

Estudios globales  
y regionales



# 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

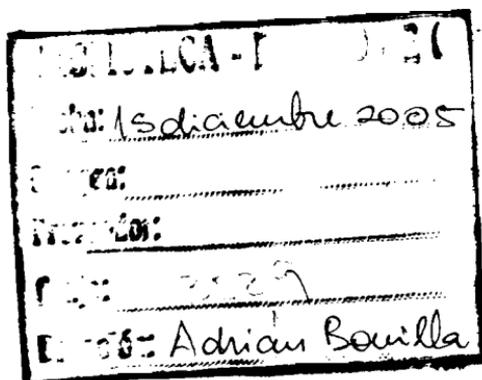


**Siglo veintiuno editores Argentina s. a.**

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

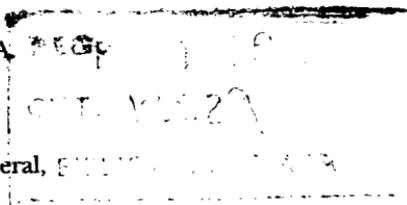
Diseño de tapa: Silvana Visconti  
Diagramación interior: Laura Toso

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



## PRESENTACIÓN

El presente volumen es el resultado de una serie de esfuerzos convergentes por parte de diversas instituciones y personas. Inicialmente originado en las ponencias presentadas en un taller convocado en Washington por Diálogo Interamericano, por iniciativa de Jorge Domínguez de la Universidad de Harvard, los materiales presentados en este taller configuraron posteriormente un número especial de la revista *Pensamiento Propio*, publicada por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) bajo mi dirección, que se co-editó con Diálogo Interamericano. La edición especial del número 14 de *Pensamiento Propio*, contó con la activa colaboración tanto de Jorge Domínguez como de Manuel Orozco de Diálogo Interamericano en la preparación de los materiales, y con el apoyo permanente de Francisco Rojas Aravena de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Chile y de David Mares de Universidad de California en San Diego. Sobre la base de este esfuerzo previo, la publicación del presente volumen se enriqueció tanto con el trabajo de edición y compilación de Jorge Domínguez y las revisiones de los demás colaboradores de este volumen, como por la adición de un capítulo sobre Venezuela y Colombia a cargo de Socorro Ramírez del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, miembro activo, por otra parte, de la red CRIES. Mi propia contribución a este volumen, contó con la colaboración de Manuel Berroterán de

la Universidad Central de Venezuela, y la impresión y revisión editorial original de la revista *Pensamiento Propio* No. 14 estuvo a cargo de Diego Ferreira, para aquellas fechas coordinador editorial de la revista. Finalmente la publicación del presente volumen ha recibido el apoyo financiero de Diálogo Interamericano y de CRIES y, en particular, de FLACSO-Chile.

Quiero agradecer a todas estas instituciones y personas por haber hecho posible esta nueva publicación de la Colección de Estudios Globales y Regionales, con el generoso aporte de sus conocimientos, su dedicación y energía, y su respaldo permanente.

Dr. Andrés Serbin

Director

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Universidad de Belgrano

## PRÓLOGO

La presente publicación es el resultado de un proyecto de análisis e investigación sobre conflictos y disputas territoriales en América Latina y el Caribe realizado por Diálogo Interamericano. El proyecto surge originalmente por iniciativa del Embajador Luigi Einaudi, para aquél entonces miembro del equipo de Diálogo y en la actualidad Secretario General Adjunto de la Organización de Estados Americanos, con el propósito de comprender mejor las posibilidades de solución a disputas territoriales.

En tal sentido, el proyecto trató de analizar los patrones y dinámicas existentes en los conflictos o disputas fronterizas y territoriales existentes entre los países de América Latina. Para tal efecto Diálogo Interamericano planteó una investigación que tratara de cubrir el universo de disputas existente mediante la selección tanto de conflictos pendientes o en disputa, como de conflictos ya resueltos.

Dentro del marco de este planteamiento se procedió a seleccionar los casos de acuerdo con cuatro criterios, a saber: potencial de violencia, magnitud de los efectos, involucramiento de terceras partes y posibilidades de resolución del diferendo. En este marco se incluyó en este volumen una reseña de los conflictos en el Hemisferio, así como el análisis de casos que han sido resueltos exitosamente y de casos en los que la confrontación continúa.

La reseña de los diferentes conflictos fue realizada por el Dr. Jorge Domínguez quien abordó el tema con relación a las consideraciones de seguridad en América Latina. El Dr. David Mares, profesor de la Universidad de California, San Diego, realizó un análisis sobre los diferentes conflictos territoriales y su vinculación con el tipo de sistema político prevaleciente en los países en disputa. El caso exitoso estudiado fue el de la disputa Argentina-Chile analizado por el profesor Francisco Rojas Aravena, Secretario de FLACSO.

Dos casos de conflictos territoriales sin resolver fueron seleccionados. Uno fue el de los conflictos territoriales que se han desarrollado en Centroamérica, analizado por el Dr. Manuel Orozco, director para Centroamérica de Diálogo Interamericano. El otro conflicto territorial fue analizado por el Dr. Andrés Serbin quien presentó el informe sobre el conflicto entre Venezuela y Guyana. Posteriormente se agregó otro caso sin resolución definitiva, en torno a la disputa entre Colombia y Venezuela, abordado por la Dra. Socorro Ramírez del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

Los estudios fueron presentados en un taller organizado en Washington, D.C., por Diálogo Interamericano en el que participaron más de cincuenta expertos y representantes del cuerpo diplomático, del gobierno de los Estados Unidos, académicos y otros allegados al tema. Los trabajos se beneficiaron con los comentarios realizados por los participantes y sus comentaristas. Lo más importante de este proyecto es que representa un intento de identificar estrategias de solución basadas en la experiencia reciente. Al mismo tiempo este proyecto representa uno de los pocos estudios realizados sobre conflictos territoriales.

Diálogo Interamericano es uno de los centros de análisis sobre América Latina de mayor prestigio en Estados Unidos. Diálogo funciona como un centro de estudio, intercambio y difusión de políticas relativas al hemisferio occidental. Es una institución que convoca a connotados dirigentes públicos y privados de las Américas para generar respuestas conjuntas ante coyunturas y

problemas de trascendencia hemisférica. Para ello recibe el apoyo de fundaciones y gobiernos para realizar su trabajo. En ese sentido, este estudio fue financiado por el *United States Institute of Peace*, un centro y fundación que promueve y desarrolla estudios para la paz y la solución de conflictos. El apoyo generoso del Instituto hizo posible la realización de los estudios, la conferencia y parte de la presente publicación.

Deseamos expresar nuestro agradecimiento a Kenneth Blazejewski quien participó decididamente en la preparación de estos manuscritos y a Diego Ferreyra, de CRIES, quién colaboró en la coordinación de la publicación de la revista *Pensamiento Propio* que precedió a este volumen.

Jorge I. Domínguez  
Director  
Weatherhead Center for  
International Affairs Harvard University



# CONFLICTOS TERRITORIALES Y LÍMITROFES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup> 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).<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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).<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.



CONFLICTOS LIMÍTROFES EN EL  
HEMISFERIO OCCIDENTAL:  
ANÁLISIS DE SU RELACIÓN CON LA  
ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA,  
LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA  
Y EL BIENESTAR SOCIAL<sup>1</sup>

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”.<sup>2</sup> 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](http://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](http://web7.whs.osd.mil/html/20051m.htm); *International Boundary Research Unit*, [www.ibru.dur.ac.uk/database/data.html](http://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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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***

<b>Países</b>	<b>Asunto disputado</b>
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 previa 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 México<sup>8</sup>) 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
	1992	EE.UU.-Perú
1992	EE.UU.-República Dominicana	3
	EE.UU.-Ecuador	3
	EE.UU.-Haití	3
	1993	EE.UU.-Perú
1993	EE.UU.-Ecuador	3
	EE.UU.-Haití	3
	1994	Ecuador-Perú
1994	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](http://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

<b>Díadas</b>	<b>Coop. económica</b>	<b>Condic. Democrática</b>	<b>Bienestar Social</b>
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*

Díadas	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](http://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](http://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.<sup>9</sup>

¿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,<sup>10</sup> 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,<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.



# LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ALIANZA ESTRATÉGICA EL CASO DE CHILE Y ARGENTINA<sup>1</sup>

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

## INTRODUCCIÓN

La mirada histórica a la relación chileno-argentina nos muestra un constante esfuerzo de resolución pacífica de las diferencias y de construcción de caminos para la cooperación. Esta es la tendencia principal, sin embargo, a lo largo de la historia, se han presentado situaciones de tensión y de crisis de gran magnitud. Sin duda la crisis del Beagle de 1978, ha sido la más grave y colocó a ambos países al borde de la guerra. Esta crisis fue superada por la acción de la Santa Sede y la Mediación Papal. Alcanzado el Acuerdo, ambos países retomaron el camino de la cooperación en todos los ámbitos, incluida la defensa. A fines del siglo XX, Argentina y Chile se encontraban involucrados en la construcción de lazos cooperativos en lo económico: ambos países han definido que sus relaciones están caracterizadas por una "alianza estratégica".

En la década de los noventa, Chile y Argentina se transformaron en un ejemplo de cooperación institucionalizada y de resolución de problemas sustantivos en la vinculación bilateral. Chile y Argentina lograron romper con un patrón de conductas fundado en la conflictividad derivada de reivindicaciones en el eje soberano territorial, para pasar al desarro-

llo de amplias políticas de cooperación y complementación en variados terrenos, incluida la defensa y la seguridad internacional.

En este documento analizamos la vinculación argentino-chilena como uno de los ejemplos más exitosos de cooperación internacional y de resolución pacífica de las controversias. La experiencia chileno-argentina posibilita reconocer la importancia que posee la resolución de los temas vinculados a la soberanía territorial, y el papel destacado que cumplen las medidas de confianza mutua y de seguridad en la creación de un ambiente propicio para avanzar en una complementación global. En este sentido, las vinculaciones y la creciente interdependencia económica también juegan una función fundamental. El énfasis en este trabajo está dado en los aspectos vinculados al desarrollo de mecanismos institucionales para la creación de confianza en el ámbito de la defensa y la seguridad internacional.

## BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### UNA MIRADA DESDE LA INDEPENDENCIA: ENFATIZANDO LA COOPERACIÓN

Las primeras relaciones diplomáticas de Chile con Argentina fueron en 1810. Ambos países buscaron en forma inmediata concertar acciones tendientes al auxilio recíproco. Argentina y Chile concibieron su proceso de independencia como una acción que se reforzaba de manera recíproca. En 1819 ambos países decidieron contribuir a la emancipación del Perú. Esta expedición militar se efectuaba en nombre de la libertad, sin ningún propósito de anexión.

Desde la independencia y constitución de ambos Estados, Chile y Argentina emprenderían un camino de entendimiento que nunca se ha roto. Pese a las dificultades e incluso graves crisis entre ambos Estados, nunca se ha producido una guerra. Argentina y Chile comparten la tercera frontera más larga del mundo y han sabido siempre encontrar caminos para la solución pacífica de las diferencias.

Argentina y Chile impulsaron una política de control y ocupamiento del espacio territorial de sus respectivos Estados. En forma consecuente aparecieron distintas visiones e interpretaciones sobre la delimitación de los respectivos territorios. Por ello suscribieron un convenio tendiente a resolver las disputas. En 1855 congelaron sus respectivas pretensiones y suscribieron un Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación. Este Tratado estableció un principio rector en las relaciones bilaterales: discutir pacífica y amigablemente las diferencias, “sin recurrir jamás a medidas violentas y en caso de no arribar a un arreglo, someter la decisión al arbitraje de una nación amiga”. Este tratado a su vez se fundó en uno anterior, suscrito el 20 de noviembre de 1826, en el cual se afirmó la amistad perpetua y la buena inteligencia por la identidad de principios, así como por la comunidad de intereses que fue establecida. Esto es lo que posibilitó garantizar la independencia de los distintos Estados.

El Abrazo del Estrecho, de los presidentes Federico Errázuriz y Julio Roca en 1899, reafirmó la voluntad política y la creatividad en las soluciones de los diferendos. El acercamiento alcanzado al concluir el siglo XIX, permitió resolver el dilema de la seguridad entre ambos países. Su expresión fueron los Pactos de Mayo de 1902. Ambos países rubricaron un Tratado de Limitación de Armamentos Navales. Este fue el primer tratado en el mundo sobre limitación de armamentos de este tipo.

El Cristo Redentor quedó instalado en Los Andes el 13 de marzo de 1904. En 1910 el ferrocarril unió a ambos países al conmemorarse un siglo de independencia. La búsqueda de vínculos entre ambas naciones tuvo un momento particular con motivo de las políticas de los presidentes Carlos Ibáñez y Juan Domingo Perón. En 1943 se le encomendaba a una comisión mixta que examinara los procedimientos para concretar “los propósitos de sus gobiernos de llegar a una íntima fusión de las economías de los dos países mediante la concertación de una unión aduanera”. Los vínculos entre ambas naciones se reafirmaban en 1953 con la visita del General Perón.

En la década de los sesenta, el gobierno de Eduardo Frei Montalva y los de Arturo Illia y Juan Carlos Onganía, operacionalizaron las fórmulas de arbitraje establecidas en 1902, para solucionar las diferencias en la zona del Beagle. En plena Guerra Fría y en medio de las disputas ideológicas, los presidentes Salvador Allende y Alejandro Lanusse, hicieron efectiva una política de ausencia de fronteras ideológicas y de búsqueda de acuerdos prácticos para resolver las diferencias e incrementar el entendimiento bilateral. El diálogo político-militar establecido por los generales Pinochet y Videla, generó un espacio para la Mediación de Su Santidad el Papa Juan Pablo II y la solución de la crisis del Beagle. Los acuerdos Papales de 1984, alcanzados a través del paciente trabajo del Cardenal Antonio Samoré, marcaron un hito en la relación.

#### ARGENTINA-CHILE EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA: CAMBIANDO EL RUMBO

Un nuevo patrón de relacionamiento fue impulsado a partir de 1990. En el primer encuentro presidencial entre Patricio Aylwin y Carlos Ménem en 1990, ambos mandatarios destacaron el valor fundacional del Tratado de Paz y Amistad del año 1984. Teniendo presente dicho tratado, ambos mandatarios decidieron acelerar los trabajos de la Comisión mixta de límites. Instruyeron para que en sesenta días, los presidentes de estas comisiones elevaran un informe completo sobre las cuestiones pendientes vinculadas a la demarcación limítrofe. Al año siguiente, los mandatarios pudieron concordar una solución global a los problemas pendientes. A partir de esta fecha el objetivo fue consolidar una frontera de paz. En ese encuentro presidencial de 1991 se firmó la Declaración sobre Límites que estableció los mecanismos para resolver los 24 puntos pendientes, sobre los que existían diferencias entre ambos países.

Ese mismo año, 1991, ambos países suscribieron en la Conferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Santiago, el "Compromiso Democrático" que asumió el hemisferio. En este mismo compromiso se establece la obligación de contribuir en el ámbito hemisférico al análisis de los temas de

seguridad internacional.<sup>2</sup> Ambos países suscribieron la Declaración de Mendoza sobre Armas de Destrucción Masiva y el Tratado de No-Proliferación Nuclear. Concordaron posiciones para la reunión de especialistas sobre medidas de confianza mutua, celebrada en Buenos Aires en marzo de 1994. Sus posiciones fueron coincidentes en aspectos sustantivos en la Cumbre de las Américas de Miami. En el marco de la Conferencia Regional de la OEA sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, de noviembre de 1995, se creó el Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino. En la reunión de Ministros de Defensa de Bariloche de 1996, las coincidencias en diversas áreas fueron importantes.

En la II Conferencia Regional de la OEA sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, celebrada en San Salvador en 1998, ambos países sostuvieron posiciones similares, las que se expresaron en sus recomendaciones y en acuerdos sustantivos. La Cumbre de Santiago de 1998, mostró el nivel de coincidencia entre ambos países. Este conjunto de acuerdos y posiciones concordantes se evidenció en la suscripción de la Declaración del Mercosur como Zona de Paz, en junio de 1998.

De manera especial se debe destacar que en la III Conferencia Ministerial de Defensa de Cartagena, las posiciones de Chile y Argentina en materia de Medidas de Confianza Mutua (MCM), se representaron en una sola ponencia o discurso. En el Estrecho de Magallanes, el 15 de febrero de 1999, el presidente de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y el presidente de Argentina, Carlos Saúl Menem, se reunieron para conmemorar el encuentro que sostuvieron hace un siglo, en 1899, los presidentes Echagüe y Roca en ese mismo lugar. En la declaración suscrita reafirmaron la voluntad de cooperación de entendimiento entre ambas naciones. A lo largo de todo este período se fue incrementando el relacionamiento en materias de defensa y seguridad, lo que, se manifestó en las concordancias en la Conferencia Ministerial de Defensa de Manaus, en octubre del año 2000.

Al iniciarse el siglo XXI, y como producto de los encuentros entre las máximas autoridades de las naciones y, en especial, el

primer encuentro de los presidentes Fernando de la Rúa y Ricardo Lagos, establecieron un nuevo tipo de relación, definida como de *alianza estratégica*.

#### CHILE-ARGENTINA: LECCIONES DE UN PROCESO DE COOPERACIÓN EXITOSO

El elemento articulador esencial que ha permitido que ambos países ingresen al siglo XXI, señalando que lo hacen como aliados estratégicos, radica en el proceso de creación de mecanismos institucionales. Estos dan cuenta de la creación de regímenes internacionales bilaterales de carácter funcional que han permitido, no sólo facilitar el relacionamiento, sino orientarlo y conducirlo sobre la base de los principios y los intereses que buscan ser alcanzados por ambas naciones.<sup>3</sup>

#### RACIONALIDAD EN LAS DECISIONES AUN EN MOMENTOS DE CRISIS

A lo largo de casi dos siglos de relacionamiento como Estados independientes, pese a la existencia de problemas y tensiones de gran envergadura, nunca se han suspendido las relaciones diplomáticas. Aun en momentos de grave tensión que colocaron a ambos países al borde del enfrentamiento armado, terminó predominando la racionalidad. Se buscó una solución que evitara el enfrentamiento. En la tercera frontera interestatal más larga del planeta, no ha habido guerra.

El peso de la historia favorece la racionalidad.<sup>4</sup> Al ubicar la solución pacífica de las controversias como mecanismo que prima a la hora de las decisiones, se ha visto reforzado a lo largo de la historia, luego de superar tensiones y crisis. A partir del nuevo tipo de relación, el foco en la mirada histórica bilateral se ha puesto en los aspectos cooperativos.<sup>5</sup> Aún queda mucho por avanzar en este sentido, aprendiendo de los procesos de cooperación que establecieron las diversas generaciones de líderes. Recuperar el sentido de concertación estratégica de los padres de la independencia, densifica la mirada histórica y la proyecta al futuro. En este sentido, el presidente Lagos, señaló en su dis-

curso ante el Congreso argentino “sepultadas ahora las diferencias territoriales, es hora de volver a nuestras raíces, al camino común del siglo XIX, porque ahora también nos comenzamos a adentrar en un nuevo mundo, que así como el siglo XIX — difícil y complejo— en el pasado no conocíamos”.<sup>6</sup>

#### VALORES COMPARTIDOS

Ambos países comparten valores esenciales desde el momento mismo de la Independencia. Los líderes de ambas naciones formaron una coalición internacional para asegurar la independencia, lo que significó contribuir conjuntamente a la independencia del resto de América del Sur, en particular, la de Perú.

El sentido de proyecto común ha estado presente a lo largo de la historia. En forma paralela, una tendencia opuesta también se expresó con fuerza. Fue fundamentalmente a partir de la década de los ochenta del siglo XIX, cuando se afianzaron los Estados nacionales y se consolidaron en lo territorial. Esto generó percepciones de competencia que influyeron en los desarrollos y visiones geopolíticas competitivas posteriores. Sin embargo, a lo largo de estos dos siglos la cooperación ha sido una conducta constante entre los gobiernos y sociedades de ambos países.

Luego de superadas las diferencias territoriales, y en el nuevo marco internacional generado por la posguerra fría, ambos países reafirmaron valores compartidos en torno a la democracia, los derechos humanos, como una cuestión esencial. Es así como, en la Cumbre Presidencial del año 1997, “los Jefes de Estado enfatizaron su convicción de que las relaciones bilaterales en el campo de la seguridad internacional deben estar presididas por una concepción construida sobre el principio de la cooperación internacional, la consolidación de la democracia y el pleno respeto de los derechos humanos”.<sup>7</sup>

En un sentido similar, se destaca también la voluntad conjunta de ambas naciones de contribuir y reafirmar los principios y propósitos de la democracia representativa, el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, el progreso social y la protección del medio ambiente como elementos cons-

tituyentes fundamentales del afianzamiento de la paz y la seguridad en la región. Así lo manifestaron, junto con los otros mandatarios del Mercosur y los países asociados, al acordar la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile, como Zona de Paz.<sup>8</sup> La cláusula democrática del Mercosur ha sido fundamental en focalizar un valor compartido.<sup>9</sup>

El cambio generado por el fin de la Guerra Fría y el establecimiento en el Hemisferio Occidental de un régimen internacional de facto que ubica a la democracia como un valor esencial y al no uso de la fuerza en las relaciones internacionales como principios articuladores,<sup>10</sup> refuerza los espacios de acción y concordancia de valores entre Chile y Argentina. A los aspectos políticos se deben agregar crecientes coincidencias en el área económica, social, cultural, medioambiental y otras.

La coincidencia de valores facilita la coordinación de políticas en los distintos ámbitos multilaterales, tanto regionales como mundiales. También incrementa la confianza y los espacios y arenas de intercambio.

#### SUPERACIÓN DE LAS DIFERENCIAS TERRITORIALES

Chile y Argentina han reafirmado la búsqueda de soluciones pacíficas sobre la base de “buena inteligencia por la identidad de principios y por comunidad de intereses”, como lo señalaron en 1826. Con el fin de resolver de manera precisa la delimitación, ambos países suscribieron en 1881 un Tratado de Límites. En éste se estableció el límite entre ambos países, los principios que guían la delimitación y las fórmulas para resolver las diferencias, incluido el arbitraje.

Este Tratado estableció la neutralidad a perpetuidad del Estrecho de Magallanes, con el fin de asegurar la libre navegación. El proceso de demarcación comenzó de inmediato. Fue necesario un Protocolo aclaratorio (1893) sobre los principios de la demarcación para continuar avanzando. Se produjeron *impasses* por lo cual ambos gobiernos, en 1896, acuerdan elevar las diferencias al gobierno de Su Majestad Británica. Esto se hizo efec-

tivo dos años más tarde en 1898. El fallo fue dictado, en 1900, por Eduardo VII. Fue la voluntad política y el diálogo directo — por medio del telégrafo o en encuentros personales— de los presidentes Federico Errázuriz Echaurren de Chile y Julio Roca de Argentina, los que permitieron resolver de manera sustancial las interpretaciones sobre los acuerdos limítrofes y el rol de Chile en el Pacífico y de Argentina en el Atlántico. No obstante, las diferencias reaparecieron y las percepciones de intromisión mutuas encendían discursos belicosos. Ambos gobiernos parecían encaminarse a una colisión que logró ser resuelta a través de los Pactos de Mayo.

Fue a fines de la década de los setenta cuando el conflicto del Beagle adquirió una envergadura tal, que obligó a una mediación urgente de la Santa Sede.<sup>11</sup> Esta mediación Papal, realizada a través del Cardenal Samoré, evitó una guerra que parecía inminente.<sup>12</sup> La crisis en el Cono Sur no encontraba solución en el diálogo, ni siquiera Estados Unidos tenía capacidad de influencia en esta crisis.<sup>13</sup> Finalmente, primó la racionalidad.

El Tratado de Paz y Amistad suscrito el 29 de noviembre de 1984 consta de tres secciones y disposiciones finales, con un total de 19 artículos. El Tratado tiene, además, dos anexos y cuatro cartas geográficas. La primera sección está referida a la paz y amistad y cubre los artículos 1 al 6. La segunda sección está referida a la delimitación marítima y comprende los artículos 7 al 11. La tercera aborda los temas de cooperación económica e integración económica y corresponde a los artículos 12 y 13. Las cláusulas finales van desde el artículo 14 al 17. Los anexos del Tratado son fundamentales. En el primero de ellos se establece el conjunto de normas relativas a los procesos de conciliación y arbitraje para el caso en que no hubiese un acuerdo directo entre las partes. El segundo anexo está referido al Régimen de navegación, practicaje y pilotaje en el Canal de Beagle. El Tratado posee un afinado mecanismo de solución pacífica de las controversias.<sup>14</sup>

Este Tratado marca un hito fundamental en la relación de ambos países y posibilita la aplicación de mecanismos instituciona-

les para la resolución de los problemas que puedan presentarse. El marco institucional reafirma lo operado entre Chile y Argentina desde el siglo XIX, perfeccionándolo. No obstante, es fundamental reafirmar que será la voluntad política de los gobiernos y sus actores la que evitará el tensionar la relación más allá de los procedimientos establecidos. La crisis que dio origen a este Tratado no se produjo por falta de mecanismos institucionales, sino por una contraposición de intereses que se polarizó de tal forma que para resolverlos, el uso de la fuerza apareció como un mecanismo posible para distintos actores. Sólo la racionalidad final permitió evitar la guerra y mantener el cauce histórico de más de 180 años de relaciones pacíficas entre Chile y Argentina.

#### RESOLVIENDO TODOS LOS ASPECTOS PENDIENTES

Con la llegada de Patricio Aylwin a la presidencia de la República en Chile, en 1990, se puso en marcha un proceso de reinserción internacional de país. En el ámbito vecinal se propuso como meta resolver el conjunto de las diferencias que pudiesen afectar los temas de delimitación fronteriza. Esto tenía especial significación con Argentina dada la longitud de la frontera común. Con Perú la frontera fue definida en el Tratado de 1929, que eliminó los temas de delimitación, quedaba por perfeccionar la recepción por parte de Perú de algunas obras en el puerto de Arica, lo que ocurrió al término del gobierno del presidente Frei en 1999. Con Bolivia la frontera fue delimitada con el Tratado de 1904.<sup>15</sup>

Con relación a Argentina, en la primera Cumbre Presidencial de Aylwin/Ménem, del 29 de agosto de 1990, se instruyó a la Comisión Mixta binacional que definiera de manera explícita el conjunto de zonas y puntos en los que existían diferentes interpretaciones sobre el borde fronterizo. El trabajo de la Comisión determinó que existían diferencias en 24 puntos a lo largo de la frontera. La Comisión elaboró un conjunto de acuerdos que fueron perfeccionados hasta proponer una solución a las autoridades en 22 puntos. Los otros dos requerirían compromisos adicionales. Ellos eran los casos de "Laguna del Desierto" y el de "Campos de Hielo".

Las técnicas de declaración diplomáticas desarrolladas por las Cancillerías, a partir de su trabajo profesional, fueron fundamentales en el acuerdo alcanzado en los 22 puntos en los que se obtuvo un acuerdo directo. El tipo de compensación establecido evitó que un país obtuviera “ganancias territoriales” globales a partir de los ajustes puntuales. En cuanto a kilómetros cuadrados, prácticamente no hubo “pérdidas o ganancias para ningún país”. Lo anterior, fue posible porque a su vez el trabajo de las Cancillerías recogió una dimensión de política de Estado, es decir, el desarrollo de acciones y la ejecución de decisiones que buscan satisfacer intereses que van más allá de una administración específica o de un interés político coyuntural. Las capacidades profesionales son esenciales en este tipo de negociación. Es más, la institucionalidad de las mismas es esencial. Asimismo se debe destacar la capacidad para atraer a otras instituciones con sus aportes técnicos respectivos a la solución política-técnica global.

Pese a que tanto en Chile como en Argentina surgieron voces contrarias a los acuerdos que se suscribieron, ambos países lograron avances sustantivos con el arreglo directo, y la decisión judicial en el caso de Laguna del Desierto. En el caso chileno aparecieron importantes críticas respecto del tipo de jueces elegidos, el carácter latinoamericano del tribunal, y la falta de especialización en temas de fronteras.

La ratificación del acuerdo de Campos de Hielo, debió esperar más tiempo y fue necesario efectuar una serie de modificaciones. Sería el presidente Eduardo Frei y el presidente Carlos Ménem, quienes suscribirían este acuerdo y lograrían la ratificación parlamentaria. El senado chileno aprobó por 34 votos a favor y 12 en contra, el Tratado de Campos de Hielo Sur. Esta decisión ratificó el Tratado suscrito por ambos presidentes. Este Tratado se fundamenta en el tradicional principio de las más altas cumbres divisorias de las aguas de la Cordillera de los Andes, para fijar la frontera. Esto significó efectuar una modificación al tratado suscrito en 1991 que estableció una línea poligonal. Con este Tratado, se definieron dos tercios de esta zona. Para el tercio restante se instruyó a la Comisión Binacional de Fronteras y Límites, efectuar el trazado correspondiente.<sup>16</sup>

El papel de los parlamentarios en la ratificación de los tratados internacionales ha sido siempre importante. En el caso de Chile y Argentina, muestra que más allá de la importancia tradicional tuvieron un peso específico, primero cuando ratificaron los acuerdos globales. En esa decisión evidenciaron la voluntad política nacional y estatal de superar las divergencias fronterizas. Sin embargo, en lo referido a Campos de Hielo, en ambos países los parlamentarios de las zonas respectivas reflejaron los intereses locales. Estos intereses exacerbaban las dimensiones territoriales, en cuanto a ganancias o pérdidas netas, o bien ubicaban el tema del acceso de los recursos como proyección futura. Los beneficios del proceso integrador global en las regiones más aisladas no aparecían como una consecuencia inmediata. Ello generaba un mayor margen de negociación para estos parlamentarios en sus respectivos congresos con el gobierno en otras materias. En un sentido contrario, la Comisión Parlamentaria Binacional apuntaba a generar espacios de entendimiento y cooperación, que permitieran superar las dificultades en la ratificación del tratado y satisfacer los intereses locales junto con los intereses nacionales. Ese proceso fue dificultoso en el caso de Campos de Hielo/Hielos Patagónicos. Sin embargo, se alcanzó el acuerdo, el que fue ratificado por ambos parlamentos.

En el campo de la seguridad internacional, vale la pena señalar que los congresos de ambos países, y en especial en su diálogo y coordinación no han sido muy eficaces. Los temas de seguridad internacional poseen una baja prioridad en la agenda parlamentaria y a su vez, tienden a ser concentrados por el poder ejecutivo. Cabe recordar que en ambos países las capacidades legislativas en la actual etapa están disminuidas de lo que eran tradicionalmente. Ello es particularmente evidente en el caso chileno. El establecimiento de un mayor relacionamiento parlamentario del Mercosur, o de instancias bilaterales como la chileno-argentina siguen apareciendo como un área deficitaria en este campo.<sup>17</sup>

Chile y Argentina en la década de los noventa resolvieron sus diferencias de delimitación fronteriza. Lo anterior significa que

ambos países dejaron atrás los temas vinculados al eje soberano territorial como la preocupación principal y el aspecto clave en el relacionamiento. Salir de una política anclada en la delimitación del eje soberano territorial, permitió avanzar muy rápidamente a un nuevo diseño de políticas de fronteras y de ahí, a la definición de políticas de complementación nacional y subregional. En esta dimensión, los aspectos de complementación económica y de coordinación de políticas globales adquieren primacía. Los avances en esta materia permiten progresar hacia un nuevo estadio de interacción y cooperación global.

El cambio político en Chile fue esencial para alcanzar el acuerdo en el eje soberano territorial con Argentina. El restablecimiento de la democracia aparece como un incentivo esencial para alcanzar estos acuerdos. Sin embargo, no es en definitiva el cambio del régimen político lo que permitió el acuerdo,<sup>18</sup> sino un conjunto de condiciones que favorece de manera muy positiva el rápido avance en esta área.

En primer lugar, el fin de la Guerra Fría resituó las visiones geopolíticas y cambió los marcos de referencias globales. En segundo lugar, se estableció un régimen internacional de facto en el contexto occidental que generó reglas de juego específicas, entre las cuales cabe destacar la promoción y defensa de los sistemas democráticos (aunque muchas veces entendidos solamente como ejercicio electoral), la apertura económica y la defensa de los derechos humanos. A ello se agrega una regla esencial: el no uso de la fuerza para la resolución de las diferencias entre los países que conforman occidente. En este sentido, “occidente”, no corresponde a una categoría geográfica sino a un concepto que involucra países de distintos continentes.

En tercer lugar, se puede agregar el interés de los gobiernos civiles por erradicar los temas fronterizos como forma de desmilitarizar y reducir el papel de las fuerzas armadas en esta área y con ello la incidencia colateral en la política doméstica. En cuarto lugar, la coincidencia democrática en el marco de la globalización y de la apertura comercial, obliga a resolver contenciosos que afectan la infraestructura de la integración.

En quinto lugar, podemos destacar que tanto en actores estatales como agentes económicos y en organizaciones de la sociedad civil se destaca el costo de la *no-integración*. Este tema fue gravitante en el caso europeo. En la perspectiva binacional las autoridades visualizaron que el costo de la no-integración se manifestaba en pérdidas de oportunidades como espacio de inversión, en un mayor gasto económico por las dificultades de transacción, en un mayor espacio para presiones del exterior o al menos en pérdida de capacidad negociadora. Mas en definitiva, el costo de la no-integración significaba no transferir los efectos positivos de la integración en función de riesgo país y en cuanto a estabilidad subregional.

Finalmente, las afinidades políticas y personales en diversos niveles de decisión contribuyeron de manera decisiva a consolidar el proceso y a desarrollar una nueva etapa cimentada en la confianza mutua.

#### CRECIENTE INTERDEPENDENCIA

Argentina se ha afianzado como un socio fundamental para Chile. A su vez, la vinculación con Chile le ha permitido a Argentina, un cliente privilegiado en materias energéticas. Las vinculaciones entre ambos países generan nuevas oportunidades en el contexto del Mercosur, así como, en el relacionamiento con otras regiones del mundo.

#### EL COMERCIO RECÍPROCO

Argentina se ha consolidado como un socio comercial clave para Chile y viceversa. En los últimos años Argentina ocupa el tercer lugar de importancia en el comercio exterior de Chile. El comercio recíproco en el año 2000, alcanzó una cifra superior a los tres mil millones de dólares. De esta manera, Argentina representa prácticamente un 10 por ciento del intercambio efectuado por Chile en los primeros diez meses del año 2000. Cabe señalar que Brasil también ocupa un lugar destacado en el comercio exterior de Chile, por lo que la vinculación con los dos principales países del Mercosur posee una creciente importancia. De hecho, el comercio con Argentina y Brasil es inferior al

que Chile mantiene con Estados Unidos, que alcanzó, en los diez primeros meses del año 2000, un 18 por ciento.

INTERCAMBIO GLOBAL CON LOS DIEZ PRINCIPALES  
SOCIOS COMERCIALES DE CHILE

País	1998			1999		
	Export.	Import.	Interc.	Export.	Import.	Interc.
Estados Unidos	2.625,1	4.025,8	6.650,9	3.131,6	3.025,1	6.156,7
Japón	2.066,4	994,6	3.061,1	2.360,1	636,0	2.996,1
Argentina	734,0	1.900,5	2.634,5	726,8	2.023,6	2.750,4
Brasil	810,8	1.092,3	1.903,1	699,8	968,6	1.668,4
Reino Unido	1.173,7	256,3	1.430,0	1.096,0	182,2	1.278,2
China	586,3	760,7	1.347,0	567,2	709,7	1.276,9
México	504,8	849,9	1.354,7	634,1	578,8	1.212,9
Alemania	562,6	811,7	1.374,3	579,1	627,0	1.206,1
Italia	672,9	680,1	1.353,0	655,4	514,9	1.170,3
Corea del Sur	405,5	545,1	950,6	702,5	405,3	1.107,8
Total	15.076,5	18.779,0	33.855,5	16.256,1	15.143,6	31.399,7

Fuente: Banco Central de Chile (2000). *Indicadores de Comercio Exterior*, octubre, pp. 1.770 y 1.810.

A lo largo de los últimos años esta tendencia se ha mantenido. Si consideramos en forma separada los destinos de las exportaciones con relación al origen de las importaciones, encontramos que Argentina se ubica en el sexto lugar con relación a las exportaciones, y en segundo lugar como país origen de las importaciones. Estados Unidos es el país que ocupa el primer lugar en ambos rubros, seguido por Japón. En el caso de los países europeos, el Reino Unido y Alemania son los dos principales socios comerciales en esa región. En el caso asiático, Corea del Sur y China se ubican también entre los diez primeros socios comerciales de Chile.

PRINCIPALES PAÍSES DE DESTINO DE LOS EMBARQUES DE  
EXPORTACIÓN DE CHILE (MILLONES DE DÓLARES FOB)

País	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Estados Unidos	2,059.40	2,330.30	2,592.40	2,698.90	2,625.10	3,131.60
Japón	2,062.60	2,806.80	2,502.80	2,574.20	2,066.40	2,360.10
Reino Unido	532.00	1,029.40	925.50	1,041.50	1,173.70	1,096.00
Brasil	618.10	1,048.10	921.80	937.70	810.80	699.80
Corea del Sur	597.20	873.20	869.70	966.10	405.50	702.50
Argentina	636.80	585.00	701.80	779.80	734.00	726.80
Alemania	608.60	803.70	750.50	713.80	562.60	579.10

Fuente: Banco Central de Chile (2000). *Indicadores de Comercio Exterior*, octubre, pp. 1.770 y 1.810.

PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN DE LAS  
IMPORTACIONES DE CHILE (MILLONES DE DÓLARES CIF)

País	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Estados Unidos	2,637.9	3,792.9	4,109.5	4,332.5	4,025.8	3,025.1
Argentina	954.7	1,384.5	1,634.2	1,837.2	1,900.5	2,023.6
Brasil	999.8	1,194.7	1,065.7	1,242.8	1,092.3	968.6
Japón	1,007.1	1,013.0	949.7	1,054.4	994.6	636.0
México	350.5	600.6	927.2	1,076.2	849.9	578.8
Alemania	263.7	789.7	730.0	843.6	811.7	627.0
China	363.0	498.5	635.9	721.2	760.7	709.7

Fuente: Banco Central de Chile (2000). *Indicadores de Comercio Exterior*, octubre, pp. 1.770 y 1.810.

Con relación a los productos que Chile exporta a Argentina, una cantidad importante se concentra en productos minerales y celulosa. Cabe destacar que a los países del Mercosur es donde se dirigen los productos con mayor grado de elaboración.

Con relación a las importaciones el petróleo y el gas natural se ubican en los principales rubros que Argentina exporta a Chile.

PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A ARGENTINA  
(MILES DE DÓLARES FOB)

Producto	1998	1999	Ene-junio 00
Cátodos y secciones de cátodo de cobre	57.332	41.000	26.779
Papel prensa en bobinas o en hojas	16.692	23.945	12.378
Cajas de cambio de vehículos automóviles	45.773	24.491	10.404
Los demás diarios y publicaciones periodo	16.917	13.668	7.065
Bolas y artículos similares para molinos	14.198	3.646	6.502
Exportaciones de servicios	21.612	19.501	6.297
Semillas de girasol incluso quebrantada	3.557	6.027	5.654
Los demás papeles y cartones multicapas	3.883	10.081	5.460
Pasta química de coníferas, semiblanquea	6.547	11.323	4.903
Metanol	9.142	5.518	4.901
Vehículos con capacidad de carga útil	22.845	35.837	86.000
Total país	734.048	726.776	328.914

Fuente: Banco Central de Chile (2000). *Indicadores de Comercio Exterior*, junio, p. 1.143.

PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS DESDE ARGENTINA  
(MILES DE DÓLARES CIF)

Producto	1998	1999	Ene-junio 00
Aceites crudos de petróleo o de minerales	531.911	671.501	548.974
Gas natural	119.966	204.555	131.168
Gasolina para otros usos	24.554	33.285	52.928
Los demás maíces, excepto para siembra	74.112	83.159	35.721
Carne de bovino deshuesada	69.517	68.676	25.024
Tortas y demás residuos sólidos	24.386	27.192	23.648
Los demás trigos y morcajo y tranquillón	19.876	16.094	15.773
Paneles, toallas y tampones higiénicos	9.922	25.725	14.356
Aleaciones de aluminio en bruto	17.809	12.434	14.114
Propano, licuado	9.298	12.082	12.074
Total país	1.900.547	2.023.621	1.349.677

Fuente: Banco Central de Chile (2000). *Indicadores de Comercio Exterior*, junio, p. 1.143.

### INTERCONEXIÓN ENERGÉTICA<sup>19</sup>

La integración energética se ha desarrollado muy rápidamente y con un gran éxito a cargo del sector privado. Desde la perspectiva política-estratégica, así como desde la percepción empresarial es sorprendente que en un corto período de cuatro años se hayan construido más de 3,200 kilómetros de gasoductos con una inversión superior a los 1,100 millones de dólares anuales. El impulso de esta vinculación energética ha estado en manos del sector privado.

En el Acuerdo de Complementación Económica suscrito en 1991, y ratificado en 1995, se incluyeron protocolos que posibilitaron la interconexión de gas, el suministro de gas natural, lo que se ampliaría en 1997 a la posibilidad de interconexión y suministro eléctrico. Al amparo de las normas fijadas en el Acuerdo de Complementación Económica no. 16, se han construido y se

encuentran en operación cinco gasoductos, un oleoducto y un proyecto de interconexión eléctrica en marcha, desde 1999.

El desarrollo económico en el Cono Sur muestra una creciente demanda de energía. Este supera el cinco por ciento anual. Lo anterior se traduce en un incentivo específico y de gran envergadura para la inversión externa. Brasil y Chile son países con alta demanda energética. Argentina y Bolivia tienen capacidades para satisfacer dicha demanda, esto posibilita procesos de complementación de gran impacto.

La vinculación energética chileno-argentina, dejó de ser una relación considerada estratégica en lo militar, y pasó a conformar un elemento estratégico en el proceso de creciente integración, complementación e interdependencia. De esta forma, Argentina se transformó en el principal proveedor energético de Chile. A su vez, Chile compró inicialmente empresas eléctricas en Argentina y tuvo a su cargo las tareas de producción y distribución. Esta inversión originalmente chilena, efectuada por ENDESA y ENERSIS, se transformó en inversión internacional con un control mayoritario del capital español, a través de ENDESA España. Una situación similar ocurre respecto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF Argentina), cuyos activos fueron comprados por REPSOL España. YPF es la responsable del funcionamiento de los gasoductos.

El volumen de exportación alcanza una cifra de 15 mil metros cúbicos diarios de petróleo, y una cifra superior a los 30 millones de metros cúbicos de gas. La vinculación energética muestra el nivel de complementación en áreas que aparecían como de alta sensibilidad cuando se priorizaban las perspectivas autárquicas o se desarrollaban visiones geopolíticas autorreferentes. El éxito de la integración energética se evidencia en el éxito en la construcción de confianza bilateral. Esta es la que posibilita la atracción de inversión internacional para estos mega-proyectos energéticos. Vinculados a estas obras de infraestructura se encuentran capitales canadienses, estadounidenses, belgas, españoles, franceses, además de capitales nacionales de los países del Cono Sur.

### EL TRATADO MINERO

El protocolo número 3 del Acuerdo de Complementación Económica no. 16, suscrito el 2 de agosto de 1991, buscó fomentar la cooperación e integración minera entre ambos países. Argentina y Chile suscribieron, por medio de una declaración presidencial en abril de 1996, en Buenos Aires, un acuerdo que estableció las bases de un tratado de integración y complementación minera entre Chile y Argentina. El tratado fue suscrito el día 29 de diciembre de 1998. Luego de un intenso debate parlamentario fue aprobado por el Parlamento chileno. En el mes de julio de 2001 se constituyó la comisión de administración del Tratado. Con ello se puso en marcha el Acuerdo. Es "una nueva modalidad de cooperación entre Argentina y Chile y un ejemplo para otros países" señaló en el acto de constitución de la Comisión el Subsecretario de Relaciones Exteriores.<sup>20</sup>

### CORREDORES BIOCEÁNICOS

El Plan Maestro de Pasos ha incrementado las vías de comunicación bilaterales entre las distintas regiones. Ello ha influido de manera determinante en que la interconexión vaya más allá de los dos países y tenga en la subregión un efecto amplificador del comercio. Estos canales de comunicación llevan la producción local al mundo. Los corredores de transporte y comercio internacional posibilitan la apertura de nuevos negocios. Son los llamados corredores bioceánicos.

Estos corredores vinculan a puertos de Brasil con puertos chilenos que miran hacia el Asia-Pacífico. La producción del interior de Brasil, de Paraguay y de Bolivia, encuentra un canal para su comercialización en los países del Asia-Pacífico a través de estos corredores internacionales. Hay varios de ellos funcionando, en particular, los que vinculan a puertos argentinos-chilenos. Y también, al corredor norte que liga a los puertos de Antofagasta, Iquique y Arica con Santos en Brasil. Son redes viales y en algunos casos también se proyectan redes ferroviarias. Estos canales de transporte internacional se incrementarán en el futuro aumentando la interdependencia.<sup>21</sup>

## PERCEPCIONES DE RIESGOS COMPARTIDOS

La estabilidad regional fundada en el desarrollo de sistemas políticos democráticos, constituye un área de preocupación e interés común de ambos países. Las percepciones y las claves de comprensión sobre el impacto que posee el fin de la Guerra Fría y el proceso de globalización, se expresan de manera bastante clara en ambos libros de defensa. Junto con la evaluación de los cambios en el sistema internacional, también en estos documentos se destacan las continuidades en el relacionamiento y en las definiciones que inciden en el grado de estabilidad percibido por ambos países.

Como producto del nuevo relacionamiento político-estratégico en la década de los noventa, y en especial, la solución del conjunto de contenciosos vinculados al eje soberano territorial, la percepción de la materialización y desarrollo de amenazas de carácter vecinal, disminuyó hasta prácticamente hacerse nula. El discurso de ambos países enfatiza esta perspectiva. Más aún, cuando se impulsan y desarrollan acciones cooperativas en el ámbito del relacionamiento castrense y de los Ministerios de Defensa.

El conjunto de políticas impulsadas en materias de defensa y seguridad internacional por ambos países, ha posibilitado un alto grado de transparencia. Ello se manifiesta en un menor nivel de riesgo sobre las percepciones de amenaza por cada país. El desarrollo de una política de transparencia consistente, se ha materializado en acciones específicas:

- a) La producción y publicación de libros de defensa nacionales.<sup>22</sup> Estos buscan transparentar y definir los ámbitos de acción y las principales orientaciones de la política de defensa y del uso de la fuerza.<sup>23</sup>
- b) La formalización y la ejecución sistemática de medidas de confianza mutua de carácter militar, han posibilitado un más alto nivel de conocimiento y generado un ámbito propicio para el desarrollo de la confianza.

- c) La solicitud efectuada a CEPAL para elaborar una metodología estandarizada que posibilite el análisis comparado del gasto militar, asegura un grado sustancial de transparencia en los temas más sensibles.
- d) Desarrollo de actividades de cooperación militar. Control de los estrechos, rescate y otras. A ellos se agrega la construcción de buques para las armadas.

Conjuntamente, con los elementos anteriores, ambos países han coordinado acciones en el ámbito de la estabilidad regional. Particular importancia posee la Declaración del Mercosur como Zona de Paz, y la acción en terreno de fuerzas militares argentinas y chilenas en el conflicto entre Ecuador y Perú como países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, junto con Brasil y Estados Unidos. La Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE) constituyó un éxito de acción de prevención de escalonamiento de un conflicto regional.<sup>24</sup>

Argentina y Chile han contribuido de manera significativa a que América Latina y el Caribe se constituyan en una zona de paz. En este sentido, se debe destacar la voluntad política de desnuclearización, la que se hizo efectiva a través de la suscripción del Tratado de Tlatelolco y la suscripción y ratificación del TNP a mediados de los años noventa. De igual forma, ambos países impulsaron la suscripción de la Declaración de Mendoza que prohíbe las armas de destrucción masiva, tanto químicas como biológicas. Así también, ambos son signatarios del Tratado de Ottawa, que proscribire las minas antipersonales.

Con relación a la seguridad internacional global, ambos países contribuyen a la estabilidad y al rol que en este campo desarrolla Naciones Unidas. Ambos participan en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz. En este tema, Argentina ha tenido un papel destacado a lo largo de los años noventa.

#### LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA

Considerando las recurrentes tensiones fronterizas, lo predecible es que se repitan estableciendo un patrón de relación de

alta desconfianza, amenazas y celos. Romper con ese futuro predecible y generar un nuevo patrón de relación cimentado en la asociación, es lo que las medidas de confianza mutua posibilitan como instrumento. En el debate sobre amplitud o restricción del concepto de medidas de fomento de la confianza, privilegiamos la focalización. Estimamos que el uso de las medidas de confianza mutua debe estar radicado principalmente en el ámbito de la defensa. La construcción de confianza en otros ámbitos es responsabilidad de la política, la diplomacia, la economía y otras relaciones.

Las medidas de confianza mutua son un tema central de la diplomacia preventiva.<sup>25</sup> Su desarrollo posibilitará establecer un proceso acumulativo de transparencia que se traducirá en la generación de Acuerdos de Seguridad con énfasis en los aspectos cooperativos, en el Hemisferio. Su aplicación efectiva dará lugar al desarrollo de un código de conducta que materializará por medio de acciones específicas la búsqueda de estabilidad y paz en esta región.<sup>26</sup>

Las medidas de confianza mutua tratan de conferir estabilidad a las relaciones. Establecen un proceso por medio del cual se da satisfacción concreta a los compromisos que se deben materializar en el futuro. Las medidas de confianza mutua buscan cambiar una historia de desconfianza que implica un alto grado de riesgo, por una situación, en la cual, sobre la base de acciones que evaluamos generamos respuestas que llevan a la estabilidad y luego a la distensión. Las medidas de confianza mutua persiguen romper la historia de desconfianza que caracteriza los vínculos entre los países de la región. Si nos quedamos con una mirada en el pasado no tenemos opciones para el futuro. Si sólo confiamos en las declaraciones ponemos el futuro en una acción de fe. Si desarrollamos esas medidas, como parte de un proceso de creación de un clima de confianza, podremos interactuar de manera más transparente y predecible. Posibilitarán un mayor espacio para la diplomacia y la política. Las medidas de confianza mutua generan garantías. Ahí radica la diferencia entre fe y confianza. Con base en las garantías podremos establecer un patrón objetivo de evaluación, independientemente

de nuestra fe en el grado de cumplimiento con el que iniciamos el proceso.

Las medidas de confianza mutua son acciones bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y de conflicto. Contribuyen a la comunicación entre los actores. Crean una atmósfera propicia para establecer un marco de entendimiento que objetivice las percepciones de amenaza inmediata y eviten riesgos y elementos de sorpresa. Las medidas de confianza mutua presuponen la existencia de diferencias de intereses y baja confianza en las relaciones, pero a la vez, presuponen voluntad de evitar el enfrentamiento. Su aplicación es fundamental cuando las diferencias pudiesen expresarse por medio del uso de instrumentos de fuerza. En esa situación un error de interpretación desencadena un conflicto no deseado.

Las medidas de confianza mutua son acciones con una vinculación de reciprocidad necesaria, no necesariamente equivalente, pero sí paralela en el tiempo. Una rápida secuencia temporal producirá un efecto de progresividad y verificación, simultáneamente. Un paso es seguido por otro, siempre y cuando la contraparte esté cumpliendo con el compromiso recíproco.

Diez características contribuyen a perfilar de manera más clara a este instrumento de la seguridad internacional: 1) transparencia y apertura; 2) predictibilidad; 3) reciprocidad y equivalencia; 4) mejoramiento de la comunicación; 5) estabilizar y proyectar las relaciones; 6) factibilidad y realismo en la ejecución; 7) coherencia con otras políticas; 8) verificables; 9) contar con soporte social; y, 10) diferenciación bilateral, subregional o multilateral.<sup>27</sup>

Si hay compromisos sólidos en lo diplomático, un clima general de confianza y cooperación, se estructurará un sistema de medidas de confianza mutua verificable en el sector defensa; se generarán espacios para establecer medidas de control y limitación de armamentos, en áreas definidas concertadamente.

Las medidas de confianza mutua no son medidas de control de armamentos. Tampoco son medidas de limitación de armamentos, ni constituyen medidas de desarme. Aunque el desarrollo de las medidas de confianza mutua pueda formar parte de un proceso que incluya medidas de esas características. Es difícil pensar que puedan desarrollarse medidas de control y limitación de armamentos y más aún de desarme, en ausencia de un contexto de confianza, en donde se focalizan y usan las medidas de confianza mutua.<sup>28</sup> La confianza crea confianza. La confianza potencia la cooperación.

## CLIMA DE COOPERACIÓN GLOBAL Y MECANISMOS INSTITUCIONALES

A lo largo de la década de los años noventa, se establecieron las bases y se desarrollaron sólidos mecanismos de diálogo y cooperación bilateral. Estos abordan las más diversas áreas.<sup>29</sup> Avances sustantivos se manifiestan en economía, fronteras, diálogo político, acuerdos de seguridad.

### LAS CUMBRES PRESIDENCIALES

Se ha establecido un clima global de cooperación. A su vez, se ha establecido un marco institucional en el cual, los encuentros presidenciales anuales se ubican en la cúspide. Estas cumbres anuales revisan el conjunto de la agenda bilateral así como los principales temas de la agenda internacional que afectan a ambos países. De allí, surgen decisiones e instrucciones para los agentes estatales y recomendaciones para los actores privados.

Los presidentes han cumplido una función sustantiva en la conformación del nuevo clima de cooperación y en el establecimiento de marcos institucionales que hicieron rutina el diálogo, que ha posibilitado la transparencia, el reconocimiento de intereses compartidos y el desarrollo de mecanismos de cooperación.

El establecimiento de este marco jerárquico institucional provee una organicidad fundamental para el funcionamiento de los regímenes internacionales que se han ido estableciendo. A su vez, establece una red de vinculación que permite abordar las diferencias y encontrar caminos de solución de mutuo beneficio. Cada encuentro presidencial ha producido una declaración conjunta sustantiva, que aborda los temas cruciales de la relación bilateral y señala derroteros para actuar en el sistema regional e internacional.

A lo largo de la década de los noventa y como producto del proceso de creciente interacción se crearon nuevas instancias de interlocución y decisión política, que posibilitan el funcionamiento y coordinación de los regímenes internacionales bilaterales funcionales establecidos. Entre estos se destacan tres:

- a) El Mecanismo Permanente de Consultas y Coordinación Política de Alto Nivel entre los Ministerios de Relaciones Exteriores.
- b) La Reunión 2 + 2. Corresponde al encuentro regular de los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países.
- c) El Comité Permanente de Seguridad argentino-chileno (COMPERSEG).

En cada una de estas instancias se genera un conjunto de normativas que ha hecho posible el salto cualitativo de la cooperación entre ambos países. El mecanismo permanente de consulta y coordinación política de alto nivel permite por la vía de las cancillerías concordar de manera cotidiana el posicionamiento de los países de los más diversos temas de la agenda internacional.

#### LAS REUNIONES DE MINISTROS DE DEFENSA Y CANCELLERES

La Reunión 2 + 2 ubica el diálogo al más alto nivel en lo referido a los temas de seguridad internacional y defensa. Esta reunión congrega a los Ministros de Defensa y a los Cancilleres de

ambos países. En el contexto del desarrollo de los mecanismos institucionales, esta instancia aparece como el organismo que dirige y orienta las labores del COMPERSEG, y a su vez, recibe los lineamientos y la visión de futuro desde las Cumbres Presidenciales Bilaterales.

Este mecanismo del 2 + 2, tuvo un primer encuentro el 17 de julio de 1997, en el balneario de Zapallar, Chile, donde se efectuó una reunión de gran trascendencia. En esa oportunidad, los ministros Edmundo Pérez Yoma y José Miguel Insulza, Ministro de Defensa y de Relaciones Exteriores de Chile con sus contrapartes de Argentina, Jorge Domínguez y Guido Di Tella, respectivamente, desarrollaron un diálogo sin agenda. Efectuaron una evaluación global de los vínculos bilaterales y la situación regional y mundial. Del encuentro surgieron consensos significativos que se expresaron en un mayor impulso de las medidas de confianza mutua de carácter bilateral entre ambos países.

El segundo encuentro se realizó el 11 de junio de 1998, en Campo de Mayo, Argentina. Los ministros además de destacar la importancia del COMPERSEG, encomendaron a esta instancia el seguimiento de la ejecución de las propuestas establecidas en el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas, en lo referido a materias de seguridad y defensa; así como a los aspectos referidos a las dos reuniones regionales sobre medidas de confianza mutua.

Destacaron la importancia de la Convención de Ottawa y apoyaron las labores de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Acordaron coordinar posiciones en la III Conferencia de Ministros de Defensa, y reiteraron el interés en establecer una metodología para calcular de manera estandarizada el gasto militar. Tarea encomendada a CEPAL. Uno de los aspectos más destacados por la prensa fue el referido a los ejercicios militares combinados. El canciller Di Tella, destacó que el diálogo franco y este tipo de medidas son lo que contribuye a la generación de confianza.<sup>30</sup>

El tercer encuentro entre los Ministros de Defensa y los Cancilleres, se desarrolló en Chile, nuevamente en el balneario de Zapallar, el 18 de mayo de 1999. Entre los aspectos destacados se resaltó la concordancia de ambos países respecto de no aceptar la intromisión de la justicia de terceros Estados en cuestiones judiciales domésticas, en referencia al caso Pinochet.

El canciller Di Tella, destacó que “nos encontramos en estos momentos en las mejores relaciones de toda la historia”.<sup>31</sup> La agenda abordó grandes temas de carácter estratégico:

- a) El examen de políticas de cooperación en materias militares y de seguridad.
- b) Profundización de la integración, en especial, la energética.

En lo relativo a la defensa, se destacaron la evaluación de los ejercicios militares combinados de las fuerzas armadas, la explicitación de las políticas de defensa y el avance de la integración en las regiones.

El cuarto encuentro está fijado para el segundo semestre de 2001.<sup>32</sup> El tema principal que se abordará en este encuentro de Ministros de Defensa y Cancilleres, será el análisis de la metodología propuesta por CEPAL para la comparación de los gastos militares. Lo anterior, permitirá una homologación que contribuirá a una mayor transparencia.

El documento preparado por CEPAL<sup>33</sup> establece tres renglones fundamentales, que posibilitan la comparación:

- 1) Se analizan los flujos monetarios anuales y no los pasivos existentes.
- 2) Se excluirán los montos destinados a seguridad interna, destinados a los policías, y

- 3) Se analizarán cuatro niveles de gastos:
- a) Fondos correspondientes a las leyes de presupuestos.
  - b) Recursos especiales.
  - c) Gastos por pago de pensiones del sector fuerzas armadas.
  - d) Fondos de la industria e investigación militar.

#### EL COMITÉ PERMANENTE DE SEGURIDAD ARGENTINO-CHILENO

La generación de un orden subregional que contribuya a su vez al orden global, es clave para el desarrollo y el crecimiento nacional. Alcanzar este orden significa reconocer que existen intereses diferenciados y que esta diferenciación genera percepciones de desconfianza que incluso pueden expresarse en percepciones de amenaza. Estas pueden configurar determinadas hipótesis de conflicto, cuya probabilidad de expresión poseen un alto grado de variación, según sean las diversas circunstancias presentes en cada coyuntura y como se exprese en ellas la voluntad política de los actores centrales. La superación de esta situación no consiste en diseñar un modelo ideal en el cual desaparezca el conflicto, sino por el contrario, a partir de la diferenciación de intereses, poder diseñar mecanismos que permitan equilibrarlo por la construcción de una trama de intereses cooperativos, por el diseño de mecanismos de diálogo y comunicación, por la creación de mecanismos de prevención. Todo ello en un marco en el cual la disuasión y el poder militar en última instancia, constituyen el telón de fondo de la estatalidad y la capacidad de decisión soberana de los actores estatales.

Construir mecanismos de regulación y articulación internacionales es, por lo tanto, una expresión del carácter soberano de los Estados. La eficiencia de los resultados de los regímenes internacionales y el grado de formalización institucional dependerá directamente de la voluntad política de los Estados que le dan vida.

Es en este marco que se debe entender la conformación del Comité Permanente de Seguridad entre Chile y Argentina, que institucionalizó las relaciones en este ámbito en 1995.

Con el fin de abordar los temas de seguridad y defensa que son de interés común entre Chile y Argentina y en el marco del ciclo de cooperación abierto en 1991, se suscribió un "*Memorándum de Entendimiento entre la República de Chile y la República de Argentina para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materias de Seguridad de Interés Mutuo*". Este Memorándum fue firmado el 8 de noviembre de 1995 en el Salón Rojo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Su suscripción dio mayor realce al posicionamiento de Chile y Argentina en la Conferencia Regional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad de la Organización de Estados Americanos, que se efectuó en Santiago, los días 8 al 10 de noviembre de 1995.

El Memorándum de Entendimiento fue suscrito por los Subsecretarios de Relaciones Exteriores de Chile y Argentina, Sr. Mario Fernández y Fernando Petrella, respectivamente. También fue rubricado por el Subsecretario de Marina de Chile, Sr. Pablo Cabrera y por el Subsecretario de Política y Estrategia de Argentina, Sr. Ricardo Lagorio.

#### EL CONTENIDO DEL ACUERDO

El Memorándum consta de dos secciones. Una primera en la cual ambos gobiernos destacan los principios de orden general sobre los cuales estructuran sus relaciones y orientan sus acciones. La segunda corresponde a la parte resolutive y consta de cinco artículos.

Las autoridades de ambos países declararon estar convencidas de que la intensificación del entendimiento y la cooperación en materias de seguridad contribuirá significativamente a la cooperación entre ambos países. Así también ambos gobiernos se declararon resueltos a fortalecer aún más la solidaridad y confianza mutua, como factores fundamentales de los naturales anhelos de paz de los pueblos de Argentina y Chile. En este contexto, decidieron la creación de un mecanismo permanente de entendimiento.

En la parte resolutive se indica textualmente:

“1. Crear un Comité Permanente de Seguridad que tendrá por propósito establecer una agenda de trabajo que permita profundizar la cooperación entre la Argentina y Chile en materias de seguridad”. (...)

“5. Será objetivo del Comité avanzar en la aplicación de medidas para profundizar la cooperación entre la Argentina y Chile en materias de seguridad de interés mutuo, entre otras:

a. El fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa.

b. Una expedita y oportuna información de las maniobras militares que las partes acuerden sean notificadas previamente incentivando la participación de observadores.

c. La promoción de una actividad académica que fortalezca la cooperación entre ambos países en materia de seguridad”.

En la implementación y puesta en marcha de este mecanismo, es esencial tener presente los criterios que caracterizan las medidas de fomento de la confianza y la seguridad para focalizar efectivamente aquellos aspectos que permitan mejorar el conocimiento mutuo y reducir los puntos de tensión potencial posibilitando una más eficiente disuasión en el ámbito global, sin un encadenamiento directo a situaciones menores o tensiones puntuales. El desarrollo de la comunicación con este marco global permite generar alternativas en situaciones de eventuales crisis, limitándolas en su alcance y magnitud.

En resumen, el *Mecanismo* instituido constituye un espacio de diálogo político-estratégico, que orienta a las instancias regulares de relación, que son las que negocian acuerdos y los perfeccionan. Es esencialmente un instrumento para monitorear la

relación de seguridad, y como tal es una instancia formal dentro del catálogo de medidas de confianza mutua.

#### LA CONSTITUCIÓN DEL MECANISMO

La primera reunión del Comité se efectuó en el mes de mayo de 1996. El significado de esta reunión quedó realzado por la importancia que el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle y el presidente Carlos Ménem le otorgaron durante la Cumbre Presidencial del mes de abril de 1996. En efecto, en esa oportunidad y en la declaración suscrita, se señala:

“Los dos Jefes de Estado renovaron su compromiso en favor de una concepción regional de la seguridad que, erigida sobre la confianza mutua, apuntó a la cooperación y la integración. Dentro de dicha dimensión, subrayaron la importancia tanto de la Conferencia Regional sobre Medidas para el Fomento de la Confianza Mutua, celebrada en Santiago, Chile, en noviembre de 1995 como de la Conferencia de Ministros de Defensa del continente, que tendrá lugar en San Carlos de Bariloche durante octubre venidero.

Los presidentes comprometieron a sus gobiernos a desplegar esfuerzos para la pronta y eficaz implementación de la Declaración de Santiago sobre medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad. En tal contexto, destacaron la importancia del Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Seguridad Mutua suscrito en Santiago el 8 de noviembre de 1995, el que ha institucionalizado un mecanismo regular de consulta y coordinación sobre temas de seguridad internacional y defensa civil bilateral. Consecuentemente, se congratularon ante la celebración en Buenos Aires de la primera reunión del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno, el próximo 7 de mayo”.<sup>34</sup>

Esta Cumbre presidencial posibilitó un nuevo clima de relación bilateral, constató un incremento en la cooperación y se buscó construir nuevas oportunidades para la complementación mu-

tua. Los presidentes reiteraron la necesidad de resolver el conjunto de las cuestiones limítrofes para lo cual insistieron en la necesidad de ratificar el tratado de límites suscrito para definir el área de Campos de Hielo.

En la ciudad de Buenos Aires se desarrolló la reunión constitutiva del Comité Permanente Chileno-Argentino. Dada la trascendencia de la reunión, estuvieron presentes en el acto de apertura los ministros de Defensa de Argentina y Chile, Oscar Camilión y Edmundo Pérez Yoma, respectivamente. Ambos destacaron en sus intervenciones que la constitución de este Comité y que la reunión que presidían “se enmarca en un proceso de creciente acercamiento entre ambos países, basado en las coincidencias existentes en materia de seguridad internacional, siendo su propósito la consulta, coordinación y seguimiento de acciones en esta materia”.<sup>35</sup>

En esta reunión se establecieron las normas de procedimiento referidas a la organización y seguimiento, conformación de la agenda y las actas. Desde el punto de vista sustantivo se destacó la necesidad de contar con un relevamiento y diagnóstico actualizado de los mecanismos existentes entre ambos países en materias de seguridad y defensa. También se señaló la necesidad de contar con una perspectiva global de las vastas actividades académicas que tanto en el ámbito oficial y privado se desarrollan sobre esta temática.

#### EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DEL COMPERSEG

Entre 1995 y el 2001, se han desarrollado diez reuniones ordinarias del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno. Estos encuentros rutinarios han posibilitado pasar revista a los principales temas de la seguridad internacional y han permitido generar iniciativas en diversos ámbitos, en particular, en lo referido a las Medidas de Confianza Mutua y a la coordinación de políticas referidas a cuestiones de seguridad internacional.

El siguiente cuadro muestra el ciclo de reuniones desarrollado en el período 1995 a 2001.

## REUNIONES COMPERSEG- 1995 A 2001

Reunión	Fecha	Lugar	Temas principales
I	May-96	Buenos Aires	Constitución del mecanismo.
II	Dic-96	Santiago	Listado de Medidas de Confianza Mutua.
III	Ago-97	Buenos Aires	Ejercicios militares combinados.
IV	Nov-97	Santiago	Coordinación de posiciones internacionales en morteros de MCMYS y en la MOMEPE y sobre la Convención de Ottawa.
V	Jul-98	Buenos Aires	Consolidación de Acuerdos. Solicitud explicatoria a CEPAL sobre metodología del gasto militar.
VI	Dic-98	Santiago	Destacaron coordinación en Reunión de Defensa de Cartagena. Se conoció aceptación de CEPAL sobre metodología del gasto militar.
VII	Jul-99	Buenos Aires	Avances en coordinación e intercambio científico y técnico.
VIII		Buenos Aires	Revisan la agenda. Coordinación en consultas sobre Reunión de la Defensa de Manaos.
IX	Dic-00	Santiago	Evaluación seguridad regional. Se aprobó acuerdo en cooperación técnica y científica de defensa.
X	Jul-01	Buenos Aires	Revisión metodología gasto militar elaborada por CEPAL.

Las diez reuniones efectuadas por el Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino (COMPERSEG), han permitido en sus cinco años de existencia avanzar en el conocimiento mutuo, en el establecimiento de medidas de transparencia y en la ejecución de un conjunto de medidas prácticas tendientes a incrementar la confianza mutua en el terreno de la seguridad y la defensa. En este sentido, un importante papel le ha correspondido a los ejercicios militares combinados. A ello se suman, los encuentros regulares entre los Estados Mayores. De igual forma, un sinnúmero de actividades académicas, muchas de ellas impulsadas por FLACSO-Chile han contribuido al abordaje de temáticas específicas que posibilitan un diálogo más amplio y la conformación de percepciones comunes en diversas áreas como base de los procesos de interlocución posterior entre las autoridades políticas.<sup>36</sup> Sin lugar a duda, el diálogo político regular en el ámbito de la defensa ha generado un clima propicio para avanzar hacia medidas más amplias de coordinación entre ambos países en el terreno de la seguridad internacional, la defensa y la cooperación militar.

CHILE-ARGENTINA: MEDIDAS MILITARES  
DE CONFIANZA MUTUA 1990-2001

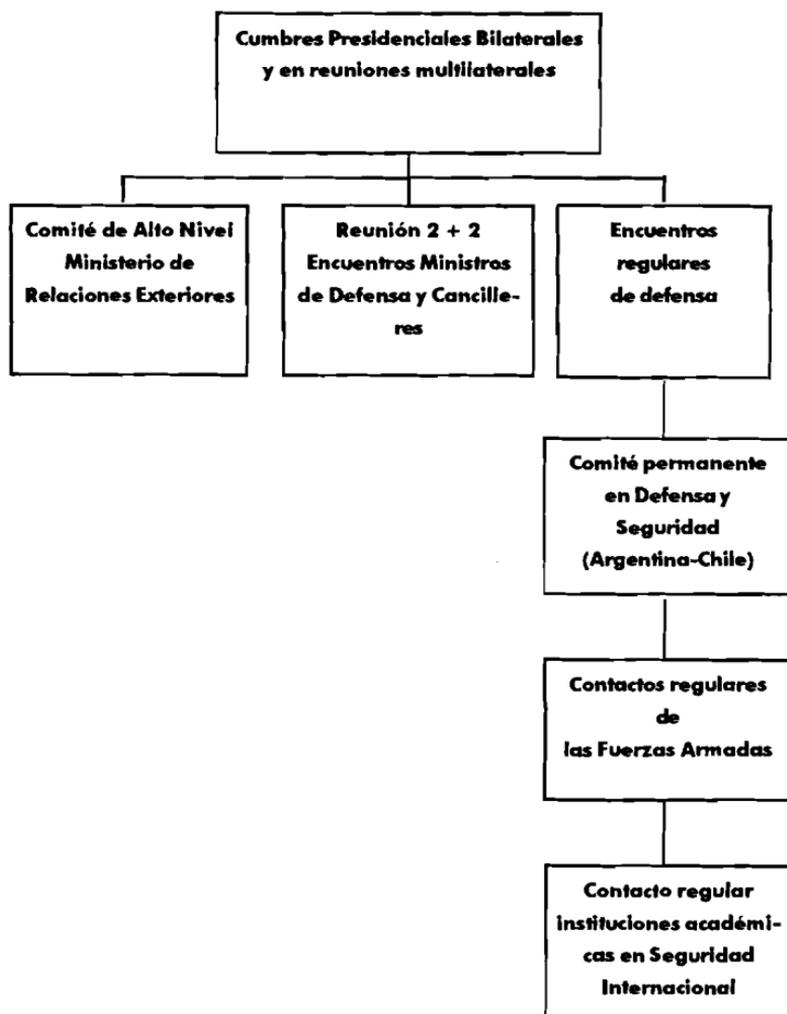
AÑO	ACTORES	ACCIONES
1990	Armadas	- Reunión bilateral Armadas (Punta Arenas 05/90).
1991	Minist. de Defensa	- Visita ministro de Defensa argentino a Chile (04/91).
	Fuerzas Armadas	- Delegación FF.AA. argentinas visitan Chile actos tragedia Alpatocal (07/91).
	Fuerzas Aéreas	- Visita delegación FACH a Córdoba (8/91).
	Ejércitos	- Visita oficiales Ejército argentino a Punta Arenas (09/91).
	Gobierno	- Visita delegación argentina por actos de independencia chilena (09/91).
1992	Armadas	- Diálogo bilateral armadas (Ushuaia 05/92).
		- Encuentro anual de armadas (Valparaíso 11/92).
	Cdtes. en Jefe	- Encuentro Cdtes. en Jefe fuerzas aéreas (Mendoza 06/93).
	Gobierno	- Participación argentina en FIDAE'92 (3/92).
	Fuerzas Armadas	- Visita a Chile del Jefe de Estado Mayor de Defensa (09/92).
	Gobierno	- Visita delegación argentina a actos de independencia de Chile (09/92).
	Cdtes. en Jefe	- Visita del Cmdte. en Jefe Ejército de Chile a Argentina (09/92).
1993	Armadas	- Ejercicio conjunto salvataje (Canal Beagle 7/93).
	Fuerzas Armadas	- Puesta en marcha de programa de intercambio de oficiales superiores de FF.AA. argentinas con ANEPE (10/93).
	Fuerzas Armadas	- Altos mandos de FF.AA. Argentina, Brasil y Chile unifican criterios ante conferencia ejércitos americanos (11/93).
1993	Fuerzas Armadas	- Visita delegación argentina por actos de Chacabuco (02/93) Visita oficiales argentinos a zona austral de Chile (06/93).
	Minist. de Defensa	- Visita delegación militar encabezada por M. Defensa chileno por actos de independencia argentina (07/93).

AÑO	ACTORES	ACCIONES
1994	Fuerzas Armadas	- Reunión de trabajo Estados mayores Santiago (10/94).
	Armadas	- Visita del Jefe de Estado Mayor General de la Armada a Chile (08/94).
	Fuerzas Aéreas	- Visita delegación argentina de la Fuerza Aérea a Punta Arenas (09/94).
	Fuerzas Armadas	- Visita alumnos de ANEPE a Argentina (10/94).
	Fuerzas Armadas	- Visita del Jefe de Estado Mayor de la Defensa de Chile a Argentina (10/94).
1995	Cdtes. en Jefe	- Cumplimiento de intercambio de visitas entre jefes navales.
	Fuerzas Armadas	- Notificarán la realización de maniobras militares. En el marco del memorándum de entendimiento.
	Fuerzas Aéreas	- Encuentro entre jefes de Estados de las Fuerzas Aéreas en el marco de la tercera ronda de conversaciones bilaterales destinadas a incrementar las medidas de confianza mutua.
	Cdtes. en Jefe	- Anuncian conformación de una comisión bilateral entre los Ejércitos.
1996	Fuerzas Aéreas	- Pilotos militares inscritos en programa de entrenamiento junto a especialistas de la FACH.
	FACH	- Reunión de la trigésima sexta Conferencia de Comandantes en jefes de las Fuerzas Aéreas (Conjefamer).
	Minist. de Defensa	- Reunión de ministros de Defensa para análisis de los temas que se discutirán en la Cumbre sudamericana de ministros.
	Minist. de Defensa	- II Conferencia de Ministros de Defensa realizada en Bariloche, Argentina.
1996	Ministros de Defensa	- Ministro de Defensa argentino de visita en Chile en el marco del proceso de acercamiento entre ambas naciones.
1997	Gendarmes/ Carabineros	- Homenaje de Gendarmería Argentina a carabinero muerto en Laguna del Desierto.
	Minist. de Defensa	- Comunicado de ministros resaltando el buen nivel de las relaciones bilaterales.

AÑO	ACTORES	ACCIONES
1998	Minist. de Defensa	- Ministro de Defensa argentino inaugura reunión de interconsulta entre las Fuerzas Armadas de ambos países.
	M. Dfsa. y Exterior	- Encuentro del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino. Diálogo bilateral ministerial político-estratégico.
	Fuerzas Armadas	- Reunión de Jefes de Estado Mayores. Avance en maniobras conjuntas.
	Minist. de Defensa	- Encuentro en Santiago en ocasión de FIDAE 1998.
1998	Fuerzas Armadas	- Segunda reunión de interconsulta entre las fuerzas armadas de Argentina y Chile (E. Mayores).
	M. Dfsa. y Exterior	- II Encuentro conjunto de Cancilleres y Ministros de Defensa. Campo de mayo. Buenos Aires.
	Fuerzas Armadas	- Reunión Academias de Estudios Políticos y Estratégicos y Escuela Nacional de la Defensa.
	M. Dfsa. y Exterior	- V Reunión del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino.
1999	M. Dfsa. y Exterior	- VI Reunión del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino.
	Presidentes	- Abrazo del Estrecho (15 de febrero).
	Fuerzas Armadas	- Actividades de cooperación para realización de ejercicios. - Intercambio personal. - Construcciones navales.
	Minist. de Defensa M. Dfsa. y Exterior Fuerzas Armadas	- Presentación Libro Defensa-argentino. - Tercer Encuentro Reunión 2+2. - Actividades de Construcción conjunto de buques de guerra.
1999	Fuerzas Armadas	- Destructor argentino Hércules en reparación en Chile.
2000	Ejércitos	- Ejercicio Cabañas 2000.
	Fuerzas Armadas	- Ejercicios combinados en Atlántico.
	Fuerzas Armadas	- Ejercicio en Canal Beagle.
	Fuerzas Aéreas	- Ejercicio Andes 2000.
2001	Encuentros presidenciales	- Definición de Alianza Estratégica.

Fuente: Banco de Datos de Defensa Nacional. Centro de Documentación, FLACSO-Chile.

CHILE-ARGENTINA: INSTITUCIONALIDAD BILATERAL  
EN SEGURIDAD INTERNACIONAL



PROYECCIÓN FUTURA

Al evaluar la relación argentino-chilena, en la década de los noventa, surge una conclusión evidente: Chile y Argentina se han constituido en un ejemplo y en una experiencia exitosa de cooperación en materias de seguridad y defensa.

Esta experiencia se ha fundado en el desarrollo de regímenes internacionales de carácter funcional que han establecido una jerarquía de instancias institucionales, que orientan las acciones y decisiones en las materias que regula cada uno de los regímenes.

En este marco institucional jerárquico se destaca la importancia de la instancia presidencial y de las cumbres periódicas anuales de los mandatarios. Además, estos se encuentran anualmente en el marco de otras reuniones multilaterales. Le sigue en la escala jerárquica el Comité de Alto Nivel que vincula a los Ministerios de Relaciones Exteriores, y tiene como función el visualizar, dar cumplimiento a las instrucciones presidenciales y generar iniciativas en los más diversos campos. En el ámbito de la defensa, la reunión 2 + 2, es decir, de los Ministros de Defensa y Cancilleres, es la que orienta las decisiones en cuestiones de seguridad internacional y defensa. En un plano político operativo se encuentra el COMPERSEG. Este a su vez, instruye y genera guías para el desarrollo de las actividades que ejecutan los Estados Mayores de la Defensa, las distintas ramas y otras instancias de carácter militar. También coordina y genera iniciativas tendientes a un mejor conocimiento de la realidad de la seguridad internacional regional y global, por medio de actividades académicas y de otra índole.

En una visualización de orden más general, es necesario también destacar el papel que cumplen en el nivel local, los comités de fronteras. Estos focalizan su accionar en demandas específicas en las distintas regiones y provincias de ambos países.<sup>37</sup>

En la década de los noventa se produjeron algunas desinteligencias. La principal estuvo radicada en la decisión de Estados Unidos de otorgar a la Argentina la calidad de "aliado extra OTAN".<sup>38</sup> Esta dificultad se produjo por una parte, por el tipo de incentivos generados por la superpotencia, como por la no-utilización efectiva de los mecanismos institucionales bilaterales para aclarar el alcance y las percepciones generadas por esta decisión estadounidense. Una situación similar es la que corresponde a la modernización de las fuerzas armadas y al re-

cambio de sistemas de armas de los países del Cono Sur. Si bien, el tema ha aparecido y se ha analizado en los contextos institucionales bilaterales, el involucramiento de terceros actores y la definición de políticas de estos, no del todo claras ni transparentes, afectan la coordinación más amplia de políticas. En el sentido de concordar formas de modernización que mantengan el equilibrio y la operatividad de las fuerzas armadas. El grado de operatividad ha de ser alcanzado, está en directa relación con los cambios en el sistema internacional y sus efectos en las misiones de los institutos armados, en la arena global.

Existen una serie de áreas en las cuales es posible diseñar políticas específicas tendientes a mejorar los niveles de confianza, cooperación y acción concertada. Entre estos, detectamos los siguientes:

- 1) Es necesario densificar el contenido de la alianza estratégica bilateral. Esto significa generar contenidos operacionales al mandato presidencial.
- 2) El espacio de avance en la conceptualización compartida sobre la seguridad internacional es muy grande. Esto puede expresarse en el debate en el marco de la OEA sobre el concepto de seguridad, y ambos países pueden trabajar de manera conjunta en los contenidos de la definición subregional y hemisférica.
- 3) La sistematización de las medidas de confianza mutua constituye una tarea pendiente. La forma en que ambos países han informado a la Junta Interamericana de Defensa (JID), muestra actividades que son informadas por un país y actividades que no son informadas por el otro. Tampoco existe claridad respecto a las denominaciones de las actividades ejecutadas.  
De igual forma, es conveniente sistematizar las experiencias y lecciones aprendidas en relación con la participación en operaciones de mantenimiento de la paz o lo que fue la experiencia de la MOMEF.

- 4) Luego de haberse alcanzado un éxito significativo en las medidas de confianza mutua de primera generación y sobre la base de los acuerdos alcanzados, como por ejemplo, el Convenio de Cooperación para la Construcción de Navíos, se pueden diseñar y gestionar medidas de confianza más duras. Es decir, que incrementen la transparencia y la confianza y desarrollen oportunidades de acción conjunta en el sistema internacional.
- 5) Regionalizar conjuntamente algunas medidas de confianza mutua. Es decir, la acción concertada de ambos países fortalece las decisiones en el campo de la seguridad y la defensa en el Mercosur y se puede proyectar al conjunto de la región.
- 6) Diseñar y ejecutar acciones conjuntas en el sistema internacional, sigue siendo una tarea pendiente. En este sentido, se pueden explorar iniciativas como operaciones de mantenimiento de la paz de carácter bilateral, el establecimiento de representaciones únicas en instancias multilaterales de seguridad. Y el establecer posiciones comunes en distintos foros. Esta acción deberá ser coordinada con los países del Mercosur. Ello reforzará la capacidad de incidencia en el sistema regional y global.

#### A MANERA DE SÍNTESIS

El establecimiento de este orden bilateral, surgido de acuerdos cada vez más formalizados e institucionalizados, ha posibilitado la reiteración y permanencia de la cooperación y el establecimiento de un vínculo de reciprocidad cada vez más importante. Los marcos formales de estos regímenes internacionales de carácter bilateral y funcionales en las distintas áreas, han posibilitado una mayor interdependencia.<sup>39</sup> Hoy, se puede afirmar que ambos países poseen una relación de interdependencia compleja.<sup>40</sup> Además, ésta desborda la situación bilateral hacia los países del Mercosur y más en general, al conjunto de la región.

El establecimiento de estos regímenes internacionales, en el sentido que S. Krasner<sup>41</sup> le otorga, reafirma el establecimiento de principios, normas, reglas y procedimientos, para la toma de decisiones, las que facilitan la reciprocidad en diversas esferas de interés. Es decir, el sentido de reciprocidad establecido implica que se sacrifican intereses de corto plazo, en la perspectiva de satisfacer los intereses propios en el futuro. La formalización institucional optimiza los resultados y posibilita perspectivas de beneficio mutuo.

Lo anterior significa un incremento del flujo de información recíproca y un aumento de la transparencia. Con ello se reducen los costos de las transacciones y se crean nuevas oportunidades de cooperación.

Como ya señalamos, en el proceso de la construcción de este nuevo patrón de relación, caracterizado como de alianza estratégica han influido de manera significativa diversos actores. De ellos es necesario remarcar tres: 1) El peso del régimen internacional de facto que regula los grandes lineamientos en las vinculaciones de los países occidentales, entre los que se cuentan, Argentina y Chile. 2) El importante y decisivo papel que tuvo la diplomacia de Segundo Carril (Track II) en especial, las actividades desarrolladas por el mundo académico, a través de instituciones como FLACSO. 3) La voluntad política en ambos países expresada como políticas de Estado. El conjunto de elementos ha producido un resultado positivo, que se expresó en el fin de las diferencias basadas en la delimitación fronteriza, el avance en la integración física y en definitiva, la creciente interdependencia binacional y subregional.

En síntesis, el objetivo básico que es establecer un orden y un mayor grado de estabilidad en las relaciones recíprocas, se ha desarrollado de manera sustantiva. El reconocimiento de áreas deficitarias y de espacios que es necesario mejorar la interacción, reafirma las oportunidades de asociación y el incremento de la cooperación. Argentina y Chile, constituyen un ejemplo exitoso de cooperación en materias de defensa y seguridad internacional en las Américas y en el mundo.

## NOTAS

- 1 Documento preparado para el Seminario Internacional "Conflictos Fronterizos en América Latina", 26 de febrero de 2001, Inter-American Dialogue, Washington, D.C.
- 2 Heraldo Muñoz (1996). *Política internacional de los nuevos tiempos*. Santiago: Editorial Los Andes.
- 3 Stephen D. Krasner (1991). *International Regimes*, Cornell Papers books, 6° Ed.
- 4 Joaquín Ferrandois, Álvaro Gongora, et al. (1996). *Nueva mirada a la distancia*. Editorial VER.
- 5 Manrique Zago (Director Editorial) (1977). *Chile y Argentina, la Cordillera que nos une*. Buenos Aires: Manrique Zago Ediciones, SRL.
- 6 Ricardo Lagos (2000). *Discurso ante el Congreso argentino*. Buenos Aires, 19 de mayo de 2000.
- 7 Gobierno de Chile. *Declaración conjunta de los presidentes de la República de Chile y de la República de Argentina*. Santiago, 8 de agosto 1997, Numeral 49. Fotoduplicación documento original, 14 páginas.
- 8 Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz, suscrita Ushuaia, República Argentina, 24 de julio de 1998.
- 9 Heraldo Muñoz (1996). *Política Internacional de los nuevos tiempos*. Santiago: Editorial Los Andes.
- 10 Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr. (2000). "Globalization: What's Now? What's Not? (And So What?)" en *Foreign Policy*, Spring .
- 11 Bruno Passerelli (1998). *El delirio arnado*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- 12 Santiago Banadares (1999). *Recuerdos de la Mediación Pontificia*. Santiago: Ed. Universitaria.
- 13 Juan Archibaldo Lanús (1984). *De Chapultepec al Beagle. La política exterior Argentina: 1945-1980*. Buenos Aires: EMECE. Cita una reunión con Bob Pastor, asesor del presidente Carter, quien señalaba el poco margen de Estados Unidos en este contencioso.
- 14 Edgardo Riveros (1988). "Los medios de solución pacífica de controversias en el Tratado de Paz y Amistad" en Rodrigo Díaz Albónico. *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*. Santiago: Editorial Universitaria, pp. 73-79.
- 15 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1994). *La política nacional del presidente Aylwin (1990-1994)*. Santiago, Chile.

- 16 *Diario La Tercera* (1999). Santiago de Chile, 11 de marzo de 1999, p. 4.
- 17 FLACSO-Chile. Informe Mesa Redonda "El rol del Congreso en materias de defensa, seguridad y relaciones internacionales en el Mercosur y Chile". Buenos Aires, s/f.
- 18 Jorge I. Domínguez (1998). *International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- 19 Ver *Revista Convergencia Trasandina* (1999). Revista de la Embajada de Chile en Argentina. Buenos Aires, noviembre, no. 11. Este número estuvo dedicado a la integración energética.
- 20 [www.minrel.cl/prensa/comunicados](http://www.minrel.cl/prensa/comunicados) 2001/1807-01
- 21 MIDEPLAN y CEEA (1997). *Corredores bioceánicos en el contexto de un país puerto*. Santiago: editado por MIDEPLAN.
- 22 Ministerio de Defensa (1998). *Libro de la Defensa Nacional*, Santiago de Chile. *Libro Blanco de la Defensa Argentino*. Ministerio de Defensa (1999) Buenos Aires.
- 23 Kristina Mani Clark (2000). "Concepciones de la defensa nacional en Argentina y Chile: Una comparación de los libros de la defensa". Santiago: en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15, no. 2, abril-junio, 2000.
- 24 Claudio Barbosa de Figueredo (1999). "MOMEP: ¡Una misión cumplida!" en *Military Review*, september-october, 1999. Washington D.C., pp. 76-80.
- 25 Francisco Rojas Aravena (1996). *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago: FLACSO/Wilson Center/P&SA. Francisco Rojas Aravena (1996). *Medidas de confianza mutua: verificación*. Santiago: FLACSO, Wilson Center, P&SA, FOCAL.
- 26 Michael Krepon, ed. (1995). *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*. Washington, D.C.: The Henry Stimson Center.
- 27 Una clasificación similar fue realizada por M. Krepon (1995). *The CBM Tool Box*, Conference "CBMs are Ideal Tools for the 1990s". Santiago.
- 28 Una sistematización de las acciones acordadas en las Américas/OEA. Véase, U.S. ACDA (1996). *Confidence and Security Building Measures in the Americas: A Reference Book of Hemispheric Documents*. Washington, D.C.
- 29 Claudio Fuentes (1996). *Chile y Argentina. El proceso de construir confianza*. Nueva Serie. Santiago: FLACSO-Chile.
- 30 *Diario La Nación*, 11 de junio de 1998, Buenos Aires, p. 10.

- 31 *Diario El Mercurio*, 18 de mayo de 1999. Santiago, Chile, p. C-3.
- 32 *Diario El Mercurio*, 19 de febrero de 2001. Santiago, Chile, pp. A-1 y A-10.
- 33 *Diario El Mercurio*, viernes 16 de febrero de 2001. Santiago, Chile, pp. A-1 y A-12.
- 34 Gobierno de Chile. *Declaración Presidencial Chile-Argentina*. Santiago 27 de abril de 1996. Fotocopia de original publicado por mandatarios.
- 35 Comunicado de Prensa de la primera reunión del Comité Permanente Chileno-Argentino en temas de seguridad. Buenos Aires, 7 de mayo de 1996.
- 36 Seminario Internacional, "La agenda de la IV Reunión Ministerial de Defensa de Manaos: convergencias y posicionamientos de los países del Mercosur, Bolivia y Chile", Santiago, 28-29 de agosto de 2000. Seminario organizado por FLACSO-Chile.
- 37 CELARE (1995). *Relaciones entre las sociedades civiles de Chile y Argentina*. Santiago: CELARE y Fundación Konrad Adenauer.
- 38 Federico Luis Larrinaga (2000). "Argentina, a New U.S. Non-Nato Ally" en *Naval War College Review*, Spring 2000, Vol. LIII, no. 2. Jorge Vera (1999). "Argentina: ¿Aliado Principal No Miembro de la OTAN de los Estados Unidos?" en *Política y Estrategia*, no. 79, septiembrediciembre 1999, pp. 45-73.
- 39 R. Keohane (1988). *Después de la hegemonía, cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: GEL.
- 40 R. Keohane y Joseph S. Nye Jr. (1988). *Poder e interdependencia. La Política Mundial en Transición*. Buenos Aires: GEL.
- 41 Stephen D. Krasner (1991). *International Regimen*. Ithaca: Cornell University Press, 6ª. (Primera edición, 1983).



# CONFLICTOS FRONTERIZOS EN AMÉRICA CENTRAL: TENDENCIAS PASADAS Y SUCESOS ACTUALES<sup>1</sup>

MANUEL OROZCO

## INTRODUCCIÓN

Un asunto clave en la formación del Estado-nación es el establecimiento de límites territoriales y la manera en que se resuelven los desacuerdos o conflictos concernientes a esos arreglos. América Central presenta una serie de disputas que abarcan desde líneas de demarcación impugnadas hasta ocupaciones territoriales, que se han atendido de modos que varían desde la negociación de tratados hasta la confrontación violenta. Históricamente la mayoría de las disputas se han resuelto mediante alguna forma de arbitraje o de negociación bilateral. Hoy en día, sin embargo, casi todos los conflictos fronterizos en la región son una continuación de arreglos incompletos o de disputas pendientes que coinciden con el intento de algunos partidos por revivir viejos conflictos para su propia ventaja política. Aunque esos conflictos en general no son violentos, su impacto sobre la estabilidad regional es notable, pues la naturaleza prolongada de esas disputas tensa las relaciones entre países y suscita escasa confianza entre las partes. Porque generalmente la implicación multilateral ha ocurrido cuando está presente la confrontación militar (o su probabilidad potencial), esas disputas hacen notar la necesidad de poner en marcha mecanismos preventivos multilaterales tales como sistemas de alerta temprana.

Este documento consta de cuatro partes. La primera aporta una tipología de conflictos fronterizos según se describen en la literatura sobre disputas territoriales. La segunda parte ofrece una perspectiva general de las disputas fronterizas en América Central basada en los diferentes tipos de conflictos que han afectado a la región. Como se observará, la mayoría de las disputas han estado vinculadas a asuntos de demarcación, aunque en aquellas confrontaciones en las que el conflicto ha escalado, la confrontación ha sido por una significativa porción de territorio. La tercera parte describe y revisa las principales tendencias tras los conflictos actuales que ocurren en la región y los factores que los causan, particularmente en lo que concierne a su conexión con disputas previamente existentes. Finalmente la presentación termina con la propuesta de crear un Comité Regional de Resolución de Conflictos.

## I. DISPUTAS CENTROAMERICANAS HISTÓRICAS

Según Mercado Jarrín, en América Latina hay tres clases de conflictos interestatales: territoriales (límtrofes), políticos y antilegemónicos.<sup>2</sup> Esos conflictos territoriales siguen teniendo significación internacional y latinoamericana. Por ejemplo, el estudio de Pfetsch y Rohloff sobre conflictos internacionales muestra que las disputas límtrofes interestatales representan un tercio de todas las clases de conflictos (internacionales e internos). También muestra que tienden a ser más prolongados y latentes que cualquier otro tipo de disputa.<sup>3</sup>

Los cuadros 1 y 2 demuestran esos patrones.

CUADRO 1

## Tipos de disputas nacionales e internacionales

Tipos	Número	Porcentaje
Autonomía étnica, religiosa o regional	93	13.44
Conflicto de sistema o de ideología	112	16.18
Potencia internacional	35	5.06
Independencia nacional o descolonización	74	10.69
Potencia nacional	116	16.76
Otros	34	4.91
Recursos	11	1.59
Aguas, fronteras o territorios	217	31.36
Gran total	693	100.00

Fuente: Pfetsch, Frank R. y Rohloff, Christoph (2000). *National and International Conflicts, 1945-1995. New Empirical and Theoretical Approaches*, Londres: Routledge, resultados obtenidos de la base de datos de los autores, Kosimo.

CUADRO 2

## Tipo de conflicto y duración de disputas en años (en porcentajes)

Tipo de conflicto y duración	0	1 a 5	6 a 10	Más de 10	
Autonomía étnica, religiosa o regional	11.83	36.56	30.11	21.51	100
Conflicto de sistema o de ideología	22.32	41.07	17.86	18.75	100
Potencia internacional	34.29	34.29	20.00	11.43	100
Independencia nacional	17.57	35.14	18.92	28.38	100
Potencia nacional	30.17	44.83	18.97	6.03	100
Otros	55.88	29.41	14.71	0.00	100
Recursos	18.18	36.36	27.27	18.18	100
Aguas, fronteras o territorios	17.97	38.71	16.59	26.73	100
Gran total	22.66	38.67	19.48	19.19	100

Fuente: Pfetsch, Frank R. y Rohloff, Christoph. op. cit.

Sharma identifica dos clases de disputas que se relacionan con la naturaleza orgánica de los límites: reclamos al establecimiento de límites, es decir, asuntos concernientes a la adjudicación, posición, delimitación, demarcación y administración de fronteras, y reclamos concernientes a la protección de límites establecidos.<sup>4</sup> Pero aún con la existencia de alguna forma de clasificación,<sup>5</sup> las disputas suelen exhibir características que pertenecen a más de un tipo de conflicto. La mayoría de las disputas concernientes a la protección de límites, por ejemplo, cuestionan también su establecimiento o sus líneas indefinidas. En América Central las disputas limítrofes generalmente han implicado una combinación de problemas sobre la posición de un límite o su función administrativa.

Las causas fundamentales de las disputas en América Central están vinculadas a la administración colonial. Uno de los legados más importantes de la Centroamérica colonial fueron las divisiones territoriales trazadas por las «Ordenanzas de Intendencias» de 1785, las reglas finales de división administrativa de la Colonia.<sup>6</sup> Tales divisiones no fueron completamente definidas o demarcadas, de modo que las separaciones entre un Estado-nación y el otro no se disciernen fácilmente. Más aún, existen varias divisiones administrativas con diferentes demarcaciones. Tras independizarse de España en 1821, cada país procuró definir su soberanía territorial según la doctrina de *uti possidetis*, un principio legal que establece que un Estado que surge de la descolonización hereda las fronteras administrativas coloniales que mantenía al momento de la independencia.<sup>7</sup> Específicamente, dado el principio de *uti possidetis* y las demarcaciones inciertas, las disputas limítrofes surgieron tras el breve período de federalismo en la región que finalizó en 1838.

La mayoría de las controversias están vinculadas al tiempo del período de formación del Estado-nación, cuando las nuevas Repúblicas procuraban establecer sus límites como una afirmación de su soberanía. Desde entonces tuvieron lugar las disputas limítrofes y las negociaciones. El cuadro 3 muestra los conflictos limítrofes más importantes que han afectado a los países de

América Central desde la Independencia. Esos conflictos atañen tanto al establecimiento de límites como a su protección.

CUADRO 3  
Disputas limítrofes en América Central

Partes en disputa	Año de inicio de la disputa	Año en que escaló la disputa	Estatus
Guatemala-Honduras	1843	1928*	Resuelta en 1933
Honduras-El Salvador II	1854	1999	En disputa
Costa Rica-Panamá	1879	1921*	Resuelta en 1941
Nicaragua-Honduras	1912	1957*	Resuelta en 1963
Guatemala-Belice	1946	1963	En disputa
Honduras-El Salvador I	1910s	1969*	En resolución
El Salvador-Nicaragua	1913	1917, 1984	Disputa Golfo de Fonseca
Costa Rica-Nicaragua	1981	1982	Resuelta ese mismo año
Honduras-Nicaragua I	1981	1984, 2000	En disputa (Golfo de Fonseca)
Honduras-Nicaragua II	1986	1999	En disputa (Caribe)
Honduras-Guatemala	1986	1999	Incierta
Costa Rica-Nicaragua	1997	1998	En disputa

\* Disputa que implica violencia interestatal.

### GUATEMALA-HONDURAS

La disputa limítrofe entre Guatemala y Honduras data de un Tratado de 1843 que reconoce sus límites como “aquellos puestos por la Diócesis de cada uno en la Real Ordenanza de Intendencias de 1786, y (que) para fijar la línea divisoria de modo que no pueda dudarse, los dos Estados designarán a sus comisionados...”.<sup>8</sup> Sin embargo, los dos países no siguieron trabajando mucho más allá del punto de partida (la línea cerca del Cerro Brujo) a causa de lo incierto de la Ordenanza en materia de división. Décadas después, en 1914, un segundo tratado intentó sin éxito dirimir la disputa. La disputa se intensificó diez años más tarde, después de que Guatemala cediera 64 millas de

tierra desocupada (del puente El Rico al Mar Caribe) a la *United Fruit Company*.<sup>9</sup> La concesión estaba en conflicto con la tierra de la *Cuyamel Fruit Company* al este del río Motagua en Honduras. En 1928, producto de ese conflicto, Honduras movilizó tropas y ocupó la ciudad de Chachagualilla, provocando que Guatemala enviara soldados al área para detener la incursión.<sup>10</sup> La disputa consistió en dos gobiernos que apoyaban los reclamos de tierra de dos compañías bananeras transnacionales.<sup>11</sup>

Los reclamos de Guatemala sobre el área en disputa se basaban en un acuerdo arbitrado por Estados Unidos que se hizo entre 1918 y 1919, en el que se reconocía el *statu quo* como se presentaba en la cédula de Felipe II en 1563. Honduras, por otra parte, aplicó el principio de *uti possidetis juris* de 1910 que establecía la soberanía de Honduras sobre un área que se extendía al oeste del río Motagua.<sup>12</sup> El arreglo final de la disputa se alcanzó después de que Estados Unidos invitó a las dos partes a llegar a un acuerdo. Se eligió el Tribunal Internacional Centroamericano para arbitrar la discusión, y el 23 de enero de 1933 la Corte entregó su fallo final.<sup>13</sup>

#### EL SALVADOR-HONDURAS

La frontera entre estos dos países fue objeto de negociación en 1869 cuando comisionados de ambos países se reunieron para delimitar la frontera de algunas ciudades limítrofes: Simulaton, Jocoara y Comoloncagua en Honduras; y Arambala, Perquin y Torola en El Salvador. A partir de entonces se llevó a cabo una serie de encuentros para seguir demarcando límites, acordando las fronteras que afectaban las secciones noreste y sudoeste de cada país en 1888 y estableciendo una Comisión Mixta Fronteriza en 1895 para revisar puntos aún no demarcados. Sin embargo, el proceso de demarcación nunca se completó y entre los dos países aumentaron las tensiones sobre ciertas líneas.

Flores Pinel informa que entre 1861 y 1969 se sostuvieron sin éxito quince negociaciones sobre asuntos limítrofes.<sup>14</sup> El 14 de julio de 1969 los dos países entraron en guerra después de que 2,500 soldados salvadoreños invadieran Honduras, y que Honduras replicara con el uso de la fuerza. Aunque originalmente

el conflicto concernía a problemas de demarcación y a los flujos salvadoreños que cruzaban la frontera hacia Honduras, y a los consiguientes reclamos por abusos, el conflicto representó el punto más álgido de las tensiones entre los dos países sobre cambios demográficos, relaciones comerciales y reformas políticas.<sup>15</sup> Tras cuatro días de combate, la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>16</sup> medió en la disputa y presionó a El Salvador para que aceptara un plan de cuatro puntos formulado por la organización. La OEA llamó a un inmediato cese al fuego, a retirar las tropas en un plazo de 72 horas, a garantizar la protección a los derechos humanos de ambas partes y al establecimiento de observadores militares que verificaran su cumplimiento.<sup>17</sup>

Se creó una zona desmilitarizada, y en 1980 los dos países firmaron un Tratado de Paz que demarcaría las áreas en disputa. Según el Tratado, si la Comisión no pudiera llegar a un acuerdo sobre la demarcación de los límites a la fecha de vencimiento de 1985, los países acudirían a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Al final, los dos países acudieron a la CIJ, y en 1999 la Corte presentó parte de su decisión: que los dos países no habían concluido su delimitación. Durante ese período, continuaron las tensiones fronterizas y las amenazas de movilización militar entre los dos países.<sup>18</sup>

#### HONDURAS-NICARAGUA

La frontera entre Honduras y Nicaragua presenta problemas similares a las dos disputas previas. Las negociaciones sobre demarcación se iniciaron a principios del siglo diecinueve, con los países acordando partes de la frontera bajo el Tratado Bonilla-Gómez de 1894. Ese tratado también establecía que los desacuerdos restantes se resolverían mediante arbitraje. Aunque se nombró un árbitro y éste emitió su fallo en 1906, Nicaragua rechazó la decisión en 1912. Nicaragua argumentaba que el tratado solicitaba tres árbitros, pero sólo se había designado uno, el Rey de España, lo que anulaba la validez del dictamen.<sup>19</sup>

Nicaragua siguió ocupando el área en disputa, la ribera norte del Río Coco, hasta que Honduras trató de reclamarla tras crear

en esa área un nuevo departamento: Gracias a Dios. En 1957, tras enfrentamientos militares entre los dos gobiernos, Honduras invocó en mayo el Pacto de Río, y dispuso fuerzas militares en el lado hondureño del río, reclamando que Nicaragua había invadido su territorio.<sup>20</sup> Como resultado, el Comité de Paz — una comisión investigativa de la OEA— persuadió a las partes a declarar un cese al fuego y a someter el asunto a la Corte Internacional de Justicia.<sup>21</sup> La decisión de la Corte sostuvo el dictamen de 1906 y ordenaba que Nicaragua debía cumplir, lo que finalmente hizo en 1962.<sup>22</sup>

## II. DISPUTAS ACTUALES EN AMÉRICA CENTRAL<sup>23</sup>

No todas las disputas se han resuelto; muchas continúan, y han surgido otras nuevas. Esas disputas se reactivan a veces si existe la oportunidad política de hacerlo (Honduras-Nicaragua). Esta continuidad ha hecho que los conflictos se prolonguen. Las disputas limítrofes actuales o en curso se explican por una gama de asuntos generalmente vinculados a límites indeterminados, movimientos transfronterizos, oportunismo político, o por acuerdos inconclusos que conducen a cambios en la posición de un límite.

Cuatro disputas fronterizas están actualmente activas en la región: entre Guatemala y Belice; Honduras y Nicaragua; Nicaragua y Costa Rica, y entre Honduras, Nicaragua y El Salvador por el Golfo de Fonseca. Hay también una quinta disputa posible entre Honduras y Guatemala, que emana de la ratificación del Tratado López-Ramírez. El hilo común prevaleciente en los actuales conflictos en Centroamérica es el legado de tratados no resueltos. Más aún, excepto por la disputa territorial entre Belice y Guatemala, los conflictos actuales en América Central están vinculados a reservas de recursos naturales así como a continuadas controversias de posición. Esas disputas son generalmente prolongadas y muestran bajos niveles de conflicto. Específicamente, el actual conflicto entre Honduras y Nicaragua y posiblemente Guatemala por los límites marítimos de Honduras que está directamente vinculado a los recursos pes-

queros en el Caribe y a supuestos yacimientos de petróleo. Honduras ya había iniciado contratos con compañías petroleras para perforar el área ahora en disputa.<sup>24</sup> Este conflicto ha impulsado además a Costa Rica a negociar límites marítimos con países caribeños y con Colombia, aumentando con ello el potencial para el conflicto.

#### GUATEMALA-BELICE

La disputa entre Guatemala y Belice es uno de los conflictos más prolongados en la región, y está vinculado a interpretaciones del tratado concernientes al acuerdo entre Guatemala y Gran Bretaña. En 1859 los dos países fijaron líneas limítrofes en la Convención de Límites y patrocinaron un tratado acordando los límites entre Guatemala y lo que ahora es Belice.<sup>25</sup> Se estableció la frontera "empezando en la boca del río Sarstoon en la Bahía de Honduras y subiendo por el medio del estrecho hasta las cataratas de Gracias a Dios, girando luego a la derecha y continuando por una línea trazada directamente de las cataratas de Gracias a Dios a las cataratas de Garbutt en el río Belice y de las cataratas de Garbutt hacia el norte hasta tocar la frontera mexicana".<sup>26</sup> Esto extendía el territorio británico más allá de los límites establecidos en el Tratado de Londres de 1786. Este tratado de 1786 daba a los británicos derechos para el transporte de troncos desde el río Hondo en el norte, la Capitanía General de Guatemala en el este y el río Belice en el sur.

El Tratado de 1859 contenía el Artículo 7, que procuraba mejorar las relaciones comerciales entre los dos países mediante el establecimiento del transporte terrestre y fluvial entre la Costa Atlántica y la Ciudad de Guatemala. Una inspección efectuada por ingenieros británicos, sin embargo, concluyó que los costos estimados para la construcción de una carretera excedían los beneficios y ésta nunca se construyó. En 1863 los británicos trataron de complementar el Artículo 7 ofreciendo pagar a Guatemala 50,000 libras para hacerse cargo de la construcción de la carretera. Sin embargo, Guatemala postergó por un año la ratificación y por esa razón, el gobierno británico retiró su oferta, alegando que Guatemala no había ratificado en el período de tiempo estipulado. De este modo se mantuvo el *statu quo* del Tratado de 1859.<sup>27</sup>

A pesar de la reacción británica, Guatemala enfatizó que en tanto se mantuviera incumplido el Artículo 7 del Tratado, el Artículo 1 no se aplicaría. De hecho, en 1945 Guatemala había incluido en su Constitución un artículo que declaraba a Belice como parte de Guatemala. Años después, en 1965, hubo un intento por arreglar la disputa bajo la mediación de Bethuel Webster, un enviado del gobierno de Estados Unidos. La propuesta de Webster urgía a Belice a convertirse en un departamento de Guatemala. No obstante, Belice —y al final Gran Bretaña— declararon inaceptable el borrador del Tratado.<sup>28</sup> Después de que Belice se independizó de Gran Bretaña, Guatemala siguió desafiando el Tratado de Límites y ahora al nuevo Estado.

La Constitución de Guatemala de 1985 incluía un artículo que concedía poderes al presidente de la República para resolver la disputa territorial. Durante la última parte de la década de 1980 tuvo lugar una serie de encuentros en Miami, Florida, en un intento por resolver definitivamente la situación en un marco político, económico y de seguridad. Una Comisión Conjunta preparó un borrador completo del tratado. Además, se presentaron acuerdos paralelos para reforzar las economías y las relaciones entre los dos países.<sup>29</sup> Los avances continuaron en 1991 cuando el entonces presidente de Guatemala, Jorge Serrano, reconoció la independencia de Belice. Sin embargo, el siguiente presidente, Ramiro de León Carpio, retiró el reconocimiento cuando publicó una nota oficial de reserva a las Naciones Unidas haciendo saber que Guatemala mantenía su disputa territorial con Belice. El presidente Álvaro Arzú reconoció la independencia de Belice, pero en octubre de 1999 presentó un documento al Primer Ministro de Belice, Said Musa, que mantiene la posición de Guatemala de que el incumplimiento del Artículo 7 desvincula a Guatemala del cumplimiento del Artículo 1, que establecía la actual frontera. Así, Guatemala exigía que las líneas fronterizas entre los dos países se revirtieran a las líneas establecidas en 1786 por el Tratado Anglo-Hispano de Londres, que fijaba las fronteras del acuerdo británico en los ríos Hondo y Sibun, al norte y al sur respectivamente.<sup>30</sup>

En marzo de 2000 los dos gobiernos llevaron el caso ante la Organización de Estados Americanos. En septiembre los dos países acordaron instalar, con el apoyo de la OEA, un Panel de Facilitadores para ayudar en las negociaciones.<sup>31</sup> En noviembre los gobiernos firmaron un acuerdo estableciendo una “zona de paz y desarrollo” en un intento por mitigar el problema de las familias guatemaltecas sin tierra que invadían tierras vírgenes de Belice. El acuerdo es válido hasta el 31 de agosto de 2001. A pesar del acuerdo, siguen los conflictos entre los dos países.<sup>32</sup>

### NICARAGUA-HONDURAS

Las relaciones entre Nicaragua y Honduras tienen una historia de actividad e inestabilidad fronteriza. La dinámica entre los dos países varía y tiene diferentes factores que contribuyen a ello. Desde la década de 1990 las fronteras territoriales y marítimas han ganado una nueva significación en las relaciones entre Honduras y Nicaragua. Asuntos tales como la migración regional, las discordias internas y los tratados territoriales han llevado la situación fronteriza a la atención internacional.

Previo a la disputa más reciente concerniente a la frontera marítima entre Nicaragua y Honduras, la guerra civil de Nicaragua en los años ochenta y principios de los noventa impactó las relaciones fronterizas. La presencia de fuerzas rebeldes antisan-dinistas operando en territorio hondureño creó un clima de tensión entre los dos países. Además, la guerra civil nicaragüense causó un gran flujo de refugiados a través de la frontera hacia Honduras. Tal actividad obligó a los gobiernos de ambos países a reexaminar los límites territoriales y los reclamos de soberanía en interés de la seguridad nacional.

Al día de hoy el conflicto más importante entre los dos países es la disputa por la frontera marítima. El momento crucial en esta disputa fue la decisión de Honduras en diciembre de 1999 de ratificar el tratado de límites marítimos de 1986 con Colombia (Tratado López-Ramírez) que reconocía los derechos de Colombia en el Caribe y la soberanía de la isla de Serranilla, así como la de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.<sup>33</sup>

Este acuerdo tiene implicaciones directas para el territorio de Nicaragua y sus áreas en disputa con Colombia.<sup>34</sup>

El tratado da a Honduras posesión de todo el territorio marítimo hasta el paralelo 15, concediendo el resto del área a Colombia. Sin embargo, Nicaragua reclama que tiene derechos de soberanía territorial hasta el paralelo 17,<sup>35</sup> y que el tratado concede a Colombia 130,000 km<sup>2</sup> de territorio nicaragüense rico en recursos marítimos.<sup>36</sup> Como resultado, en diciembre de 1999 el gobierno de Nicaragua anunció que si el tratado se ratificara, suspendería todas las relaciones económicas con Honduras.<sup>37</sup> El gobierno de Honduras replicó con un comunicado de prensa en el que declaraba que Nicaragua, como “vecina amistosa” debería estar complacida de que Honduras estuviera normalizando sus relaciones fronterizas.

Organizaciones internacionales tales como Naciones Unidas y la Unión Europea solicitaron a ambos países que resolvieran el conflicto por la vía de la negociación y la mediación. Como resultado, el 8 de diciembre de 1999 Nicaragua llevó su caso ante la Corte Internacional de Justicia, con una moción para suspender los derechos de pesca y navegación de Honduras y de Colombia.<sup>38</sup> Sumando a las tensiones entre los dos países, el presidente de Nicaragua Arnoldo Alemán, exigió un acuerdo bilateral anulando los acuerdos fronterizos entre Honduras y Colombia, y gravó las exportaciones hondureñas con un impuesto del 35 por ciento.<sup>39</sup> Poco después, el gobierno de Nicaragua declaró que tenía capacidad para movilizar tropas a la frontera, pero luego se retractó, reconociendo que Honduras no había cometido una provocación militar. Honduras replicó con una declaración a la prensa aseverando que, si fuera necesario, la Marina de Honduras protegería a sus pescadores.

Como resultado de la escalada, una tercera parte fue llamada a mediar. Luigi Einaudi, representante de la OEA, se reunió en cuatro ocasiones con representantes de los gobiernos de Honduras y Nicaragua para tratar la tensión militar a lo largo de la frontera marítima. Las conversaciones resultaron en un acuerdo bilateral sobre una zona desmilitarizada entre los dos países.

Además, para evitar confrontación, los gobiernos acordaron patrullar en conjunto la frontera. El acuerdo se instituyó en febrero de 2000.<sup>40</sup>

No obstante, a pesar del acuerdo de patrullar conjuntamente la frontera, todavía existen disputas territoriales. El caso de Nicaragua contra Honduras se inició en La Haya el 5 de febrero de 2000. Sin embargo, la disputa había extendido sus efectos al Golfo de Fonseca, en el litoral Pacífico, donde ha existido una historia de enfrentamientos. A finales de febrero, Honduras disparó sobre lanchas patrulleras nicaragüenses, aseverando que había sido provocada. Nicaragua sostiene que el ataque tuvo lugar en territorio nicaragüense, a mil metros del puerto nicaragüense de Potosí.<sup>41</sup> Además, a finales de enero de 2000, Nicaragua tuvo que desmentir el rumor de que había ordenado a sus militares mantenerse en alerta máxima. Aunque era falso, se pensó que el rumor era una respuesta a la movilización de tropas hondureñas a lo largo de la frontera con Nicaragua poco después de que ratificara el tratado con Colombia.<sup>42</sup>

El asunto fronterizo sigue sin resolverse, aunque se han reunido representantes de ambos gobiernos para intercambiar información sobre asuntos fronterizos tales como el tráfico de drogas, de armas y de vehículos, la inmigración ilegal y las bandas armadas a lo largo de la frontera. Más recientemente, las tensiones entre Honduras y Nicaragua se han intensificado por los reclamos o acusaciones de Nicaragua sobre una potencial carrera armamentista iniciada por Honduras y una violación de los acuerdos que se firmaron entre los dos países agenciados por Einaudi.<sup>43</sup>

Como resultado, los presidentes de El Salvador, Honduras y Nicaragua se reunieron en marzo de 2001 en Pochomil, Nicaragua, para intercambiar información sobre sus inventarios de armas.<sup>44</sup> El embajador Einaudi procuró promover el diálogo y la cooperación para crear confianza mutua en vez de inseguridad.<sup>45</sup>

Aunque la disputa tiene que ver con el control soberano, también está presente un factor relacionado con la explotación de los recursos. Se cree que el área es rica en recursos pesqueros y que tiene un contenido potencial de petróleo y gas natural, y el gobierno de Honduras ha aprobado la exploración del área en disputa.<sup>46</sup>

#### NICARAGUA-COSTA RICA

Nicaragua y Costa Rica también tienen una historia de actividad y tensión fronteriza.<sup>47</sup> Más recientemente los dos países han enfrentado problemas de inmigración ilegal, de actividad criminal y de uso de recursos naturales. Estas actividades regionales han conducido a importantes conflictos fronterizos interestatales. Actualmente Nicaragua y Costa Rica están implicados en un conflicto concerniente a derechos de navegación y presencia militar sobre el Río San Juan, la frontera natural entre el norte de Costa Rica y el sur de Nicaragua. Nicaragua asevera que según el Tratado Cañas-Jerez de 1858, los nicaragüenses tienen plena soberanía sobre el río y que, por lo tanto, tienen el derecho a rechazar presencia internacional a lo largo de la frontera. Costa Rica reclama que las administraciones anteriores históricamente le han concedido derechos de navegación.

Asuntos regionales internacionales tales como la migración pueden haber acentuado la tensión entre los dos países. La migración nicaragüense hacia Costa Rica ha sido constante por lo menos durante los últimos quince años, debido a sucesos económicos y políticos que intensificaron el flujo a través de la frontera durante la década de 1990, y ha generado tensión por el cruce y tratamiento de migrantes nicaragüenses. Ya desde 1993, informes noticiosos ilustran las actividades fronterizas. En noviembre de 1993, oficiales de Costa Rica detuvieron a ciudadanos nicaragüenses que viajaban a San José. Nicaragua replicó declarando que detendría a los nacionales de Costa Rica que no tuvieran pasaporte. Nicaragua declaró más tarde su intención de aclarar la soberanía de sus fronteras, incluyendo el Río San Juan.<sup>48</sup>

La migración no es el único asunto que preocupa a Costa Rica. Los asuntos de seguridad relacionados con la actividad de bandas criminales y contrabando de armas son también factores que disparan las tensiones en la frontera. En julio de 1994, la policía costarricense capturó armas que se estaban pasando de contrabando a través de la frontera para el levantamiento en Chiapas, México. Además, minas personales colocadas durante la guerra civil nicaragüense en la década de 1980 amenazan la seguridad de los civiles a lo largo de la frontera. Esos asuntos de seguridad, además del tráfico de armas y las bandas armadas a lo largo del río, han forzado a Costa Rica a patrullar el río con guardias civiles armados. Sin embargo, Nicaragua ve la presencia de guardias armados costarricenses como una violación a su soberanía y ha respondido arrestando policías fronterizos costarricenses y capturando sus embarcaciones.<sup>49</sup>

La acción policial se ha extendido también de asuntos militares a asuntos militares contra asuntos civiles. En 1997, militares nicaragüenses confiscaron por lo menos doce embarcaciones costarricenses y detuvieron a cerca de veintidós pescadores. Costa Rica respondió con una nota diplomática oficial de protesta exigiendo la devolución de las embarcaciones y la liberación de los pescadores.<sup>50</sup>

Como resultado de la acción y la tensión fronterizas, Nicaragua decidió afirmar su presencia en la frontera y el 8 de mayo de 1998, el gobierno de Nicaragua revocó oficialmente el derecho de los guardias civiles de Costa Rica a portar armas sobre el Río San Juan (Costa Rica las llama armas de reglamento). Poco después, el 23 de julio de ese mismo año, Nicaragua declaró que Costa Rica solamente tenía derechos de navegación relacionados con necesidades económicas y que no tenía derecho alguno a patrullar.<sup>51</sup>

Nicaragua y Costa Rica han tenido una serie de negociaciones y encuentros bilaterales para tratar el conflicto fronterizo. Varias veces se llegó a un acuerdo, sólo para anularlo al día siguiente. El primer acuerdo logrado en agosto de 1998, estipulaba que la guardia civil de Costa Rica tenía derecho a patrullar con armas

el río si antes de patrullar informaban a la policía fronteriza de Nicaragua. Al día siguiente Nicaragua anunció que el acuerdo había sido un "simple boletín noticioso"<sup>52</sup> y que no estaba completo. Tratados posteriores contenían el mismo tipo de acuerdo. Tras cada acuerdo Nicaragua se retractaba y reclamaba que el acuerdo era inconstitucional y que no tenía respaldo popular. El convenio más reciente establecía que cada vez que la guardia civil de Costa Rica patrullara el río, más que notificar, tenía que pedir permiso a las autoridades fronterizas de Nicaragua.

Mientras negociaban un acuerdo sobre la situación, ambos países aplicaron diferentes medidas para afirmar su fuerza en la arena internacional. Nicaragua aludió varias veces al hecho de que tenía la capacidad de movilizar sus tropas a la frontera y que se defendería si fuera amenazada.<sup>53</sup> Los militares nicaragüenses anunciaron también que arrestarían cualquier embarcación extranjera sobre el Río San Juan. A cada instancia Costa Rica respondió con protestas diplomáticas formales, y con la demanda de que Nicaragua pagara su deuda de 475 millones de dólares por concepto de préstamo de electricidad.<sup>54</sup>

Costa Rica ha puesto como plazo para la resolución del conflicto los finales del año 2001 y ha expresado que llevará su caso a La Haya si Nicaragua no ofrece una solución al conflicto. Aunque la OEA ha escuchado el caso, no ha logrado llegar a un acuerdo. Actualmente Nicaragua está elaborando una nueva ley que permite presencia costarricense en el Río San Juan. La ley enfrenta importantes obstáculos, que incluyen la oposición popular nicaragüense así como la oposición del Parlamento de Nicaragua y de la administración de Arnoldo Alemán. A finales del año 2000 Costa Rica emitió un comunicado de prensa declarando que si fracasaba el último intento de conciliación en Nicaragua, buscaría la mediación de una tercera parte.<sup>55</sup>

#### LAS CONTROVERSIAS DEL GOLFO DE FONSECA

El Golfo de Fonseca ha sido otra área de conflicto recurrente. Debido a que El Salvador, Honduras y Nicaragua comparten el área, la protección de los límites ha sido fuente de disputa. En

varios momentos ha habido disputas entre dos de los tres países por la jurisdicción en el Golfo y los derechos de pesca. En septiembre de 1992, La Haya dio a Honduras derechos soberanos en el Océano Pacífico.<sup>56</sup>

Las tensiones previas y el nuevo arreglo sobre la posesión de este territorio marítimo han contribuido a choques fronterizos con Nicaragua sobre derechos de pesca en el Golfo de Fonseca. En 1995, agencias de noticias informaron de arrestos marítimos de pescadores hondureños y nicaragüenses por violaciones de los derechos territoriales de pesca. Según se informó, los pescadores hondureños se habían armado para protegerse mientras pescaban en aguas nicaragüenses.<sup>57</sup> En 1997, diez pescadores hondureños fueron arrestados por autoridades nicaragüenses en un área que ellos creían que era territorio hondureño.<sup>58</sup> Las autoridades hondureñas también han arrestado a pescadores nicaragüenses por violaciones territoriales. En mayo de 1997, hubo choques entre patrullas fronterizas nicaragüenses y hondureñas por derechos fronterizos. Tras una breve negociación bilateral, ambos países acordaron marcar con boyas los límites, y Japón acordó financiar el proyecto.<sup>59</sup> Sin embargo, la frontera no se puede demarcar sino hasta que se llegue a un acuerdo al respecto. Dadas tales discrepancias limítrofes, en 1998 Honduras anunció la redefinición de sus fronteras terrestres y marítimas.

### III. PATRONES Y CARACTERÍSTICAS DE LAS DISPUTAS ACTUALES

¿Qué explica las diferentes disputas en América Central? ¿Hay patrones que describan esos desacuerdos? La división antes presentada entre las disputas pasadas y las actuales está vinculada a algunas características particulares. Más aún, las lecciones vinculadas a disputas ya resueltas pueden proyectar alguna luz sobre perspectivas de resolución para los conflictos actuales. Una pregunta importante es por qué las disputas actuales surgen durante el período de transición democrática en la región. En esta sección se considera si esos conflictos muestran algunos patrones y explicaciones de su existencia.

## DISPUTAS PASADAS Y PRESENTES: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS

Al menos dos cuestiones importantes distinguen las pasadas disputas de las actuales. Primero, como en muchas disputas internacionales, en aquellos casos en que se resolvió una disputa pasada, la duración de la misma sobrepasó los treinta años. Segundo, cuatro de las disputas más importantes por el establecimiento de un límite que fueron resueltas antes de 1980 (Guatemala-Honduras, El Salvador-Honduras, Nicaragua-Honduras, Costa Rica-Panamá) compartían tres características: a) escalaron a disputas militarizadas; b) su controversia estaba vinculada a la continua inhabilidad de los países para establecer sus demarcaciones; y c) finalmente se arreglaron mediante el arbitraje y la implicación de una tercera parte.

Las disputas pasadas son notorias por las negociaciones sobre los límites de los países, que duraron décadas, pero generalmente no lograron evitar confrontaciones militares, la mayoría de las cuales tuvieron lugar en la primera mitad del siglo veinte. Aunque esos conflictos empezaron en el siglo diecinueve con confrontaciones militares y disputas diplomáticas, la severidad de los conflictos fue mayor en los años 1900. Una razón para esta tendencia es que a mediados del siglo diecinueve, los países enfrentaban un proceso de consolidación interna que incluía luchas intestinas. Entre 1840 y 1880 todos los países de la región enfrentaban al menos una forma de descontento civil, lo que detenía a los Estados a comprometerse en confrontaciones externas. Una excepción fue la guerra contra William Walker en 1856. Más aún, las disputas fronterizas implicaban desacuerdos sobre el establecimiento de los límites, lo que comprendía largas negociaciones sobre elaboración e implementación de tratados.

Para el siglo veinte, cuatro de las seis disputas fronterizas entre los países centroamericanos, ya arregladas, implicaron violencia interestatal, pero fueron seguidas por arreglos pacíficos. En esos casos el arreglo resultó de una combinación de los esfuerzos conciliatorios de la OEA y del arbitraje de la Corte Internacional de Justicia, o de un árbitro designado.

Esas notables características distinguen a las disputas pasadas de las contemporáneas. Las disputas contemporáneas muestran importantes rasgos distintivos que están vinculados a demandas actuales de una dinámica cambiante, como es la necesidad de expandir aún más la riqueza económica o el efecto de la globalización sobre la migración. Primero, excepto por la disputa territorial entre Belice y Guatemala, en Centroamérica los conflictos actuales están vinculados a reservas de recursos naturales, así como a continuas controversias de posición. Específicamente, el conflicto en curso entre Honduras y Nicaragua y posiblemente Guatemala sobre los límites de la frontera marítima de Honduras está directamente vinculado a los recursos pesqueros en el Caribe y a supuestos yacimientos de petróleo. Honduras ya había iniciado contratos con compañías petroleras para perforar el área ahora en disputa.<sup>60</sup> Este conflicto ha impulsado también a Costa Rica a negociar límites marítimos con países caribeños y con Colombia, lo que aumenta el potencial para el conflicto.

Segundo, un asunto clave para la continuación de los problemas limítrofes es que a pesar de los acuerdos sobre nuevas líneas fronterizas, los Estados centroamericanos tienen escasa capacidad para delimitar esas fronteras o para mantener su jurisdicción. Ha habido considerable inestabilidad fronteriza relacionada con la incapacidad de administrar los límites o de identificar con claridad sus demarcaciones. En muchos casos los límites acordados siguen sin marcar, o no demarcados, lo que causa confusión en cuanto a la posición de la línea, lo que a su vez da lugar a más conflictos. Los problemas limítrofes entre Honduras y El Salvador ilustran este punto, pero las recientes tensiones entre Nicaragua y Costa Rica son también un importante ejemplo. En muchas partes de Nicaragua quedan áreas que no han sido marcadas con claridad.<sup>61</sup>

Tercero, otro aspecto que explica las disputas limítrofes contemporáneas es la complejidad de los sucesos transfronterizos. La población que reside cerca de las fronteras suele cruzar los límites sin mayor atención a las jurisdicciones de cada país, sus leyes y políticas. La dinámica económica y cultural que se ha

desarrollado en áreas fronterizas ha contribuido a la porosidad de esas regiones, creando una especie de frontera nacional/extranjera en la que coinciden y colisionan diferentes prácticas. Producto de esa situación, ocurren diferentes tipos de imposiciones y abusos que conducen a tensiones en el ámbito estatal.

Un caso al punto aquí es la actual tensión entre Nicaragua y Costa Rica. El constante flujo de población ha creado nuevos asentamientos a lo largo de las fronteras y ha hecho el área difícil de manejar. Son muchas las personas que tienen años de vivir en esa área y muchos más han nacido en aquellas regiones.

Finalmente, como se mencionó antes, los conflictos limítrofes representan la existencia de acuerdos incompletos que se exacerban por problemas de interpretación de los tratados. Una cantidad de decisiones legales que emergen durante la resolución de un conflicto dado se prestan luego a interpretaciones que varían según las diferentes partes. Un conflicto de interpretación es la causa de la disputa Guatemala-Belice, donde Guatemala argumenta por la validez del Tratado de 1786 entre Inglaterra y España, mientras que Belice favorece el Tratado de 1859 entre Guatemala e Inglaterra. Debido a que por períodos estas disputas han estado inactivas y se han prolongado, siempre existe la posibilidad de futuras erupciones. Por tanto, las políticas de defensa nacional se formulan según o en conformidad con las prevalecientes y recurrentes percepciones de amenaza. Esta percepción ayuda a aumentar la posición del poder militar y se usa para legitimar sus demandas de acrecentar los presupuestos. Este patrón explica la alarma reciente sobre el fortalecimiento del ejército de Honduras tras la controversia por la ratificación de su Tratado de 1986 con Colombia. De este modo, un gran conflicto limítrofe puede justificar por muchos años una fuerte política de defensa nacional. En el caso El Salvador-Honduras, por ejemplo, entre 1991 y 1999 al menos una vez al año hubo incidentes fronterizos que llevaron a los ejércitos a decir que podrían movilizar sus tropas, manteniendo con ello a sus instituciones en alerta roja. Otro serio problema de interpretación es el de la disputa entre Nicaragua y Honduras.

En resumen, las disputas actuales han estado vinculadas a desafíos emergentes que conducen a una deficiente administración y protección de los límites fronterizos, a insuficientes recursos para retener el control de la soberanía sobre el territorio y a una falta de compromiso en el cumplimiento de los acuerdos. Este último punto ha sido el problema más recurrente en la historia de las relaciones bilaterales entre los vecinos de América Central. Hay una incapacidad para cumplir y respetar los acuerdos que se han firmado y convenido.

### ¿PATRONES DE CONFLICTO?

Un hilo común prevaleciente entre los pasados y presentes conflictos limítrofes en Centroamérica es su legado de tratados no resueltos y la naturaleza prolongada de los mismos. En el primer caso, se ha señalado antes que las disputas representan la incapacidad de los Estados para convenir en las interpretaciones legales y para conciliar los instrumentos legales en discusión. En varios momentos, los líderes políticos han usado esos desacuerdos como puntos de ventaja para avanzar sus agendas políticas. Sin embargo, la cuestión principal es que la naturaleza prolongada de los conflictos tiene serios costos para cada país. La fricción continua ha tensado más las relaciones entre países y ha afectado el comercio y la diplomacia. Esos costos, no obstante, van más allá de la esfera económica. Muchas familias con residencia en dos países a menudo sufren discriminación de una parte en tiempos de tensión diplomática. Otro costo tiene que ver con el potencial de violencia dadas las tensiones prevalecientes.

Aunque generalmente esas disputas son prolongadas, actualmente presentan bajos niveles de conflicto. El patrón de interacción que ocurre después de que han tenido lugar incidentes fronterizos muestra niveles de violencia relativamente bajos. Una revisión de sucesos relativos a cuestiones limítrofes de 1998 a 2000 muestra que en la mayoría de los casos, el patrón de interacción no fue violento. Este proyecto hizo un monitoreo de la interacción interestatal relacionada con asuntos limítrofes para analizar la intensidad de la violencia, la clase de interacción y los instrumentos diplomáticos empleados. Se monitoreó un to-

tal de 180 acciones relacionadas con la frontera en lo que respecta a la interacción relativa a la actividad diplomática, al potencial de violencia y a las respuestas a los sucesos.

El primer hallazgo en esta revisión es que la interacción recurrente en las zonas conflictivas estuvo vinculada a problemas de violaciones o de aplicación dentro del área disputada. En el área de la frontera Costa Rica-Nicaragua, por ejemplo, hubo numerosas confrontaciones de diferentes clases vinculadas al reconocimiento de la frontera como parte del desacuerdo concerniente al patrullaje del Río San Juan por parte de Costa Rica. En la disputa por la frontera marítima Honduras-Nicaragua, a pesar de un acuerdo sobre asuntos militares, la tensión entre los países ha visto confrontaciones por derechos de pesca y tensión militar en el litoral Pacífico del Golfo de Fonseca. La disputa Guatemala-Belice también presenta tensiones vinculadas a enfrentamientos con la población campesina que circula por el área en disputa, y por movilización de tropas a las fronteras de ambos países.

Otro importante hallazgo tiene que ver con la intensidad del conflicto interestatal. En todos los casos, la mayoría de las interacciones por cuestiones limítrofes no fue violenta. En los casos en que la interacción implicó alguna forma de violencia, el conflicto tuvo que ver con cruce de fronteras, detención de pescadores o abusos contra civiles. Las respuestas gubernamentales en su mayoría comprendían declaraciones a la prensa y notas diplomáticas.

## CUADRO 4

Potencial de violencia en un determinado suceso fronterizo  
(en porcentajes)

Potencial de violencia	Nombre de la disputa				Total
	Disputa Territorial Gua.-Belice	Disputa Marítima Hon.-Nic.	Disputa Golfo de Fonseca Hon.-Nic.	Disputa Nic.-CR. Río San Juan	
Ninguna violencia ni potencial de la misma	47.6	73.8	69.2	67.2	63.2
Actividad fronteriza, tensión potencial	14.3	3.3		3.0	6.4
Civiles chocan con bandas criminales		1.6		1.5	1.0
Fuerzas armadas/de seguridad chocan con civiles o los hostigan	33.3	16.4	23.1	9.0	19.6
Criminales chocan con fuerzas de seguridad	1.6	1.6		1.5	1.5
Fuerzas del gobierno tienen encuentros tensos con las fuerzas del vecino	1.6		7.7	6.0	2.9
Captura temporal de soldados o equipo	1.6	3.3		11.9	5.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Datos compilados por el autor.

CUADRO 5

Principal tipo de interacción usada durante sucesos relativos a la frontera (en porcentajes)

Interacción	Nombre de la disputa				Total
	Disputa Territorial Gua.-Belice	Disputa Marítima Hon.-Nic.	Disputa Golfo de Fonseca Hon.-Nic.	Disputa Nic.-CR Río San Juan	
No hay reacción de ningún lado		3.3			1.0
País X brinda comentarios verbales a la prensa	46.0	29.5	23.1	37.3	36.8
País X envía una nota diplomática a país Y pidiendo explicaciones	11.1	3.3			4.4
País X envía una nota diplomática de protesta a país Y	1.6	9.8		13.4	7.8
Intercambio diplomático de respuestas formales	39.7	50.8	53.8	38.8	43.6
Advertencia verbal o fuerte nota diplomática	1.6	1.6		6.0	2.9
País moviliza sus tropas, o personal militar o equipo		1.6		1.5	1.0
Violación de frontera: un país se apodera de un territorio...			23.1	3.0	2.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Datos compilados por el autor.

Otro patrón importante es que en varios momentos de la disputa se utiliza algún tipo de presión militar con el fin de defender una posición o perseguir una meta de corto plazo: expulsar campesinos, detener a pescadores o afirmar el control territorial. Este uso limitado de la fuerza militar no diferencia estas disputas de los conflictos limítrofes anteriores en los que se utilizaba la solución militar. Parece ser que los costos de los recursos diplomáticos y legales se consideran mayores que los costos de utilizar la fuerza militar. Además, aunque se ha buscado la mediación de terceras partes para resolver tensiones entre los países, la parte externa no ha participado en la solución como tal de la disputa fronteriza.

Al examinar las diferentes disputas en la región se observa que la participación de múltiples actores en la solución del conflicto se vuelve eficaz como un mecanismo para contrarrestar una es-

calada militar avanzada, pero no funciona como una fuerza preventiva o como una fuerza en situaciones de tensión alta pero no-violenta. Es importante, por consiguiente, volver a pensar en el papel de la diplomacia multilateral y cambiar su enfoque y su acción hacia la prevención de disputas. Asimismo, es importante considerar que cuando hubo escalamiento militar en previas disputas, fue con relación a factores provocadores como controversias alrededor de la tierra o invasiones de tierra por parte de civiles, lo que a su vez provocó la movilización del personal militar. A la luz de esta tendencia, las situaciones que actualmente se observan en las disputas recientes brindan señales de alarma sobre el potencial para que haya una disputa militarizada. El escalamiento de las tensiones entre Honduras y Nicaragua en marzo por una intensificación de la actividad militar podría conducir a una mayor militarización de las fronteras.

MÉTODOS DE CONCILIACIÓN UTILIZADOS EN CASOS DE EVENTOS RELACIONADOS CON LA FRONTERA, 1998-2000 (EN PORCENTAJES)

Conciliación	Nombre de la disputa				Total
	Disputa Territorial Gua.-Belice	Conflicto marítimo Hon.-Nic.	Conflic. Golfo de Fonseca Hon.-Nic.	Disputa Río San Juan Nic.-CR	
Ninguna actividad		3.3		9.0	3.9
Incapacidad para llegar a un acuerdo		1.6		19.4	6.9
País pide diálogo entre los dos países	65.1	13.1	7.7	10.4	27.9
Un enviado visita otro país para iniciar negociaciones	7.9		15.4	4.5	4.9
Se realizan negociaciones bilaterales	9.5	23.0	30.8	19.4	18.1
Negociaciones bilaterales con mediación	6.3	47.5	15.4	4.5	18.6
País ofrece acuerdo para solucionar el conflicto existente		6.6	7.7	9.0	5.4
País contempla la aceptación de un acuerdo		1.6	7.7	9.0	3.9
Negociaciones bilaterales para abordar las tensiones	11.1	1.6		7.5	6.4
Se llega a un acuerdo		1.6	15.4	7.5	3.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Datos recopilados por el autor.

#### IV. OPCIONES DE POLÍTICA: UN COMITÉ REGIONAL DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

¿Qué alternativas hay para las disputas fronterizas de la región? Los países han recurrido a cuatro mecanismos para la solución de disputas: negociaciones bilaterales, arbitraje, fallos judiciales y violencia interestatal. Ninguno de estos métodos ha sido completamente efectivo. Más que todo, los países han sufrido de una falta de cumplimiento de los acuerdos. Este problema no sólo es sintomático de las diferencias limítrofes y territoriales sino también de disputas comerciales y políticas.

Una posible solución al problema del compromiso sería la creación de un Consejo Internacional Permanente de Resolución de Conflictos vinculado a una institución de integración regional como la OEA o como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). El consejo haría el monitoreo de las diferencias y disputas fronterizas y tendría autoridad para tomar decisiones a fin de ofrecer espacios para la búsqueda de soluciones dentro de marcos de tiempo dados y trabajaría para que se cumpliera la desmilitarización de las fronteras. Asimismo, el Consejo examinaría potenciales disputas fronterizas que podrían surgir del tráfico de estupefacientes, de la migración transfronteriza, de bandas criminales, de incursiones militares y de varias otras fuentes de conflictos limítrofes. En ese sentido, esa institución funcionaría como un sistema de alarma temprana que alertaría a los países sobre el potencial para un conflicto y ofrecería soluciones o mecanismos para resolver la posible disputa. Además, el Consejo trabajaría para facilitar, implementar y verificar cualquier acuerdo que necesitara seguimiento y calendarización.

Este Consejo no garantizaría la eliminación de las disputas fronterizas. Proporcionaría, sin embargo, un mejor mecanismo de los que han existido con anterioridad puesto que podría informar a las partes sobre los riesgos y potenciales de un problema emergente, y podría participar en el proceso de implementación y verificación simultánea. No obstante, como ya se mencionó, el problema del compromiso es el principal obstáculo en los

problemas limítrofes. Otra barrera es la dificultad que tienen los gobiernos de mantener un control efectivo de sus fronteras y, por consiguiente, administrarlas bien. Estas deficiencias son una fuente importante de futuras disputas. Por lo tanto, el Consejo de Resolución de Conflictos podría proporcionar los mecanismos para el establecimiento de zonas desmilitarizadas en las áreas fronterizas que prevendrían la continuación de choques o de la confrontación.

## NOTAS

- 1 Documento presentado en el Seminario Internacional "Conflictos Fronterizos en América Latina", el 26 de febrero de 2001, Inter-American Dialogue, Washington, D.C.
- 2 Edgardo Mercado Jarrín (1988). "The Impact of World Crisis on Geopolitical Conflicts" en José Silva Michelena, *Latin America peace, democratization and economic crisis*. NJ: Universidad de las Naciones Unidas, p. 93.
- 3 Frank R. Pfetsch y Christoph Rohloff (2000). *National and International Conflicts, 1945-1995. New Empirical and Theoretical Approaches*. Londres: Routledge, resultados obtenidos de la base de datos de los autores, Kosimo.
- 4 Surya Sharma (1989). *Delimitation of Land and Sea Boundaries between neighboring countries*. Nueva Delhi: Lancers Books, p. 13.
- 5 Hay debates entre los especialistas sobre formas alternativas de clasificación, véase, por ejemplo, Friedrich Kratochwill (1985). *Peace and Disputed Sovereignty*. Boston: University Press of America, pp. 18-19 y J. R. V. Prescott (1983). *Political Frontiers and Boundaries*. Londres: Allen & Unwin, p. 98.
- 6 Howard Cline (1971). "Viceroyalty to Republics, 1786-1952: Historical Notes on the Evolution of Middle American Political Units" en Howard Cline. *Guide to Ethno Historical Sources Part I*. Austin: University of Texas Press, p. 161.
- 7 Steven R. Ratner (1996). "Drawing a better line: *uti possidetis* and the borders of new states", *American Journal of International Law*: octubre 1996, vol. 90, no. 4, pp. 590-624.
- 8 *Colección de Tratados de Guatemala*, p. 514.
- 9 Virgilio Rodríguez-Beteta (1969). *No es guerra de hermanos, sino de bananos*. Guatemala: Editorial Universitaria, p. 30.

- 10 Ministerio de Asuntos Exteriores (1928). *The Boundary Dispute between Guatemala and Honduras*, la Comisión Fronteriza de Guatemala, p. 9.
- 11 Thomas Karnes (1978). *Tropical Enterprise: The Standard Fruit and Steamship Company in Latin America*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, p. 178.
- 12 Virgilio Rodríguez-Beteta. op. cit., p. 92.
- 13 Gordon Ireland (1941). *Boundaries, Possessions and Conflicts in Central and North America and the Caribbean*. Cambridge: Harvard University Press, p. 92.
- 14 Fernando Flores Pinel (1979). "Entre la Guerra y la Paz: el conflicto Honduro-Salvadoreño 1969-1979", *Estudios Centroamericanos*, Año 34, no. 369-370, julio-agosto, p. 685.
- 15 James Rowles (1980). *El Conflicto Honduras-El Salvador (1969)*, San José: EDUCA.
- 16 La OEA había instalado un comité mediador, el Comité de los Siete, constituido por Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Estados Unidos.
- 17 Ronald Scheman (1988). *The Interamerican Dilema*, NY: Praequer, pp. 87-88. Para un análisis político de este conflicto, véase Flores Pinel. *Op. cit.*, y David R. Mares (1996). "Lessons from the Failure of Central American Conflict Management in the One Hundred Hours War", documento presentado en la Conferencia sobre las Causas de los Conflictos Interestatales en América Central, San José, Costa Rica, diciembre.
- 18 *International Boundary News Database*, Durham: International Boundaries Research Unit, Universidad de Durham.
- 19 Emilio Álvarez Lejarza (1958). *Las Constituciones de Nicaragua*, Madrid: Editorial Cultura Hispánica, p. 199. El dictamen declaraba que el límite debía trazarse a lo largo del Río Coco hasta el punto de confluencia con el río Poteca, donde se separaría del Río Coco y seguiría el Poteca hasta el río Guinea para luego seguir por líneas ya determinadas en Teotecacinte. Véase Gordon Ireland, p. 136.
- 20 El Tratado de Río invocaba el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, un instrumento de seguridad diseñado para proteger de amenazas externas a los países latinoamericanos.
- 21 Ronald Scheman. op. cit., p. 85.
- 22 *Honduras-Nicaragua Boundary*, Office of the Geographer (1964). Washington, D.C.: Dpto. de Estado de los Estados Unidos, no. 36, p. 3.
- 23 Agradezco a Claire Campbell y a Sara Solz por su apoyo en la investigación de partes de esta sección.

- 24 "Honduras-Nicaragua border dispute", *Oil and Gas Journal*: 1ro. de mayo de 2000, vol. 98, 18, 37.
- 25 Gordon Ireland (1941). *Boundaries, Possessions and Conflicts in Central and North America and the Caribbean*. Cambridge: Harvard University Press.
- 26 R. A. Humphreys (1961). *The Diplomatic History of British Honduras 1638-1901*, Oxford University Press. Londres, N.Y., Toronto, p. 10.
- 27 Gobierno de Belice. *Belice-Guatemala Relations*. [www.belice-guatemala.gov.bz/belice\\_position.html](http://www.belice-guatemala.gov.bz/belice_position.html)
- 28 *Guatemala News Watch*, Febrero de 2000. [www.quetzalnet.com/newswatch/Edition15-2.htm](http://www.quetzalnet.com/newswatch/Edition15-2.htm), 13 de febrero de 2001.
- 29 Janine Sylvestre (1995). *The Cost of Conflict: The Anglo-Belize/Guatemalan Territorial Issue*. Inédito. [www.belize.net.com/bzguat.html](http://www.belize.net.com/bzguat.html)
- 30 *NotiCen* (2000). "Region: Guatemala Presses Belice to Accept International Arbitration of Territorial Dispute", 9 de marzo de 2000.
- 31 "Belize and Guatemala Advance Dialogue", *OAS News*, septiembre-octubre 2000. Washington D.C.: OAS.
- 32 Montserrat Gorina-Ysern (2000). *OAS Mediates in Belize-Guatemala Border*, diciembre. [www.asil.org/insigh59.htm](http://www.asil.org/insigh59.htm) 16 de febrero de 2000.
- 33 Garhard Sandner y Ratter Beate (1991). "Topographical Problem Areas in the Delimitation of Maritime Boundaries and their Political Relevance: Case Studies from the Western Caribbean" en *Ocean and Shoreline Management* 15, p. 299; también *NotiCen*. "Nicaragua and Honduras in Conflict over Maritime Boundary", 27 de enero de 2000.
- 34 Nicaragua mantiene una disputa limítrofe con Colombia sobre los cayos Roncador y Serrana. En 1981, tras la ratificación de Estados Unidos de un tratado con Colombia concerniente al reconocimiento de esos cayos como parte de Colombia, Nicaragua anuló un tratado de 1928 con Colombia en el que reconocía la soberanía de San Andrés, Providencia y cayos adyacentes, excepto aquellos al oeste del meridiano 82.
- 35 "17th Parallel Claim", *Agencia de Noticias Notimex*, Ciudad de México, 3 de enero de 1996.
- 36 *La Prensa Tegucigalpa* en línea, 1ro. de diciembre de 1999. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com).
- 37 *La Prensa Tegucigalpa* en línea, 1ro. de diciembre de 1999. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com).
- 38 *La Prensa Tegucigalpa* en línea, 17 de diciembre de 1999. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com); "Nicaragua Goes to ICJ". Comunicado de prensa de la Corte Internacional de Justicia, 8 de diciembre de 1999.

- 39 *La Prensa Tegucigalpa* en línea, 21 de julio de 2000. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com)
- 40 "Honduras and Nicaragua Reach Military Exclusion Agreement". Comunicado de prensa de la OEA (E-021/00), 8 de febrero de 2000; *La Prensa Tegucigalpa* en línea, 20 de enero de 2000.
- 41 *La Prensa Tegucigalpa* en línea, 21 de febrero de 2000; 26 de febrero de 2000. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com).
- 42 *La Prensa Tegucigalpa*, 29 de enero de 2000. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com).
- 43 *La Prensa Tegucigalpa* en línea "Nicaragua denunciará a Honduras ante Organización de Estados Americanos", 13 de febrero de 2001.
- 44 "Cuatro países entregan inventario de armas como muestra de confianza y distensión", *Inforpress Centroamericana*, 20 de abril de 2001. Guatemala.
- 45 "Delegado de la Organización de Estados Americanos ve señales de cooperación para superar conflicto de Nicaragua y Honduras", *La Nación*, viernes 27 de abril de 2001. San José, Costa Rica.
- 46 "Honduras- Nicaragua border dispute", *Oil and Gas Journal*, 1ro. de mayo de 2000. v. 98, 18, p. 37.
- 47 Allen Leininger (1985: 43). "Análisis Geográfico-Estratégico de la Zona Limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua", *Relaciones Internacionales* no. 11, Heredia: UNA, 2do. trimestre.
- 48 SWB AL/1852 L/6 17, Radio Corporación, Managua 18 de noviembre de 1993.
- 49 SWB AL/2038 L/2 XEW TV, Ciudad de México.
- 50 *La Nación Digital* 23 de julio de 1998 "Nicas Rígidos con Policías", [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr).
- 51 *La Nación Digital* 8 de mayo de 1998 y 23 de julio de 1998 "Nicas Rígidos con Policías", [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr).
- 52 AFP-París, 31 de julio de 1998.
- 53 *La Nación Digital*, 27 de julio de 1998, 3 de agosto de 1998, [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)
- 54 *Mesoamérica*, 8 de octubre de 1998, "Dispute Flares Anew" (Steve Mumme).
- 55 *La Nación Digital*, 24 de noviembre de 2000, [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)
- 56 Augusto Zamora (1995). *Intereses Territoriales de Nicaragua*, p. 227.
- 57 "Aumenta el patrullaje naval" Televisión Nacional, Managua, 13 de junio de 1995.

- 58 *La Prensa* Tegucigalpa en línea, 12 de julio de 1997.  
www.laprensahn.com.
- 59 “Confrontación en el Golfo de Fonseca”, Telesistema, red de televisión hondureña, Tegucigalpa, 3 de junio de 1997.
- 60 “Honduras-Nicaragua border dispute”. *Oil and Gas Journal*: 1ro. de mayo de 2000, v. 98, 18, 37.
- 61 “Demarcan frontera entre Nicaragua y Costa Rica”, *La Prensa*, 16 de agosto de 2000. Managua, Nicaragua.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Lejarza, Emilio (1958). *Las Constituciones de Nicaragua*. Madrid: Ed. Cultura Hispánica.
- Calvert, Peter (1983). *Boundary Disputes in Latin America*. London: Institute for the Study of Conflict.
- Cukwurah, A. O. (1967) *The Settlement of Boundary in International Law*. Manchester: Manchester University Press.
- Dunkerley, James (1989). *Power in the Isthmus*. London: Verso.
- Flores Pinel, Fernando (1979). “Entre la Guerra y la Paz: El Conflicto Hondureño-Salvadoreño 1969-1979”, *Estudios Centroamericanos*, Año 34, nos. 369-370.
- Gross Espiell, Héctor (1984). *España en la Solución Pacífica de los Conflictos Límites en Hispano-América*. Madrid: Cuadernos Cívitas.
- Guatemala (1942). *Informe de la Comisión Mixta de los Límites relativos al Trazo de la Frontera entre El Salvador y Guatemala*. Guatemala.
- Guatemala (1938). *Tratado de Límites Territoriales entre Guatemala y El Salvador*. 9 de abril de 1938.
- Guatemala (1928). *The Boundary dispute between Guatemala and Honduras*, Guatemala: Ministry of Foreign Affairs, The Boundary Commission of Guatemala.
- Herrera Cáceres, René (1987). *Honduras y el Salvador ante la Corte Internacional de Justicia*. Tegucigalpa: CEDOH.
- Honduras (1938). *Límites entre Honduras y Nicaragua*. Tegucigalpa: Tipografía Nacional.
- Ireland, Gordon (1941). *Boundaries, Possessions and Conflicts in Central and North American and the Caribbean*. Cambridge: Harvard University Press.
- Karnes, Thomas (1978). *Tropical Enterprise: The Standard Fruit and*

- Steamship Company in Latin America*. Baton Rouge: Louisiana State University press.
- Kornbluh, Peter (1987). *Nicaragua. The Price of Intervention*. Washington, D.C.: Institute for Policy Studies.
- Kratochwill, Friedrich (1985). *Peace and Disputed Sovereignty*. Boston: University Press of America.
- Latorre, German (1921). *Intervención Tutelar de España en los problemas limítrofes de Hispanoamérica*. Sevilla: Tipografía Zarzuela.
- Manon, P. K. (1979). "The Anglo-Guatemalan Dispute over the Colony of Belize", *Journal of Latin American Studies*, V. 11, part 2, nov.
- Mercado Jarrín, Edgardo (1988). "The Impact of world crisis on geopolitical conflicts" in Silva Michelena, José. *Latin America peace, democratization and economic crisis*. NJ: The UN University.
- Morris, James (1984). *Honduras: Caudillo Politics and Military Rulers*. Boulder: Westview Press.
- NotiCen* (2000). "Nicaragua and Honduras in Conflict over Maritime Boundary", January 27.
- Parker, Franklin (1965). *The Central American Republics*. New York: Oxford University Press.
- Peralta, Manuel María de (1890). *Límites de Costa Rica con Colombia*. Madrid.
- Peralta, Manuel María de (1891). *Historia de la Jurisdicción Territorial de Costa Rica, (1502-1880)*, Madrid.
- Rattner, Steven R. (1996). "Drawing a better line: uti possidetis and the borders of new states" in *American Journal of International Law*, Oct. 1996. V. 90, no. 4, pp. 590-624.
- Rattner, Steven R. (1985). *Report of the Committee established by the Permanent Council to Investigate the Complaint Filed by the Minister of Foreign Affairs of Costa Rica*. C9/res 432 623/85, July 11.
- Rodríguez-Beteta, Virgilio (1969). *No es Guerra de Hermanos sino de Bananos*. Guatemala: Editorial Universitaria.
- Rowles, James (1980). *El Conflicto Honduras-El Salvador*. San José: EDUCA.
- Sandner, Gerhard and Beate Ratter (1991). "Topographical Problem Areas in the Delimitation of Maritime Boundaries and their Political Relevance: Case Studies from the Western Caribbean" in *Ocean and Shoreline Management*, 15.
- Scheman, Ronald (1988). *The Interamerican Dilemma*. NY: Praeger.
- Sharma, Surya (1989). *Delimitation of Land and Sea Boundaries between neighboring countries*. New Delhi: Lancers Books.
- Sibaja, Luis Fernando (1976). *Nuestros Límites con Nicaragua*. San José, Costa Rica.

*Tratado General de Paz entre las Repúblicas de El Salvador y Honduras*, 30 de octubre 1980.

United States (1964). *Honduras-Nicaraguan Boundary*, Office of the Geographer. Washington D.C.: US Dept. of State, no. 36.

Vallejo, Antonio (1926). *Límites de Honduras con las Repúblicas de Guatemala, El Salvador*. Tegucigalpa.

Zamora, Augusto (1995). *Intereses Territoriales de Nicaragua: San Andrés y Providencia, Cayos, Golfo de Fonseca, Río San Juan*. Managua: Fondo Editorial de lo Jurídico.

## RECURSOS UTILIZADOS EN LA CRONOLOGÍA

### APÉNDICE I

#### Breve cronología de acontecimientos fronterizos en América Central

---

#### GUATEMALA-BELICE

---

- 1858 Inician negociaciones fronterizas entre Guatemala y Gran Bretaña.
- 1859 Se firma un tratado de acuerdo entre las dos naciones. El Artículo I define las divisiones.
- 1861 Se reúne comisión conjunta para iniciar la demarcación de la parte sur hasta las cataratas Gracias a Dios.
- 1931 Comisión conjunta concluye toda la demarcación.
- 1946 Tribunal constitucional de Guatemala anula el tratado de 1859 argumentando que Gran Bretaña no construyó una carretera transístmica para Guatemala a cambio del territorio otorgado a Gran Bretaña.
- 1963 Gran Bretaña se rehúsa a resolver la disputa a través de la mediación y se rompen las relaciones diplomáticas.
- 1981 Belice declara su independencia de Gran Bretaña y Guatemala. Se renuevan las tensiones con Belice.
- 1991 El presidente Serrano reconoce la independencia de Belice.
- 1993 El presidente Ramiro de León Carpio retira el reconocimiento.
- 1999 Escalan las tensiones a raíz de que se escuchan informes sobre abusos contra Guatemala.

- 2000 Los dos países acuerdan tener conversaciones sobre una solución a la controversia con la ayuda de la OEA que crea un Panel de Conciliadores.
- 2001 Continúan las tensiones fronterizas a inicios del año por la expulsión de campesinos guatemaltecos.

#### GUATEMALA-HONDURAS

- 1843 Inicia conflicto limítrofe en la frontera.
- 1845 Se llega a un acuerdo de tratado: las fronteras que se reconocen son aquellas “establecidas por la diócesis de cada país en la Real Ordenanza de Intendencias de 1786”, y se nombrarán comisionados de ambos países para la demarcación de las líneas. Sin embargo, la demarcación no inicia debido a conflictos por la interpretación de la Ordenanza.
- 1893 Convención fronteriza crea una nueva comisión técnica mixta, establecida para llegar a un tratado limítrofe. La comisión no tiene éxito.
- 1914 Se crea otra comisión por medio de otro tratado para negociar las demarcaciones. Continúa la disputa por las interpretaciones con la complejidad adicional de los nuevos tratados.
- 1918 Acuerdo arbitrado por EE.UU., que apoya la posición de Guatemala como validada por la Cédula de Felipe II en 1563. Honduras reclama *uti possidetis juris* de 1910 demandando soberanía al occidente del Río Motagua.
- 1924 El gobierno de Guatemala cede a la United Fruit Company 64 millas de territorio no ocupado (desde el puente El Rico hasta el mar Caribe). Honduras protesta ante la incursión y apoya el reclamo de la Cuyamel Fruit Company por la tierra al occidente del río Motagua.
- 1928 Honduras ocupa la ciudad de Chachagualilla para establecer soberanía sobre el territorio.
- 1930 Los dos países acuerdan resolver el conflicto por medio de arbitraje.
- 1933 Francis White entrega el laudo final.

---

**GUATEMALA-EL SALVADOR**

---

- 1935 Guatemala y El Salvador acuerdan demarcar sus fronteras creando una comisión conjunta conformada por un delegado de cada país y un tercero de un país neutral, para que prepare los mapas preliminares.
- 1938 La comisión concluye el trabajo y se firma un tratado fronterizo aprobado por los dos países.
- 

**HONDURAS-EL SALVADOR**

---

- 1869 Comisionados de ambos países negocian las demarcaciones fronterizas y llegan a un acuerdo sobre los poblados de Simulaton, Jocuaran y Comolomcagua en Honduras, y Arambala, Perquin y Torola en El Salvador. Se traza una línea del Cerro de Mal Paso hasta el Río Negro y hasta la confluencia del Río Pichigual. Las divisiones de Comoloncagua y Torola no están resueltas.
- 1888 Se reúnen los países para crear una línea para la frontera noreste-sudoeste: Del río Guascoran hasta la confluencia del Río Guajiniquil, Pico Ribita, Cerro López, bajando el Río Torola, subiendo el Río San Antonio, hasta Arroyo Guadalupe, al Cerro Colorado hasta Mal Paso para terminar en Arambala-Perquin.
- 1895 Se firma una convención fronteriza nombrando una comisión fronteriza mixta. Un árbitro establecerá los puntos que la comisión no demarque. La comisión nunca se formó.
- 1906 Se firma otra Convención en apoyo al acuerdo de 1895, pero no se visualiza ningún avance. Mientras tanto, aumentan las disputas entre los poblados de Arambala (El Salvador) y Santa Elena (Honduras). Costa Rica ofrece sus oficios como mediador y la Corte Centroamericana de Justicia para el arbitraje.
- 1918 Se firma otra convención fronteriza en apoyo al acuerdo de 1895, pero agrega que el Rey de España debe arbitrar asuntos no resueltos, o en su ausencia, un presidente latinoamericano o la Corte Centroamericana de Justicia. El Salvador no ratifica el tratado.
- 1920-1969 La disputa fronteriza continúa durante todo el período. Crecimiento demográfico en El Salvador conduce a flujos migratorios hacia Honduras.

### Década de los 1960

- Surgen tensiones entre los dos países relacionadas con el comercio. El reclamo de Honduras se ve afectado por el Mercado Común Centroamericano.
- 1969 El 14 de julio, El Salvador invade Honduras argumentando que estaba protegiendo a sus ciudadanos y su territorio. Después de cuatro días de conflicto, la OEA, por medio de su comité mediador —el Comité de los Siete— hace un llamado a ambos países para que acuerden un plan de cuatro puntos: 1) Cese al fuego inmediato; 2) Retiro de las tropas en 72 horas; 3) Compromiso por parte de ambos países a proteger los derechos humanos; 4) Presencia de observadores militares para el monitoreo del acuerdo. Se crea una zona desmilitarizada mientras que continúan las negociaciones sobre el establecimiento de las fronteras.
- 1980 Se firma un tratado de paz con la creación de una comisión mixta para concluir la demarcación y negociaciones sobre las áreas en disputa, conocidos como 'bolsones'. Si para 1985 la comisión no puede llegar a un acuerdo, la resolución pasará a manos de la Corte Internacional de Justicia.
- 1986 Como la comisión no finaliza su trabajo, la CIJ empieza a trabajar.
- 1988 Se invita a los países a presentar sus argumentos y así lo hacen un año más tarde.
- 1992 La CIJ emite sus decisiones por las cuales ambos países deben llegar a un acuerdo para concluir con el establecimiento de los 130 Km restantes de los 347.5 Km que tiene la frontera.
- 1993-1996 Continúan las tensiones fronterizas.
- 1997 Los dos países acuerdan aceptar el fallo de la CIJ.
- 1999 Se establece un pacto fronterizo final.

### HONDURAS-NICARAGUA (DISPUTA TERRITORIAL)

- 1858 Inician las negociaciones sobre acuerdos fronterizos.
- 1869 Los países nombran comisionados para que elaboren un mapa y marquen las fronteras, y firmen un tratado.

- 1888 Se hace un segundo esfuerzo para firmar un tratado fronterizo que fija la línea divisoria entre los departamentos de Choluteca (Honduras) y Nueva Segovia (Nicaragua).
- 1894 Los países firman el Tratado Bonilla-Gómez que contiene 7 artículos donde se establece una comisión fronteriza cuyos oficios se pondrán en manos de un árbitro quien trabajará con puntos que no se hayan acordado.
- 1904 Se nombran los árbitros debido al desacuerdo sobre la división. Los árbitros consisten en un representante de cada país y un diplomático extranjero acreditado en Guatemala, una posición para la cual se selecciona al Rey de España.
- 1906 Se dicta el laudo.
- 1908 El presidente Zelaya acepta el laudo.
- 1912 Nicaragua reclama que el Tratado Bonilla-Gómez fue violado cuando los comisionados nombraron al Rey como único árbitro, quedando anulado el laudo.
- 1957 Honduras intenta reclamar la margen norte del río Coco ocupada, de facto, por Nicaragua pero otorgada a Honduras en el laudo del Rey. Hay un enfrentamiento militar. Honduras invoca el Pacto de Río, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. La OEA forma entonces un comité de investigación —el Comité de la Paz— para persuadir a las partes a mantener un cese al fuego y presentar el asunto ante la Corte Internacional de Justicia. La CIJ mantiene el laudo de 1906.
- 1962 Se completa el acuerdo fronterizo con la conclusión de las demarcaciones.
- 1977-1979 Empieza la rebelión nicaragüense contra Somoza. Honduras se mantiene neutral al conflicto. Somoza es derrocado el 19 de julio de 1979.
- 1980 Se organizan fuerzas antisandinistas y establecen bases en el país. Los movimientos contrarrevolucionarios inician operaciones contra Nicaragua desde suelo hondureño.
- 1985-1987 Aumentan las tensiones entre los dos países debido a que Honduras permite que los "contras" permanezcan en su territorio. Ocurren enfrentamientos fronterizos entre Honduras y Nicaragua. Nicaragua lleva a Honduras a la CIJ. Se gesta una posible confrontación militar. Se firma el Plan de Paz Arias reduciendo el riesgo de guerra.

---

**NICARAGUA-COSTA RICA**

---

- 1854 Los dos países firman una convención preliminar sobre fronteras y navegación interior.
- 1858 Tratado Cañas-Jerez que define la soberanía de Nicaragua sobre el Río San Juan, otorga a Nicaragua el derecho a construir un canal previa consulta con Costa Rica.
- 1887 El presidente Cleveland emite una decisión sobre las discusiones relacionadas con la potencial construcción de un canal y reconoce la validez del tratado.
- 1916 Nicaragua firma el Tratado Chamorro-Bryan donde se aborda la construcción de un canal. Costa Rica protesta, argumentando que fue una violación del Tratado Cañas-Jerez y del Laudo Cleveland. Costa Rica presenta la controversia ante la Corte Centroamericana de Justicia.
- 1939 Nicaragua invita a funcionarios del gobierno de los Estados Unidos a explorar la posibilidad de construir un canal. Costa Rica protesta.
- 1940 Los dos países firman el Tratado Cordero Reyes-Zúñiga Montufar dirigido hacia la construcción de un canal en el río para propósitos de desarrollo. Sin embargo, el tratado no se pudo materializar.
- 1964 La Asamblea Nacional de Nicaragua demanda la abrogación del Tratado Chamorro-Bryan.
- 1971 Nicaragua abroga el Tratado Chamorro-Bryan.
- 1977-1979 Inicia la rebelión nicaragüense contra Somoza. Costa Rica apoya la guerrilla sandinista y permite el uso de su territorio para lanzar ataques. Somoza es derrocado el 19 de julio de 1979.
- 1981 Se forman fuerzas antisandinistas y establecen bases en el país. Inicia la migración hacia Costa Rica.
- 1983 Fuerzas contrarrevolucionarias operan en ambos lados de la frontera conducidas por ARDE, la Alianza Revolucionaria Democrática, encabezada por Edén Pastora. Hay una migración masiva, miles de nicaragüenses abandonan la Nicaragua sandinista.
- 1985 Nicaragua lanza "Operación Soberanía", una estrategia militar para derrotar a ARDE. Ocurre el incidente en Las Crucitas: Mueren guardias civiles costarricenses y nueve resultan heridos debido a una incursión por parte de fuerzas nicaragüenses hacia territorio costarricense. La OEA interviene para investigar y concluye

- que a los guardias se les disparó desde territorio nicaragüense. Costa Rica exige que Nicaragua le presente sus disculpas y Nicaragua lo hace.
- 1990 Los sandinistas pierden el poder. El gobierno de Chamorro introduce una serie de reformas políticas y económicas. Aumenta la pobreza de manera significativa, lo que obliga a muchos nicaragüenses a buscar empleo en Costa Rica.
- 1996 Se instaura un nuevo gobierno. Continúan las reformas económicas y sigue aumentando la pobreza. Los patrones migratorios afectan la frontera y se incrementan las tensiones entre los dos países.
- 1998 Se niega a Costa Rica el derecho a patrullar el Río San Juan.
- 2000 La disputa se resuelve en parte. Las tensiones podrían continuar mientras haya un flujo continuo e intenso por la frontera y asuntos transfronterizos.

#### COSTA RICA-PANAMÁ

- 1824 Pedro Molina va a Colombia en representación de la Provincias Unidas de América Central para discutir asuntos fronterizos.
- 1825 Se firma un tratado en el que se acuerda sostener más discusiones.
- 1850 Se otorga Bocas del Toro a Costa Rica, después de la independencia colombiana de la Nueva Granada.
- 1865 Se firma otro tratado pero el Congreso de Costa Rica lo rechaza.
- 1873 Se firma un tratado. Esta vez es Colombia el que lo rechaza.
- 1879 Enfrentamientos fronterizos entre Colombia y Costa Rica.
- 1880 Se celebra una convención de arbitraje pero EE.UU. la objeta argumentando que sus intereses estaban en juego.
- 1896 Se celebra otra convención fronteriza que nombra a Francia, México y Suiza como árbitros y produce el Laudo Loubet que cede el territorio reclamado por Colombia, pero que no logra entrar en vigencia debido a la independencia de Panamá en 1903.
- 1903 Independencia de Panamá.
- 1905 Costa Rica y Panamá firman tratado que valida el laudo. El congreso de Costa Rica no lo ratifica.

- 1910-1914 El presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, White, interpreta el laudo e invalida parte de los arbitrajes anteriores. Panamá rechaza estas interpretaciones.
- 1917 Los dos países rompen relaciones diplomáticas.
- 1921 Tiene lugar un conflicto armado.
- 1941 Se firma un nuevo tratado que resuelve la disputa territorial.

#### NICARAGUA-HONDURAS: FRONTERA MARÍTIMA

- 1986 El presidente de Colombia, Belisario Betancur y el presidente de Honduras José Azcona Hoyo firman el Tratado López-Ramírez que reconoce la soberanía de Colombia sobre un área que está en disputa con Nicaragua.
- 1999 Honduras ratifica el Tratado López-Ramírez causando controversia y creando una disputa con Nicaragua. Nicaragua responde imponiendo un arancel del 35 por ciento para los productos hondureños.
- 2000 Nicaragua lleva el caso a la Corte Internacional de Justicia. El embajador Luigi Einaudi enviado de la OEA agencia un acuerdo entre los dos países sobre asuntos de seguridad.
- 2001 Aumentan las tensiones entre los dos países ante reclamos nicaragüenses sobre el rearme y ejercicios militares por parte de Honduras.

#### NICARAGUA-HONDURAS-EL SALVADOR: GOLFO DE FONSECA

- 1848 Gran Bretaña toma posesión de la isla Tigre en protesta porque Honduras le regaló la isla a Estados Unidos.
- 1856 El Salvador protesta a la cesión de la isla Tigre por parte de Honduras. Los dos países se disputan varias islas en el golfo. Honduras disputa las islas Meanguera y Meanguerita; El Salvador reclama todas las islas excepto Farallones y Zacate Grande.
- 1913 El Tratado Chamorro-Weitzel otorga a EE.UU. derechos para construir un canal en Nicaragua.
- 1914 El Tratado Chamorro-Bryan también concede derechos para la construcción de una base naval en la parte nicaragüense del Golfo de Fonseca.

- 1916 El Salvador lleva a Nicaragua ante la Corte Centroamericana de Justicia argumentando que el Tratado Chamorro-Bryan viola los derechos de El Salvador en el Golfo de Fonseca.
- 1917 La Corte Centroamericana se pronuncia a favor de El Salvador y argumenta que el tratado no es constitucional. Nicaragua argumenta en contra del fallo y la Corte exige el apoyo de los otros países centroamericanos para hacer que Nicaragua cumpla con el fallo. Sin embargo, el tema y el fallo permanecen inactivos. No se construye ni una base ni un canal.
- 1964 La Asamblea Nacional de Nicaragua demanda la abrogación del Tratado Chamorro-Bryan.
- 1971 Nicaragua abroga el Tratado Chamorro-Bryan.
- 1979 Inicia la rebelión nicaragüense contra Somoza. Honduras permanece neutral ante el conflicto. Somoza es derrocado el 19 de julio de 1979.
- 1980 Fuerzas antisandinistas se organizan y establecen bases en el país. Los movimientos contrarrevolucionarios inician operaciones contra Nicaragua desde suelo hondureño.
- 1981-1984 Patrullas hondureñas y nicaragüenses chocan en varias ocasiones en el Golfo de Fonseca, aumentando las tensiones entre los dos países por el apoyo hondureño a la contra. Los enfrentamientos involucran a las patrullas salvadoreñas.
- 1992 El fallo de la CIJ sobre el conflicto limítrofe Honduras-El Salvador incluye también un dictamen sobre el Golfo de Fonseca, que apoya el fallo de la Corte Centroamericana de Justicia de 1916.
- 1997 Pescadores hondureños y nicaragüenses son arrestados por autoridades nicaragüenses y hondureñas acusados de pescar en territorio soberano.
- 1999 Honduras aumenta su reclamo por las islas de Meanguera y Meanguerita.



# LAS RELACIONES ENTRE VENEZUELA Y GUYANA Y LA DISPUTA DEL TERRITORIO ESEQUIBO: ¿UN PASO ADELANTE, DOS ATRÁS?

ANDRÉS SERBIN

CON LA COLABORACIÓN DE MANUEL BERROTERÁN

## I. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA: EL RECLAMO DEL ESEQUIBO POR PARTE DE VENEZUELA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES ENTRE ESTE PAÍS Y GRAN BRETAÑA Y DEL PROCESO DE DESCOLONIZACIÓN DE GUYANA

La disputa territorial entre Venezuela y Guyana no es de reciente data, y es probable que todavía falte mucho terreno por recorrer por parte de ambas naciones para que puedan llegar a un acuerdo. Venezuela reclama 159,500 kilómetros cuadrados de territorio actualmente bajo control guyanés como consecuencia de una sentencia arbitral emitida en 1899. El área reclamada se extiende desde el Orinoco hasta el Río Esequibo, incluyendo las sábanas del Rupununi al Sur y los sectores selváticos del Norte, y se despliega por el Oeste a lo largo de las cadenas montañosas de Kanaku y Pakaraima, cuyo pico más alto —el Roraima— domina por encima de la frontera de Brasil, Venezuela y Guyana.

Este territorio contiene un potencial mineral significativo, así como también una riqueza forestal y un potencial hidroeléctrico merced a los numerosos ríos, afluentes y cataratas que lo surcan. Entre los minerales identificados en la región y parcialmente explotados se cuentan numerosos yacimientos de diamantes, oro, cobre, molibdenita y níquel. Presumién-

dose la existencia de yacimientos de columbita y tantalita, mica, cromo, tungsteno, minerales radioactivos, paladio/mercurio y petróleo, zinc y lateritas aluminosas. Pese a esta abundancia mineral, la región está escasamente poblada, principalmente por etnias aborígenes (Arawak, Warao, Wapisian, Arecuna, Akawais, Makushi, Patamona y Wai-Wai), de tal manera que para la década de los ochenta, su población no llegaba a los 100,000 habitantes, principalmente concentrados en la zona costera, sobre un total de la población de Guyana de 723,827 habitantes, de acuerdo al censo de 1991.

Por otra parte, el territorio del Esequibo constituye prácticamente las dos terceras partes del actual territorio de la República de Guyana y el grueso del potencial mineral de este país, con excepción de la bauxita, está concentrado en este territorio, a lo cual se agrega la existencia de tierras aptas para la agricultura y la ganadería, de zonas pasibles de extensa explotación forestal y del núcleo del potencial hidroeléctrico guyanés.

Asimismo es de señalar que la zona en reclamación linda con la región oriental de Venezuela donde, desde la década de los setenta, se concentra uno de los principales polos de desarrollo industrial, de explotación de recursos naturales y de petróleo del país.

Las razones por las cuales Venezuela reclama el territorio Esequibo, actualmente bajo jurisdicción de Guyana, se remontan a la Venezuela colonial, cuando el país estaba constituido por provincias pertenecientes al Imperio Español, siendo una de esas provincias la de Guayana.

Aunque la Provincia de Guayana estaba constituida por los actuales países de Guyana y Surinam, la zona del Esequibo de Guyana es el único territorio por el cual Venezuela mantiene una disputa con el gobierno de Guyana. Ya que para frenar el proceso de invasión realizado por Holanda, en 1648 se firma el Tratado de Múnster por el cual España le reconoce a Holanda las posesiones que había realizado hasta la mencionada fecha. Ese territorio estaba limitado al Oeste por el Río Esequibo, es

decir que los territorios al Oeste del Río Esequibo eran reconocidos como pertenecientes a España.

En 1777 se crea la Capitanía General de Venezuela, cuyo borde oriental estaba constituido por el Río Esequibo. Este límite se reafirma en 1814, cuando, finalizadas las Guerras Napoleónicas por el Tratado de Londres, Holanda cede a Gran Bretaña los territorios que comprendían Demerara, Berbice y Esequibo. Nuevamente, los territorios así adquiridos por Gran Bretaña limitaban por el Oeste con el Río Esequibo.

Estos límites se ratifican con el reconocimiento de la independencia de Venezuela por parte de Gran Bretaña en 1824 y de España en 1845.

Sin embargo, desde la perspectiva venezolana, aprovechando la debilidad que poseía Venezuela por la guerra de independencia, los colonos británicos cruzan el Río Esequibo reiteradamente para invadir el territorio venezolano, impulsados tanto por la aspiración de controlar las Bocas del Orinoco así como de acceder a la explotación de los yacimientos auríferos descubiertos en el Río Yuruary.

Con el fin de conocer el área de la colonia británica de Guayana, el Colonial Office y la Royal Geographical Society envían al prusiano Robert H. Schomburgk, quien explora la mencionada zona. Producto de estas exploraciones Schomburgk escribe una serie de informes y elabora un mapa, reconociendo inicialmente, en 1839, como frontera Oriental de Venezuela al Río Esequibo. Entre 1841 y 1843 Schomburgk realiza una nueva expedición en la zona. Sin embargo, según señala el historiador venezolano Ojer, Schomburgk no volvió a trazar ninguna frontera completa en mapa alguno y sus mapas "fueron falsificados, adulterados, a partir de 1886 por el Ministerio de Colonias Británico, a los 22 años de su muerte en Berlín" (Ojer, 1982: 22-23).

En 1850 Venezuela y Gran Bretaña llegan al acuerdo de no ocupar el territorio en disputa, pero en los años sucesivos los británicos continúan el proceso de penetración al territorio Esequibo. De acuerdo con Aguilera (1988), al punto de tratar de crear

en la Guayana venezolana un movimiento separatista con el fin de que ese territorio y el territorio del actual Estado Apure se incorporarán al territorio de la Guayana Británica.

En 1887, el gobierno de Venezuela rompió relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, debido a las continuas invasiones de los británicos en el actual territorio Esequibo. La ruptura de relaciones duró diez años. Ese mismo año, el presidente venezolano Guzmán Blanco se dirigió al Congreso para invocar el cumplimiento de la Doctrina Monroe con relación al territorio del Esequibo. Coincidentemente, el gobierno de Gran Bretaña, publica los límites elaborados por Schomburgk sobre la base de un mapa en donde coloca los límites orientales de Venezuela en 167,830 Km<sup>2</sup> al Oeste del Río Esequibo.

Estados Unidos se involucra en la controversia entre Venezuela y Gran Bretaña en 1895, a través de una comunicación al gobierno británico preparada por el Secretario de Estado, Richard Olney. En esta comunicación sugería que la controversia se resolviera a través de un arbitraje. El presidente Grover Cleveland reiteró ante el Congreso de su país la posición aclaratoria de la comunicación de su Secretario de Estado, proponiendo una comisión investigadora para aclarar los límites entre Venezuela y la Guayana inglesa, y de no haber aceptación por parte de Gran Bretaña de llegar a un arbitraje.

En este marco, en 1897, Estados Unidos y Gran Bretaña llegaron a un acuerdo e impusieron un Tratado de Arbitraje, percibido por Venezuela como la consecuencia de una serie de convergencias políticas entre ambos gobiernos de la época, vinculadas al interés de Gran Bretaña de acceder al paso del canal de Panamá en construcción y la necesidad de Estados Unidos de obtener la neutralidad de Gran Bretaña en el conflicto que se vislumbraba con España. Entre junio y septiembre de 1899, un tribunal compuesto por cinco jueces (dos británicos, dos norteamericanos y un ruso) sesionó en París, sin la participación de representantes venezolanos. Como resultado, el Laudo aprobado el 3 de octubre de 1899 atribuyó a Gran Bretaña prácticamente todo el territorio disputado (Ojer, 1982: 49).

En el momento, la decisión del tribunal suscitó numerosos comentarios y reacciones por parte de Venezuela. Sin embargo, recién con la publicación póstuma del *Memorandum de Mallet Prevost*, cuarto abogado de Venezuela ante el tribunal, en 1949, y las revelaciones que se sucedieron en torno a los arreglos previos entre Gran Bretaña y Estados Unidos, se sentaron las bases para que Venezuela declarara oficialmente el Laudo de París, *nulo e írrito*. El Memorandum es uno de los referentes clave en el cuestionamiento venezolano del Laudo de París. Sin embargo, en la perspectiva venezolana, las causales de nulidad del laudo son extensas y se basan fundamentalmente en cuestionar la adulteración de las líneas Schomburgk; la falta de motivación de la sentencia; el exceso de poder del tribunal, y la existencia de un compromiso para tomar la decisión por parte de los jueces (Ojer, 1982: 50-51).

De hecho, con anterioridad a la aparición del Memorandum, Venezuela comienza a denunciar el Laudo de París desde 1903 en la Corte Internacional de La Haya y, posteriormente, ante la Unión Panamericana en Washington y el Congreso Nacional en 1944 a través de la declaración Escalante; en la IX Conferencia Interamericana de Bogotá en 1948, en la IV Reunión de Consulta de los Cancilleres de América en Washington en 1951; en la X Conferencia Interamericana en Caracas en 1954 y ante las Naciones Unidas en 1962.<sup>1</sup>

A partir del Memorandum de Mallet Prevost publicado en 1949, se intensifican las iniciativas de Venezuela de conseguir pruebas que llevaran a la nulidad del Laudo de 1899, pero recién en 1962 el gobierno británico y el gobierno de la (para esa época) Colonia Británica de Guyana se avienen a examinar los documentos relativos a la nulidad del Laudo de 1899, bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Como consecuencia de las conversaciones subsiguientes, el 17 de febrero de 1966 se firma el Acuerdo de Ginebra, el cual señalaba que al estar próxima la declaración de independencia de Guyana del Imperio Británico, Guyana como país se incorporaría como una tercera parte de la controversia.<sup>2</sup> Sin embargo, el reconocimiento de Guyana como

Estado soberano por parte de Venezuela estaba condicionado al reconocimiento de la zona en reclamación.

El Acuerdo también estipulaba que se debía crear una Comisión Mixta venezolana-guayanesa que discutiese y buscara una solución para el conflicto, y si dicha comisión no llegaba a un acuerdo en cuatro años desde la firma del Acuerdo, se debía escoger uno de los medios pacíficos previstos en el Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>3</sup> De no haber llegado a un acuerdo en tres meses, el Secretario General de las Naciones Unidas escogería otro medio de solucionar el conflicto.

Sin embargo, una vez vencido el plazo asignado a la Comisión Mixta para avanzar en la resolución del conflicto sin haber llegado a una solución, se abrió un compás de espera y el 18 de julio de 1970, el Canciller de Venezuela, el Ministro de Estado de Guyana y el Alto Comisionado del Reino Unido, reunidos en Puerto España, firmaron un protocolo por el cual los gobiernos de Venezuela y de Guyana convenían en no hacer valer ninguna reclamación que surgiese de la contención venezolana a que se refería el Acuerdo de Ginebra, por un período de doce años.

Finalizado esos doce años, Venezuela le comunicó a Guyana, en el período previsto en el Tratado de Puerto España, su decisión de no renovar el Tratado, y por ende de proseguir con otro mecanismo de resolver la controversia. En marzo de 1983, luego de un período de fuertes tensiones entre ambos países, la elección de las posibles vías de solución pasó a manos del Secretario General de la ONU, quien seleccionó como mecanismo de diálogo la designación de un "buen oficiante". Esta figura es la que actualmente rige las discusiones de ambos países.

A lo largo de este proceso, brevemente resumido en las líneas anteriores, se imponen, sin embargo, una serie de observaciones importantes a los efectos del análisis ulterior.

En primer lugar, una observación en cuanto a la inversión de la situación y de la percepción de las partes en disputa a lo largo del proceso. En el siglo XIX, Venezuela aparece como el país

agredido y víctima de una gran potencia colonial, en este caso Gran Bretaña, argumento al que se recurre, explícita o implícitamente, particularmente en torno al cuestionamiento del Laudo de París. La situación se revierte, sin embargo, en la década de los sesenta, a medida que avanza y se materializa el proceso de descolonización e independencia de Guyana, de manera que a partir de 1966, Guyana comienza a aparecer, tanto en la percepción de otros países del Caribe de habla inglesa como entre los países del Tercer Mundo, como el país agredido y victimizado por una potencia subregional como Venezuela.

En segundo lugar, es importante resaltar que, desde mediados del siglo XIX, los únicos actores en juego no son sólo las dos partes en conflicto —Gran Bretaña y Venezuela—, sino que la evolución de la disputa desde el principio involucra, por un lado, a una serie de actores extrarregionales (España y Holanda primero; Estados Unidos después, e inclusive, en el siglo XIX, Rusia); y, por otro, se encuentra significativamente influenciada por una dinámica geopolítica extrarregional que la excede, en términos de alianzas y antagonismos en el escenario europeo y mundial. Este aspecto es fundamental a la hora de analizar la evolución reciente del conflicto, en tanto este cuadro se evidencia, con las diferencias del caso, también la actualidad con la participación, directa o indirecta de una serie de actores extrarregionales.

En tercer lugar, como bien lo señala Jacqueline Braveboy-Wagner, la evolución del proceso desde la perspectiva venezolana evidentemente no se corresponde con la percepción guyanesa: para Guyana la contención de nulidad del Laudo de París no ha sido suficientemente probada jurídicamente ni sustentada con evidencias irrefutables por parte de Venezuela. Sin embargo, a la vez, la aspiración guyanesa es buscar una resolución jurídica a la disputa que comprometa a Venezuela a un cumplimiento de la misma (Braveboy-Wagner, 1984), superando la actual situación.<sup>4</sup>

## II. LA RECLAMACIÓN DEL ESEQUIBO Y LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE VENEZUELA Y GUYANA

Las relaciones entre Venezuela y Guyana han estado signadas por un conjunto de factores específicos. En primer lugar, y de manera determinante, por la evolución del reclamo venezolano del territorio del Esequibo y las distintas iniciativas para buscar una solución al mismo. En segundo lugar, y de una manera muy evidente, por las diferentes coyunturas políticas internas de cada país, con manifiestos picos de tensión y de incremento de la percepción de la importancia de la disputa en el marco de su manipulación en etapas preelectorales y coyunturas políticas críticas, por parte de diversos actores políticos, tanto gubernamentales como no-gubernamentales. En tercer lugar, la dinámica del entorno regional ha constituido, a la vez, un marco referencial importante para la comprensión de la evolución de las relaciones entre ambos países y de la reclamación en sí, en tanto diferentes entornos ideológicos y geopolíticos, han dado lugar a iniciativas diferenciadas por parte de los gobiernos de ambos países.

De hecho, el análisis y la comprensión de la evolución de la reclamación y de su posible desarrollo futuro no puede ser limitado a las iniciativas diplomáticas y políticas vinculadas al primer conjunto de factores —los acuerdos, mecanismos y procedimientos introducidos y/o aceptados por ambas partes para su eventual resolución y las negociaciones respectivas, y necesariamente tienen que articularse con la consideración y el análisis de los otros dos conjuntos de factores— los factores políticos domésticos y los factores relacionados a la dinámica y al entorno geopolítico regional. Sin embargo, en este contexto, un eje de continuidad está constituido por la persistencia, desde 1983, del reconocimiento del rol del “buen oficiante” entre las partes, designado por el Secretario General de las Naciones Unidas, una vez vencido el Protocolo de Puerto España.

Desde esta perspectiva de análisis y considerando a los tres conjuntos de factores podemos establecer en principio tres etapas de la evolución de la reclamación y de las relaciones entre Gu-

yana y Venezuela. La primera, que se extiende desde la independencia de Guyana y la firma del Protocolo de Puerto España por ambos países, en el contexto de la primera fase de la independencia política de Guyana, se enmarca en una dinámica política doméstica y regional significativamente marcada por las tensiones asociadas a la Guerra Fría y a la confrontación entre Este y Oeste en la región. La segunda, que se inicia a finales de la década de los ochenta con el fin de la Guerra Fría, la dilución de la confrontación geopolítica a nivel regional y el aceleramiento de los procesos de integración y de cooperación regional y subregional, se articula asimismo con la segunda asunción de Carlos Andrés Pérez a la Presidencia de Venezuela y con el desplazamiento del People's National Congress (PNC) del gobierno en Guyana y su reemplazo por el People's Progressive Party (PPP) y sus aliados. Finalmente, la tercera responde básicamente a un incremento de tensiones entre ambos países a finales de la década de los noventa, fuertemente signada por una coyuntura de cambios políticos domésticos en Venezuela y sus efectos sobre la situación regional.

#### LA ETAPA MÁS DIFÍCIL: TENSIONES Y ANTAGONISMOS EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

La independencia de Guyana de Gran Bretaña, pese a seguir el modelo de descolonización constitucional y gradual impuesto por los británicos en el Caribe en general, estuvo fuertemente signada por dos factores. Por un lado, la polarización etno-política entre la población indoguyanese y los sectores afroguyaneses que arrastró a otros grupos étnicos del país (Serbin, 1981); y, por otro, las alineaciones ideológicas de los dos principales partidos que representaban a las dos etnias dominantes —el People's Progressive Party (PPP) de Cheddi Jagan, vinculado a los partidos y sindicatos de orientación comunista y a los sectores de descendencia hindú, y el People's National Congress (PNC), liderado por Forbes Burnham, un dirigente afroguyanés básicamente respaldado por la población de origen africano.<sup>5</sup> En el marco de la "no-second Cuba policy" de Estados Unidos en la región en la década de los sesenta, el fuerte respaldo popular a Cheddi Jagan y sus eventuales victorias electorales durante el progresivo proceso de autonomía impuesto bajo

la tutela británica, no fue óbice para que se desencadenaran una serie de iniciativas de desestabilización del gobierno del PPP<sup>6</sup> y de apoyo al PNC para impedir que la independencia del país se produjera bajo un gobierno pro soviético y de filiación marxista (Serbin, 1981; Giacalone, 1982).

Venezuela, haciendo gala de una política exterior democrática e identificada con los países en proceso de descolonización y en vías de desarrollo, jugó un papel ambiguo en este proceso. Por un lado, la alineación con Estados Unidos en función del involucramiento de Cuba en el apoyo a la guerrilla venezolana en la década de los sesenta y su definición como país democrático, hacía proclive al gobierno de Venezuela a respaldar una política de impedir la victoria de un partido comunista en la vecina Guyana. Por otra parte, la identificación con los países en proceso de independencia y en vías de desarrollo como país tercer mundista, particularmente a los efectos de sus intereses en el Caribe y de sus relaciones con los países anglófonos de la región que devendrían posteriormente miembros de la CARICOM, implicaba la necesidad de asumir una posición moderada y de no-intervención en el proceso interno en Guyana, más allá de los efectos que pudiera tener sobre la reclamación del territorio Esequibo. En este marco, por un lado, Venezuela propició, hasta tanto se aclarara el panorama político y la transición post colonial en el país vecino, la firma en 1970 del Protocolo de Puerto España, a los efectos de congelar las iniciativas en torno a la reclamación del territorio Esequibo, pero por otro, respaldó, tardíamente, a los sectores secesionistas que, en 1969, iniciaron la sublevación contra el gobierno guyanés en Rupununi, ubicado en el territorio en reclamación.

Esta última situación provocó algunas denuncias del gobierno del PNC (para aquel momento ya en el gobierno de una Guyana independiente) y algunos incidentes fronterizos, culminando con la instalación de algunas comunidades indígenas guyanesas y de los hacendados que lideraron la rebelión, una vez fracasada ésta, en territorio venezolano. Por otra parte, esta fase de las relaciones coincide con una preocupación creciente de los gobiernos venezolanos por los efectos de las tensiones con

Guyana y de la reclamación sobre las relaciones con los países del Caribe, en particular aquellos que, a su vez, estaban finalizando sus procesos de descolonización de Gran Bretaña o iniciando los mismos. De hecho, durante la primera presidencia de Rafael Caldera (1968-1974) se comienza a desplegar una "política caribeña"<sup>7</sup> hacia los nuevos Estados de la región que tendrá continuidad, con algunos altibajos, hasta la segunda presidencia de Caldera (1993-1998), en función de considerar al Caribe como una "zona vital" desde el punto de vista geopolítico para Venezuela (Boersner, 1983; Rodríguez Iturbe, 1989), particularmente en el marco del antagonismo con Cuba. Pese a que esta preocupación se extiende a todos los países miembros de la Commonwealth que, en principio, se identifican con las posiciones de Guyana, se enfatiza el esfuerzo de modificar en un sentido positivo las percepciones de los países del Caribe anglófono.<sup>8</sup>

Mas allá de los incidentes y de las eventuales denuncias a la opinión pública a lo largo de la década de los setenta, puntuadas por algunas aproximaciones por parte de Carlos Andrés Pérez durante su primera presidencia, un fuerte pico de tensión entre los dos países se desarrolla en 1981-1982. Varios elementos coinciden para agudizar la situación. Por un lado, en 1982 se produce el vencimiento del Protocolo de Puerto España y desde 1981, el gobierno del socialcristiano Luis Herrera Campins anuncia que no procederá a su renovación. Esta posición coincide con un incremento de la tensión de los dos países a raíz de la decisión guyanesa, en 1981, de avanzar en la construcción de la represa hidroeléctrica del Alto Mazaruni en el territorio en reclamación. La visita de Forbes Burham a Caracas ese mismo año no logra distender la situación. A la vez, la proximidad de las elecciones en Venezuela y el intento de promover la victoria del candidato socialcristiano, contribuyen a reforzar una posición de endurecimiento y de denuncias por parte del gobierno venezolano, que abiertamente utiliza la disputa como un elemento de agitación nacionalista.

Por otra parte, para los primeros años de la década de los ochenta, la situación regional ha evolucionado hacia una agudización

de las tensiones geopolíticas: la victoria sandinista en Nicaragua; la progresiva alineación del gobierno del socialdemócrata Michael Manley de Jamaica y del propio Burnham y del PNC (aunque con matices) con Cuba; la instauración del gobierno marxista del New Jewel en Grenada y la gradual identificación del gobierno "de los sargentos" en Surinam con posiciones socialistas,<sup>9</sup> junto con una fuerte presencia del Movimiento de No Alineados en el que Venezuela no participa y que Cuba lidera para la época, incrementan la preocupación de Estados Unidos por una eventual "sovietización" de la región y se articulan con las diversas iniciativas, encubiertas o explícitas, que el gobierno estadounidense despliega para prevenirla tanto en Centroamérica como en el Caribe, hasta culminar con la invasión militar de Grenada en octubre de 1983. En este contexto, no es casual que la prensa venezolana haga especial y reiterada mención de la presencia de tropas cubanas en Guyana y de que este país sirve de puente para el envío de estas tropas a Angola.

A este cuadro de tensiones geopolíticas asociadas con la agudización de la Guerra Fría en la región, caben agregar la invasión argentina de las Malvinas y la consecuente crisis del Atlántico Sur que repercute negativamente en las percepciones del Caribe anglófono ante América Latina y despierta suspicacias en torno a que el episodio se repita, por parte de otros actores, en la región, particularmente si tenemos en cuenta, para la misma época, la fuerte identificación de Venezuela con la posición argentina y la reiterada percepción de este país como "subimperialista" en el marco de la región (Lanza, 1982).

Sin embargo, esta etapa también se caracteriza no sólo por una mayor presencia venezolana en el nivel regional, tanto en el ámbito del Caribe como particularmente en Centroamérica, en función no sólo de la participación de Venezuela en el Grupo Contadora, sino también en relación con el lanzamiento en 1980 del Acuerdo de San José, de asistencia energética a los países de la región, por parte de Venezuela y México. Este acuerdo, que canalizará un volumen muy importante de cooperación hacia la región, comparable a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y al Acuerdo de Lomé de la Comunidad Europea (Manigat, 1981),

pese a incorporar a países de Centroamérica, a República Dominicana y a países del Caribe anglófono, excluye explícitamente a Cuba y a Guyana.

En este entorno regional, a principios de la década de los ochenta, se agudizan las tensiones en torno a la reclamación del Esequibo, utilizadas con frecuencia con fines domésticos para ganar la opinión pública a favor de diferentes actores políticos —el partido socialcristiano COPEI en Venezuela y la política de fraude electoral sistemático del PNC de Burnham en Guyana.

Las cajas de resonancia de estas tensiones y de la pugna internacional para ganarse la simpatía y el apoyo de otros países, se localizan, por una parte en la CARICOM, la Commonwealth y el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), donde tiende a predominar la identificación y el respaldo a las posiciones guyanesas; y por otra, en diversos foros de las Naciones Unidas y en la OEA, donde, en líneas generales, la tendencia de los países latinoamericanos es a respaldar la reclamación venezolana.

En junio de 1982 expira el Protocolo de Puerto España. Guyana rechaza la propuesta venezolana de una negociación directa de la reclamación y propone un arreglo judicial a través de una decisión de la Corte Internacional de Justicia, que es rechazada por Venezuela. Finalmente las dos partes se avienen a trasladar al Secretario General de las Naciones Unidas, la decisión en torno al mecanismo a implementar para su resolución. En 1983, éste nombra a un “buen oficiante” —Diego Cordovés—, para buscar una solución pacífica a la disputa en común acuerdo con ambas partes. Con esta decisión se inicia un proceso que persiste hasta el día de hoy sin arribar a ninguna solución,<sup>10</sup> pautado, sin embargo, por algunos intentos de buscar alguna fórmula de solución negociada entre ambas partes.

La agudización de la crisis económica en Venezuela, con el famoso “viernes negro” en 1983, y la victoria electoral del partido Acción Democrática comienza a desplazar, sin embargo, a mediados de la década de los ochenta, la atención del tema de la reclamación por parte de la opinión pública venezolana. Por

otra parte, la enfermedad y el fallecimiento de Forbes Burnham en Guyana y su reemplazo en la presidencia por Desmond Hoyte, también contribuyen a centrar la opinión pública de este país en el proceso interno.

#### DISTENSIÓN Y COOPERACIÓN: LOS AÑOS NOVENTA

A finales de la década de los ochenta, se inicia un clima de distensión y de creciente cooperación entre ambos países. Diluido el conflicto Este-Oeste y sus secuelas en la región, y luego de que el endeudamiento externo de los países de la región concentrara gran parte de su atención y de sus esfuerzos, las reacciones a la globalización generan una serie de acelerados procesos de integración regional, tanto en cuanto a la ampliación y profundización de los esquemas existentes como en la creación de nuevos mecanismos de cooperación e integración, en el marco del llamado "regionalismo abierto" promovido por la CEPAL. A su vez, los programas de ajuste y reestructuración iniciados en la década de los ochenta contribuyen a incentivar esta cooperación e integración, no sólo por la predominancia de un discurso claramente orientado a promover las exportaciones de cada país, sino también por la necesidad de crear espacios económicos regionales y economías de escala para enfrentar los retos de la globalización.

Por otra parte, la atmósfera regional vira de un discurso predominantemente geopolítico a un discurso centrado en la cooperación económica y en la liberalización comercial. Consecuentemente, la agenda de seguridad regional se desplaza, con los diferentes matices impuestos por diversos actores, de los temas de la confrontación entre bloques a la priorización de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia internacional, el control de las migraciones ilegales y, en menor medida, las medidas para enfrentar el deterioro del medio ambiente. A esta lista de prioridades se agrega con posterioridad, la preocupación de algunos actores extrarregionales por los paraísos fiscales existentes en la región y por el lavado de capitales provenientes del narcotráfico y de la delincuencia internacional (Serbin-Tulchin, 1993; Desch, Domínguez y Serbin, 1996; Bryan, 1997).

En este contexto, la manipulación internacional de las disputas territoriales en el marco de discursos predominantemente ideológicos y geopolíticos, tiende a decrecer, contribuyendo a enfatizar la importancia de la cooperación internacional. Las dificultades que padece la economía cubana en el marco del período especial, luego de la caída del muro de Berlín y de los cambios en Rusia, desdibuja coyunturalmente el alto perfil de la política exterior de Cuba en la región y la reorienta hacia la búsqueda de una inserción regional y del desarrollo de vínculos comerciales y económicos.

Mientras que la búsqueda de una resolución a la disputa languidece al calor del “buen oficiante” designado por el Secretario General de la ONU, la post Guerra Fría se asocia también, a lo largo de los primeros años de la década de los noventa, con cambios políticos significativos en ambos países que, de alguna manera, contribuyen a desplazar la atención pública y las iniciativas gubernamentales hacia otros temas y problemas.

En Guyana, el PNC es derrotado electoralmente en diciembre de 1992 por una coalición encabezada por Cheddi Jagan, quien después de más de dos décadas de postergación, finalmente retorna al gobierno del país. A poco de asumir, realiza una visita oficial a Venezuela y desarrolla una serie de encuentros en búsqueda de ampliar los mecanismos y acuerdos de cooperación entre ambos países. Visita que es seguida por otras, planteándose la “globalidad” de las relaciones entre ambos países como un mecanismo para diluir las tensiones existentes en torno a la disputa territorial y desarrollar una serie de acuerdos de cooperación en lo económico y ecológico. El deceso de Cheddi Jagan en 1997, la designación de su esposa Janet Jagan como Primer Ministro y su rechazo por parte del PNC<sup>11</sup> y las dificultades de Janet Jagan para que el PNC reconozca la validez de su elección a fines del mismo año, contribuyen a un mayor acercamiento del gobierno guyanés a Venezuela en búsqueda de respaldo político y de una ampliación de la cooperación.<sup>12</sup> En este marco, se reactiva la Comisión Bilateral de Alto Nivel (COBAN) constituida entre los dos países por Cheddi Jagan y Rafael Caldera, y en julio de 1998 Janet Jagan visita Caracas.

Los cambios en el entorno geopolítico regional contribuyen a este acercamiento, así como también las iniciativas que desde el período presidencial de Jaime Lusinchi y, especialmente a lo largo del segundo período presidencial de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, los gobiernos de Acción Democrática han tomado en el sentido de reforzar y ampliar los acuerdos existentes entre ambos países. Este cuadro se enmarca en los ajustes económicos iniciados a principios de la década de los noventa bajo la política del llamado "Gran Viraje" y la búsqueda de diversificación comercial de Venezuela, aprovechando los espacios regionales y el capital acumulado a través de los programas de cooperación en años anteriores (Serbin, 1993).

La aspiración de Venezuela de estrechar lazos con el Caribe anglófono, con el planteamiento en 1991 de su incorporación a la CARICOM; el desarrollo de una activa "política caribeña" hacia la región, articulada asimismo a un evidente mejoramiento de las relaciones con Cuba; y el proceso de diseño y creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) finalmente concretada en 1994, son todos elementos que crean un clima propicio para la distensión entre ambos países y para un mayor acercamiento. De hecho, bajo la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez se comienza a especular con la posibilidad efectiva de un acuerdo en torno al territorio en disputa, a través de una salida al Atlántico para Venezuela y el reconocimiento del resto del territorio en reclamación como parte del territorio de Guyana. Es en este período que se amplían algunos de los acuerdos existentes y se firman una serie de nuevos acuerdos entre los dos Estados.

Sin embargo, la crisis política iniciada en 1989 con el "caracazo" y seguida de los dos intentos de golpe de Estado contra Carlos Andrés Pérez en 1992 y 1993, para culminar en el "*empeachment*" del presidente en este último año y la convocatoria a nuevas elecciones que gana Rafael Caldera, inciden sobre un cambio en el matiz de las relaciones. Pese a las visitas de Janet Jagan a Caracas durante la segunda presidencia de Caldera, el gobierno venezolano tiende a priorizar las relaciones con Brasil, en busca de una incorporación al Mercosur,<sup>13</sup> y con Colom-

bia, devenido desde principios de la década en el segundo socio comercial de Venezuela. Por otra parte, como hemos analizado en otro lugar (Serbin, 2000), al principio del gobierno de Caldera las relaciones de Venezuela con el Caribe tendieron a enfriarse, y eventualmente a tensionarse, debido a la solidaridad manifestada por los mandatarios de la CARICOM con Carlos Andrés Pérez, y la negativa a respaldar la candidatura de Miguel Ángel Burrelli Rivas, Ministro de Relaciones Exteriores de Caldera, a la secretaría general de la OEA.

### ¿HACIA UNA REACTIVACIÓN DE LAS TENSIONES?

#### EL GOBIERNO DE CHÁVEZ Y LAS NUEVAS VISIONES GEOPOLÍTICAS

La elección de Chávez a la presidencia de Venezuela, en el marco del profundo deterioro y de un rechazo popular a los partidos políticos tradicionales, asociados en la opinión pública, con la corrupción y la crisis económica, marca un giro significativo, sino dramático, no sólo en la dinámica interna del país, con la aprobación de una nueva Constitución, la convocatoria de reiteradas consultas a la población, y la reelección de Chávez en el marco del nuevo orden constitucional, sino también en la orientación de la política exterior venezolana. En este sentido, el enfoque predominantemente económico, con énfasis en lo comercial, de la política exterior en los años anteriores, es sustituido por una visión predominantemente geopolítica. Desde esta perspectiva, cobran un nuevo sentido no sólo las relaciones con el Caribe, percibidas en función de alineaciones geopolíticas en el marco de un planteamiento de mayor autonomía, en particular, de la agenda de seguridad impuesta a la región por Estados Unidos, sino también el tema de la reclamación territorial del Esequibo y las relaciones con Guyana, en tanto éste puede devenir en un aglutinador de sentimientos nacionalistas.

En este contexto, se ubica, por un lado, la prohibición de vuelos estadounidenses en el espacio aéreo nacional para control del narcotráfico, en función de una percepción del reforzamiento de la presencia militar norteamericana en la región, con el establecimiento de bases aéreas a este fin en Aruba y Ecuador; y, por otro, una percepción negativa de la aceptación, por parte de los países de la CARICOM, del abordaje de embarcaciones

sospechosas por parte de la Marina de Estados Unidos en el Caribe. A este cuadro, cabe agregar el rechazo presidencial a la ayuda militar norteamericana para la reconstrucción luego de la tragedia de Vargas a principios del año 2000, y una serie de incidentes por la incursión, en aguas territoriales venezolanas, de los navíos militares estadounidenses *Reliance* y *USCG Gen-tian*, en el segundo semestre del mismo año.

Estas posiciones se asocian, por otra parte, con un marcado acercamiento con Cuba y reiteradas mutuas visitas (y una fluida y permanente comunicación) de los mandatarios de ambos países culminando con una apoteósica visita de Fidel Castro a fines del año 2000 a Caracas, junto con la firma de un amplio espectro de acuerdos, incluyendo algunos fuertemente protestados por sectores de la opinión pública venezolana, entre los dos Estados.<sup>14</sup>

Adicionalmente, es de contemplar en este cuadro de marcados cambios de la política exterior de Venezuela, las reiteradas y crecientes tensiones con Colombia, motivadas tanto por desacuerdos arancelarios en el marco de la Comunidad Andina, como por los vínculos entre el gobierno de Chávez y la guerrilla colombiana denunciados por la prensa del vecino país y, eventualmente, cuestionados por el propio gobierno del presidente Pastrana,<sup>15</sup> el involucramiento del presidente en las negociaciones entre la guerrilla y el gobierno colombiano, y la creciente percepción pública en Venezuela de que esta guerrilla realiza operaciones en territorio venezolano.

En este contexto, no es azaroso que el gobierno de Venezuela perciba la implementación del plan Colombia como una amenaza a los intereses venezolanos, tanto por la probable expansión del conflicto colombiano más allá de sus fronteras a los países vecinos en función de una potencial "vietnamización" del mismo a partir del involucramiento estadounidense, como por el hecho de que contribuye a reforzar la capacidad y equipamiento militar de este país ante una eventual confrontación con Venezuela, independientemente de si esta confrontación se vincula con las disputas territoriales existentes, o el desplazamiento territorial del conflicto con la guerrilla.

Por otra parte, la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en 1999, contempla en uno de sus artículos que Venezuela “considera nulos los tratados, laudos arbitrales, pactos o concesiones que puedan desconocer, lesionar o disminuir su soberanía e integridad territorial”. A su vez, coincidentemente, para mediados de ese año, se reiteran las declaraciones de apoyo de la CARICOM a la integridad territorial de Guyana y la preocupación de este país por el giro que pueden tomar las relaciones con Venezuela.

En mayo de 1999, la Beal Aerospace Technologies, anuncia la negociación de un acuerdo con el gobierno de Guyana para la construcción de una base aerospacial en el territorio en reclamación, en continuidad con un proceso de concesiones y negociaciones con corporaciones estadounidenses y canadienses en el territorio en reclamación. Venezuela reacciona a fines de año denunciando este acuerdo, en una coyuntura donde, luego de la renuncia de McIntyre, se está decidiendo su reemplazo por un nuevo “buen oficiante”. El 22 de octubre, de común acuerdo entre las partes, es designado Oliver Jackman por el Secretario General de la ONU para asumir este cargo. En marzo de 2000 Venezuela hace oficial su cuestionamiento del acuerdo con la Beal, en función de considerar que la instalación aerospacial puede devenir en una operación militar y servir de base de lanzamiento de misiles. No obstante, en mayo del mismo año, el gobierno de Guyana firma el convenio con la Beal y el gobierno de Venezuela califica de acto “inamistoso” esta decisión.

En ese marco se suceden y se incrementan los incidentes, incluyendo una incursión en el territorio en reclamación por parte de la Guardia Nacional de Venezuela y la detención de pesqueros venezolanos por parte de las autoridades guyanesas, mientras que voceros estadounidenses descartan que la instalación tenga propósitos militares. Finalmente, en octubre de 2000, la corporación Beal da un comunicando anunciando su decisión de abandonar la idea de construir la base aerospacial. Poco después, Venezuela reitera al gobierno de Guyana su disposición a incluirla en el Acuerdo energético suscrito con Cuba y con otros países de Centroamérica y el Caribe.

Todo este proceso, coincide, por otra parte, con que la denuncia venezolana se realiza a dos semanas de las elecciones locales en el país, como es señalado por algunos analistas, luego de un año de limitada reacción frente al acuerdo entre la Beal y el gobierno de Guyana (Romero, 2000).

Un análisis somero del incidente de la Beal, nos permite subrayar algunos elementos importantes:

- Este incidente coincide con un momento de transición en la negociación en torno a la reclamación, con la designación de un nuevo “oficiante”.
- Asimismo, coincide, en el caso de Venezuela con una situación preelectoral en cuyo marco el incidente se convierte en un instrumento de influencia sobre la opinión pública en función de un discurso nacionalista.
- Este discurso responde, tanto a una visión de la dinámica geopolítica de la región, donde se percibe la presencia de Estados Unidos como una amenaza (y las relaciones con Cuba como una alianza para poder enfrentarla).
- Es significativo que sobre la decisión de la Beal pesa no sólo la reacción venezolana, sino también la denuncia de Guyana First, una ONG de base amerindia guyanesa, que impacta significativamente la opinión pública norteamericana.

### III. CONCLUSIONES: ¿UN PASO ADELANTE, DOS ATRÁS?

Desde esta perspectiva, y a partir del análisis de la evolución de la disputa en los últimos veinte años, es dable asomar algunas conclusiones preliminares.

En primer lugar, con relación a la evolución de la constelación de actores intervinientes, mientras que hasta la década de los ochenta, más allá del involucramiento de ambas partes del diferendo, una incidencia decisiva corría por cuenta de actores extrarregionales y, en menor medida, de organismos internacionales, en la última década se va perfilando una mayor pre-

sencia e influencia de actores no-estatales, como lo evidencia tanto la evolución de las decisiones de la misma Beal, como corporación transnacional, como el rol cumplido por Guyana First como organismo no-gubernamental.

En segundo lugar, con relación a los picos de tensión entre ambos países en torno a la disputa podemos detectar algunos elementos coincidentes, por lo menos desde el lado venezolano, con relación a la combinación de una situación preelectoral y una agudización de un discurso geopolítico altamente ideologizado (aunque no del mismo signo) en función de la percepción de la situación regional en 1982-1983 y en 2000. Por un lado, las escaladas de tensión se articulan a la utilización de la disputa como un elemento aglutinador en el marco de un discurso nacionalista que, en el caso del gobierno de Luis Herrera Campins no contribuyó a producir los resultados electorales esperados, mientras que en el caso del gobierno de Chávez posiblemente sólo contribuyó en forma muy parcial y poco palpable a reforzar una tendencia ya definida de favorecer su elección. Por otra parte, en ambos casos, el discurso nacionalista se articuló con una percepción geopolítica altamente ideologizada: en 1982-1983 relacionada con la amenaza de una constelación de alianzas pro cubanas y pro soviéticas en la región y en 2000 con la visión de una potencial amenaza por parte de Estados Unidos. Sin embargo, más allá de sus contenidos, en ambos casos el recurso de la disputa como elemento aglutinador nacionalista se combinó con una percepción de amenaza a partir de un análisis geopolítico de la región y de la dinámica internacional.

Por otra parte, las etapas de mayor distensión y de acercamiento con la búsqueda de potenciales salidas al diferendo se producen en el marco de una relativa estabilidad política y, probablemente, responde a coyunturas de relativa bonanza socioeconómica, por lo menos en el caso de Venezuela, que posibilitan la discusión de estas salidas en un contexto doméstico más estable. Si bien gran parte de la información respectiva es de carácter confidencial, es dable señalar que, tanto en el caso del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (y especialmente en los primeros años de este gobierno), como en el del segundo go-

bierno de Rafael Caldera, se produjeron iniciativas tendientes a resolver o a estabilizar la situación de la controversia.

En el caso de Carlos Andrés Pérez, con la discusión de una posible cesión a Venezuela de una salida al Atlántico en la zona en reclamación combinada con un reconocimiento de la soberanía guyanesa sobre el territorio en disputa y la implementación de planes conjuntos entre Venezuela y Guyana de desarrollo de la región del Esequibo, claramente facilitada por la predominancia, en la política exterior de ambos países, de un discurso orientado hacia la cooperación económica y el desarrollo económico y social. La búsqueda de la apertura de nuevos mercados y un discurso integracionista particularmente en el marco del Caribe, contribuyeron a reforzar esta situación.

A su vez, la tesis de la globalidad de las relaciones entre ambos países, inicialmente promovida por el presidente Jagan, durante el segundo gobierno de Caldera se desplegó en un marco similar de énfasis en las posibilidades de implementar conjuntamente el desarrollo de la región, aunado adicionalmente a una incipiente bonanza económica en Venezuela a raíz de la subida de los precios internacionales del petróleo. No es de descartar asimismo, el rol que haya podido jugar en este proceso, la priorización de la política exterior venezolana para la época de las relaciones con Brasil, significativamente reactivadas por Caldera a través de una serie de encuentros y coincidencias con el presidente Cardoso y la disposición de Venezuela de incorporarse al Mercosur, que, sin embargo, ocasionó fuertes críticas por parte de sus socios de la Comunidad Andina.

En este marco es dable concluir que la combinación de una situación de estabilidad política en el país con una distensión regional y un énfasis en las ventajas de la cooperación y el desarrollo conjunto pueden constituir elementos relevantes a la hora de visualizar situaciones de distensión y de búsqueda de salidas a la disputa. Por otra parte, el incremento de percepciones de amenaza a partir de un análisis geopolítico de la dinámica regional e internacional y del rol de Venezuela en ese contexto, ha tendido a asociarse con incrementos en los picos de tensión y en las escaladas militares en torno a la disputa.

Pese a que este análisis debería complementarse con uno similar para la dinámica política doméstica en Guyana, es válida, en este contexto, la aseveración de Breveboy-Wagner, de la tendencia generalizada de los gobiernos guyaneses a buscar una resolución pacífica a la disputa, asociada, por otra parte, con una evidente desproporción en la capacidad bélica ofensiva del país frente a Venezuela. Sin embargo, un estudio más detallado permitiría matizar esta aseveración, en tanto es posible percibir variaciones en la disposición al diálogo con Venezuela entre los gobiernos del PNC y del PPP, este último frecuentemente acusado, en el contexto guyanés, de una actitud marcadamente más receptivo a este diálogo.

A su vez, en tercer lugar, es necesario profundizar, por otra parte, en la capacidad de contención del conflicto que han ofrecido los diferentes marcos jurídicos para la búsqueda de su resolución. Es evidente que el Protocolo de Puerto España contribuyó a posponer una salida pero, a la vez, tendió a estabilizar y aplacar las situaciones de tensión entre ambos países en torno al diferendo. La finalización del Protocolo coincide con un pico de evidente tensión, mientras se negociaba la aprobación, por ambas partes, del recurso de la designación de un "buen oficiante" por parte del Secretario General de las Naciones Unidas, evitando derivar la solución a un tercero o a un arbitraje. De una manera similar, aunque en un marco diferente, la negociación para la designación del sustituto de McIntyre como "buen oficiante" coincide con el incremento de tensión en el año 2000, en articulación con la situación planteada por la concesión a la Beal. En este sentido, a los factores políticos domésticos y a las percepciones geopolíticas regionales, deberían agregarse las situaciones de transición en el marco jurídico del diferendo, como elementos coadyuvantes a las escaladas y picos de tensión, en tanto generan situaciones de incertidumbre de lado y lado.

En este contexto, surgen una serie de interrogantes acerca de la viabilidad y eficacia del mecanismo del "buen oficiante" y, eventualmente, de la posibilidad de restablecer un acuerdo similar al Protocolo de Puerto España en una coyuntura y en un contexto geopolítico e ideológico diferente. En función de estas interrogantes, es de señalar que, si bien el mecanismo de "buen

oficiante” no ha sido, hasta el momento, de utilidad para alcanzar la resolución del conflicto, ha servido de marco estabilizador tanto para la búsqueda de una salida conjunta entre los dos países al diferendo, evidenciado durante los segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez y de Rafael Caldera, como para contener, a través de la mediación del “buen oficiante” o la intervención del Secretario General de las Naciones Unidas, los picos de tensión señalados. En este sentido, es de notar que este es el propósito formal del mecanismo orientado a contribuir al diálogo entre las partes para llegar a una solución, sin la intervención de terceros.

Por otra parte, el Protocolo de Puerto España que congeló la reclamación por doce años, fue un mecanismo útil para una estabilización coyuntural de la disputa que sirvió a ambos países. A Guyana para consolidar y estabilizar el proceso de consolidación política post colonial y a Venezuela para avanzar en la consolidación de una presencia regional en una zona percibida como “vital”, a través de una política caribeña orientada a reforzar los vínculos con los países del Caribe anglófono recientemente independizados de Gran Bretaña.

La coyuntura actual, sin embargo, es sustancialmente diferente, lo que hace, en cuarto lugar, a un entorno ideológico y geopolítico con características diferentes. Los países del Caribe insular son actores plenos tanto de la escena regional como internacional y la nueva dinámica geopolítica regional lleva algunos signos claramente diferenciados. En este sentido, es fundamental señalar la configuración de un nuevo escenario geopolítico con el viraje producido en Venezuela y su búsqueda de alianzas con Cuba, por un lado, y con Brasil, por otro,<sup>16</sup> en cuyo contexto está aún por verse el rol de Guyana como bisagra entre este último país y Venezuela. Por otra parte, las alineaciones de la década de los ochenta han cambiado significativamente y es posible abrir interrogantes sobre la posición que asuman tanto la CARICOM, muchos de cuyos gobiernos miembros manifiestan una abierta simpatía por el gobierno de Chávez (incluyendo el actual gobierno de Guyana, más allá de las prevenciones y suspicacias en torno a la disputa del Esequibo) como portavoz

de los países en vías de desarrollo potenciado por los actuales ingresos petroleros, como la OEA, en el marco de una serie de redefiniciones en curso en el organismo (Diamint, 2001).

Desde esta perspectiva, el recurso del “buen oficiante”, ha sido eficaz, en líneas generales, para actuar de marco contentivo y, a la vez, para abrir la oportunidad a algunas iniciativas tendientes a esta resolución, así fueran infructuosas, mientras que el Protocolo generó una “congelación” que estabilizó la situación de la disputa por doce años, pero con pocas aperturas en el sentido de su resolución.

En este marco, es evidente que el actual mecanismo aceptado por ambas partes para enfrentar la disputa, si bien no conduce a su resolución dado el carácter del mismo, genera un marco contentivo para que, en situaciones de inestabilidad política y/o socioeconómica en los respectivos países, las escaladas de tensión, con frecuencia utilizadas políticamente a los efectos domésticos, no deriven en conflicto abierto. A su vez, en condiciones de mayor estabilidad política de las respectivas partes y en un entorno regional tendiente a la cooperación y a la integración, puede conducir a la negociación de un desenlace satisfactorio al diferendo.

## NOTAS

- 1 González Pulgar (1991: 29).
- 2 Para muchos analistas venezolanos, este reconocimiento se considera un error, ya que reafirmó a Guyana como interlocutor en la controversia y aceptó implícitamente su integridad territorial con la inclusión del territorio del Esequibo. Sin embargo, lo que el Acuerdo menciona es que tanto Guyana como Gran Bretaña aceptaban la contención venezolana en relación al Laudo de París (Lara Peña, 1981; González Pulgar, 1991).
- 3 Estos medios incluyen la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial o el recurso a los organismos o acuerdos regionales.

- 4 Como menciona Cáceres de Pefaur citando una declaración de Forbes Burnham de 1981: "Una solución sin haber resuelto la contención de nulidad sería difícilmente satisfactoria para un arreglo práctico de la controversia..." (Cáceres de Pefaur, 1984: 36).
- 5 Para un análisis más detallado de la dinámica etno-política en Guyana puede verse Serbin, 1980; 1981 y 1987; y Giacalone, 1982.
- 6 A principios de la década de los sesenta, en el marco de la negociación de la independencia de Guyana de Gran Bretaña y bajo el gobierno presidido por Cheddi Jagan, electo popularmente aún bajo la tutela de Gran Bretaña, la CIA desarrolló una serie de acciones de destabilización con la participación de sindicatos vinculados al PNC. Para más detalle ver Serbin, 1981.
- 7 Es de señalar también que durante la primera presidencia de Caldera se introdujo en los mapas oficiales y escolares la zona del Esequibo como una zona "sombreada" del territorio venezolano.
- 8 Paradójicamente, pese a las percepciones negativas entre éstos países y los países latinoamericanos, que hemos analizado en otro lugar (Serbin, 1987; 1991), éstas fueron sobrepasadas en la medida en que Jamaica, Trinidad-Tobago y Barbados, que obtuvieron su independencia de Gran Bretaña en la década de los sesenta junto a Guyana, buscaron incorporarse a la OEA y, de esta manera, poder acceder a los créditos del BID. En este proceso, el Art. 8 de la Carta de la OEA, constituyó un obstáculo para la incorporación de Guyana, en tanto ésta mantenía una disputa fronteriza con uno de sus miembros, que no despertó particulares muestras de identificación y solidaridad por parte de los otros tres países anglófonos del Caribe.
- 9 Que asimismo genera inquietud al gobierno brasileño.
- 10 En 1986, al ser designado Diego Cordovés Ministro de Relaciones Exteriores de su país, de común acuerdo con ambas partes, el Secretario General de la ONU designa a Alistair McIntyre, quien es reemplazado en 1999 por el abogado barbadiense Oliver Jackman.
- 11 Aduciendo, entre otras razones, que Guyana no podía ser gobernada por una mujer blanca y que había nacido en otro país.
- 12 Es de señalar que esta política respondía, por otra parte, a las tensiones etno-políticas evidenciadas en el seno de la CARICOM y la dificultad de este organismo de influir sobre este reconocimiento por parte de la oposición.
- 13 Inicialmente en forma individual y posteriormente en conjunto con la Comunidad Andina, en particular ante la reacción de Colombia.
- 14 Uno de estos acuerdos se refiere a la provisión de petróleo a Cuba a cambio de médicos y asesores educativos y deportivos cubanos, fuera

del marco de la renovación del Acuerdo de San José, realizada por el gobierno de Chávez, en julio del año 2000, con exclusión de Guyana.

- 15 Las relaciones del gobierno del presidente Chávez con las FARC y el ELN, han sido motivo de reiterados comentarios asimismo en la prensa venezolana y objeto de comentarios por algunos políticos como el propio candidato de oposición en las últimas elecciones presidenciales (y ex aliado de Chávez) el comandante Arias Cárdenas.
- 16 En este sentido es de señalar la renovada iniciativa de Chávez de incluir, unilateralmente, a Venezuela en el Mercosur, a partir de percibir a Brasil como un contrapeso a Estados Unidos en la dinámica integracionista regional y hemisférica, y la reactivación del Grupo de los Tres con la activa participación del nuevo gobierno de México, como un mecanismo de contrapeso a nivel de la Cuenca del Caribe.

## BIBLIOGRAFÍA

- Boersner, Demetrio (1983). *Venezuela y el Caribe: una presencia cambiante*. Caracas: Monte Avila.
- Braveboy-Wagner Jacqueline (1984). *The Venezuela-Guyana Border Dispute*, POS.
- Bravo, Manuel (1983). "Joaquín Crespo, el Papa León XIII y la polémica fronteriza de Venezuela con la Guayana Inglesa" en *Tierra Firme*. Caracas, año 1, vol. 1, octubre-diciembre, pp. 395-399.
- Colson, Audrey (1981). "La otra cara de Guyana y la Reclamación" en *Revista SIC*, año WLIV, no. 439, noviembre, p. 394.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 1999.
- Department of State, Bureau of Intelligence and Research. "British Guiana-Venezuela Boundary" en *International Boundary Study*. Washington D.C., 21 de marzo de 1963.
- Desch, Michael; Jorge Domínguez y Andrés Serbin (1996). *From Pirates to Drug Lords*. New York: New York University Press.
- Diamint, Rut. "La OEA: ¿debe desaparecer?" en *Archivos del Presente*. Buenos Aires, Año 6, no. 22, pp. 81-96.
- El Nacional*: Archivo hemerográfico del Periódico El Nacional, palabra clave: GUYANA.
- Giacalone, Rita (1982). *Estudio histórico de la Guyana británica*. Mérida: Universidad de Los Andes.
- González Pulgar, Pedro José (1991). *Reclamación de la Guayana Esequiba*. Caracas.

- Jácome, Francine (1998). "Guyana: Los retos del nuevo gobierno" en *Nueva Sociedad*. Caracas, no. 122.
- Lanza, Eloy (1982). El "subimperialismo" venezolano. Caracas: Centauro.
- Lara, Carmen Cecilia (2000). "Un Dique en las Negociaciones" en *Primicia*. Caracas, 18 de abril de 2000, pp. 20-23.
- Manigat, Leslie y Jorge Heine (1984). *Caribbean Geopolitics*. London.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. *Libro Amarillo* de 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989. Caracas, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. *Libro Amarillo* de 1990, 1991, 1993, 1993, 1994, 1995, 1996. Caracas, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. *Libro Amarillo* de 1996, 1997, 1998, 1999. Caracas, 1997, 1998, 1999, 2000.
- Moleiro, Alonso (2000). "El nuevo diferendo", *Primicia*. Caracas, 8 de agosto, pp. 12-13.
- Ojer, Pablo (1982). *Los documentos de la Casa Amarilla (Historia de una calumnia)*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Sumario histórico de la Guyana Esequiba*. Maracaibo/San Cristóbal: Editorial Arte, 1982.
- Rodríguez Iturbe, José (1989). *El Caribe en la década de los ochenta*. Caracas: Centauro.
- Serbin, Andrés (1981). *Guyana: nacionalismo, etnicidad y política*. Caracas: Bruguera.
- Serbin, Andrés (1993). "Venezuela y el Gran Viraje" en *Cuadernos del Postgrado*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Serbin, Andrés (2000). "Venezuela y el Caribe anglófono" en *Venezuela y ...*, Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- Serbin, Andrés y Jacinto Castillo (1985). *Venezuela: conflictos fronterizos y proceso democrático*. Santiago: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), octubre.
- Sierra, Manuel Felipe (2000). "Cómo y por qué fracasó la revuelta de Rupununi" en *Primicia*. Caracas, 5 de septiembre de 2000, pp. 12-15.
- Sierra, Manuel Felipe (2000). "Guyana juega a David" en *Primicia*. Caracas, 29 de agosto de 2000, pp. 8-9.
- Sosa, Arturo (1981). "Injusticia y 'arreglo práctico'" en *SIC*. Caracas, año XLVI, no. 439, noviembre, pp. 389-393.
- Tulchin, Joseph y Andrés Serbin (1993). *Cuba y el Caribe en la post-Guerra Fría*. Caracas: Nueva Sociedad, INVESP.

Valarino de Abreu y María Verónica (1996). *The Resolution of the Anglo-Venezuelan Boundary Dispute: A Victory for Whom?*. Londres: University of London, School of Advanced Studies, Institute of Latin American Studies, Master Degree Programme: Area Studies (Latin America), septiembre.



## COLOMBIA-VENEZUELA: ENTRE EPISODIOS DE COOPERACIÓN Y PREDOMINIO DEL CONFLICTO

SOCORRO RAMÍREZ

Los problemas de seguridad han perturbado periódicamente las relaciones entre Colombia y Venezuela que cíclicamente han pasado de largos periodos de distanciamiento y conflicto, a momentos de cooperación. Los primeros han correspondido a tensiones durante la delimitación fronteriza, a acumulación de asuntos sin resolver y a la parálisis de mecanismos para el diálogo y la negociación. Los segundos han tomado forma una vez se superan las coyunturas más álgidas en lo limítrofe, lo que permite un repunte de los demás elementos de la relación. Estos momentos son tan cortos que no logran consolidar un núcleo básico de acuerdos para un manejo proactivo de la vecindad que sea inamovible así existan problemas o divergencias en la frontera o entre las capitales, y así cambie el gobierno o el partido en el poder en uno u otro país. Pero más que la brevedad, habría que preguntarse si el que un país haya tenido al otro como hipótesis de conflicto debido a los problemas de delimitación de áreas marinas y submarinas no los ha incapacitado para llegar a acuerdos básicos. Aunque desde muy temprano los gobiernos centrales firmaron un acuerdo de solución pacífica de las controversias, que de alguna manera han respetado pues las coyunturas críticas siempre se han resuelto mediante el diálogo directo y, en las ocasiones en las que éste se ha considerado agotado, se ha recurrido a instancias mediadoras internacionales y se han acogido sus conclusiones, el dife-

rendo sigue entrañando una problemática que impide la consolidación de una sólida confianza mutua entre los dos estados y la coordinación de políticas e instrumentos para la atención de la agenda binacional y de las amplias y diversas zonas de frontera compartidas que requieren de manejo y desarrollo conjuntos.

Hay que destacar, sin embargo, que pese a que las relaciones oficiales entre los dos países han estado centradas en la delimitación y separación de los respectivos territorios, y al margen de los litigios intergubernamentales, los lazos de vecindad han continuado desarrollándose. Ante todo porque las poblaciones de frontera, aunque no escapan al conjunto de las relaciones entre los dos países, si responden, al mismo tiempo, a unas condiciones locales y a una dinámica propia. Esta tiene sus raíces en una época anterior al nacimiento de las dos naciones a la vida independiente, especialmente en la zona fronteriza más dinámica, que antes había constituido la llamada región zuliana, o entre las etnias que comparten el territorio de los dos países. Las comunidades de frontera han mantenido espontáneamente sus lazos incluso en momentos en que surgen o se agudizan las dificultades en la relación bilateral. Esto se corresponde con la continuidad territorial, el permanente intercambio poblacional y económico, las semejanzas e incluso los vínculos de parentesco de los habitantes de ambos lados de la frontera. Pero este papel no ha logrado alcanzar la organicidad, persistencia y capacidad propositiva como para incidir sobre el cambio de las concepciones o formas de manejo de la frontera, los problemas de seguridad o las relaciones de vecindad por parte de los centros políticos. En la década de los noventa el dinamismo de los intercambios comerciales articuló muy estrechamente a empresarios de los dos países que han realizado alianzas estratégicas e inversiones cruzadas y le han apostado a la integración económica. Otros sectores, en particular desde los ámbitos académicos, han tratado de ayudar a superar el desconocimiento mutuo a través de la realización y difusión de estudios conjuntos sobre los más diversos asuntos de la relación binacional y la entrega a los gobiernos y la opinión pública de los dos países de estudios y propuestas para profundizar la vecindad en la perspectiva de la integración regional.

Rastrear esa larga historia de una relación de vecindad centrada en la delimitación de las fronteras, primero terrestre y luego de áreas marinas y submarinas, cuyas negociaciones interfieren otros asuntos centrales, analizar un corto pero productivo esfuerzo de acercamiento mutuo y de establecimiento de canales de diálogo y negociación, y revisar los últimos años de creciente tensión binacional, son los propósitos y las tres partes que articulan este trabajo.

## I. SIGLO Y MEDIO DE TENSIONES POR LA DELIMITACIÓN Y ALGUNAS DÉCADAS DE COOPERACIÓN

Tras la división de la Gran Colombia en 1830, los gobiernos de Colombia y Venezuela firmaron, tres años después, el tratado Pombo-Michelena de amistad, alianza, comercio, navegación y límites, que abrió un periodo de cooperación. En 1833, también firmaron otro tratado en el que se comprometían a prestarse ayuda mutua para hacer frente a los rebeldes<sup>1</sup> y, en 1842, suscribieron varios convenios de amistad, comercio y navegación. Entre sus disposiciones estaba la libre navegación por los ríos comunes, en el Lago de Maracaibo y en el Orinoco hasta el Atlántico, y la igualdad de tratamiento impositivo.

Tratado amplio y temprano, el Pombo-Michelena jamás entró en vigor. Se abrieron nuevas negociaciones pero su parálisis, en 1844, llevó a Venezuela a denunciar varios artículos del acuerdo de comercio y navegación y a aumentar los derechos de tránsito, lo que Colombia interpretó como la supresión de la libre navegación. Las nuevas negociaciones se constituyeron en motivo de perturbación de las relaciones entre los dos países pues aplazaron asuntos claves de la vecindad y centraron los esfuerzos binacionales en la delimitación de la frontera y en la demarcación de los territorios que definían sus respectivas soberanías. Andelfo García y Alberto Urdaneta muestran que, ya desde 1877, era evidente cómo la concentración en la delimitación hacía perder de vista el manejo más amplio de la vecindad, tal como lo expresaba entonces José María Samper:

“Venezuela fue hasta 1830 carne de nuestro cuerpo y par-

te del alma de la Gran Colombia ... Atormentadas por las guerras civiles, la tres naciones actuales, que en sus mejores días de patriotismo formaron un solo pueblo, han estado sujetas a las mismas aspiraciones, han debatido poco más o menos unos mismos problemas y han pasado por muy análogas vicisitudes. Sus intereses comerciales están y deben estar estrechamente enlazados, y en sus relaciones debiera prevalecer un espíritu de profunda cordialidad y armonía, de verdadera fraternidad. Y sin embargo icosa deplorable y casi vergonzosa! no solo no existen hoy relaciones oficiales entre Colombia y Venezuela, sino que casi faltan los vínculos de amistad entre los dos pueblos ... las dos Repúblicas, si así podemos expresarnos, se ignoran o desconocen recíprocamente".<sup>2</sup>

La labor de delimitación, ocupó más de un siglo, como se aprecia en el cuadro N° 1.

## CUADRO N° 1

Delimitación terrestre y cooperación colombo-venezolana  
1930-1942

Año	Tratado o proceso	Contenido y/o efectos
1833	Pombo-Michelena de amistad, comercio, navegación y límites.	No entró en vigencia.
1833	Tratado de mutuo apoyo.	Defensa común frente a los rebeldes.
1842	Convenio de amistad, comercio y navegación.	Bajo arancel, navegación libre por ríos comunes, igualdad de trato impositivo.
1841	Parálisis de negociación de límites.	Parálisis de acuerdos de cooperación.
1851	Venezuela denuncia artículos del convenio de comercio y navegación.	Aumento de derechos de tránsito, y supresión de la libre navegación.
1881	Solicitud de arbitraje español.	Para superar diferencias limítrofes.
1891	Laudo español.	Diferencias sobre su ejecución.
1916	Solicitud de arbitraje suizo.	Sobre laudo español y demarcación.
1922	Laudo suizo.	Además puso en marcha comisión de demarcación que concluyó en 1924.
1925	Convenio de cooperación.	Construcción de puente internacional.
1928	Acuerdo y medidas conjuntas.	Demarcación y reposición de hitos fronterizos.
1939	Tratado de no agresión, conciliación, arbitraje y arreglo judicial.	No uso de armas en relación binacional y comisión permanente de conciliación para examinar y conciliar litigios.
1941	Tratado López de Mesa-Gil Borges.	Demarcación de fronteras terrestres y navegación de los ríos comunes.
1941	Tratado binacional.	Solución pacífica de controversias.
1942	Estatuto fronterizo.	Regulación flujos poblacionales, ambiente, seguridad y coop. judicial.

Cuadro de construcción propia a partir de informes de la Cancillería colombiana.

Luego de acudir infructuosamente a las negociaciones directas, los gobiernos de Bogotá y Caracas decidieron en 1881 someter al arbitraje las diferencias limítrofes de las fronteras terrestres con el fin de obtener un fallo definitivo e inapelable, sobre la base del *uti possidetis jure* de 1810. Este propósito sólo se alcanzaría sesenta años después, diez de los cuales tomó la expedición del laudo, en 1891, y los cincuenta restantes fueron copados por las discrepancias acerca de la ejecución del laudo y de sus implicaciones frente a otros temas como el comercio y la navegación. Para resolver las discrepancias sobre la viabilidad de su aplicación parcial y la demarcación de la frontera, en 1916 los dos gobiernos acudieron al arbitraje del presidente del Con-

sejo Federal Suizo, quien emitió su laudo en 1922. Como el Consejo estaba facultado, además, para demarcar la frontera, designó una comisión de expertos-árbitros, quienes acompañados de la misión venezolana y colombiana iniciaron sus trabajos para señalar la frontera en aquellos sectores donde las comisiones mixtas de los dos países en 1901 y 1902 no se habían puesto de acuerdo. Esta labor concluyó en 1924 sin haber logrado su cometido. El problema con este arbitraje como con el de la corona española es que se circunscribían a los límites y dejaban de lado las controversias sobre la navegación por los ríos internacionales, que estaban en la base del problema.

Sin embargo, los arbitrajes de 1891 y 1922, contribuyeron a crear un clima favorable para las relaciones binacionales como lo reflejan varios acuerdos logrados en los años posteriores. Entre estos se encuentra, ante todo, el convenio del 20 de julio de 1925, para la construcción del puente internacional sobre el río Táchira. Los dos países reconocen que será un espacio neutral en caso de una guerra internacional así como exento, a perpetuidad, de impuesto por el paso del puente. También se logró el acuerdo de 1928 sobre medidas para reposición de hitos fronterizos y demarcación de algunos puntos de la frontera. Además, en 1939 se suscribió el tratado de no agresión, conciliación, arbitraje y arreglo judicial —uno de los acuerdos más completos dentro del ámbito hemisférico—, que contempla la renuncia al recurso de las armas como instrumento político en la relación binacional, la solución pacífica de las controversias entre ambos países, y el establecimiento de una comisión permanente dedicada a examinar y conciliar las cuestiones en litigio. Finalmente, en 1941, los dos estados pusieron fin a sus diferencias sobre la frontera terrestre y por medio del tratado de límites y navegación se reconocen recíprocamente y a perpetuidad el derecho de libre navegación de los ríos comunes. Se comprometen, también, a negociar acuerdos de navegación fluvial, intercambio comercial y manejo de la zona fronteriza con el fin de fortalecer la amistad y economía de sus dos pueblos.<sup>3</sup>

Una vez más, cuando se superan los momentos más álgidos en lo limítrofe repuntan los demás asuntos de la relación. Un año

después de la firma del tratado que puso fin al proceso de delimitación terrestre, en 1942, se acuerda el estatuto fronterizo en los términos más amplios y cooperativos posibles. El estatuto elimina la necesidad del pasaporte para el ingreso a la región fronteriza y establece cuatro formas de regulación de los flujos entre poblaciones vecinas: primero, los permisos para pobladores; segundo, las licencias para agricultores que sean propietarios, arrendatarios o aparceros, así como para empresarios vinculados a uno y otro lado de la frontera; tercero, la cédula pecuaria para pastores y vaqueros que desarrollan actividades en el área fronteriza; cuarto, la certificación firmada por los padres o representantes del plantel docente y refrendada por la autoridad del domicilio del estudiante de uno u otro lado de la frontera que tenga dificultades para asistir a la escuela pública por distancia excesiva, malas vías de comunicación u otros inconvenientes, y que recibe del otro país las mismas facilidades que éste da a los de su propia nacionalidad. El estatuto también tuvo un alcance en el manejo conjunto de asuntos ambientales al prohibir la caza mayor por deporte y la destrucción de aves, la separación de las aguas fronterizas por medio de redes fijas y la pesca con explosivos. Igualmente, estableció el primer sistema de cooperación judicial y de seguridad fronteriza a través del mutuo apoyo para la persecución de cuatrerros, contrabandistas y delincuentes y para evitar que se refugiaran en el territorio vecino o buscaran desde allí desarrollar su actividad delictiva.<sup>4</sup> De este amplio estatuto queda poco y a comienzos del siglo XXI se está lejos de tener un manejo parecido en los pasos fronterizos, en donde aún en los comienzos del siglo XXI se limita la movilidad así sea por urgencias escolares o de salud.

No obstante algunos episodios de 1952, asociados a problemas de soberanía sobre los cayos conocidos como los Monjes —que analizaremos más adelante—, luego del tratado de límites terrestres y del estatuto de frontera, es decir durante el periodo comprendido entre 1941 y 1969, la cooperación predominó en la relación binacional. De esas casi tres décadas, la última, como lo muestra los cuadros N° 2 y 3, fue rica en iniciativas para un manejo proactivo de la vecindad.

## CUADRO N° 2

## Una década de cooperación colombo-venezolana

Tipo de conflicto y duración	0	1 a 5	6 a 10	Más de 10	
Autonomía étnica, religiosa o regional	11.83	36.56	30.11	21.51	100
Conflicto de sistema o de ideología	22.32	41.07	17.86	18.75	100
Potencia internacional	34.29	34.29	20.00	11.43	100
Independencia nacional	17.57	35.14	18.92	28.38	100
Potencia nacional	30.17	44.83	18.97	6.03	100
Otros	55.88	29.41	14.71	0.00	100
Recursos	18.18	36.36	27.27	18.18	100
Aguas, fronteras o territorios	17.97	38.71	16.59	26.73	100
Gran total	22.66	38.67	19.48	19.19	100

Cuadro de construcción propia con datos de la cancillería colombiana.

## CUADRO N° 3

## Proyectos y asuntos binacionales según la declaración de Sochagota

Proyectos	Asuntos
Acuerdos de cooperación	Sanitaria, petroquímica.
Construcción de puentes internacionales	San Antonio, de Arauca y Ureña.
Impulso a estudios sobre situación social	Indígenas en la zona fronteriza.
Desarrollo de cuencas hidrográficas limínofes	-Uso aguas río Paraguachón para riego, -construcción represa en río Caparo, -arovechamiento de navegación del Orinoco.
Interconexión eléctrica	La Fría y Norte de Santander.
Vías de comunicación	Zulia-Cesar, Guasdalito-Arauca.

Cuadro de construcción propia con datos de la Cancillería colombiana.

Con la firma del pacto del Frente Nacional en Colombia, en 1957, y del acuerdo de Punto Fijo en Venezuela, en 1958, se produjeron importantes cambios políticos en los dos países, los cuales trajeron consigo una mayor estabilidad por los compromisos bipartidistas y abrieron más amplios espacios para la cooperación. Entre estos se encuentra el tratado de Tonchalá, firmado en 1959, en el mismo espíritu cooperativo del estatuto fronterizo, y que trataba de responder a los problemas que aquejaban a la población que habitaba esas zonas. Luego se firmó el acuerdo comercial y de desarrollo económico de 1963, dirigido a promover la evaluación y solución de problemas comunes, la realización de programas conjuntos para el bienestar social de los pueblos fronterizos, el mejor aprovechamiento de los recursos naturales compartidos y del comercio, y la promoción de gestiones ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para dotar a entidades encargadas de esos planes de la asistencia técnica y financiera necesarias. También en 1963 se firmó el Acta de San Cristóbal por parte de los presidentes Rómulo Betancourt y Guillermo León Valencia (1962-1966), en la que ya se hablaba de la creación de un mercado común hacia la integración económica, de un aprovechamiento de los recursos compartidos, de la herencia cultural y la tradición histórica comunes como garantías de éxito de esa política, de coordinar programas sociales y de formar un comité mixto de expertos sociales y del sector privado al respecto.

En cumplimiento de tales acuerdos, el BID entregó un estudio en 1964, que constituyó el primer esfuerzo dirigido a construir una agenda binacional y de desarrollo fronterizo. El estudio analiza cada uno de los ámbitos diferenciados de la frontera común e insiste en la necesidad de atender sus especificidades, entre las que se destaca la presencia de etnias compartidas. Muestra, también, que la integración espontánea de la población fronteriza ha permitido el mantenimiento de fuertes relaciones que siempre se han sobrepuesto a la restricción a tales vínculos. Por eso recomienda que esa coexistencia cultural y subsistencia socioeconómica fronteriza sean consideradas por las políticas de desarrollo con el fin de evitar que las poblaciones locales se vean obligadas a adoptar formas de coexistencia al

margen de la ley, y más bien lograr que ésta les permita reproducir sus relaciones ancestrales. El estudio estimuló la formulación de iniciativas concretas de construcción de puentes internacionales, interconexión eléctrica, liberalización comercial y del tránsito de vehículos y personas.<sup>5</sup> Fue tal el avance en estos años que, en 1965, se creó la primera comisión colombo-venezolana de integración fronteriza con carácter permanente, al año siguiente se firmó la declaración de Bogotá, antecedente del Pacto Andino, y luego la declaración de Sochagota. Esta última refleja los acuerdos binacionales alcanzados durante estos años cooperativos como lo muestra el cuadro N° 3.

Esta década de cooperación se vio interrumpida por veinte años de tensiones crecientes con la delimitación de las áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela. La relación binacional volvió a concentrarse en los asuntos fronterizos, desdibujó o paralizó casi todos los acuerdos de cooperación antes reseñados incluida la comisión de integración fronteriza, la cual, a pesar de tener un carácter permanente, dejó de funcionar. Aun cuando han sido muchas las décadas perdidas en la relación entre los dos países, los años setenta y ochenta se destacan por haber constituido un enorme retroceso frente al proceso puesto en marcha por el estatuto fronterizo de 1942 y por haber ido incubando uno de los episodios más críticos de la relación binacional.

La adhesión de Venezuela en 1973 al entonces Pacto Andino, que se había conformado desde 1969, alentó ciertos acercamientos empresariales en busca de intercambios comerciales. Sin embargo, esos episodios no alcanzaron a constituirse en una plataforma que permitiera un reencuentro entre los dos países en momentos de gran crecimiento económico y de auge de la presencia y coordinación del mundo en desarrollo en los ámbitos internacionales. Tampoco las nuevas normas internacionales en materia de derecho del mar y de espacio exterior, que por entonces comenzaban a desarrollarse, sirvieron de base para asumir en forma cooperativa la delimitación de áreas marinas y submarinas entre Colombia y Venezuela. Ante la falta de avance en las negociaciones de los años setenta, el diferendo se hizo

más bien conflictivo, y su uso político y electoral, frustró luego una fórmula de arreglo conocida como la Hipótesis de Caraballeda. Una cita del estudio de la cancillería colombiana al respecto muestra la dramática situación de la relación binacional durante estas dos décadas perdidas:

“Ese enfriamiento de las relaciones bilaterales, que fue creciendo e intensificándose, dejó mucho de lo avanzado, inconcluso. Se terminaron de construir los puentes, pero el resto fue desactivado. Las comisiones de trabajo de la Guajira y del Táchira-Norte de Santander, dejaron de funcionar; proyectos económicos (ej: Azúcar C.A.) nunca se ejecutaron; Pro-integración no llegó a operar; la planificación conjunta no tuvo resultados; la comisión permanente de integración fronteriza, creada en 1965, cesó en sus funciones; la normativa referente a la definición de la zona fronteriza no se terminó, mucho de lo propuesto por el BID tanto en lo doctrinario como en lo programático quedó sin ser ejecutado; varios acuerdos y tratados bilaterales no fueron respetados; y todo el esfuerzo adelantado por los comisionados técnicos, principalmente los encargados de analizar la situación de las cuencas hidrográficas, el área metropolitana binacional Cúcuta-Villa del Rosario-San Antonio-Ureña, el aeropuerto internacional común, el sistema vial y el abastecimiento de bienes de consumo masivo, quedó sin efectos”.<sup>6</sup>

## CUADRO N° 4

El diferendo colombo-venezolano sobre  
áreas marinas y submarinas

<b>Fechas</b>	<b>Episodio</b>	<b>Proceso o resultado</b>
Junio de 1951	Estudio Boggs sobre delimitación en el Golfo de Venezuela.	Referencia colombiana a su soberanía de los Monjes.
Enero 1952	Venezuela reclama soberanía.	Establece un faro en los Monjes.
Noviembre de 1952	Nota del canciller colombiano sobre los Monjes.	Debate jurídico colombiano sobre soberanía de los Monjes.
1954	Diálogo político.	Posible delimitación de plataforma submarina.
15 de marzo de 1960	Ley colombiana sobre hidrocarburos.	Concesiones petroleras de Colombia en 1966.
1965	Visita del presidente colombiano a Caracas.	Propuesta venezolana de iniciar diálogo.
Octubre de 1967	En reunión en Bogotá, Colombia argumenta línea media y Venezuela la que prolonga la frontera terrestre.	Dado el carácter irreconciliable de las dos propuestas Colombia sugirió acudir al tratado de 1939.
1969	Encuentro de los presidentes de los dos países.	Declaración de Sochagota sobre inicio de la negociación de áreas marinas y submarinas.
1970	Acuerdo de modus operandi.	Fija reglas de juego.
De 1970 a 1973	Cinco rondas de negociaciones en Roma.	Ante la falta de acuerdo, Colombia insiste en acudir al tratado de 1939 y Venezuela se opone.

Fechas	Episodio	Proceso o resultado
20 de julio de 1975	Discurso de López en el congreso de Colombia.	Propone delimitación proporcional a los perímetros de cada país.
29 de julio de 1975	Encuentro López y Pérez, en Santa Marta acuerda fórmulas a consular.	Fórmulas no son aceptadas por los partidos políticos venezolanos.
1978-1982	Negociación acuerda hipótesis de Caraballeda.	Filtración en la prensa venezolana y movilización contra la fórmula y el plebiscito de consulta.
1986	Colombia propone acudir al tratado de 1939.	Venezuela se opone.
Agosto de 1987	Corbeta colombiana en aguas en disputa.	Reacción de naves de guerra venezolana.
Agosto de 1987	Lusinchi expide el decreto 1716, como retaliación contra Colombia.	Restricción industrial, comercial y de transporte, rechazo fronterizo.
1992	Decisión del Consejo de Estado colombiano.	Declara nula la nota de un canciller sobre reconocimiento de los Monjes a Venezuela.

Cuadro de elaboración propia a partir de Enrique Gaviria (1994). *Colombia en el diferendo con Venezuela*, Bogotá: Edc. Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Veamos rápidamente el proceso de negociaciones sobre áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela cuyos momentos centrales se sintetizan en el cuadro N° 4. En 1951, Whittmore Boggs —técnico norteamericano y experto de la comisión de derecho internacional de Naciones Unidas— publicó su estudio sobre delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela en el que adoptaba el concepto de línea media. Al mismo tiempo, documentos oficiales de Colombia hacían referencia a los cayos de los Monjes como partes de Colombia. A comienzos de 1952, Venezuela reclamó soberanía sobre dichos cayos y posteriormente colocó allí un faro. En noviembre de ese mismo año, mientras en Colombia se discutía la situación jurídica de los Monjes, el canciller colombiano Juan Uribe Hol-

guín enviaba una nota al embajador de Venezuela en Bogotá en la que hacía un tácito reconocimiento de la soberanía venezolana sobre los Monjes.<sup>7</sup> Esta nota suscitó en Colombia un intenso debate sobre su validez constitucional dado que un reconocimiento de soberanía o de límites no se hace por la simple declaración de un funcionario sino que requiere un proceso que arranca por una negociación entre las dos partes implicadas y puede llevar a la firma de un acuerdo. Su entrada en vigor requiere de un proceso adicional en el que el presidente y el congreso de cada país deben dar su aprobación. Por esas razones, en octubre de 1992, el Consejo de Estado decidió declarar nula la nota del canciller Holguín, y la comisión asesora de relaciones exteriores expidió un comunicado afirmando que el fallo no generaba pretensiones adicionales o distintas a las que había sostenido Colombia en las últimas cuatro décadas.<sup>8</sup> El tema adquiere desde entonces especial importancia en la relación bilateral. Para Venezuela, según su interpretación de las normas internacionales, los Monjes forman un archipiélago compuesto por diez islas que confieren derechos frente a las costas y por eso los constituyen en un punto determinante para el proceso de delimitación de aguas marinas y submarinas. Para Colombia, por el contrario, de acuerdo a su visión de las normas internacionales, la conformación geográfica de los Monjes es la de meros islotes que no tienen vida propia, y por lo mismo no pueden generar derechos adicionales de plataforma ni zona económica exclusiva.

En 1954, el canciller venezolano le expuso al embajador de Colombia algunas ideas sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas. En 1965, Venezuela invitó al presidente Lleras Restrepo a visitar Caracas y le propuso adelantar diálogos en ese sentido. Las concesiones petroleras hechas por Colombia a partir de la "línea Boggs" suscitaron el comienzo, hacia 1967, de la definición de posiciones jurídicas frente al tema, Colombia, argumentando la línea media equidistante de las costas, y Venezuela, el trazado de una línea de prolongación de la frontera terrestre desde Castilletes hasta Punta Salinas. Esta última se traduce en lo que se ha llamado como "la costa seca", que reconoce que Colombia tiene costas entre esos dos puntos pero

que no tiene mar en el mismo sector. Dado el carácter irreconciliable de las dos propuestas, Colombia sugirió acudir al tratado de 1939 pero Venezuela prefirió mantener el diálogo directo. En el encuentro de Sochagota, en 1969, los presidentes Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y Rafael Caldera (1969-1973) firmaron una declaración abriendo la negociación sobre áreas marinas y submarinas. Dicho acuerdo estuvo seguido de un *modus operandi*, firmado en 1970, que fijaba las reglas de juego del diálogo.

Las negociaciones que siguieron al *modus operandi* se realizaron en Roma entre 1971 y 1973, sin llegar a acuerdo alguno. De nuevo, y ante la situación de estancamiento, Colombia insistió en acudir al tratado de 1939, lo que fue rechazado por Venezuela. En su primer informe al congreso el 20 de julio de 1975, Alfonso López Michelsen (1974-1978) propuso la tesis de condominio, que consistía en declarar el Golfo de Venezuela como una bahía histórica de los dos países, que podrían explotar de manera conjunta los recursos allí existentes y delimitar las áreas en proporción a los respectivos perímetros de cada país.<sup>9</sup> En el encuentro entre López y Carlos Andrés Pérez (1974-1978), el 29 de julio de 1975 en Santa Marta, los dos mandatarios llegaron a fórmulas para poner en consideración de los dos países. El presidente venezolano se comprometió a consultar a los partidos políticos, los gremios económicos, los sindicatos y las fuerzas armadas, y, en caso de desacuerdo, a presentar y defender la propuesta en el congreso de su país. En ese sentido, entre mediados de 1975 y 1977, Pérez examinó la propuesta con el COPEI, el Movimiento Amplio al Socialismo (MAS), el partido Comunista y su propio partido Acción Democrática, que la rechazaron. Ante el desacuerdo y frente al hecho de que las fuerzas armadas hubieran expresado que, de no existir consenso político, no apoyarían la propuesta de acuerdo, Pérez no la llevó al congreso, y la campaña electoral que debía elegir nuevo presidente en diciembre de 1978 acabó de cerrarle el margen de acción.<sup>10</sup>

Con el cambio de gobierno en los dos países, Luis Herrera Campins y Julio César Turbay Ayala (1978-1982) iniciaron en 1979

conversaciones, acordaron un nuevo *modus operandi* y designaron sus comisiones negociadoras que, desde entonces y hasta octubre de 1980, realizaron seis reuniones (Medellín, Puerto de la Cruz, Cali, Puerto Ordáz, Cartagena y Caraballeda). En la última se concluyó la formulación de la Hipótesis de Caraballeda, en la que Venezuela y Colombia llegaban a un acuerdo directo sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo. La negociación, que por obvias razones se debe desarrollar con un carácter reservado, trascendió a los medios de comunicación de Venezuela dando pie a que algunos sectores movilizaran electoralmente a la opinión pública en contra de lo virtualmente acordado. Herrera Campins decidió convocar un plebiscito, que no se pudo realizar por la oposición de algunos políticos y de los medios de comunicación a que el tema fuera considerado alegando que el Golfo es de Venezuela y que no había nada que negociar.

Esa coyuntura surgida en torno a la Hipótesis de Caraballeda representa un punto de inflexión en la historia del diferendo, ya que el problema dejó de ser una discusión jurídico-técnica entre dos Estados, para convertirse en un asunto político/electoral venezolano. Como dice Angelina Jaffe, el litigio se transformó en un hecho de carácter político y de opinión en el cual se empezaron a movilizar las pasiones e intereses de diversos sectores sociales, especialmente en Venezuela.<sup>11</sup> El debate público que se produjo con la consulta abierta de Herrera Campins sobre la fórmula de arreglo del diferendo en el Golfo exacerbó, además, los antagonismos entre el gobierno y la oposición —acción Democrática se retiró de la comisión negociadora— y rompió las reglas de juego que normaban la formulación y ejecución de la política exterior venezolana sustentadas en un fuerte consenso bipartidista, discreción, moderación de los conflictos al respecto y responsabilidad política compartida.<sup>12</sup> Esta quiebra, que obedecía a la crisis del modelo económico y al deterioro y deslegitimación del sistema político heredado de Punto Fijo, unió el tema del Golfo al de la lucha política interna y al de la migración de colombianos a Venezuela, que había ocurrido desde los años setenta. Todo esto también suscitó, como señala Miguel Ángel Hernández, una irrupción de demandas in-

controladas planteadas al respecto por organizaciones y personalidades de la llamada sociedad civil.<sup>13</sup> Abrió, asimismo, un periodo en que la pregunta ya no era sobre lo aceptable para Venezuela y Colombia sino sobre lo conveniente para la acción electoral de los políticos y venezolanos y en menor medida colombianos, y llevó, de nuevo, a la suspensión de las negociaciones, en marzo de 1981.

Durante los gobiernos de Jaime Lusinchi y Belisario Betancur (1982-1986) no hubo mayores avances para restaurar las negociaciones a pesar del encuentro entre los dos presidentes el 14 de junio de 1985 y la expedición de la Declaración de Arauca, que recomendaba la formulación de un nuevo *modus operandi* para las negociaciones del diferendo. Al conflicto limítrofe y a la migración de colombianos a Venezuela, se le agregaron explosivos ingredientes. En 1982, Estados Unidos vendió a Venezuela aviones caza F-16, con los cuales aumentaba su capacidad bélica, que ya era superior a la colombiana. En junio de 1984, en Bogotá el gobierno promulgó el decreto 1436 sobre medición del mar territorial y de la zona económica exclusiva a partir de líneas de base recta en el Golfo, se publicaron mapas en los que aparecía la pertenencia de los Monjes a Colombia, y ciudadanos colombianos demandaron ante el consejo de estado la nota de 1952 sobre los Monjes. Mientras tanto, desde Venezuela, la armada capturaba barcos pesqueros como el de la empresa privada colombiana Vikingos, incursionaba en territorio y espacio aéreo colombiano, y violaba el derecho a la libre navegación por los ríos comunes. Para completar el panorama, entre 1985 y 1987 se produjeron una serie de incidentes fronterizos.<sup>14</sup>

En Colombia, hasta 1986, el diferendo no había suscitado debates públicos ni uso político. Pero la campaña electoral de ese año, lo colocó como uno de los pocos temas de política exterior tratados.<sup>15</sup> En su discurso de posesión como nuevo gobernante colombiano Virgilio Barco (1986-1992) dijo que buscaría un acuerdo justo y viable para la delimitación de áreas marinas y submarinas pues “*la ausencia de entendimiento empobrece no sólo a las gentes de frontera sino a los dos pueblos*”.<sup>16</sup> En noviembre de

1986, aprovechando la visita del canciller venezolano a Bogotá, el gobierno colombiano propuso un nuevo *modus operandi* con tres fases: descongelar las negociaciones directas; si no se llegaba a un acuerdo, reintegrar entonces la comisión de conciliación del tratado de 1939; y si ésta no funcionaba, apelar a la Corte Internacional de Justicia. Ante el silencio venezolano, el canciller colombiano Julio Londoño envió a su homólogo Simón Alberto Consalvi una nota en la que le informaba que Bogotá había nombrado a los ex-presidentes Alfonso López Michelsen de Colombia y Daniel Oduber de Costa Rica como sus comisionados, le pedía que Caracas nombrara sus representantes y le sugería como quinto miembro de la comisión, al vicepresidente del Perú, Luis Alberto Sánchez. El presidente venezolano Jaime Lusinchi rechazó la propuesta. Estos hechos generaron en Colombia, un ambiente de agitación que se expresaba a través de foros, artículos y programas en los medios masivos de comunicación.<sup>17</sup>

En ese contexto de parálisis de las negociaciones y de permanentes incidentes fronterizos, en agosto de 1987 se generó el mayor de ellos cuando una embarcación colombiana, la corbeta Caldas, que navegaba en aguas que Colombia considera en litigio y Venezuela como aguas sobre las cuales ejerce soberanía, fue interceptada por naves de guerra venezolanas. La situación, que estuvo a punto de ocasionar un enfrentamiento militar de gravísimas consecuencias, se solucionó luego de la intervención del secretario general de la OEA, de algunos países amigos y de los más importantes escritores de los dos países.

Desde el incidente con la corbeta Caldas hasta un año y medio después, a finales de 1988, las relaciones y no solo las negociaciones sobre el diferendo, estuvieron congeladas. En medio de la crisis de agosto de 1987, Lusinchi propuso diálogo directo, análisis global de todos los problemas, negociación sin límites de tiempo, como nuevo *modus operandi*. Pero el decreto 1716 de ese mismo mes, con restricciones para el establecimiento y operaciones industriales y comerciales, exigencias de permisos para el transporte de mercancía y la circulación de personas y vehículos, suscitó graves daños a la economía regional y profundo

malestar. Gremios, autoridades y poblaciones de la zona fronteriza obligaron a Caracas a echar atrás las medidas. Siguieron las acusaciones e incidentes de violación del espacio aéreo y terrestre en uno y otro país, así como el malestar en la opinión venezolana pues el incidente en el Golfo se aunó al que se había generado con el uso político de la Hipótesis de Caraballeda, y acabó de completar el cuadro de los —hasta ese momento— veinte años, 1969 y 1989, más críticos de la relación.

En el episodio de la Corbeta Caldas en que se estuvo cerca de un enfrentamiento violento entre los dos países, se repitió la constante, ya señalada, de la relación colombo-venezolana, que muestra cómo, a pesar de los conflictos, ha funcionado esa parte del tratado de solución pacífica de controversias de 1939, lo que afortunadamente ha impedido un enfrentamiento bélico que podría dejar heridas abiertas muy dañinas para cada país, para la relación bilateral y para la integración regional. Desafortunadamente, en este periodo la tensión del diferendo copó la relación e impidió el funcionamiento de la comisión de asuntos fronterizos, lo que aumentó los llamados «asuntos pendientes», entre los que se encuentran la navegación por los ríos internacionales, las migraciones, las cuencas hidrográficas compartidas, la seguridad y el desarrollo fronterizo. Su postergación y la falta de tratamiento binacional los fue haciendo cada vez más explosivos.

## II. UNA DÉCADA DE AMPLIA COOPERACIÓN INTERFERIDA POR PROBLEMAS DE SEGURIDAD

Después de 17 meses de estar *ad portas* del enfrentamiento bélico, como para conjurar cualquier posibilidad de repetición, los dos presidentes, ambos hombres de frontera —Carlos Andrés Pérez, de Rubio, Táchira, y Virgilio Barco, de Cúcuta, Norte de Santander— decidieron darle un vuelco a la relación. Para ello realizaron una serie de reuniones, llegaron a varios acuerdos y pusieron en marcha diversos mecanismos. Así se desbloqueó la discusión de asuntos que habían perturbado la relación, que

cada país priorizaba de manera diferente, o que estaban acumulados de tiempo atrás.

De ahí que, en contraste con los años setenta y ochenta, en los noventa primó la cooperación, aunque una coyuntura crítica vivida a mitad de la década paralizó los mecanismos de entendimiento y generó un manejo fraccionado de la situación que le introduciría nuevos ingredientes explosivos a la relación. Con todo, los dos estados lograron poner en marcha y mantener varios niveles de acuerdo. Ante todo, avanzaron en la construcción de una agenda bilateral; luego, se pusieron de acuerdo sobre el *modus operandi* para darle a todos los temas de esa agenda un tratamiento global, simultáneo y directo; finalmente, los gobiernos de ambos países acordaron mantener periódicas reuniones de presidentes y cancilleres y conformar dos comisiones presidenciales que deliberaran acerca de los mecanismos de diálogo y negociación. Veamos un poco más en detalle el proceso, tal como lo sintetiza el cuadro N° 5.

## CUADRO N° 5

## Encuentros presidenciales en una década en que predominó la cooperación

Fecha	Reuniones presidenciales	Decisión o resultado
3 de febrero de 1989	Acuerdo de Caracas Pérez y Barco.	-Reintegrar la comisión de conciliación prevista desde 1939, -definir altos comisionados para inventariar las cuestiones pendientes -conformar comisiones fronterizas, -coordinar esfuerzos en foros regionales.
28 de marzo de 1989	Declaración de Ureña de Pérez y Barco.	-Nombrar comisión de conciliación, -designar altos comisionados, -integrar comisiones fronterizas.
6 de marzo de 1990	Acuerdo de San Pedro Alejandrino, Santa Marta, de Pérez y Barco.	-Recibir informe altos comisionados, -adoptar metodología de tratamiento y solución de asuntos inventariados, -designar comisiones mixtas, -formar comisión de coordinación y seguimiento permanente.
21 de marzo de 1990	Encuentro de San Cristóbal, Pérez y Barco.	-Nombrar comisiones negociadoras, -definir temas comisiones frontera,-reabrir puente intnal.
30 de enero de 1992	Declaración de Maiquetía Pérez y Barco.	-Crear zona de libre comercio y armonizar políticas económicas.
6 de mayo de 1994	Acta de la Casa Amarilla Caldera y Gaviria.	-Designar comisión de coordinación, -establecer un comité fronterizo binacional con autoridades locales.
11 octubre de 1994	Declaración de Miraflores, Caldera y Samper.	-Reunir comisión coordinadora.
9 de agosto de 1997	Encuentro de Guasualito Caldera y Samper.	-Samper propone incorporación de Venezuela como facilitador del diálogo con las guerrillas.
8 de julio de 1998	Visita de Samper a Caracas.	-Caldera reconoce haber recibido mensajes de la guerrilla colombiana.

Cuadro de elaboración propia a partir de informes de la Cancillería colombiana.

El reencuentro de los dos países se produjo en Caracas, el 3 de febrero de 1989, el mismo día de la posesión de Pérez y los dos gobiernos aprovecharon la ocasión para llegar a varios acuerdos. Se comprometieron a integrar la comisión de conciliación prevista en el tratado de no agresión, conciliación, arbitraje y arreglo judicial de 1939; a designar altos comisionados encargados de hacer un inventario de las principales cuestiones pendientes entre los dos países y proponer una metodología para su tratamiento y solución; a conformar las comisiones encargadas de formular recomendaciones relacionadas con el desarrollo económico y social en las áreas fronterizas. Para hacerle un seguimiento al acuerdo de Caracas, mes y medio después, el 28 de marzo, se volvieron a reunir los presidentes, esta vez en la población fronteriza Ureña, y procedieron a designar las personas que integrarían la comisión de conciliación<sup>18</sup>, los altos comisionados<sup>19</sup> y los miembros de las comisiones presidenciales.

Al año siguiente, el 6 de marzo de 1990, de nuevo los presidentes se encontraron en Santa Marta en el histórico recinto de San Pedro Alejandrino para recibir el informe de los altos comisionados sobre agenda y propuestas de metodología para abordarlos. Seis temas importantes de la relación, incluido el diferendo limítrofe y aquellos asuntos que habían sido postergados una y otra vez, conforman entonces la agenda binacional: 1) delimitación de áreas marinas y submarinas, 2) demarcación y densificación de hitos, 3) cuencas hidrográficas compartidas, 4) navegabilidad de los ríos comunes e internacionales, 5) migración y 6) asuntos fronterizos. Como parte de la metodología propusieron un tratamiento global y directo de los temas de la agenda. En cuanto a los mecanismos, además de las reuniones de los presidentes y cancilleres, como forma de seguimiento establecieron periódicos encuentros de vicescancilleres, para que pasen revista a los temas más importantes de la agenda bilateral. También pusieron en marcha las Comisiones Negociadoras (CONEG) encargadas de los cinco primeros asuntos de la agenda y las Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos (COPAF), que debían atender el sexto tema relacionado con la zona fronteriza y la vecindad. Entre estos últimos asuntos se encontraban: tránsito y transporte binacional e internacional, sustracción de vehículos y procedimientos para su recuperación, tráfi-

co de estupefacientes, uso de los recursos naturales transfronterizos, cooperación y asistencia en casos de emergencia y para la preservación de los ecosistemas compartidos, etc. Además de esos asuntos, la declaración de Ureña había pedido otorgar preferencia a los proyectos de generación e interconexión eléctrica, navegación por el Orinoco, desarrollo agroindustrial azucarero de Norte de Santander y el Táchira, y elaboración de un plan maestro de infraestructura de servicios públicos y sociales para Cúcuta y Villa del Rosario en Colombia, y San Antonio y Ureña en Venezuela, que implica la conformación de un área metropolitana binacional.

Al analizar los desarrollos de los acuerdos en la década de 1989 a 1998, sintetizados en los cuadros 5 y 6, se observa que los presidentes, cancilleres y viceministros se reunieron una y otra vez en señal de entendimiento. Además de los encuentros reseñados, aprovecharon los eventos multilaterales para dialogar sobre uno u otro punto de la agenda. Por eso la suspensión de esos encuentros siempre fue la consagración del alejamiento.

Las Comisiones Negociadoras fueron integradas, fundamentalmente con representantes de las principales organizaciones políticas de cada país.<sup>20</sup> Esto implicó un cambio importante en el manejo del diferendo. Originalmente las negociaciones fueron adelantadas por técnicos del sector energético de ambas naciones. Aunque el asunto petrolero siguió gravitando por la posible existencia de reservas compartidas, el interés geopolítico que cobró el tema, llevó a que luego fueran asumidas por las cancillerías. En los noventa se hizo partícipe al sector político. La instalación de las CONEG se hizo el 16 de junio de 1990 en cada país y un mes después, el 14 de julio, tuvieron su primera reunión en Caracas. En 1998, las CONEG entregaron a los presidentes saliente y entrante de Colombia, Samper y Andrés Pastana (1998-2002), así como a Caldera de Venezuela, un informe de lo actuado en una década de sus labores en las cuarenta reuniones realizadas desde su creación.

El carácter reservado propio de procesos de negociación de esa naturaleza y que trata, además, de salirle al paso al uso político y electoral del diferendo, lleva a que, doce años después de su

conformación, no se haya informado públicamente de los avances de las negociaciones, lo que hace imposible su evaluación. Más bien, con frecuencia, se encuentran referencias críticas a su desempeño y utilidad, y unas pocas defensas de su sentido, funcionamiento y alcance. Dentro de los críticos se encuentran algunos que consideran que la etapa de la globalidad está agotada y que es necesario diseñar un nuevo mecanismo, otros que plantean la necesidad de “congelar” las negociaciones<sup>21</sup>, otros más que proponen acudir a la conciliación prevista en el tratado de 1939 o llevar el caso a la Corte de la Haya. Entre los defensores están algunos diplomáticos<sup>22</sup> y el Grupo Académico binacional, que ha argumentado que los tres niveles de acuerdo sobre agenda, metodología y mecanismos no han sido suficientemente aprovechados, que en lugar de ser paralizados o cambiados deben ser reajustados y fortalecidos como núcleo central y básico de acuerdos inamovibles en coyunturas críticas o de cambios políticos en los dos países.

En cuanto a las COPAF, su apertura a la participación originariamente de voceros de empresarios y cámaras de comercio y de sectores vinculados a la frontera, representa un giro significativo frente al enfoque tradicional en los asuntos fronterizos pues cuando se los asume como un problema de seguridad nacional pasan a ser abordados exclusivamente por los gobiernos centrales y/o las fuerzas armadas. Al analizar sus desarrollos, podemos establecer tres periodos en la vida de las COPAF, como puede observarse en el cuadro N° 6. En el primero, de 1989 a 1991, adquieren un perfil alto por el fuerte compromiso de Pérez y Barco, al punto que en cada uno de los tres años de esta etapa las COPAF realizaron cinco reuniones para un total de 15 encuentros, es decir la mitad de los realizados en toda su existencia, desde su creación hasta mediados de 2002. En el segundo, de comienzos de 1992 hasta fines de 1998, baja el número de reuniones a una por año, en cuatro de los 7 años de este periodo. La disminución en la dinámica de las COPAF refleja las crisis política interna que vivió Venezuela —en 1992 con los dos golpes de estado y luego la salida de Pérez en 1993—, y los problemas fronterizos especialmente derivados del conflicto armado colombiano, que fueron agudizando las divergencias

entre los presidentes. Con todo, en este periodo se gesta el programa de desarrollo integral fronterizo preparado por el BID y la CAF, que, aunque no se ha puesto en marcha, constituye una base a partir de la cual se deben retomar las posibilidades de desarrollo conjunto de la zona fronteriza que articula los dos países. En el tercer periodo, de 1999 a 2002, las COPAF viven dos años de parálisis, un retorno transitorio de su curso de acción, en medio de la agudización de las crisis internas de cada país, de los problemas en la frontera y de las divergencias entre los dos gobiernos, como lo veremos más adelante.

## CUADRO N° 6

## Una década de reuniones de las COPAF

Reunión	Fecha		Ciudad Sede	
			Fronteriza	Capital
1	29 y 30 de junio	1989		Caracas
2	28 y 29 de julio			Bogotá
3	25 y 26 de agosto		Maracaibo	
4	29 y 30 de septiembre		Cúcuta	
5	24 y 25 de octubre		San Cristóbal	
6	26 y 27 de enero	1990	Valledupar	
7	3 y 4 de mayo			Caracas
8	28 y 29 de junio		Santa Marta	
9	26 y 27 de julio			Caracas
10	2 y 3 de noviembre			Bogotá
11	1 y 2 de febrero	1991	Maracaibo	
12	12 y 23 de abril		Bucaramanga	
13	30 y 31 de agosto		Guasdalito	
14	8 y 9 de noviembre			Bogotá

Reunión	Fecha		Ciudad Sede	
15	13 y 14 de diciembre			Caracas
16	6 al 8 de agosto	1992	San Cristóbal	
17	4 y 5 de marzo	1993		Bogotá
18	17 y 18 de agosto		Maracaibo	
19	22 y 23 de octubre			Bogotá
20	8 y 9 de julio	1994	Valledupar	
21	30 y 31 de marzo	1995	Mérida	
22	13 al 15 de julio		Cúcuta	
23	16 al 18 de noviembre		Puerto de la Cruz	
24	22 y 23 de agosto	1996	Cúcuta	
25	16 y 17 de julio	1997		Caracas
26	15 y 16 de diciembre		Medellín	
27	7 y 8 de mayo	1998	Mérida	
28	5 y 6 de octubre			Bogotá
29	febrero	2001	Colonia Tovar	
30	22-24 de mayo		Santa Marta	
31	10-13 de septiembre		Puerto Ayacucho	

Cuadro de elaboración propia a partir de las actas de las COPAF.

Al principio las COPAF fueron vistas como entes muy dinámicos y relacionados con las zonas de frontera para las cuales generaron múltiples recomendaciones. Por su parálisis en momen-

tos de crisis las COPAF fueron perdiendo la capacidad de incidir políticamente, y por el mantenimiento de la desconfianza entre el personal estatal y político, aparecieron como entes controlados por las cancillerías y no como órganos de vecindad y cooperación transfronteriza binacional. El que no estuvieran acompañadas de una capacidad operativa que comprometiera a los dos estados en el desarrollo de sus propuestas y que por tanto sus recomendaciones quedaran a la espera de decisiones burocráticas, las hizo aparecer como entes inoperantes, dedicados a acumular diagnósticos sin diferenciar los ámbitos distintos de la larga y diversa zona fronteriza común. De hecho, en los periodos de mayor dinamismo las COPAF fueron aumentando el universo temático de los asuntos binacionales hasta llegar a identificar más de setenta proyectos posibles. Al hacer la revisión, en 2001, sobre sus recomendaciones se encontró que sólo un 10% se había convertido en programas de interés fronterizo.

Claro que las COPAF han estimulado, como parte de sus recomendaciones, muchas de las más de cuarenta comisiones que, para atender los más diversos asuntos puntuales de la relación, surgieron en los años noventa. Igualmente, fue en el marco de las COPAF donde se acordó —como lo ha propuesto la Comunidad Andina— la construcción de los centros nacionales de frontera y la promoción de zonas de integración fronteriza, la liberalización de reglamentos aduaneros, la complementación en la dotación y suministro de servicios básicos, la coordinación técnica y política de los funcionarios y autoridades de instituciones locales, de naturaleza pública y privadas, para una mayor correspondencia entre las políticas y los proyectos de desarrollo regional fronterizo e integración binacional. También han surgido de su seno programas binacionales de educación bilingüe, proyectos educativos orientados a fomentar la cultura de la integración e iniciativas tales como la creación de una cámara de compensación binacional, el corredor de negocios Maracaibo-San Cristóbal-Cúcuta-Bucaramanga-Medellín y la promoción del corredor turístico fronterizo. Las comisiones han venido abordando los asuntos relacionados con la cuenca de los ríos Carraipía-Paraguachón para la resolución del problema del agua en la Guajira, así como planes de manejo compartido e integral

del parque del Tamá o del río Táchira. Asimismo, han promovido la liberación del comercio binacional, el acuerdo de cielos abiertos, la interconexión eléctrica, los proyectos de facilitación del transporte y han contribuido a establecer un clima propicio para la integración entre los dos países.

Dejando atrás el análisis de los logros de esta etapa en la que predominó la cooperación, concentrémonos en la coyuntura crítica que de nuevo vivió la relación con el cambio de los dos gobiernos que habían impulsado tres años de productivo acercamiento. De fines de 1994 a mediados de 1997 se suspendieron las reuniones de presidentes, como se aprecia en el cuadro N° 5. El distanciamiento inicial, seguido de efectos nefastos del conflicto colombiano, que no merecieron un tratamiento conjunto, aumentó los problemas y le agregó ingredientes explosivos a la relación, e hizo inmanejables otros asuntos de seguridad en la frontera, los que sólo fueron cediendo cuando se acordaron mecanismos binacionales para su examen y manejo.

A fines de 1994, como lo señalan investigadores venezolanos, se empieza a vislumbrar un giro en la actitud del gobierno venezolano hacia Colombia. Las discrepancias habían comenzado con ocasión de la elección del secretario general de la OEA cuando se enfrentaron el canciller venezolano Miguel Ángel Burelli y el ex-presidente colombiano César Gaviria. Este impasse generó malestar, especialmente en la cancillería venezolana, por lo que fue seguido, en 1995, de una dureza que intentaba dejar en claro, según Miguel Ángel Hernández, cómo no se le iba a continuar otorgando a Colombia la importancia en la agenda de política exterior, basada en el diálogo y la cooperación bilateral, que se le había dado durante los cinco años anteriores.<sup>25</sup> A este deterioro contribuyó, agrega Hernández, el interés de Rafael Caldera de distanciarse de lo relacionado con la política desarrollada por el destituido presidente Carlos Andrés Pérez, quien había acordado todo el esquema de negociación y vecindad antes descrito. Por su parte, Elsa Cardozo señala que cada vez era menos frecuente encontrar expresiones que reconocieran la importancia política de atender seriamente la relación global entre Venezuela y Colombia; el lenguaje diplomáti-

co tendía a privilegiar la competencia, cuando no la tensión y la desconfianza, y a restarle prioridad a lo binacional.<sup>24</sup> Y el lado colombiano comenzaba la aguda polarización en el gobierno de Samper y la extrema presión norteamericana, que debilitaron al Estado y desbordaron el conflicto interno.

También en los medios se advertía desde antes ese mismo tono, advierte un analista venezolano. En 1992, por ejemplo, el entonces periodista José Vicente Rangel afirmaba en su columna semanal que:

“Colombia está desbordada por múltiples problemas, por males que no tienen respuesta en las instituciones, en el sistema político y económico. En ese marco, una opción consiste en drenar esos problemas hacia los vecinos. El que más atractivo tiene, por razones muy variadas, para constituirse en recipiente, es Venezuela. Para el gobierno colombiano es un negocio redondo que buena parte de la incontrolable carga delictiva que pesa sobre esa nación, revierta en Venezuela ... Se han creado unas reglas de juego —no sé si convenidas formalmente o tácitas— entre guerrilla, hampa y otras manifestaciones delictivas con las autoridades colombianas que determinan que en el territorio de esa nación no se persiga a los factores de la violencia si no actúan allí”.<sup>25</sup>

A estas opiniones que ponen de presente la desconfianza latente, pronto se le sumaron los problemas en la frontera derivados del conflicto armado colombiano, que aumentaron la conflictividad en la relación.

Justo en febrero de 1995, cuando Caldera comenzaba su gobierno, uno de los grupos guerrilleros, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) atacó, a orillas del río Meta, un puesto fluvial de la armada venezolana en la población de Cararabo, estado de Apure, con un saldo trágico de ocho infantes de marina muertos. Desde ese momento, los problemas en la frontera ocuparon el lugar central que antes había tenido el tema del diferendo fronterizo en la opinión y los medios de comunicación. Como el ambiente no estaba para un manejo cooperativo, los

problemas se agravaron y generaron un nuevo deterioro en la relación intergubernamental del que solo se pudo ir saliendo lentamente. Como en su momento lo indicó Elsa Cardozo,

“entrar en el juego de la escalada es fácil, dejarse llevar por su lógica es tentador y casi ‘natural’; salir de esto es, en cambio, cada vez más difícil, pues supone un esfuerzo doméstico extraordinario: cambiar de óptica, mirar el conjunto y actuar para el largo plazo”.<sup>26</sup>

En 1995, el gobierno de Caldera lanzó una política fronteriza de la que hacía parte la llamada “persecución en caliente” de la guerrilla ante la percepción de incapacidad de control gubernamental del lado de la frontera colombiana. La medida suscitó rechazo en los dos países.<sup>27</sup> También el gobierno de Venezuela puso en marcha el “Teatro de Operaciones” N° 1 en Guasualito, estado de Apure, deportó colombianos, lanzó en octubre la operación Sierra VIII contra cultivos ilícitos en la zona fronteriza del Perijá, destruyó una repetidora de televisión colombiana, incursionó en Arauca y durante todo el año habló de su interés en estrechar lazos con Brasil. Samper, por su parte, denunció sobrevuelos de aviones de guerra venezolanos sobre el espacio aéreo de Colombia, acusó a la guardia nacional venezolana de violar territorio colombiano, de torturar y asesinar campesinos de la región, y la fiscalía colombiana detuvo a un miembro de la DISIP venezolana comisionado para atender el problema del robo de vehículos, y lo acusó de pertenecer a una red internacional dedicada a ese negocio.

En 1996, salvo la inspección conjunta de la zona fronteriza realizada por los dos cancilleres en marzo de ese año, continuaron la tensión y las recriminaciones mutuas, al tiempo que se paralizaron los demás canales de diálogo. De hecho, la reunión de las COPAF, que debía efectuarse el 23 de febrero en Cúcuta, se postergó seis meses luego de cuatro convocatorias fallidas; el encuentro de Caldera y Samper, previsto para realizarse en Arauca, fue cancelado luego de que éste último hiciera mención en su discurso del 20 de julio en el congreso colombiano, sobre una posible implicación de militares venezolanos en la venta de armas al narcotráfico y la guerrilla.

El año 1997 constituyó un momento crítico de desbordamiento del conflicto colombiano dada la agudización de la polarización interna, la crisis económica, y la presión estadounidense sobre el gobierno de Samper que debilitaron de manera grave al estado colombiano, y generaron la sensación de impotencia para darle salida al conflicto armado interno. A esta situación se sumaron los problemas en la relación bilateral.

En ese contexto, mientras los gobiernos se distanciaban, como lo documenta Miguel Ángel Hernández la relación binacional pasaba de la “desgolfización” al “enguerrillamiento”.<sup>28</sup> Las FARC se dirigían a diversos sectores políticos y sociales venezolanos para buscar un entendimiento que les permitiera un *modus vivendi* en la frontera. En ese sentido, publicaron un mensaje en la prensa venezolana advirtiendo que Estados Unidos quería involucrar a las fuerzas armadas venezolanas en la lucha contra la “narcoguerrilla” aprovechando cualquier incidente fronterizo o la tesis de la guerrilla como “enemigo común”. Allí señalaban también que el despliegue guerrillero en la frontera no representaba ningún peligro, por lo que proponían establecer formas de comunicación directa para resolver cualquier situación que se pudiera presentar. Esta tesis sería reiterada por el vocero de las FARC cuando afirmó:

“Nos preocupan dos tesis. Una la de la persecución en caliente cuya paternidad parece ser de origen estadounidense, y la otra es la del enemigo común, cuya autoría es de la cancillería colombiana. Lo que queremos es que Venezuela tenga una política independiente frente al conflicto neogranadino. En Venezuela hay una tesis que presenta la guerrilla como una extensión del Estado colombiano y por elemental que parezca, no deja de tener influencias en sectores muy amplios del Estado venezolano. Queremos que Venezuela sea neutral en el conflicto colombiano y si se inmiscuye —lo cual pasaría con la persecución en caliente— permitiría a los Estados Unidos entrar por la vía armada en Colombia, so pretexto en la lucha contra las drogas”.<sup>29</sup>

Además, enviaron una carta a los gobernadores fronterizos de Apure, Amazonas, Táchira, Zulia y Barinas, que se encontraban reunidos en San Cristóbal el 24 y 25 de mayo, en la que les proponían a ellos y al presidente Caldera iniciar negociaciones a través del ministro de asuntos fronterizos para encontrarle solución a los problemas fronterizos, sugerían las COPAF como punto de encuentro y a la Iglesia venezolana y a los premios Nóbel de paz latinoamericanos como veedores.<sup>30</sup> Dos meses después, los gobernadores fronterizos venezolanos encabezados por Francisco Arias Cárdenas, del Zulia, pidieron que los dispositivos militares de los Teatros de Operaciones estuvieran enmarcados en una estrategia política y plantearon la necesidad de un diálogo con las guerrillas colombianas avalado por el congreso y el gobierno venezolano.<sup>31</sup> El debate en los medios al respecto tomó forma mientras aumentaba el interés del gobierno venezolano en participar en un posible proceso de paz en Colombia.<sup>32</sup>

En junio de 1997, Pompeyo Márquez, a nombre del MAS y como vicepresidente de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal), participó en los diálogos abiertos por la comisión de paz de la cámara del congreso colombiano. El ministro de fronteras insistió en que participaba en representación de su partido y no del gobierno venezolano, ya que éste no estaba en capacidad de negociar con la guerrilla sino con el gobierno del vecino país. Al ser interrogado sobre la aparente actitud conciliadora de representantes gubernamentales venezolanos hacia las FARC, Márquez respondió:

“Venezuela lo que ha hecho es ser objetiva... La FARC declara una y otra vez que no tiene interés en hacer operaciones en territorio venezolano. Que le importan mucho las relaciones con Venezuela y tiene como posición de su comando el no operar en ningún territorio vecino y menos en Venezuela ... El ELN, por el contrario, ha declarado una y otra vez que operará en territorio venezolano y que considera objetivo de guerra los intereses venezolanos en Colombia. Son dos actitudes, dos políticas que para cualquier analista u observador son distintas”.<sup>33</sup>

El vocero guerrillero Ariel alabó la participación de Pompeyo Márquez en las negociaciones de paz en Colombia y agregó:

“Nosotros creemos que es necesaria esa diferenciación. Mientras las FARC están haciendo una propuesta de paz, los compañeros del ELN han reivindicado como una línea propia los ataques en la frontera. Para Venezuela la diferenciación es una luz que se presenta en esta situación tan convulsionada ... El mismo éxito que ha tenido la propuesta hecha por las FARC a Venezuela se ha convertido en un disuasivo para que el ELN reflexione sobre lo equivocado de su posición. Hemos conocido recientemente que ellos en un pleno nacional han acordado enfriar la situación en la frontera provocada principalmente por las agresiones del frente Domingo Laín. Esperamos que den los pasos conducentes para que en definitiva renuncien a esa política de ataques a las Fuerzas Armadas de Venezuela”.<sup>34</sup>

Pocos días después, Marcos Calarcá, miembro de la misma comisión de las FARC, reconoció que su organización venía dialogando con las autoridades venezolanas desde hacía un año con el fin de *«acabar las mafias binacionales que operan en la frontera, de respetar a la población y de poner fin a los ataques indiscriminados de la Guardia Nacional»*.<sup>35</sup> De esta manera, las FARC se acercaron al gobierno de Caldera planteando la necesidad de lograr la paz en la frontera —eliminar las acciones militares, secuestros y cobro de vacuna—, enfrentar conjuntamente con las fuerzas de seguridad venezolanas los factores de perturbación en la zona fronteriza —delincuencia común, contrabandistas y narcotraficantes— e interceder ante el ELN para que depusiera su política de confrontación en la frontera; de este modo evitarían la intervención de Estados Unidos y el apoyo de Venezuela al gobierno colombiano en lo relacionado con el conflicto interno.

El ELN, por su parte, en declaraciones a la prensa de Caracas a través de su jefe Manuel Pérez, manifestó estar dispuesto a dialogar con el gobierno venezolano sobre los problemas fronterizos.<sup>36</sup> Un año después, desde Mainz, Alemania, otro miembro del ELN, Milton Hernández, dijo que como resultado de una

propuesta hecha por el ELN seis meses antes, es decir, a principios del año 1998:

“Estamos en diálogos con el gobierno de Venezuela para llegar a acuerdos que acaben con los choques del ELN y la Guardia Nacional de ese país. Por eso se nota que nuestras acciones en la frontera han disminuido ... Se trata de un pacto de convivencia y de relaciones armónicas ... el respeto a nuestro territorio, comunidades, frontera y a los colombianos que, por efectos del desempleo, trabajan como peones en Venezuela, tratados casi como esclavos a los que, cuando hay que liquidarles sus prestaciones laborales, se les entrega a la Guardia Nacional para deportarlos o encarcelarlos”.<sup>37</sup>

Al parecer, el interés de la guerrilla en avanzar en las conversaciones y llegar a un acuerdo con el gobierno de Caldera fue frenado por el proceso electoral venezolano.<sup>38</sup> Luego del ataque del ELN a Ragonvalia, en mayo de 1998, Caracas autorizó la penetración en territorio venezolano del ejército colombiano para las labores de rescate de cadáveres y heridos, y para el contraataque desde la zona sur del Táchira.<sup>39</sup>

Frente al cuestionamiento de posibles relaciones de Caracas y los gobiernos fronterizos con grupos al margen de la ley, a mediados de julio de 1998, el propio Caldera señaló que a los llamados de la guerrilla para negociar con su gobierno habían respondido que no estaban autorizados por el gobierno legítimo de Colombia, aunque habían apreciado dichos mensajes como muestra de reconocimiento de la posición de Venezuela a favor de la paz.<sup>40</sup>

Otros efectos de la presencia guerrillera en la frontera colombo-venezolana tienen que ver con las acciones del ELN en contra de los oleoductos en Colombia, que han generado vertimientos de crudo con daños, entre otros a aguas comunes. La Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y Petróleos de Venezuela (PDVSA), han llegado a acuerdos para controlar y reparar los efectos nocivos de los derrames petroleros. En este mismo periodo los secuestros y “vacunas” realizados tanto por la gue-

rrilla como por la delincuencia común en la zona de frontera y, en ocasiones, en algunas regiones del centro-occidente de Venezuela, se incrementaron afectando también a ganaderos y comerciantes venezolanos, sin que hubiera habido acuerdo entre los dos gobiernos para hacerle frente al problema.

Otra acción de la guerrillas y paramilitares en la frontera ha estado asociada a la producción y tráfico de drogas ilícitas. En la coyuntura crítica de la relación de mediados de los noventa, a ese problema se le sumó la falta de acuerdo sobre la situación y un manejo conjunto de la misma; en cambio, primaron los señalamientos unilaterales a Colombia como única responsable del asunto y el desconocimiento de la implicación de Venezuela en actividades como el contrabando de precursores químicos o de armas, y el lavado de dinero. Una comisión mixta sobre drogas ha actuado episódicamente en el diseño de estrategias comunes para enfrentar este flagelo, pero igualmente ha sido paralizada en momentos de crisis de la relación. El reencuentro intergubernamental ocurrido en 1997, permitió que se firmaran varios acuerdos de cooperación para la lucha contra el tráfico de drogas, erradicación de cultivos y control de precursores químicos. De igual manera, las fuerzas armadas de las dos naciones establecieron una metodología de cooperación en la serranía del Perijá, para la realización de operaciones coordinadas con miras a desalojar a las personas que estén involucradas en los cultivos de amapola del lado venezolano de la frontera, como lo hicieron al año siguiente.<sup>41</sup>

Otro asunto que, hasta 1997, perturbó la relación y se incrementó ante la ausencia de canales binacionales para hacerle frente, fue el robo de vehículos. Las autoridades venezolanas denunciaron en su momento que cerca de 45 mil vehículos habían sido robados en Venezuela y luego vendidos en Colombia a bajo precio. Las autoridades colombianas señalaron la falta de datos precisos al respecto. Luego de un periodo de acusaciones mutuas, el entonces canciller venezolano Miguel Ángel Burelli Rivas, en un evento binacional describió así el problema:

“El robo de automóviles es mucho más antiguo que nuestra preocupación por el mismo; comenzó por lo menos

hace cincuenta años como actividad venezolana, que después se hizo binacional. Sus intereses son sólo inferiores a los que maneja la droga y nadie puede calcular el número de vehículos que pasan la frontera. Vendidos por los venezolanos propietarios en la mayoría de los casos, estos vehículos son denunciados luego a la PTJ como robados; sin embargo, cuando se encuentran y recuperan en Colombia, no se pueden traer de vuelta, pues el dueño, por supuesto, es incapaz de dar la cara por un auto que ya había negociado acá. Esto, manejado en la calle de una manera torpe, hace ver como que existiera un drenaje de vehículos con absoluto perjuicio para Venezuela. Pero aunque el problema es realmente muy dañino, no se debe perder de vista que en la mayoría de los casos se trata de acciones combinadas de una mafia venezolana o colombiana, colombo-venezolana".<sup>42</sup>

Hay que destacar que a través de la cooperación que se abrió desde entonces, este asunto dejó de tener el carácter conflictivo de algunos años atrás y los dos gobiernos han tenido mejores instrumentos para hacerle frente.

El tema del tráfico de armas se ha señalado recurrentemente como un elemento que genera tensión, en la medida en que las fuerzas armadas de Colombia han decomisado a la guerrilla, y en algunos casos a la delincuencia común, abundante material bélico de procedencia venezolana. En un inicio la explicación del gobierno venezolano se centró en que las armas habían sido sustraídas de los arsenales militares en las anteriores intentonas golpistas. Con el restablecimiento de las relaciones, el tema pasó al estudio bilateral de los dos ejércitos<sup>43</sup> lo que contribuyó al acuerdo de cooperación en materia de seguridad fronteriza y al establecimiento de la Comisión Militar Binacional Fronteriza (Combifron). En desarrollo de ese acuerdo, los ministros de Defensa y los comandantes de guarniciones en la zona fronteriza de ambas naciones optaron por reunirse periódicamente para analizar sobre el terreno la problemática común, diseñar estrategias y aunar esfuerzos en la lucha por la seguridad fronteriza. Acordaron también un manual de procedimiento operativo<sup>44</sup> y

posteriormente crearon un mecanismo de verificación de incidentes, para posibilitar que las autoridades binacionales valoraran conjuntamente los hechos conflictivos. Posteriormente cuando estos mecanismos binacionales se paralizaron, justo cuando los problemas de seguridad se volvieron a incrementar, su falta de manejo concertado afectó la relación.

Aunque en 1997, se produjo un nuevo ataque de la guerrilla colombiana en poblaciones venezolanas cercanas al río Arauca y fue seguido de la activación del Teatro de Operaciones N° 2 en la Fría, estado Táchira, así como de amenazas de llevar el caso de los conflictos fronterizos ante Naciones Unidas y la OEA, la posibilidad de un manejo cooperativo de los problemas fronterizos y de la vecindad siguió abriéndose paso. El BID, la CAF e INTAL formularon un ambicioso programa de desarrollo integral fronterizo. En abril de ese mismo año 1997, se acordó un sistema binacional de inteligencia policial, en junio se reinstalaron las comisiones de demarcación de la frontera terrestre que habían suspendido sus labores catorce años antes, y se reanudaron los trabajos sobre normalización de cuencas hidrográficas con la integración de las respectivas comisiones y el inicio de los estudios sobre el río Arauca, paralizados por 25 años. Casi tres años después de suspendidos sus reuniones, Samper y Caldera se encontraron en Guasualito, el 9 de agosto de ese año, y el presidente colombiano le propuso a su homólogo que Venezuela contribuyera como facilitador del diálogo con las guerrillas. Al mes siguiente Caldera sugirió la conformación de un grupo de países amigos del que, además de Venezuela, formaran parte Costa Rica, México y España.

Así, aunque en la década analizada primó la cooperación, los años en que ésta fue interrumpida dejaron huella por la mirada unilateral de los asuntos cada vez más complicados en juego. Entre los resultados positivos alcanzados podemos destacar que, al ser incluidos todos los asuntos pendientes para que tuvieran un tratamiento simultáneo, y al establecerse los mecanismos y canales para su discusión, el diferendo fronterizo retomó el curso de las negociaciones; aunque su falta de solución mantuvo el nivel de desconfianza entre los dos estados, dejó de copar la

agenda binacional y permitió el tratamiento de asuntos varias veces aplazados. Los acuerdos de los dos gobiernos permitieron el entrecruzamiento de las economías, que en el marco andino constituyeron, en 1992, un área de libre comercio y en 1995 un arancel externo común. Ese dinamismo hizo pasar los intercambios de un monto de 300 millones de dólares en 1989 a 2.242 millones de dólares en 1995, buena parte de los cuales desarrollaba una complementación intraindustrial; y en ese mismo periodo articuló las economías con inversiones cruzadas y alianzas estratégicas empresariales. Tal vez el incremento del comercio binacional pese al deterioro, a mediados de los noventa, de las relaciones entre los dos gobiernos y de los problemas fronterizos, de alguna manera contribuyó al reaceramiento.

Ese reaceramiento de buena parte de los años noventa y la «desgolfización» de la relación ayudaron a transformar las percepciones de la población de un país sobre otro, como lo muestra la encuesta de opinión sobre percepciones mutuas realizada en 1999 por el Grupo Académico Colombia-Venezuela en ciudades capitales, en ciudades fronterizas y en otras lejanas. Sus resultados destacan que —a diferencia de estudios anteriores— no se observan rasgos xenofóbicos de una población sobre la otra, que un 95% de la opinión binacional está de acuerdo con un arreglo negociado y directo del diferendo sobre el Golfo, que un alto porcentaje valora positivamente la frontera común como estímulo para la integración binacional y reconoce como un gran logro el que en los años noventa cada uno de los dos países se haya convertido en el principal socio comercial del otro, después de Estados Unidos, el cual continúa ocupando en ambos casos el primer lugar.<sup>45</sup>

En esta década de 1989 y 1998, si bien se incrementaron diversas formas de vinculación entre las comunidades fronterizas, éstas no lograron contrarrestar el deterioro de la relación intergubernamental. El mayor dinamismo provino de las poblaciones ubicadas en las áreas fronterizas donde hay continuidad urbana como en el caso de Táchira-Norte de Santander. Allí existe un mercado binacional de trabajo que incorpora a miles

de personas de ambos países que transitan de un lado a otro de la frontera, bien sea en el recorrido de la vivienda al trabajo, o en búsqueda de bienes, servicios o recreación conforme a sus propias necesidades, a las disponibilidades locales o a lo que resulta más conveniente adquirir en una u otra ciudad. Ocurren, también, frecuentes eventos binacionales comerciales, industriales, académicos, políticos, culturales. Todo ello ha dado lugar a distintas asociaciones, asambleas y consejos que intentan unir esfuerzos a diferentes niveles. En el ámbito político, las asambleas regionales fronterizas, o las reuniones de gobernadores de estados y departamentos fronterizos, el consejo binacional de planificación entre gobernaciones y corporaciones de Táchira y Norte de Santander, se han reunido en varias ocasiones pero sin mucha continuidad. En el ámbito académico, la asociación de rectores de universidades, la Cátedra Venezuela en Cúcuta y la Cátedra Colombia en San Cristóbal, auspiciadas por universidades regionales y de ambos lados de la frontera así como por el Convenio Andrés Bello, tuvieron en esta década las mismas características de los mecanismos políticos: muchas iniciativas y poca continuidad.

Lo negativo en este periodo es que el tema de seguridad — derivado especialmente de los efectos del conflicto colombiano— copó de nuevo la agenda, volvió a postergar el tratamiento a asuntos una y otra vez aplazados, y consolidó especialmente en Venezuela, concepciones arcaicas para su manejo. Siguiendo la constante histórica, de nuevo los gobiernos paralizaron durante un par de años los mecanismos de diálogo, lo que fraccionó la posibilidad de hacerles frente de manera conjunta a problemas agravados. El gobierno central, y las autoridades de la zona de frontera trataron de buscar arreglos inmediatos con la guerrilla sobre la situación de la frontera, lo que terminó por incrementar los problemas. En la etapa siguiente estos elementos negativos se profundizaron y le agregaron un ingrediente aún más explosivo a la relación binacional.

### III. UNA COYUNTURA CRÍTICA DE CADA PAÍS Y DE LA RELACIÓN BINACIONAL<sup>46</sup>

Los problemas de la relación bilateral que heredaron Hugo Chávez y Andrés Pastrana se complicaron en el periodo en que ambos coincidieron en la presidencia de sus países (febrero 1998 - agosto de 2002), ante todo, por el contexto hemisférico e internacional que tuvieron que enfrentar. Habiendo recuperado su hegemonía, Washington presiona por un alineamiento incondicional en torno a sus cruzadas antidrogas primero y luego antiterrorista, e impone múltiples condicionalidades para la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En ese entramado tan difícil, se estrechan los márgenes de maniobra de ambos países. Los de Colombia, por el agobio de sus vulnerabilidades y conflictos internos que se internacionalizan por estar ligados a temas claves de la agenda global, por la crisis económica y la fragilidad del estado. Los de Venezuela, porque el proyecto de Chávez de enterrar el acuerdo de Punto Fijo y adelantar su “revolución bolivariana” para implantar la V República y atender las esperanzas que su proyecto despertó, suscita fuertes reacciones nacionales y de su principal socio comercial, Estados Unidos. El uno busca salidas al conflicto interno en su país y ante el estrecho campo de acción, hipoteca buena parte de su diplomacia por la paz a las estrategias norteamericanas. El otro se distancia del proyecto norteamericano y para lograr mayor autonomía intenta reeditar las viejas gestas del tercermundismo; con el arma del petróleo y con aliados descalificados por Washington revive y asume el liderazgo de la otrora poderosa Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Ambos se ven compelidos por las dinámicas implacables de la globalización y el mercado y por el coloso del norte que, por carecer de contrapeso en la Posguerra Fría y el pos 11 de septiembre, asume una postura cada vez más unilateral, aprovecha la vulnerabilidad de Colombia para extender su política a los Andes, y no tolera las divergencias de su tradicional y seguro abastecedor de petróleo. Ninguno de los dos países logra insertarse de manera no empobrecedora en el complejo mundo globalizado y, a pesar de ser cada uno el socio principal del otro después de Estados Unidos y de constituir

entre ambos el motor de la Comunidad Andina, no articulan una estrategia conjunta para mejorar sus condiciones de negociación internacional. Más bien, esta crítica situación de la relación bilateral, tal vez la más aguda a la que se han enfrentado los dos países después de los veinte años conflictivos de los que hizo parte el episodio de la corbeta Caldas en aguas en disputa en 1987, le agrega tres explosivos ingredientes a la situación de cada uno y a la relación bilateral: serias divergencias políticas, mutua incompreensión de la situación de cada país y estilos diametralmente distintos.<sup>47</sup>

Ante todo, por primera vez en la historia binacional, los dos gobiernos le apuntaban a opciones políticas opuestas que, aunque no están dirigidas a competir una contra otra, si tienen repercusiones mutuas. Antes, las divergencias se inscribían en un marco de coincidencias políticas, al punto que bastaba una llamada entre los presidentes para entrar en sintonía. Ahora, Chávez se distancia de Washington al tiempo que Pastrana cifra en el sus esperanzas. Bogotá y Washington articulan en el Plan Colombia la lucha antidrogas con el conflicto armado. Mientras tanto, Caracas prohíbe los sobrevuelos norteamericanos para el control antidrogas<sup>48</sup>, reacciona contra el Plan Colombia pues considera que vietnamiza a su vecino<sup>49</sup>, le introduce la preocupación por un posible desbalance militar entre los dos países y denuncia que se trata de una política dirigida también a entorpecer el proceso venezolano, por lo que llevaría el tema a la ONU, la OEA, la cumbre iberoamericana. Pastrana pide ingreso de Colombia al NAFTA (el tratado de Estados Unidos con Canadá y México) o al menos un acuerdo bilateral de libre comercio con el país del norte<sup>50</sup> y se compromete con el ALCA. Chávez se acerca al presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, crea con él la empresa Petroamérica excluyendo a Colombia que antes estaba invitada a formar parte, e intenta negociar con Brasil<sup>51</sup>, pide su ingreso a Mercosur por encima de la Comunidad Andina, desconoce las normativas y fallos de esta organización, y cuestiona el ALCA.

Pero el deterioro de la relación también se deriva de la mutua incompreensión de la situación interna, crucial, de cada uno de

los dos países. Por un lado, se trata del escalamiento del conflicto armado colombiano, de la crítica situación política y económica que hereda Pastrana, de su esfuerzo por buscar caminos para conseguir la negociación política, y de la saturación de la población con la guerra. Mientras tanto, Caracas, aunque ofrece su territorio para los diálogos y señala su disposición a apoyar la paz, trata de intervenir unilateralmente sobre el conflicto colombiano. A veces para paliar los efectos sobre su territorio y, a veces, para impulsar su opción ideológica. Con esta posición se diferencia de la que llama “rancia y sanguinaria oligarquía colombiana”, y se acerca a la guerrilla, que ha dicho que comparte el proyecto bolivariano. Por otro lado, se trata del derrumbe del sistema político venezolano y de la instauración de su reemplazo, ante lo cual, Bogotá, alarmada por los cambios introducidos en la élite del país vecino, sólo reacciona a los desafueros de su contraparte y no parece comprender la necesidad de cambio que lleva a que una y otra vez el pueblo venezolano ratifique a su nuevo gobernante.

La agudización de los desacuerdos dependió, igualmente, de los muy disímiles estilos diplomáticos. Mientras Caracas acudía a una forma locuaz de denuncia pública y a la supresión de los canales regulares de entendimiento, Bogotá atada a las viejas formas diplomáticas solo rechazaba el estilo de su contraparte sin generar acercamientos proactivos. Al principio, el entonces canciller José Vicente Rangel trataba de suavizar el estilo presidencial atribuyendo las declaraciones de Chávez a expresiones coloquiales sin connotación jurídica. Pero bien pronto asumió el tono del presidente y el que él mismo había mantenido cuando era periodista. En medio de esa desconfianza y de la suspensión de los canales de diálogo y negociación, las relaciones intergubernamentales pasaron a manejarse a través de los micrófonos. Mientras tanto, los medios en Colombia que poco se ocupaban del país vecino lo convirtieron en noticia de primera plana; y los medios venezolanos se radicalizaron contra el proyecto chavista y tomaron la actuación de su gobierno ante el conflicto colombiano como parte de sus banderas de oposición. En muchos momentos esta situación amplificó los problemas y dificultó los acercamientos.

En este periodo podríamos diferenciar dos etapas. La primera derivada de las tendencias que ambos gobiernos heredaban, así como de los ingredientes que cada lado le aportó a la situación para configurar el panorama crítico que copó el primer año. La segunda surgida de la presión de diversos sectores de ambos países y de la región, y caracterizada por un esfuerzo de acercamiento y puesta en marcha de los canales de diálogo binacionales, que no lograron consolidarse. La agudización de las crisis internas en Colombia y en Venezuela y su articulación le agregaron ingredientes explosivos no sólo a las problemáticas domésticas sino también a la relación binacional.

#### CONTRADICCIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS HACEN RESURGIR EL TEMOR POR EL DIFERENDO

Tres temas centrales de divergencias se expresaron en la primera etapa de la presidencia de Chávez y Pastrana. El primero nacido de las repercusiones del conflicto colombiano sobre Venezuela y de las posiciones que al respecto sostuvo el gobierno venezolano. El segundo derivado de los efectos del dinamismo comercial y de la situación de recesión económica de ambos países. El tercero, de la desconfianza latente en la relación binacional por el diferendo.

#### EFFECTOS DEL CONFLICTO COLOMBIANO Y DE LA REACCIÓN VENEZOLANA

Al momento mismo de la posesión de Hugo Chávez, Pastrana le pidió apoyo para la solución del conflicto colombiano y el nuevo mandatario venezolano manifestó estar dispuesto a ir donde tuviera que ir, y a hablar con quien tuviera que hablar. Pese a ese primer acercamiento, al menos siete asuntos relacionados con el tema del conflicto y de la paz en Colombia alcanzarían ribetes complicados por los efectos de las acciones de actores armados ilegales en la frontera y la imposibilidad de Bogotá de controlar la situación, por las relaciones que Caracas y los gobernadores fronterizos habían establecido antes del cambio de go-

bierno en Venezuela, y por las posiciones que asumiría Chávez y su canciller José Vicente Rangel al respecto.

El primer problema surgió apenas posesionado el nuevo mandatario venezolano, quien hizo saber que Caracas abandonaba la caracterización de la guerrilla como “enemigo común” de los dos países y pasaba a una posición de neutralidad frente al conflicto. Referencias al respecto hizo Chávez en algunos de los 18 discursos que en tono fuerte sobre Colombia pronunció en el primer mes de su gobierno.<sup>52</sup> Ante la reacción que esas intervenciones suscitaron en Bogotá, el canciller Rangel replicó que Pastrana había reconocido el *estatus* de beligerancia a la guerrilla al aceptar el despeje de la zona de distensión. En Colombia se respondió que un asunto es el carácter político reconocido y otro muy distinto el de beligerancia, y que la neutralidad era un desconocimiento del gobierno elegido mayoritariamente y de sus esfuerzos en la búsqueda de la paz. Bogotá suspendió entonces la reunión presidencial con su homólogo venezolano, prevista para el 11 de marzo de 1999.<sup>53</sup> Caracas, por su parte, paralizó las comisiones negociadoras y de vecindad así como los demás mecanismos militares y de funcionarios que hasta entonces se ocupaban del manejo de asuntos bilaterales claves. Según *Cambio* el mandatario venezolano le canceló un desayuno a su homólogo colombiano en Panamá cuando los dos presidentes tuvieron un forcejeo sobre cómo interpretar la situación colombiana si como un conflicto interno como decía Pastrana o una guerra civil como decía Chávez.<sup>54</sup> El año de 1999, se convertiría, además, en la primera ocasión en que un presidente venezolano no concurría a la fiesta del 20 de julio que celebra la embajada de Colombia en Caracas.

El segundo conflicto apareció poco después cuando Chávez planteó a Pastrana el deseo de encontrarse con el dirigente de las FARC en la zona de distensión y Manuel Marulanda lo invitó a un encuentro en abril de 1999. En la medida en que Bogotá no dio una respuesta expresa, el presidente venezolano dejó abierta la posibilidad de reunirse con las FARC en territorio venezolano, sin consultar a su homólogo. El canciller Rangel agregó que si el gobierno colombiano se oponía a los encuentros, los

realizarían sin su consentimiento dado que “*Venezuela es soberana para hacer lo que considere prudente en su territorio*”. Para ratificar su decisión, en la ceremonia de juramento de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), Chávez dijo:

“Queremos ratificar nuestra disposición a abrir un período de conversaciones con la guerrilla colombiana, para darle un mayor nivel de seguridad a nuestro pueblo”.<sup>55</sup>

El tema de las relaciones de Caracas con las guerrillas, que ya venía suscitando una amplia controversia desde 1996, se intensificó en ambos países. Unas declaraciones del embajador de Colombia en Caracas, Luis Guillermo Giraldo, en las que, al parecer, hacía referencia a los contactos del gobernador del Estado Zulia, Francisco Arias Cárdenas, y miembros de la guerrilla colombiana, ocasionaron una nueva situación de tensión entre los dos gobiernos. Rangel le advirtió:

“los diplomáticos que están presentes en Venezuela tienen que medir sus palabras y evitar inmiscuirse en la política interna del país, ya que de lo contrario podrían ser considerados personas no gratas”.<sup>56</sup>

En Venezuela, el debate se prendió entre los partidarios de Chávez en la ANC que defendían los diálogos<sup>57</sup> y la oposición que “*privilegiar la relación con los representantes de la guerrilla antes que con el gobierno de Colombia es un gravísimo error, que le puede costar caro a ambos países*”.<sup>58</sup> El debate también se desató en Colombia. Informes de *Cambio*<sup>59</sup> denunciaron encuentros entre sectores de las fuerzas armadas venezolanas y guerrilleros colombianos. Un editorial de *El Espectador* señaló:

“La actitud de Venezuela no ha sido ni moderada, ni sensata, ni conveniente. Su gobierno ha picado el anzuelo que la guerrilla acostumbra a lanzar: acciones de violencia en territorio venezolano —deplorables, inaceptables, condenables— dirigidas a abrir una relación directa con las autoridades de ese país. Caer en esa trampa, como lo está haciendo Chávez, significa poner en manos de la insurgencia el manejo de la relación bilateral”.

Y llamó a Chávez “vecino inamistoso” y a Rangel “enemigo de Colombia”.<sup>60</sup>

En ese contexto polarizado, se produjo la invitación a líderes guerrilleros a un acto político que contaba con la presencia de funcionarios venezolanos en el parlamento andino y al que también se había invitado al embajador por lo que el gobierno colombiano lo asumió como “una encerrona y llamó al nuevo embajador colombiano, Germán Bula, a retornar a Bogotá.”<sup>61</sup> El canciller Rangel también llamó a consultas al embajador en Bogotá, Roy Chaderton, e hizo duras críticas a los medios colombianos al tiempo que aseguraba que el Estado colombiano es incapaz de contener a la guerrilla.<sup>62</sup> Cuando ciudadanos venezolanos que viajaron a Colombia para dialogar con la guerrilla sobre los secuestros de ganaderos del Zulia y del Táchira no pudieron llegar a la zona de distensión por oposición de las autoridades colombianas<sup>63</sup>, y la Federación Nacional de Ganaderos de Venezuela (Fedenaga) anunció que denunciaría a Colombia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y pediría indemnización moral y económica para sus miembros afectados<sup>64</sup>, el canciller colombiano les respondió que la situación de seguridad en la zona fronteriza mejoraría si hubiera más cooperación de parte de las autoridades venezolanas y si funcionaran los mecanismos binacionales.<sup>65</sup>

El préstamo del territorio venezolano para conversaciones del gobierno de Pastrana y de sectores de la sociedad civil colombiana con el ELN, a pesar de ser de facilitar el diálogo, generó el tercer tipo de tensiones. Así aconteció cuando el presidente Pastrana aseguró que el canciller Rangel había sido “*irresponsable al divulgar un encuentro entre el embajador Julio Londoño Paredes y el vocero del ELN que se realizó en territorio venezolano*”, y advirtió que si Venezuela desea cooperar con el proceso de paz colombiano debe mantener la confidencialidad de las acciones. Rangel respondió que no existía tal derecho de confidencialidad.<sup>66</sup>

El cuarto tipo de problemas que aumentaron la desconfianza se derivaron de denuncias hechas en Venezuela y en Colombia sobre el uso de suelo venezolano por las guerrillas para refugiarse, replegarse y lanzar ataques así como una supuesta actitud complaciente de Caracas con sus acciones. Tres casos fueron relevantes en este asunto, pero la polarización y ausencia de

mecanismos binacionales para la valoración de los hechos y para un tratamiento concertado, impidieron su esclarecimiento. 1) Entre julio y agosto de 1999, luego del secuestro de un avión de la empresa Avior, que realizaba un vuelo interno en Venezuela, se supo que la aeronave estaba en una zona controlada por las FARC. Días más tarde, el avión y sus ocupantes fueron dejados en libertad y regresaron a territorio venezolano sin explicaciones. Mientras los pasajeros y el ministro de defensa venezolano reconocían que habían estado en poder de la guerrilla, Chávez informaba que sentía gran tranquilidad pues los jefes de la guerrilla les habían hecho saber que no tenían ninguna responsabilidad con el hecho.<sup>67</sup> 2) En el segundo semestre de 1999, ciudadanos venezolanos fueron detenidos en el Vichada por autoridades militares de Colombia en momentos en que se hallaban reunidos con un grupo guerrillero. Las autoridades venezolanas denunciaron que los detenidos habían sufrido malos tratos físicos<sup>68</sup>, insistieron en su libertad<sup>69</sup> y Rangel aseguró que las relaciones estaban en peligro por la seguridad de los cuatro ciudadanos venezolanos. Para reivindicar la causa de sus compatriotas detenidos en Bogotá un grupo extremista atentó contra el consulado y la residencia de la embajada de Colombia en Caracas y amenazó al personal del consulado.<sup>70</sup> 3) En 2001, el refugio en Venezuela de uno de los guerrilleros que secuestraron el avión de Avianca generó un largo forcejeo para conseguir su extradición a Colombia.

El quinto tema ligado con el conflicto en Colombia que afectó las relaciones binacionales fue el del tráfico de armas hacia la guerrilla y la falta de control al respecto por parte de las autoridades venezolanas. El comandante de las fuerzas militares de Colombia, general Fernando Tapias, dijo que las guerrillas izquierdistas se proveen de armas de Venezuela, Panamá, Bolivia y Alemania, a lo que el presidente Chávez respondió afirmando que la guerrilla colombiana tiene más armas estadounidenses que venezolanas.<sup>71</sup>

Las declaraciones y actuaciones de los paramilitares colombianos, fue el sexto asunto que desde el principio hasta el final del periodo de Pastrana y Chávez generó problemas. En la estrate-

gia de disputarle a la guerrilla el control de territorios estratégicos para el abastecimiento o tráfico de armas y drogas, grupos paramilitares incrementaron, en 1998, su presencia en la frontera colombo-venezolana. Su emplazamiento en la zona fue argumentado como respuesta a los contactos de autoridades centrales y fronterizas venezolanas con las guerrillas, y al acercamiento con ganaderos o de personal de organismos de seguridad venezolanos que rechazaban cualquier relación con las guerrillas. En marzo de 1999, el canciller venezolano advirtió a estos grupos que cualquier incursión en su territorio sería rechazada con todo el poder del Estado. La reacción se produjo luego de las afirmaciones de Carlos Castaño, quien anunció que, si los jefes de la guerrilla se refugiaban en Caracas, hasta allá llegarían las autodefensas.<sup>72</sup> En 2002 el tema resurgiría con más fuerza.

El séptimo asunto que repercutió en las relaciones binacionales fue el relacionado con los desplazamiento de poblaciones afectadas por el conflicto colombiano. Tras varios ataques de paramilitares, a mediados de 1999, en La Gabarra, Norte de Santander, el gobierno de Venezuela recibió y prestó ayuda humanitaria a los desplazados mientras podían regresar a Colombia.<sup>73</sup> Pero luego de esa primera experiencia cooperativa en que las dos cancillerías crearon un mecanismo binacional encabezado por los viceministros para prevenir y atender desplazamientos similares<sup>74</sup>, surgieron discrepancias sobre la naturaleza y el tipo de manejo de estas situaciones humanitarias derivadas del conflicto. El gobierno venezolano hablaba de refugiados y el colombiano de desplazados.<sup>75</sup> Dependiendo de quién provocaba el desplazamiento, si los paramilitares o las guerrillas, la información tomaba uno u otro cariz y el número de desplazados se amplificaba o reducía.

#### AGUDIZACIÓN DE LAS DIVERGENCIAS ECONÓMICAS

En ese contexto se desencadenaron, además, algunas controversias comerciales derivadas de restricciones impuestas por un país a algunos productos del otro, de la recesión económica que tomó forma en ambos lados, y de la misma intensidad de los intercambios que cambió el papel de la frontera. Frente a estas

situaciones la parálisis de los mecanismos binacionales impidió la búsqueda de soluciones. Veamos el ejemplo más significativo al respecto.

A fines de 1998, luego de bloqueos a la frontera realizados por poblaciones de la Guajira y luego por ganaderos zulianos<sup>76</sup>, se produjo un paro de transportistas venezolanos que se repitió en 1999, ante lo cual Chávez decidió suspender el libre tránsito de mercancías adoptando el transbordo en los pasos fronterizos de San Antonio, Ureña y Paraguachón.<sup>77</sup> A pesar de las insistencias de diversos sectores de los dos países para resolver de otra forma un asunto que era resultado tanto de problemas de competitividad y de la reunión de Chávez con empresarios colombianos<sup>78</sup>, el gobierno venezolano aprobó medidas unilaterales contra las regulaciones binacionales y subregionales. El conflicto subió de tono. Tras declaraciones de la ministra colombiana de Comercio Exterior, Marta Lucía Ramírez en las que dijo que *"el presidente Chávez tiene un discurso integracionista, pero las medidas que aplican algunos de sus funcionarios son lo opuesto"*, el mandatario venezolano, que las consideró ofensivas, ordenó el regreso del embajador en Bogotá, Fernando Gerbasi.<sup>79</sup> Colombia llevó el caso ante las autoridades andinas, que condenaron la decisión venezolana, pero el presidente Chávez ratificó la decisión de obligar al transbordo de la carga en la frontera.<sup>80</sup> El gobierno colombiano consideró que no haría uso de sanciones, y acordó con su homólogo el diálogo directo para llegar a algún tipo de acuerdo político que permitiera superar las discrepancias en esta materia. Pese a muchas reuniones, el acuerdo no llegó y el transbordo afectó el comercio binacional y a la propia Venezuela.

En 1999, se esperaba que el comercio llegara a los 3.000 millones de dólares siguiendo las tendencias alcanzadas hasta 1998, pero tuvo, por el contrario, una caída del 35%.<sup>81</sup> En la baja incidió la recesión económica por la que atravesaban ambos países, el aumento de los fletes por el transbordo, y la aplicación de políticas restrictivas a productos colombianos.<sup>82</sup> Ese año, por primera vez, Colombia tuvo un superávit en la balanza comercial con Venezuela. Lugo el comercio creció pese a la crisis de la relación y a las trabas gubernamentales. Esto puede ser un

fenómeno transitorio pues el componente intraindustrial, que le daba mayor calidad a los intercambios binacionales, ha empezado a retroceder. Además, la inseguridad generada por el conflicto colombiano y la inestabilidad política venezolana así como por la situación conflictiva de la relación, desestimula la inversión y el interés de los empresarios de ambos países que le habían apostado al mediano y largo plazo de la integración.

Por este mal manejo de un problema social y económico se perdió una oportunidad para avanzar en una mejor distribución de los beneficios generados por el entrecruzamiento de las dos economías y una mayor atención a los perdedores entre los que se encuentra la zona fronteriza. Se echó atrás, además, mucho de lo avanzado en regulaciones, disposiciones e instituciones de la Comunidad Andina que habían surgido con la desaparición de aranceles, la apertura para la libre circulación de capitales, bienes y servicios, y el establecimiento de un arancel externo común. La ausencia de estos marcos regulatorios subregionales hace retroceder la integración andina.

#### RENACE LA DESCONFIANZA Y REAPARECE EL DIFERENDO

En ese marco de distanciamiento y tensión en la relación, hubo temor a que resurgiera el conflicto con el diferendo pendiente. Primero, porque en su intento de golpe militar, el 4 de febrero de 1992, Chávez había esgrimido como una de sus razones para levantarse contra el gobierno de Pérez, la cercana relación de éste con Colombia, la cual había dado lugar a los mecanismos de diálogo y negociación antes analizados. Luego, las declaraciones de José Vicente Rangel tan pronto se posesionó, en el sentido de que por ser vitales, estratégicos e históricos los derechos de Venezuela en el Golfo su cancillería no haría ninguna concesión, generaron desconcierto en Bogotá.<sup>83</sup> El desconcierto se transformó en preocupación con la propuesta que Chávez puso a consideración de la ANC y que podía tener múltiples interpretaciones: "*La República Bolivariana de Venezuela considera nulos los tratados, laudos arbitrales, pactos o concesiones que puedan desconocer, lesionar o disminuir su soberanía e integridad territorial*".<sup>84</sup> Lo finalmente acordado se parece a lo establecido en la Constitución colombiana que además permite un acercamiento

entre autoridades locales fronterizas y la celebración directa de acuerdos. Esto último fue discutido en la ANC venezolana y finalmente rechazado lo que generó el temor en la frontera a que se la siguiera mirando como un problema de seguridad nacional que debe ser manejado por el Estado central y las fuerzas militares. Más tarde, vino el temor de Caracas a que el Plan Colombia introdujera un desbalance militar en su contra, lo que aunque fue desestimado por diversos sectores en ambos lados, expresaba la desconfianza latente en la capacidad de uno de amenazar al otro.

Ante el riesgo de que las relaciones, ya bastante complicadas, se "regolfizaran", lo que podría agregarle ingredientes explosivos a la situación, el Instituto de Estudios Fronterizos de Venezuela recomendó, sin ningún eco, recurrir a la Corte de La Haya para que resolviera los asuntos limítrofes pendientes entre los dos países.<sup>85</sup> Posteriormente, el gobierno venezolano protestó porque las fragatas Almirante Padilla y Cartagena de Indias navegaban dentro de las millas náuticas de Colombia pero muy cerca de Castilletes. Igualmente envió una nota de protesta a Estados Unidos por la presencia de dos de sus navíos de guerra en aguas que Venezuela considera territoriales y Washington alegaba que se trataba de aguas internacionales.<sup>86</sup> Como en años anteriores, se presentaron denuncias de autoridades de Tibú y La Gabarra, recogidas por los medios de comunicación, acerca de sobrevuelos de aviones militares venezolanos sobre territorio colombiano.<sup>87</sup>

Las tensiones fueron pues incrementándose por los efectos del conflicto colombiano y la postura del gobierno venezolano al respecto, por los problemas comerciales y por los temores y desconfianzas sobre el diferendo. Las continuas recriminaciones mutuas entre Caracas y Bogotá fueron subiendo de tono en sus declaraciones a los medios y escalando sus divergencias. Al mismo tiempo se suspendieron las reuniones presidenciales, de cancilleres, de comisionados presidenciales, de militares, de funcionarios y de técnicos, que se habían establecido para el buen manejo de la vecindad. Se llegó incluso a llamar dos veces al embajador de Venezuela en Bogotá y una a su homólogo co-

lombiano en Caracas, a retornar a sus capitales, lo que en el lenguaje diplomático muestra el deterioro de la relación previo a un rompimiento. Según los medios se llegó incluso a realizar algunas escaramuzas militares en la Guajira<sup>88</sup>, un escenario fronterizo que ha sido y continúa siendo de estrecha convivencia entre sus pobladores, los Wayúu, que por lo demás se reivindicaban una nación única por encima de los dos estados. Las únicas reuniones oficiales que se realizaron entre los dos países, en 1999, fueron la de los viceministros Jorge Valero y Clemencia Forero en Bogotá, la del embajador venezolano en Colombia citado a la cancillería de San Carlos y un fugaz encuentro entre Chávez y Rangel con el canciller colombiano Guillermo Fernández de Soto, con ocasión de la posesión de Mireya Moscoso como presidenta de Panamá.<sup>89</sup> Pero ninguno de esos eventos logró restablecer la confianza recíproca indispensable para una fructuosa vecindad. Más bien, a las tendencias de la relación heredadas del pasado se le agregaban ahora ingredientes explosivos por la situación de cada país y por la ausencia de un manejo concertado.

#### PREARIO ACERCAMIENTO ANTE LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD

Desde el 2000 se hizo sentir la presión en ambos países por un restablecimiento de los canales de diálogo, capaz de evitar que los efectos de la coyuntura crítica de cada país le agregaran ingredientes explosivos al vecino y a la relación binacional. Señales de esa necesidad de reencuentro la dieron los mismos gobiernos y presiones en esa dirección ejercieron diversos sectores.

Por una parte, el gobierno colombiano insistió en la reactivación de las comisiones presidenciales. Chávez cambió su denuncia por términos comprensivos hacia el Plan Colombia.<sup>90</sup> El canciller Rangel explicó, una y otra vez, el sentido de las declaraciones de Chávez y de sus propias intervenciones. Antes se habían cambiado los embajadores. Bula buscó en Caracas acercamientos con diversos sectores. Chaderton se integró al grupo

de países amigos, en los diálogos con las FARC y con el ELN; y se llegó a pensar, que ese canal era más apropiado que los diálogos unilaterales y que podría ser aprovechado para resolver situaciones fronterizas o humanitarias. Por otra parte, los empresarios, a través de las cámaras de comercio de ambos países, hablaron de la necesidad de llegar a unos acuerdos mínimos dado que un país es socio fundamental del otro y la integración binacional genera empleo y crecimiento en los dos países, procesos indispensables para salir de la coyuntura recesiva en que ambos se encontraban. El Grupo Académico Colombia-Venezuela, con el resultado de su estudio binacional, pidió detener la recriminación mutua para que la coyuntura crítica no echara atrás el entrecruzamiento de las economías y los mecanismos de manejo concertado de la compleja agenda bilateral, propuso formas conjuntas de actuación internacional y de inserción en el mundo globalizado, e incrementar lazos de muy diverso orden que ayudaran a superar la mutua desconfianza. Artistas de ambos lados se asociaron para mostrar que son más los lazos que unen a los dos países que las cuestiones que los separan, y emprendieron iniciativas binacionales como el Proyecto Mapa, que generó un proceso creativo de hondo sentido integracionista al que vincularon a centenares de pintores y pobladores de regiones fronterizas. Al reencuentro también ayudó el interés mexicano en la reactivación del Grupo de los Tres (G-3), del que hacen parte México, Venezuela y Colombia.<sup>91</sup> De hecho, desde su posesión, Vicente Fox y su canciller Jorge Castañeda propiciaron un acercamiento de los dos países que se encontraban en uno de los momentos más tensos de su relación.<sup>92</sup> Luego, Fox visitó Bogotá antes de su viaje a Caracas a la cumbre presidencial del G-3 para salir conjuntamente con su homólogo colombiano hacia Venezuela, y repitió una y otra vez que lo que pasaba con la relación entre los dos países le incumbía de manera directa a su gobierno.

El reencuentro comenzó lentamente con los albores del nuevo siglo. Así, en febrero de 2000, se produjo una reunión de vicescancilleres y el aplazado encuentro de los dos cancilleres en Guasualito, población fronteriza venezolana, acompañados por los ministros de defensa, interior, educación y cultura, quienes

realizaron sesiones simultáneas de trabajo. A más de revisar los nuevos integrantes de las comisiones presidenciales<sup>93</sup>, establecer el calendario de actividades de cada una y recibir el trabajo realizado por el Grupo Académico binacional, los cancilleres prepararon el encuentro presidencial en Santa Marta y la posterior visita oficial de Pastrana a Venezuela. Igualmente, señalaron la importancia de reactivar también la comisión mixta de demarcación de la frontera, la comisión de cuencas hidrográficas, los grupos de trabajo sobre los ríos Arauca, Catatumbo y Charapilla-Paraguachón. Destacaron, además, la necesidad de revivir la cooperación militar para lo cual citaron a reunión a los ministros de defensa, del 3 al 5 de abril de 2000, en Cartagena.<sup>94</sup>

Un mes después se volvieron a encontrar los cancilleres, y se reunieron también en Caracas los ministros del transporte para analizar el problema del transbordo. Igualmente, delegados de los gobiernos, bajo el auspicio de una fundación japonesa, firmaron en marzo de 2000 un convenio para recuperar la navegabilidad de los ríos comunes.<sup>95</sup> Los avances de las reuniones parecían tan sólidos que le abrieron espacio al encuentro más importante, el de Pastrana y Chávez, el 4 de mayo de 2000 en Santa Marta. El evento fue tan productivo que los dos presidentes redefinieron la agenda de las comisiones presidenciales y acordaron ponerlas en marcha un mes después, reactivaron la Combifron como instancia de coordinación de la seguridad fronteriza, y precisaron, con la misión de empresarios, una agenda de reuniones trimestrales con el ánimo de fortalecer el intercambio comercial.<sup>96</sup> Aunque en 2001, Chávez y Pastrana se encontraría una y otra vez —el 24 de marzo en Puerto Ordaz, el 8 de abril en Cartagena para acordar una acción conjunta para la prórroga e inclusión de Venezuela en las preferencias comerciales norteamericanas, la semana siguiente en Québec en la cumbre del ALCA, el 9 de mayo en Bogotá—, su reencuentro era frágil pues mucho de lo acordado o no avanzaba o retrocedía rápidamente mientras los problemas habían cogido ya gran ventaja.

La Combifron prevista para el 14 de septiembre de 2000 con el fin de analizar los alcances del Plan Colombia fue aplazada cuando ya estaban en Caracas buena parte de los delegados de Bogotá.<sup>97</sup> Luego, en noviembre de 2000, el comandante de la Guardia Nacional, general Gerardo Briceño canceló un encuentro con el director de la Policía, general Luis Ernesto Gilibert.<sup>98</sup> A pesar de las versiones contradictorias sobre estos aplazamientos, lo claro es que en un momento crítico se desmontaron mecanismos esenciales para la vecindad.

La reactivación de las COPAF se demoró ocho meses, aunque arrancó con entusiasmo con nuevos miembros y con nuevo nombre. Ahora se llamarían Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF) al adicionar a las temáticas fronterizas a cargo, la integración regional. Fue tal el dinamismo con el que arrancaron que, en 2001, realizaron tres reuniones. La primera, en febrero, en la Colonia Tovar, permitió retomar el camino dejado 28 meses atrás, luego de la suspensión de sus reuniones en octubre de 1998. La siguiente, en marzo en Santa Marta, permitió reestructurar la agenda con los temas que venían acumulados de tiempo atrás. La tercera, en septiembre en Puerto Ayacucho, permitió combinar los asuntos de la frontera común con los de la integración binacional y regional.<sup>99</sup> Pero, la siguiente reunión, prevista desde febrero de 2002 en Riohacha, a mediados de este año aún no se ha realizado. Lo mismo ocurrió con la reactivación, en 2001, de las comisiones negociadoras. Y, bien pronto, el distanciamiento entre los gobiernos volvió a primar.

El 2002 arrancó con malos augurios. A finales de enero, periodistas venezolanos hicieron público un memorando del 10 de agosto de 1999 que esboza el "proyecto fronteras" y un video de un encuentro entre representantes de los cuatro componentes de las fuerzas armadas venezolanas con las FARC, ocurrido el 6 de julio de 2000. El proyecto había sido elaborado y firmado por el capitán de navío Ramón Rodríguez Chacín, golpista del 27 de noviembre de 1992 y ex jefe de inteligencia, quien había sido señalado por la prensa como el contacto con las FARC y el ELN. El memorando era el producto de los encuentros entre mi-

litares venezolanos y guerrilleros colombianos cuando las diferencias entre los gobiernos de Pastrana y Chávez tomaron forma en 1999, y establecía un compromiso mutuo en temas que rebasaban el simple manejo de problemas fronterizos y humanitarios.<sup>100</sup> En la grabación un guerrillero se quejaba del maltrato a campesinos colombianos por parte de la Guardia Nacional a la que acusa de colaborar con los paramilitares, y señalaba que, en cambio, con el ejército venezolano sostenían buenas relaciones, y que gracias al apoyo que les brindaba, su grupo, muchas veces, podía acceder a alimentos.<sup>101</sup> El que la entrega de estas pruebas se hiciera justo el día en que Rodríguez Chacín tomaba posesión como ministro del interior y de justicia era una manera, de parte de la oposición venezolana, de cuestionarle su papel y de poner de presente que la actitud de Chávez frente al conflicto colombiano contribuía a la polarización interna de Venezuela y resquebrajaba las fuerzas armadas venezolanas.

En esta ocasión, la reacción del gobierno colombiano pareció haber aprendido la lección de 1999 y en lugar de salir a reaccionar a través de los medios sobre el video y el memorando, tomó una actitud más cautelosa.<sup>102</sup> El canciller Fernández de Soto señaló que es natural que ocurran dentro de un proceso de paz gestiones humanitarias, con autorización y conocimiento del gobierno de Colombia, dentro de los parámetros de transparencia que se le han solicitado a todos los países de la comunidad internacional. Agregó que Venezuela había realizado varias acciones humanitarias, que habían sido no sólo informadas al gobierno colombiano sino coordinadas con éste, y por tanto esperaba que en esta ocasión se hubiera hecho de esa manera. Poco después, el canciller venezolano, Luis Alfonso Dávila, reconoció que su país no había solicitado permiso al gobierno colombiano para ese encuentro porque *“las relaciones entre ambos países no estaban funcionando en ese momento”*. Chávez también reconoció que esa gestión se había hecho sin consulta del gobierno colombiano por lo que le pidió excusas, y minimizó el alcance del memorando.<sup>103</sup>

El tema siguió prendiendo la hoguera. Las declaraciones de Estados Unidos fueron subiendo de tono por las diferencias con el presidente venezolano y señalaron que con la cruzada antiterrorista —sobre la cual Chávez había expresado sus reparos<sup>104</sup>— los nexos con grupos como las FARC y el ELN, que están en la lista de terroristas, conllevaban sanciones para quien los tolere o ejecute. En Venezuela, diversos militares venezolanos fueron expresando su desacuerdo con la tesis de neutralidad y el entendimiento con las guerrillas, o corroborando las denuncias de militares colombianos al respecto.<sup>105</sup> En Colombia, los candidatos a la presidencia calificaron los hechos como indebida intromisión en el conflicto.<sup>106</sup> Luego, un oficial del ejército colombiano denunció que la guerrilla se refugiaba en suelo venezolano para desde allí atacar. *El Tiempo* envió reporteros a la zona y mostró campamentos de las FARC en territorio venezolano. *El Espectador* habló de Ticoporo, una reserva natural convertida en refugio de guerrilleros y agregó:

“Video, memorando y avioneta con contrabando de armas no aparecen como situaciones aisladas, sino como la afirmación de la existencia de una estrategia política, militar y económica del presidente Chávez. A la vez que Chávez encuentra en las FARC un aliado para sus ideas políticas, promueve una estrategia de seguridad nacional, aplicada tanto al ámbito de su vital infraestructura petrolera como de protección geopolítica de sus intereses”.<sup>107</sup>

En ese ambiente, de nuevo polarizado, vino el golpe del 11 de abril de 2002 contra el gobierno democráticamente elegido de Venezuela. El anuncio de la renuncia de Chávez formulado por el general Lucas Rincón, el militar de más alta graduación que estaba muy cerca del presidente, y su posterior confirmación por parte de un alto jerarca de la Iglesia, sumados al rechazo que suscitaba Chávez, contribuyeron a la confusa posición de varios gobiernos. De ahí el “olvido” de los compromisos adquiridos el 11 de septiembre de 2001 en la Carta Democrática Interamericana suscrita en el marco de la OEA, o de las cláusulas democráticas del ALCA y de la Comunidad Andina, para defender a gobernantes electos contra intentos de usurpación del

poder. A la confusa posición de los gobiernos contribuyó también el que, a medida que se internacionaliza la política doméstica, los problemas internos son vividos en directo y en tiempo real desde cualquier parte del mundo; la diplomacia debe reaccionar a la velocidad de los medios, lo que no deja tiempo para sopesar las situaciones y genera declaraciones más emotivas que analíticas. Todo ello incide en la manera como se desarrollan los eventos y le agregan dimensiones conflictivas a los problemas en cuestión.

En el gobierno colombiano pudo más el inmediatismo del distanciamiento con el gobernante que la defensa de la legitimidad institucional así encarne opciones políticas diferentes. La canciller encargada se apresuró a dar un tácito reconocimiento al nuevo gobierno cuando recordó la buena historia de relaciones que Carmona había tenido con Colombia en diversos momentos del proceso de integración regional. Los ministros de hacienda y de comercio exterior, y un alto mando de las fuerzas armadas, sin ser un asunto de su competencia, fueron más lejos en la celebración. Contaron sin duda, en estas reacciones la predominante postura reactiva de Bogotá frente al gobierno de Chávez y la exasperación con su posición frente a las guerrillas colombianas, la incomprensión colombiana de la necesidad de cambio de las mayorías venezolanas, y la esperanza de retorno de un régimen con el que, si bien hubo dificultades, había más posibilidades de aproximación por hablar un lenguaje común. Ese apresuramiento pudo ser explicado por la confusión generada debido a la anunciada renuncia. Pero la situación se clarificó rápidamente tras el decreto de Carmona por el cual liquidaba de un plumazo toda la institucionalidad y las leyes, destituía gobernadores y alcaldes y perseguía a voceros del gobierno caído. Enseguida apareció el resquebrajamiento del grupo golpista y muchos de los más radicales antichavistas terminaron por temerle más a Carmona y a su breve reinado, que al depuesto presidente. Aún así, no se registra en la prensa una condena enfática del golpe por parte del gobierno colombiano, a no ser a través de las declaraciones hechas en el marco del Grupo de Rio y de la OEA.

A buena parte de los medios de comunicación colombianos les ocurrió lo mismo que a los medios venezolanos. Más que informar y analizar lo que acontecía estimularon la polarización. Todos saludaron efusivamente la caída de Chávez y salvo el caso de Caracol radio, cuyo corresponsal se encontraba en el palacio de Miraflores durante las horas en las que se restableció el poder legítimo, los demás no dieron cuenta de lo que ocurría con las manifestaciones por el retorno del líder depuesto. El resultado fue distorsión y manipulación de la información.

La reacción del gobierno y los medios de comunicación de Bogotá fue seguida por el incidente que se suscitó cuando el embajador Chaderton aludió —a punto de dejar su cargo en Bogotá para asumir la cancillería venezolana— a unas listas con los colombianos que habían apoyado el golpe. Luego vino el asilo de Carmona en la embajada de Colombia en Caracas, lo que fue señalado por sectores del gobierno de Chávez como colaboración de Pastrana con la oposición venezolana. Para la decisión del asilo, en Bogotá pesaron dos argumentos básicos: la posición histórica de Colombia sobre el tema, que ha sido defendida en casos como los de Haya de la Torre, Alan García y los chilenos refugiados luego del golpe de Pinochet, y la presión ejercida por sectores de la oposición venezolana, con los cuales el gobierno colombiano ha tenido coincidencias y viejas relaciones, quienes presionaban el asilo frente a la embajada. La autorización de Caracas a la salida de Carmona no fue la solución final del problema y, más bien, le agregó un ingrediente al deterioro de la relación en un ambiente de desconfianza mutua. Los episodios del primer semestre de 2002 acabaron de sumir la relación binacional en una de las peores situaciones. Costará trabajo volver a encontrar un equilibrio en el tenso clima existente.

El contexto hemisférico e internacional de la relación no puede ser más complejo. Mientras las crisis se profundizan en cada país y se articulan con repercusiones mutuas, los conflictos en cada uno se han agudizado aumentando los costos de una inserción muy difícil en el mundo globalizado. Y en lugar de seguir en la perspectiva de los años noventa, de acercamiento bi-

nacional para buscar formas de inserción conjunta en ese complejo panorama internacional, los mecanismos binacionales han sido, de nuevo, silenciados cuando podrían ayudar en la búsqueda del equilibrio y la confianza perdida.

Del lado colombiano el panorama es muy crítico. El Plan Colombia tiende a convertirse en una estrategia para enfrentar a la guerrilla en el marco de la cruzada antidrogas y antiterrorismo de Washington. Los enfrentamientos entre paramilitares y guerrillas se profundizan a costa de la población civil. El ataque de las guerrillas a la infraestructura así como las presiones -a través de amenazas, secuestros o asesinatos- a personas elegidas mediante voto popular o a funcionarios públicos de numerosos municipios para que renuncien pretende, a la fuerza, tomar su lugar. Crece el énfasis en las salidas militar-represivas del estado para hacerle frente a la arremetida de la guerrilla. La sociedad colombiana se limita a repudiar las acciones de la guerrilla pero no tiene capacidad para organizarse y jugar un papel central en la búsqueda de una real salida negociada al conflicto. El Estado se erosiona progresivamente como resultado de la corrupción y el clientelismo, de la dinámica del conflicto interno, de la presión de la guerrilla sobre su estructura local y regional, y de la estrategia antidrogas norteamericana. Todo ello reduce su capacidad para atender las zonas de frontera mientras, los vecinos, reaccionan defensivamente o aprovechan la situación para sacar partido. Esto se traduce en debilitamiento mutuo, entrecruzamiento de sus crisis y mayor maleabilidad a las opciones norteamericanas ante la ausencia de alternativas regionales y contrapesos internacionales.

Del lado venezolano, la situación, sin tener el nivel de violencia que afecta a Colombia, si entraña una creciente gravedad. El gobierno de Chávez es cada vez más débil. Es cierto que cuenta con un sector importante de población pobre, que salió a las calles dispuesta a luchar por su regreso, pero la unidad de su otra columna, la fuerza armada, parece haber quedado disminuida por fisuras internas. En medio de una notable precariedad de las estructuras estatales, de una aguda crisis económica y social —sube el desempleo, aumenta la inflación y la devalua-

ción, se estanca la economía—, la sociedad venezolana se encuentra radicalmente dividida. De una parte, los excluidos de siempre que ven en Chávez su redentor y se identifican con su persona y con su mensaje. Del otro, la clase media en todos sus niveles, furiosamente antichavistas, porque se siente insultada por la retórica del comandante, considera que las medidas económicas del gobierno la afectan negativamente, asocia el proyecto bolivariano con las guerrillas colombianas y con Fidel Castro —por eso salió a atacar la embajada cubana y a pedir la liquidación del acuerdo petrolero con la isla—, y le teme a las represalias de Estados Unidos ante las actitudes de su gobierno. Están, además, los sectores que habían controlado política y económicamente el país, que se sienten amenazados y esperan que, por sus intereses petroleros en Venezuela, Estados Unidos les ayude a sacar al gobernante, como intentó hacerlo con el golpe, el reconocimiento rápido a Carmona y la celebración prematura de la caída de Chávez. Cómo conciliar estos extremos es el reto más difícil del momento, en el cual se muestra que, pese a los anuncios de conciliación, no ha sido fácil que la oferta de diálogo y de respeto a la disidencia pueda hacerse realidad pues se combinan situaciones socioeconómicas concretas con intereses políticos muy disímiles. Más bien se trata de un proceso en pleno desarrollo, inestable, difícil, peligroso. La enorme fuerza de movilización que ha venido acumulando la oposición por medio de nuevas organizaciones de escasa tradición política, aún no logra tomar forma ni contribuye a salir de la nociva polarización extrema. En la oposición han primado el inmediatismo y la desesperación por lo que ha buscado la caída de Chávez pero no ha construido una alternativa consistente. Aprovechando esta circunstancia, algunos sectores políticos y empresariales antes reinantes han querido recuperar el poder, como se puso de presente en el golpe contra Chávez. Pero, en esa oportunidad, esos mismos sectores hicieron acopio de todos los desaciertos políticos posibles, tantos que terminaron resquebrando la oposición e induciendo su rápida derrota.

Siendo Antioquia el departamento colombiano más ligado a Venezuela —dado que son inversionistas y empresas “paisas” los que más han invertido en el vecino país y se han establecido

en el, y los que, por lo tanto, le han apostado más fuertemente a la integración binacional—, es de esperar que el nuevo mandatario de Colombia, originario de esa región, tome en consideración estos fuertes lazos que articulan los dos países y tenga una postura proactiva que ponga el entendimiento y la cooperación por encima del conflicto y la discrepancia intergubernamental. El temprano nombramiento como embajadora de su mano derecha en temas internacionales, pueden ser signo de interés. Es de esperar que tanto en Colombia como en Venezuela se saquen conclusiones constructivas sobre lo acontecido en estos últimos años. Y sobre todo, se renuncie definitivamente a hipótesis de conflicto del uno sobre el otro para reconstruir la confianza, resolver los diferendos y problemas acumulados y para poder hacerle frente de manera conjunta al difícil contexto hemisférico y al complejo mundo globalizado.

## NOTAS

- 1 Germán Cavalier (1997), *Política Internacional de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Tomo II (1860-1903), pp. 124 y 125.
- 2 Juan Camilo Rodríguez (1998), "La literatura de viajes como fuente histórica: aproximación a las observaciones políticas de los viajeros colombianos en Venezuela", en *Revista Historia Crítica*. Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Los Andes, N° 16, enero-junio de 1998, p. 71, citado por Andelfo García y Alberto Urdaneta (1999). "Desarrollo fronterizo: imperativo binacional", en Socorro Ramírez y José María Cadenas, (coords. y eds.) (1999). *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*. Bogotá: IEPRI Universidad Nacional, Universidad Central de Venezuela (UCV), Corporación Andina de Fomento (CAF), Convenio Andrés Bello (CAB), Tercer Mundo Edts., noviembre de 1999, pp. 281-318.
- 3 Tratado sobre demarcación de fronteras y navegación de los ríos comunes, entre los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos de Venezuela, artículos 1, 2 y 3.
- 4 Estatuto de régimen fronterizo entre las Repúblicas de Colombia y los Estados Unidos de Venezuela; Nicolás Perazzo (1981). *Historia de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Colombia*. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

- 5 Ministerio de Relaciones Exteriores (1993). *Colombia - Venezuela: un nuevo enfoque bilateral*. Bogotá, septiembre de 1993, Tomo I, pp. 27-28.
- 6 Ministerio, *Ibid.*, pp. 30-31.
- 7 Enrique Gaviria (1994). *Colombia en el diferendo con Venezuela*, Bogotá, Edc. Jurídicas Gustavo Ibáñez, pp. 295-314.
- 8 Alfredo Vázquez (1987). *Colombia y Venezuela. Una historia atormentada*. Bogotá: Tercer Mundo Edts., p. 325.
- 9 Alfredo Vázquez, *Ibid.*, pp. 431-432.
- 10 Leandro Area y Elke Nieschulz de Stockhausen (1991-96), *El Golfo de Venezuela. Documentación y cronología, 1970-1981, y 1981-1989*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos y Facultad de Ciencias Jurídicas de la UCV, dos tomos, I tomo, p. 188.
- 11 Angelina Jaffe, "Las delimitaciones de zonas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela". Caracas, s/f.
- 12 Juan Carlos Rey (1989). *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Instituto Internacional de Estudios Avanzados.
- 13 Es el caso del Frente de Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial encabezado por Pedro José Lara Peña; Miguel Angel Hernández (2000), Venezuela y Colombia, de la 'desgolfización' al 'engue-rillamiento' en las relaciones bilaterales: 1989-1998, trabajo de ascenso UCV.
- 14 Presidencia de la República, Memoria al Congreso, 1986-1987. Bogotá: Imprenta Nacional, pp. 395-397.
- 15 Mónica Rug (1989). "El diferendo colombo-venezolano durante el gobierno del presidente Barco: el incidente de agosto de 1987 y la posición conservadora", en *Documentos ocasionales*. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales (CEI) Universidad de los Andes, N° 11.
- 16 Ministerio de Relaciones Exteriores, Memoria al Congreso, 1986-1987. Bogotá: Imprenta Nacional, p. 24.
- 17 Gabriel Murillo y María Victoria Llorente (1989). *Documentos ocasionales*. Bogotá: CEI, N° 11.
- 18 Por Venezuela: el presidente de la corte suprema de justicia René Sola y el ex-presidente de México Luis Echeverría; por Colombia: el ex-presidente Alfonso López y el canciller ecuatoriano Diego Cordobés; y de mutuo acuerdo fue escogido el ex-presidente español Adolfo Suárez.
- 19 Por Colombia: el empresario Pedro Gómez Barrero y Carlos Holguín; por Venezuela: Rafael Pizani e Isidro Morales Paúl.

- 20 En Colombia: Pedro Gómez, Douglas Botero Boshell —reemplazado por Cornelio Reyes y éste por Alberto Casas— y Diego Montaña Cuellar —sustituido por Orlando Fals Borda. En Venezuela: Reynaldo Leandro Mora, Hilarión Cardozo y Pompeyo Márquez. En 1994 se acordó incorporar a un cuarto miembro de cada lado, lo que se hizo en 1995 con Fernando Cepeda de Colombia y José Ángel Oropeza de Venezuela.
- 21 Héctor Charry Samper (1997). "Incidencia de la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana y del proceso de delimitación de áreas marinas y submarinas en el conjunto de las relaciones bilaterales", en Mónica Lanzetta, *Agenda a largo plazo de la relación colombo venezolana*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Edts., Corporación Andina de Fomento (CAF), Cámara de Comercio e Integración Colombo Venezolana, pp. 292-293; Carlos Romero, en el comentario a dicha ponencia manifestó acuerdo con la posición de Charry, en *Ibíd.* p. 300.
- 22 Leandro Area (2000), *¿Cómo negociar con los vecinos? La experiencia colombo-venezolana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores, p. 36.
- 23 Miguel Angel Hernández, "De Ureña a Cararabo: integración y conflicto en las relaciones colombo-venezolanas", p. 11.
- 24 Elsa Cardozo (1994). *El Diario de Caracas*, 24 de noviembre de 1994, citado por Miguel Angel Hernández, en *Ibíd.*
- 25 *El Universal*, 9 de agosto de 1992, citado por Miguel Angel Hernández, en *Ibíd.*, p. 66.
- 26 Elsa Cardozo de Da Silva (1995). *El Diario de Caracas*, 30 de marzo de 1995, citado por Miguel Angel Hernández, en *Ibíd.*
- 27 José Luis Ramírez (1996). "Las relaciones con Venezuela en 1995: la integración por encima del conflicto", en Luis Alberto Restrepo Moreno (dir.), *Síntesis '96 Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Edits., pp. 135-142.
- 28 Miguel Angel Hernández, "Venezuela y Colombia... op. cit., p. 25.
- 29 FARC (1998). *Nuestra frontera es la paz*, Caracas: Edic. el Centauro, p. 63, citado en, *Ibíd.*, p. 27.
- 30 El texto de las FARC se encuentra en *El Nacional*, 28 de mayo de 1996, citado en *Ibíd.*
- 31 *El Nacional*, 8 de julio de 1996, citado en *Ibíd.*
- 32 Declaraciones de Pompeyo Márquez y de las guerrillas colombianas sobre este propósito se encuentran en *El Nacional*, 28 de junio y 5 de julio de 1997 respectivamente; y en *El Universal*, 8 de julio de 1997;

"FARC plantean diálogo con AD, Iglesia y DISIP", en *El Universal*, 2 de julio de 1997; "Diálogo con guerrilla requiere autorización del presidente", en *El Universal*, 3 de julio de 1997; "Dialogar con las FARC es actuar como tontos útiles", en *El Universal*, 4 de julio de 1997; "El ELN está dispuesto a dialogar con gobierno venezolano problemas fronterizos", en *El Nacional*, 5 de julio de 1997; "Diálogo con rebeldes enciende debate interno", *El Nacional*, 5 de julio de 1997; "Venezuela no debe negociar con la guerrilla", en *El Universal*, 7 de julio de 1997; "Samper pide no hablar con las FARC", en *El Universal*, 8 de julio de 1997; "Aunque se desee no puede haber diálogo", en *El Universal*, 15 de julio de 1997, citados en *Ibid.*

- 33 *El Nacional*, 28 de junio de 1997, citado en *Ibid.*
- 34 *El Universal*, 2 de julio de 1997, citado en *Ibid.*
- 35 *El Universal*, 8 de julio de 1997, citado en *Ibid.*
- 36 *El Nacional*, 5 de julio de 1997, citado en *Ibid.*
- 37 *El Colombiano*, 11 de julio de 1998.
- 38 Miguel Angel Hernández, "Venezuela y Colombia, op. cit., p. 27.
- 39 *El Nacional*, 2 de julio de 1998, citado en *Ibid.*
- 40 *El Nacional*, 9 de julio de 1998, citado en *Ibid.*
- 41 "Desalojo en Serranía del Perijá", en *El Tiempo*, 29 de enero de 1998.
- 42 Miguel Ángel Burelli Rivas (1998). *Venezuela y Colombia en el nuevo mileni*. Caracas: Pensamiento y Acción, Fundación Rómulo Betancur, IESA, CAF, Fundación Banco Mercantil, p. 32.
- 43 Ana María Sanjuán (1999). "Tensiones y desafíos para la seguridad de Colombia y Venezuela desde una perspectiva binacional". Caracas.
- 44 José Luis Ramírez (1997). "Colombia y Venezuela: profundizar la vecindad para evitar el conflicto", en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo (Coords.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*. La política exterior colombiana en los noventa, Siglo del Hombre Editores, IEPRI Universidad Nacional, pp. 261-295.
- 45 Socorro Ramírez, Elsa Cardozo, Carlos Romero, José Luis Ramírez, Miguel Angel Hernández y Angelina Jaffe (1999). "Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral", en Socorro Ramírez y José María Cadenas, op. cit., pp. 117-206.
- 46 Esta parte del trabajo está todavía en proceso de contrastación con fuentes periodísticas y documentales venezolanas con el fin de dar cuenta de las percepciones y dinámicas de cada lado, como ha sido el

productivo y estimulante trabajo conjunto en el marco del Grupo Académico Colombia-Venezuela.

- 47 Socorro Ramírez y Angel Hernández Miguel (2001). "Colombia-Venezuela: construir canales de comunicación para evitar el conflicto", en *Revista del Sur*. Uruguay, enero-febrero de 2001.
- 48 "Fuerza multinacional contra las drogas", en *El Nacional de Venezuela*, 24 de mayo de 1999; "Ratifican no a sobrevuelos", en *El Espectador*, 25 de mayo de 1999, p. 13-A; Venezuela reitera negativa a sobrevuelos de Estados Unidos, en *El Espectador*, 5 de julio de 2000.
- 49 Venezuela apoya ayuda a Colombia pero no en el plano militar, en *El Espectador*, 4 de julio de 2000.
- 50 "Colombia se prepara para tratado comercial con Estados Unidos", en *El Espectador*, 4 de agosto de 2000; "Impulso a negociaciones bilaterales", en *El Tiempo*, 31 de agosto de 2000.
- 51 "Venezuela mira hacia el sur", en *El Tiempo*, 2 de febrero de 1999.
- 52 "La relación con Venezuela se calienta", en *El Tiempo*, 12 de marzo de 1999, p. 8-A.
- 53 "Cancelado encuentro Pastrana-Chávez", en *El Espectador*, 11 de marzo de 1999, p. 7-A.
- 54 "La distancia entre los dos...", en *Revista Cambio*, 27 de noviembre de 2000, pp. 42-44.
- 55 "Tengo disposición de hablar", en *El Tiempo*, 12 de agosto de 1999.
- 56 José Luis Ramírez León (2000). Colombia y Venezuela: 1999 un año difícil, en Luis Alberto Restrepo Moreno (dir.), *Síntesis 2000, Anuario social, político y económico de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Edits., pp. 159-167.
- 57 "Frontera es territorio de los guerrilleros", en *El Tiempo*, 21 de agosto de 1999.
- 58 "Es miopía para ver a Colombia", en *El Espectador*, 6 de diciembre de 2000.
- 59 "La mano de Chávez", en *Revista Cambio*, 20 de noviembre de 2000.
- 60 "Vecino inamistoso", en *El Espectador*, 26 de noviembre de 2000.
- 61 Editorial, "Vecino inamistoso", en *El Espectador*, 26 de noviembre de 2000.
- 62 "Se agrava la crisis con Venezuela", en *El Tiempo*, 28 de noviembre de 2000.
- 63 "Venezolanos hablaron con las FARC", en *El Espectador*, junio 4 de 1999, p. 4-A.

- 64 "Plagios de guerrilla a la OEA", en *El Tiempo*, 6 de octubre de 2000, p. 1-3.
- 65 "Colombia se queja de poca cooperación de Venezuela en la frontera", en *El Tiempo*, 12 de octubre de 2000, p. 4-11.
- 66 "Jalón de orejas para Rangel", en *El Tiempo*, 10 de marzo de 2000.
- 67 "Presidente Chávez agradeció a las FARC", en *El Tiempo*, 10 de agosto de 1999.
- 68 "Cruce de protestas", en *El Espectador*, 23 de julio de 1999; "Se han violado los derechos humanos", en *El Espectador*, 20 de septiembre de 1999.
- 69 "En libertad venezolanos", en *El Tiempo*, 15 de enero de 2000.
- 70 "Relaciones en peligro", en *El Tiempo*, 8 de febrero de 2000.
- 71 Chávez responde denuncia, en *El Tiempo*, 11 de julio de 2000.
- 72 "Venezuela advierte a paras", en *El Tiempo*, 16 de marzo de 1999, pág. 6 A; "Venezuela habla sobre los paras", en *El Espectador*, 24 de marzo de 1999, p. 6A.
- 73 "Éxodo de campesinos hacia Venezuela", en *El Espectador*, 3 de junio de 1999, p. 9-A.
- 74 "Cancillerías proponen crear mecanismo binacional para desplazados", en *El Tiempo*, 22 de junio de 1999.
- 75 "Venezuela dará refugio a desplazados", en *El Tiempo*, 2 de septiembre de 2000, p. 1-5.
- 76 "Más trabas de Chávez al comercio", en *El Espectador*, 9 de octubre de 2000, p. 1-B.
- 77 "Se agudiza choque con los venezolanos", en *El Espectador*, 13 de mayo de 1999; "Grietas en las fronteras", en *El Espectador*, 14 de mayo de 1999.
- 78 "Chávez tranquiliza a Colombia", en *El Tiempo*, 30 de abril de 1999, pág. 1-B.
- 79 "Se crece lío con Venezuela", en *El Espectador*, 12 de julio de 1999; "La Comunidad Andina debe solucionar impase", en *El Espectador*, 12 de julio de 1999.
- 80 Luego se adoptó el decreto 36742 del 14 de julio de 1999; "Tendríamos que ir en tanques a Bogotá", en *El Espectador*, 14 de julio de 1999; "Venezuela busca mantener transbordo fronterizo con Colombia", en *El Espectador*, 8 de agosto de 2000; "Acatar el fallo del tribunal andino exige Colombia a Venezuela", en *El Espectador*, 18 de agosto de

- 2000; "Transportistas venezolanos piden demandar a Colombia ante la CAN, en *El Espectador*, 18 de agosto de 2000; "Venezuela mantendrá transbordo", en *El Espectador*, 4 de octubre de 2000, p. 3-B; "Colombia da a Venezuela 6 meses de plazo para solucionar el transbordo", en *El Tiempo*, 11 de noviembre de 2000.
- 81 Así, de US\$ 2.500 millones que se registraron en 1998, el comercio binacional bajó a US\$ 1.720 millones según datos de la Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana.
- 82 Las restricciones se impusieron contra la leche en polvo, papa y carne de res; "Venezuela anuncia protección al agro", en *El Espectador*, 23 de abril de 1999, p. 8-B.
- 83 "Política exterior de Venezuela", en *El Espectador*, 2 de febrero de 1999.
- 84 "Colombia, ¿en la mira de Chávez?", en *El Espectador*, 7 de agosto de 1999.
- 85 "Temor a la regolfización", en *El Espectador*, 8 de mayo de 2000.
- 86 "Venezuela protesta por presencia de buques colombianos", en *El Tiempo*, 27 de octubre de 2000, pp. 1- 12.
- 87 "Helicópteros aterrizaron en Manaure", en *El Espectador*, 26 de marzo de 2000; Venezuela niega incursión, en *El Espectador*, 28 de marzo de 2000; "Venezuela llama a Colombia a probar incursión fronteriza", en *El Tiempo*, 17 de octubre de 2000, p. 4-A.
- 88 "La mano de Chávez", en *Revista Cambio*, 20 de noviembre de 2000.
- 89 "Venezuela pide cumbre de presidentes", en *El Espectador*, 31 de agosto de 1999.
- 90 No obstante la férrea oposición manifestada hasta entonces, hacia mediados de 2000 Chávez manifestó que su gobierno contribuiría con la realización del Plan Colombia dado que "no está dirigido a vietnamizar el conflicto armado de Colombia, lo ha explicado el gobierno colombiano. Creo que estamos en presencia de gobiernos que asumen esto con seriedad, esos helicópteros no van a utilizarse en la dirección belicista"; "Presidente Chávez defiende Plan Colombia", en *El Tiempo*, 2 de agosto de 2000.
- 91 Socorro Ramírez (2002). "El G-3: una reactivación anunciada", en *Anuario de la integración regional en el Gran Caribe*. Caracas: CRIES, INVESP, CIEI, Nueva Sociedad, N° 3, marzo.
- 92 Mauricio Vargas (2001). "A calzón quitao", *Cambio*, 5 de noviembre de 2001, pp. 36-39.
- 93 Las comisiones negociadoras serían presididas en Venezuela por el vicepresidente Isaías Rodríguez y en Colombia continuó el empresa-

rio Pedro Gómez Barrero. Las de vecindad serían presididas por el académico venezolano Kaldone Nwelhed y por el empresario y presidente de Noel, Carlos Mario Giraldo.

- 94 “Reviven las comisiones bilaterales”, en *El Espectador*, 1 de abril de 2000.
- 95 De ponerse en marcha el convenio, ríos como el Meta, cuyo cauce desemboca en el Orinoco y define parte de la frontera natural entre los dos países, podrían ser aprovechados para articular proyectos binacionales de mutuo beneficio. Para Colombia podría servir de vía de transporte hacia Venezuela y al mercado internacional de productos como el carbón y el coque de Boyacá, y los cárnicos de Villavicencio. Para Venezuela podría ser la salida hacia el Pacífico de productos como el aceite de palma y los siderúrgicos; Mónica Lanzetta, “Integración y oportunidades para la paz”, en *El Espectador*, 24 marzo de 2000.
- 96 Mónica Lanzetta, “Bienvenida la cumbre”, en *El Espectador*, 28 de abril de 2000; Cumbre para la distensión, en *El Tiempo*, 30 de abril de 2000; Leonardo Rojas Rodríguez, “Nuevo aire en las relaciones Colombia-Venezuela”, en *El Espectador*, 7 de mayo de 2000; Mónica Lanzetta, “Bienvenida la cumbre”, en *El Espectador*, 28 de abril de 2000.
- 97 “Tapias suspende viaje a Venezuela”, en *El Tiempo*, 29 de septiembre de 2000, p. 1-4.
- 98 “La distancia entre los dos...”, en *Revista Cambio*, 27 de noviembre de 2000, pp. 42-44.
- 99 Socorro Ramírez (2001). “Nueva etapa de la COPIAF”, *Boletín de la COPIAF*, Caracas, N° 3.
- 100 El memorando señala que el propósito es “disminuir en el corto plazo y erradicar en el mediano plazo los secuestros y cobro de vacunas en la zona fronteriza”. La guerrilla se compromete con Venezuela, entre otros, a “no entrenar militantes nacionales venezolanos sin consentimiento del Gobierno” y a “no conducir operaciones” en sus territorios. Como contraprestación, Venezuela apoyaría a los subversivos con “medicamentos especiales”, venta de petróleo, asilo y tránsito, registro y contratación de empresas, en el área bancaria (*Banco de los Pobres*), agropecuaria, construcción de vivienda y salud”; *El Nacional*. Caracas, 1 de febrero de 2002.
- 101 La explicación de lo ocurrido fue la siguiente. El general Rafael Román Betancourt, compañero de promoción de Chávez al mando del “Teatro de operaciones” N° 2 recibe una llamada del frente 33, de las FARC en la que se le informa de la detención de un venezolano a quien se le acusa de trabajar para los paramilitares colombianos, por lo que despacha una misión hacia el campamento guerrillero de

Rubén Zamora. La misión conformada por cuatro miembros de las fuerzas armadas, incluía helicópteros del ejército y la fuerza aérea, y sin conocimiento de Bogotá ingresó a territorio colombiano para reunirse con representantes guerrilleros y rescatar un venezolano sospechoso de trabajar con los paramilitares. [www.el-nacional.com/Articulos](http://www.el-nacional.com/Articulos), 1ro. de febrero de 2002.

102 *El Nacional*. Caracas, 1ro. de febrero de 2002.

103 "Video: el canciller explica incursión. Venezuela admite que no tenía autorización", en *El Tiempo*, 5 de febrero de 2002, pp. 1-6.

104 *Colombia.com*, 15 de febrero de 2002.

105 [www.el-nacional.com/Articulos](http://www.el-nacional.com/Articulos).

106 *El Nuevo Herald*, 4 de febrero de 2002.

107 "¿Zona de distensión en Venezuela?", en *El Espectador*, 3 de febrero de 2002, p. 8 A.

## EPÍLOGO

Las fronteras y sus zonas aledañas siempre han sido problemáticas en la historia internacional de América Latina. En este capítulo, y en este libro, se hace extensa referencia a los diferendos fronterizos entre Estados latinoamericanos que, en diversos momentos de la historia compartida de este continente, han sido un factor de guerra, de amenazas de guerra, de incidentes conflictivos y a veces violentos, y por lo general de impedimento a la cooperación entre países vecinos. La faz optimista de nuestro análisis surge de la observación que en Sudamérica (excepto en su franja norte) se lograron notables progresos desde comienzos de los 1990s para deslindar fronteras, fijar hitos, resolver conflictivas reclamaciones de soberanía sobre el mismo territorio, y así eliminar los diferendos fronterizos y territoriales como posible *casus belli* entre los países sudamericanos, permitiendo la construcción de relaciones internacionales cooperativas entre países vecinos y fomentando una comunidad internacional, plural y al mismo tiempo segura, en que la guerra entre tales países sea impensable.<sup>1</sup>

Nuestro propósito ha sido comprender estas dificultades pertinentes a las cuestiones fronterizas. Por tanto, sin embargo, soslayamos en gran parte otro tema fundamental, y también problemático, que cunde en torno a la frontera: su relación con la criminalidad internacional. Toda frontera es

un acto de soberanía que simultáneamente produce dos consecuencias. Primero, invita a otros Estados y a los ciudadanos de diversos países, a respetarla. Segundo, invita a diversas personas y organizaciones transnacionales a violarla para lograr sus fines particulares.

Los aranceles y las barreras no arancelarias frente al comercio internacional son datos en la partida de nacimiento del contrabando. En nuestros días, el narcotráfico internacional es, por supuesto, un triste aunque notable ejemplo de este fenómeno. Las restricciones a la migración internacional igualmente son parte del origen del contrabando internacional de personas, y de las violaciones individuales de las leyes nacionales que intentan gobernar la inmigración y que ocurren cotidianamente en todos los continentes del planeta, inclusive en el cono sur. La frontera es también una zona preferida de actuación para delincuentes, que se ocultan, operan, luchan, y cooperan para lograr sus fines. Y, a partir de los atentados terroristas en New York y Washington el 11 de Septiembre de 2001, recordemos que las fronteras también se cruzan ilegalmente para cometer tales actos de barbarie.

La relación fronteriza entre Venezuela y Colombia, analizada por Socorro Ramírez, sirve de ejemplo de las polifacéticas características de la relación fronteriza. La frontera entre estos países ha sido por muchos años una manzana de discordia. La guerra se impide gracias al respeto de *uti possidetis juris* a partir de la independencia, que transforma las fronteras administrativas del imperio español en frontera internacional. Se impide también por los hábitos de cooperación entre países que, para algunos fines, se consideran hermanos. La frontera terrestre se deslinda. Se reactiva el diferendo fronterizo en los 1960s por razones, en parte, exógenas: 1) se incrementa en esa década el esfuerzo internacional de acordar un convenio para deslindar los mares territoriales y el radio legítimo de acción de un Estado sobre los mares circundantes a cada país, y 2) irrumpen nuevas tecnologías que facilitan la explotación de los recursos marítimos, inclusive el petróleo en los subsuelos. Hay grandes cantidades de petróleo en la zona marítima en disputa entre Co-

lombia y Venezuela. Se aproxima una resolución del diferendo fronterizo gracias a la cooperación entre presidentes democráticamente elegidos que trabajan con el apoyo de los grandes partidos políticos de los respectivos países. Pero la politización de las relaciones bilaterales y, a comienzo del siglo XXI, el grave riesgo de quiebre de las instituciones democráticas venezolanas impiden concluir una paz definitiva.

Simultáneamente con estos procesos interestatales, la frontera colombo-venezolana ha sido por muchos años zona de operación y de refugio de cuatrerros, contrabandistas, y delincuentes. Para fines de los 1990s, guerrillas colombianas aumentaron sus actividades transfronterizas y establecieron relaciones semificiales con funcionarios del gobierno del Presidente Hugo Chávez. Este ilegal uso transnacional de las zonas fronterizas agudiza los conflictos interestatales; la falta de solución de estos últimos sirve de caldo de cultivo para la criminalidad internacional en la zona fronteriza.

En el ámbito mundial, sin embargo, los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 en el nordeste de Estados Unidos, sin embargo, plantean la posibilidad de ver las zonas fronterizas desde otra óptica. Cada gobierno, en diversas partes del planeta, descubre con más nitidez que posee un gran y urgente interés de cooperar con el gobierno del país vecino para reducir la violación de la frontera común por actores ajenos al bien público bajo cualquier concepto que se tenga de éste. Esta cooperación debe y puede proceder dentro de los marcos del derecho internacional. En Sudamérica, Norteamérica, y la Unión Europea, tal cooperación se facilita, además, por la existencia de regímenes democráticos en todos los países pertinentes. Ese notable atentado terrorista en Estados Unidos puede servir no solamente para tocar una campana de alarma sino para promover la cooperación eficaz y legal entre países que comparten valores civilizados de convivencia y respeto mutuo. Tal cooperación, en Sudamérica, es quizás más urgente en zonas conocidamente álgidas por su historia de criminalidad transnacional, como la llamada "triple frontera" en que se tocan Argentina, Brasil, y Paraguay, y la frontera entre Colombia y Venezuela.

Pero esa cooperación es pertinente para todos los Estados democráticos de ésta y otras regiones para abatir al terrorismo y otras dimensiones de criminalidad transnacional que son enemigas acérrimas de un orden constitucional y un estado de derecho.

## NOTAS

- 1 Este concepto se origina en la obra de Karl W. Deutsch et al. (1957). *Political Community in the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, pp. 5-6. Para su aplicación al cono sur de Sudamérica, vea Andrew Hurrell (1998). "An Emerging Security Community in South America?," in *Security Communities*, ed. Emanuel Adler and Michael Barnett. Cambridge: Cambridge University Press.

## AUTORES

### FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Dr. Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Master en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Director de FLACSO-Chile. Autor de más de una decena de libros, su última publicación es «The United States and Chile» conjuntamente con David R. Mares.

### MANUEL BERROTERÁN

Venezolano, Sociólogo de la Universidad Central de Venezuela, graduado en el año 2000. Actualmente estudiando Maestría en Ciencias Políticas en la Universidad Simón Bolívar.

### JORGE I. DOMÍNGUEZ

Profesor de la cátedra *Clarence Dillon* de Relaciones Internacionales y Director del Centro Weatherhead de Asuntos Internacionales en la Universidad de Harvard. Actualmente es Catedrático Superior visitante en Diálogo Interamericano. Ha sido editor y coautor de más de una docena de libros. Es miembro de varios consejos editoriales de revistas académicas, incluyendo *Mexican Studies*, *Cuban Studies* y *Political Science Quarterly*.

## DAVID MARES

Doctorado en la Universidad de Harvard. Profesor de Ciencias Políticas en la Escuela de Posgrado en Relaciones Internacionales y Estudios del Pacífico en la Universidad de California, San Diego. Ha sido consultor de varias fundaciones internacionales y gobiernos en temas de relaciones cívico-militares y conflicto interestatal, así como coordinador de la sección de Conflicto y Seguridad Internacional y del comité sobre el Estado Profesional de los Chicanos de la Asociación Americana de Ciencias Políticas.

## MANUEL OROZCO

Actualmente es Director del proyecto Centroamérica de Diálogo Interamericano. Fue profesor asistente de Ciencias Políticas en la Universidad de Akron, Ohio, e investigador para el Instituto de Políticas Tomás Rivera. Además ha trabajado como consultor de políticas para varias organizaciones en Centroamérica, Estados Unidos y Sudáfrica desarrollando programas en temas de democracia y gobernabilidad. Ha dictado cursos en relaciones internacionales en Costa Rica y participado en varios consejos en Nicaragua. Sus áreas de interés incluyen Centroamérica, globalización, democracia, conflicto en sociedades de posguerra, y políticas de minorías.

## SOCORRO RAMÍREZ

Doctora en Ciencia Política, Magíster en Relaciones Internacionales y Licenciada en Historia. Profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinadora del Grupo Académico Colombia-Venezuela y miembro de la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos colombo-venezolanos. Autora de múltiples libros y artículos, entre otros temas, sobre relaciones de vecindad, procesos de integración, conexión internacional del conflicto colombiano.

**ANDRÉS SERBIN**

Dr. en Ciencias Políticas (UCV). Profesor titular (®) de la UCV e Investigador Emérito del CONICYT de Venezuela. Ha sido Profesor e Investigador invitado en diversas universidades de América Latina y el Caribe, EE.UU., Francia y el Reino Unido y Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y del SELA. Es Presidente de CRIES y de INVESP y actualmente dirige el Centro de Estudios Globales y Regionales de la Universidad de Belgrano.

