de buena fe. Las instituciones hemisféricas o los individuos pueden involucrarse, alentando a los disputantes a esperar una ayuda importante para resolver el asunto, pero cuando el problema no llega a escalar, estos agentes externos se retiran y dejan a los disputantes sintiéndose por lo menos abandonados. Esto hace recordar la historia de la disputa de Bolivia con Chile desde los años sesenta. Por otra parte, la atención de la comunidad internacional puede llegar demasiado tarde para evitar serios daños.

Dados los problemas del riesgo moral y de la alerta temprana, tal vez el mejor enfoque para la comunidad hemisférica hoy en día sea el que adoptaron terceras partes en los siglos XIX y XX. La diplomacia privada podría contribuir a desactivar algunas crisis en desarrollo, pero no funcionará a la perfección. Pero, la

participación abierta podría funcionar mejor cuando las terceras partes esperan que sean los propios disputantes quienes soliciten mediación o arbitraje. Una vez que las partes hacen esa solicitud, la estructura insitucional internacional está bien preparada para responder a una petición de mediación o arbitraje, ya sea en el nivel global (p. ej., la Corte Internacional de Justicia), regional (p. ej., la OEA) o incluso subregional (p. ej., Mercosur).

Es irónico que entre los países más interesados en convencer a los países del hemisferio que ha llegado el momento de resolver conflictos pendientes, están Estados Unidos y Argentina. Estos países tienen sus propios conflictos y mantienen actitudes cerradas en cuanto a si el gobierno de Castro debería recuperar el control de la Bahía de Guantánamo o si se debiese permitir que los habitantes de las Islas Malvinas tuvieran autodeterminación. No debería sorprender a nadie, por consiguiente, que los esfuerzos hemisféricos para promover la solución de los conflictos limítrofes no sean aceptados como totalmente altruistas por parte de aquellos a quienes van dirigidos.

Finalmente, dejo a mis lectores con algunas de mis especulaciones sobre los determinantes de la solución exitosa de los conflictos limítrofes, aunque ese es el tema de otros documentos en esta colección. Éstas se basan en un trabajo previo sobre los conflictos entre Chile-Argentina y Ecuador-Perú,¹⁰ así como en una consulta —que reconozco fue general— de los datos que se presentan en este documento.

La solución es más probable cuando forma parte de una gran estrategia general para cómo el país puede defender su soberanía y prosperar.

El concepto de gran estrategia describe una situación en la que un país elabora su política externa pensando en cómo aspectos importantes contribuyen a la capacidad del país de movilizar recursos internos y externos para promover seguridad, soberanía y prosperidad. Si un país tiene una gran estrategia, los asuntos de política externa individuales se abordarán de tal manera

que no minen la política externa general del país. Si un país no cuenta con una gran estrategia, los casos individuales de la política externa serán abordados bajo sus propios términos, creando así la posibilidad de que la política alrededor de un tema pueda socavar la capacidad del país de abordar otros asuntos más importantes de la política externa.

Asimismo, una gran estrategia puede elevar las probabilidades de resolver algunos asuntos de política externa debido a que, de manera directa o indirecta se pueden vincular varios temas. Por lo tanto, los costos de resolver un asunto pueden no ser aceptables si el país sólo toma en cuenta los beneficios de la solución de ese asunto, pero cuando se consideran otros beneficios sobre otros asuntos, entonces los costos pueden volverse aceptables. En pocas palabras, la existencia de una gran estrategia puede aumentar el espectro de la negociación entre países con disputas.

En el caso general de un conflicto limítrofe, la solución de la disputa podría ser más probable si las partes en desacuerdo perciben que, producto de un acuerdo, se podrían abrir nuevas oportunidades a su favor. Debido a que las fronteras están imbuidas de un significado tan simbólico y pueden incluir importantes recursos, es probable que esos beneficios adicionales deban ser concretos y fáciles de alcanzar. Es poco probable que en un país pobre con un alto nivel de analfabetismo entre su población se pueda influir mucho con el argumento de que el capital internacional difícilmente llegará a países donde existan conflictos fronterizos (por ej., Guatemala). Incluso países que son más atractivos para el mercado financiero internacional y podrían establecer importantes relaciones bilaterales, necesitan percibir que los beneficios exceden los costos de resolver las disputas.

Fue así como en la década de los sesenta, Argentina buscó la solución de la disputa con Chile por el Canal del Beagle para desarrollar vínculos económicos. Pero cuando en 1977 se anunció el Laudo y se socavó el principio bioceánico (Chile en el Pacífico, Argentina en el Atlántico) que había constituido la base

de los entendimientos bilaterales sobre seguridad desde 1902, los argentinos percibieron que los costos eran mayores que los beneficios. El acuerdo en 1984 fue producto no sólo de la redemocratización en Argentina, sino de la anuencia por parte del gobierno militar chileno a respetar el principio bioceánico. El compromiso de los cuatro países garantes y de las instituciones financieras internacionales de otorgar a los dos países miles de millones de dólares en ayuda para el desarrollo una vez que se firmara el acuerdo, contribuyó enormemente a la reciente solución de la disputa entre Ecuador y Perú.

Defender la soberanía puede significar i) renunciar a lo que no se puede defender para concentrarse en lo que sí se puede defender; o ii) renunciar a lo que sólo se puede defender a un alto costo y que, por consiguiente, le resta a la nación la capacidad de defender otros asuntos de soberanía o de prosperar.

Este es un corolario que se deduce de los planteamientos sobre la necesidad de tener una gran estrategia. A veces las naciones tienen metas que no se pueden alcanzar o cuyo logro minaría los esfuerzos por lograr metas más importantes. Dado que la política internacional tiene lugar en un contexto de interacción estratégica y los recursos están distribuidos de manera desigual, "soberanía" no puede significar que una nación puede hacer lo que le plazca, sino más bien, que el gobierno nacional tiene la capacidad de decidir qué respuesta es la que mejor sirve sus intereses, dado ese contexto internacional.

El liderazgo conlleva el reconocimiento de esos casos y la formulación de políticas que o bien resuelvan el asunto o lo pospongan para un futuro hasta que llegue el momento en que la nación pueda aceptar lo que una vez consideró como una solución desfavorable.

El acuerdo no es un asunto de voluntad política, sino de política. Por consiguiente, los costos y beneficios para el electorado de los políticos son aspectos clave que es preciso enfocar.

La persona que toma las decisiones relevantes no es un burócrata o simplemente un administrador contratado. En asuntos

de política externa, el jefe de gobierno (ya sea presidente, primer ministro o dictador) debe autorizar decisiones que comprometen al gobierno a continuar con el conflicto fronterizo o a resolverlo. La meta de quien toma las decisiones es permanecer en el poder, ya sea de manera individual o como grupo si el período de liderazgo tiene una duración fija (por ej., la elección al cargo de presidente de un miembro del mismo partido).

Las decisiones de política se entienden mejor desde esta perspectiva. Aunque las decisiones de política interna probablemente sean más importantes para la selección,¹¹ en aquellos casos en que la política externa es problemática debe ser algo que preocupe a los actores domésticos importantes (o de lo contrario hubiera habido un acuerdo). Por consiguiente, los líderes abordarán las disputas fronterizas con un sentido de los límites y oportunidades políticos internos creados por la coalición de fuerzas políticas que les apoyan en su cargo.

Aun en períodos de conflicto interno, hay oportunidades para las acciones positivas en los asuntos externos, en vez de simplemente enfatizar las amenazas foráneas. La toma de una decisión importante para resolver un asunto contencioso puede beneficiar a un líder en esos momentos, al ilustrar su capacidad de colocarse por encima de la política partidaria y actuar por el bien de la nación. Por ejemplo, enfrentado a un Congreso que no estaba dispuesto a aprobar sus propuestas de ley y perseguido por acusaciones de corrupción, el presidente de Guatemala, Jorge Serrano, cambió una política secular y reconoció la existencia de Belice. El ejército, que daba un importante respaldo al presidente, se mostró satisfecho con esa decisión ya que le permitía un mejor manejo de sus tareas alrededor de la seguridad interna y externa al reducir la amenaza de guerra con los garantes británicos de la soberanía de Belice.¹²

Puesto que la política es el arte de lo posible, puesto que los líderes son actores racionales y puesto que se puede esperar que los individuos y los grupos respondan a incentivos apropiados, los conflictos fronterizos no están "destinados" a permanecer como parte del paisaje hemisférico. El reto para la comuni-

dad hemisférica es evitar volverse exageradamente celosa al respecto. Al demostrar una cautelosa disposición a ayudar cuando se le solicita y a trabajar con paciencia para alcanzar “la madurez” para la solución, la comunidad hemisférica puede contribuir mejor a avanzar hacia el día cuando las Américas puedan dedicar toda su atención a la estabilidad política, la prosperidad económica y el bienestar social para todas y todos.

NOTAS

- 1 Preparado para el taller “Conflictos Fronterizos en América Latina” Diálogo Interamericano, Washington, D.C., 26 de febrero de 2001. Quisiera agradecer a Kati Suominen por su ayuda con la investigación y a los participantes en el taller, en particular a Jorge I. Domínguez y Luigi Einaudi por sus comentarios. Toda la responsabilidad por las opiniones que aquí se expresan es del autor.
- 2 Robert Frost (1915). “Mending Wall,” *North of Boston*, New York: Holt.
- 3 Juan Forero (2000). “Another Bump in a Rocky Road For Colombia and Venezuela”, *The New York Times*, jueves 30 de noviembre de 2000, edición vespertina-Final A12.
- 4 Robert Axelrod y Robert O. Keohane (1985). “Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions”, *World Politics* 38, octubre de 1985, pp. 226-254.
- 5 Véase Monica Hirst (1998). “Security Policies, Democratization, and Regional Integration in the Southern Cone” en Jorge I. Domínguez, ed., *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 102-118.
- 6 Alfred C. Stepan (1971). *The Military in Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- 7 *Maritime Claims Reference Manual*, DOD, pp. 2-115.
- 8 Gregory Alan Gross (2000). “U.S. agents are fired on at border. No one hurt after Mexican soldiers stray into New Mexican desert strip”, *The San Diego Union-Tribune*, 16 de marzo de 2000, p. A-1.
- 9 Véase mi análisis en “Deterrence Bargaining in the Ecuador-Peru Enduring Rivalry: Designing Strategies Around Military Weakness”, *Security Studies* 6 (2), Invierno de 1996/1997 pp. 91-123.

- 10 "Exploring the Impact of Economic Cooperation on Political and Security Relations between Argentina and Chile", informe comisionado por Henry L. Stimson (2000). *Center on Economic Cooperation and Political and Security Relations*; "Political-Military Coordination in the Conflict Resolution Process: The Challenge for Ecuador" in Gabriel Marcella and Richard Downes, eds. (1999), *Security Cooperation in the Western Hemisphere: Resolving the Ecuador-Peru Conflict*. North-South Center Press, University of Miami.
- 11 Por mucho tiempo se presumió que la política externa tuvo poco impacto en las elecciones presidenciales en Estados Unidos, pero estudios recientes están cuestionando esto. John H. Aldrich, John L. Sullivan, and Eugene Brogida (1989). "Foreign Affairs and Issue Voting: Do Presidential Candidates 'Waltz Before a Blind Audience'?", *American Political Science Review*, 83:1, marzo de 1989, pp. 123-142. En Charles P. Korr (1975). *Cromwell and the New Model Foreign Policy: England's Policy Toward France, 1649-1658*. Berkeley: University of California Press, se presenta un caso histórico.
- 12 Caesar D. Sereseres (1998). "The Interplay of Internal War and Democratization in Guatemala since 1982" in David R. Mares, ed. *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia and Central Europe*. Boulder: Westview, pp. 206-222. Poco después, sin embargo, Serrano excedió sus límites. Cuando intentó suspender la Constitución y gobernar por decreto de excepción, los militares optaron por apoyar la Constitución y Serrano cayó del poder.

