

DISPUTAS FRONTERIZAS EN AMÉRICA LATINA*

JORGE I. DOMÍNGUEZ

CON DAVID MARES, MANUEL OROZCO, DAVID SCOTT PALMER,
FRANCISCO ROJAS ARAVENA Y ANDRÉS SERBIN

INTRODUCCIÓN

AUN CUANDO LAS NACIONES DE AMÉRICA LATINA están por celebrar el bicentenario de sus guerras de independencia de España y Portugal, a la fecha siguen sin solución más de una docena de disputas territoriales y fronteras. Desde el comienzo del año 2000, en cinco de ellas se hizo uso de la fuerza y en otras dos tuvieron que desplegarse fuerzas armadas; diez de los diecinueve países independientes de América Central y del Sur estuvieron involucrados en esos incidentes. Por su parte, las naciones anglófonas y holandesas del Caribe, lo mismo que Estados Unidos y Canadá, tienen varias querellas pendientes, aunque éstas rara vez o nunca son militarizadas. En 1995 se desató una guerra entre Ecuador y Perú, con un saldo de más de mil muertos y heridos, y enormes pérdidas económicas. El número de décadas de países que enfrentaron desacuerdos territoriales en la segunda mitad del siglo XX fue casi idéntico en América Latina y el Caribe, el Este Medio, y el Este y Sudeste de Asia; sólo en África hubo un número mayor de parejas en conflicto.¹

Y, sin embargo, según los estándares internacionales, el continente americano estuvo comparativamente exento de guerras interestatales a lo largo del siglo XX. En términos generales, los latinoamericanos no temen ser agredidos por sus vecinos; no conciben que sus naciones puedan entrar en guerras mutuas y se sorprenden cuando estalla la violencia interestatal

* *Foro Internacional* agradece al US Institute of Peace su texto "Boundary Disputes in Latin America", publicado en *Peaceworks*, núm. 50, 2003, del que proviene esta versión en español.

¹ Paul K. Huth, *Standing Your Ground: Territorial Disputes and International Conflict*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996, pp. 27-29. Para un estudio empírico véase Paul R. Hensel, "One Thing Leads to Another: Recurrent Militarized Disputes in Latin America, 1816-1986", *Journal of Peace Research*, vol. 31, núm. 3, 1994, pp. 281-297.

en sus fronteras. Por ello mismo, resulta difícil explicar esta serie de inusitados rasgos que distinguen al continente y planear las acciones a seguir para prevenir y resolver los conflictos:

- Las disputas territoriales, fronterizas y de otros tipos persisten durante largo tiempo.²

- Los conflictos interestatales debidos a los demarcamientos fronterizos son relativamente frecuentes.

- Las disputas a veces llegan a convertirse en conflictos militares porque los estados suelen aplicar niveles bajos de fuerza para manejar algunos aspectos de sus relaciones bilaterales.

- Tal militarización pocas veces desemboca en una guerra declarada.

- La guerra interestatal es poco frecuente.

La tesis que planteamos en este trabajo es que las estructuras de los sistemas internacionales en América Central y del Sur, y sus relaciones un tanto distantes con el sistema mundial, así como la panoplia de procedimientos e instituciones que es evidente en las relaciones interamericanas explican la poca frecuencia y duración de las guerras interestatales. (A menos que se indique lo contrario, los términos "guerra" y "paz" se referirán exclusivamente a las relaciones entre estados.) Pese a ello, sigue habiendo disputas fronterizas y territoriales. Algunas datan de un pasado remoto; otras surgieron a raíz de acontecimientos relativamente recientes, como la revisión del derecho internacional sobre los mares, que amplió 321 kilómetros la zona de jurisdicción marítima, y el descubrimiento de nuevos medios para explotar los recursos y el fondo marinos.

Ahora bien, esas mismas instituciones, procedimientos y hábitos de comportamiento estatal interamericanos que hacen infrecuentes y breves las guerras generan también un "riesgo moral". Con esta expresión queremos llamar la atención sobre dos tipos interrelacionados de comportamiento entre los estados. Por una parte, a veces los estados, actuando en forma temeraria, militarizan los desacuerdos con el fin de conseguir sus objetivos políticos internos, pero con la certeza de que habrá agentes internacionales que intervendrán para detener el conflicto antes de que la situación se agrave y desemboque en una guerra. Por otra parte, en ocasiones los estados se niegan a transar con respecto a una cuestión fronteriza, igualmente ciertos de que no les serán impuestas medidas indeseables. Esto es posible, en ge-

² Para un examen general sobre los estudios relativos a los conflictos fronterizos y territoriales véase Harvey Starr y Benjamin Most, "The Substance and Study of Borders in International Relations Research", *International Studies Quarterly*, vol. 20, núm. 44, diciembre de 1976, pp. 581-620.

neral, porque existe un bien público internacional –instituciones y procedimientos internacionales– que ofrece una especie de póliza de seguro, la cual hace que los actores estatales no se vean sujetos por ciertas limitaciones prudenciales que suele imponer la competencia interestatal.

El presente trabajo examina las causas por las que han perdurado las disputas territoriales y fronterizas en América Latina, particularmente en los años posteriores a 1990, es decir, desde que concluyó la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Se pretende explicar por qué, a partir de ese año, se han resuelto algunas de las querellas fronterizas más antiguas y graves de América Latina³ –entre Argentina y Chile, Ecuador y Perú, Chile y Perú, Brasil y todos sus vecinos–, mientras que otros conflictos similares se exacerbaron, como es el caso de Guyana, Venezuela y Colombia, así como en América Central. Los países en este segundo conjunto han estado envueltos en al menos una disputa militarizada interestatal desde 1990. (En este trabajo, “disputa militarizada” denota un conflicto entre estados en el cual una de las partes emplea o despliega fuerzas militares como un instrumento político para lograr sus objetivos.) Nicaragua encabeza la lista, por haber tenido conflictos militarizados con cuatro estados; Venezuela y Honduras enfrentaron, respectivamente, uno con tres estados vecinos, mientras que El Salvador, Guatemala, Guyana y Colombia los tuvieron, cada uno, con dos naciones colindantes. Como vemos, desde 1990 los conflictos interestatales militarizados han sido frecuentes, aunque sólo uno de ellos –entre Ecuador y Perú– desembocó en una guerra, en 1995.

DISTINTOS MÉTODOS PARA ANALIZAR LAS DISPUTAS FRONTERIZAS

Existen diversos métodos para llevar a cabo las investigaciones sobre las diferencias fronterizas y territoriales en el mundo. Los estudios estadísticos de gran escala han producido trabajos muy valiosos; en ellos se plantea una razón clave para analizar ese tipo de conflictos: “Las disputas territoriales elevaron las probabilidades de que se desatara una guerra y es más frecuente que [lleven a los estados] a la guerra, que otros tipos de querellas.”⁴

Para el presente estudio, en cambio, nosotros aplicamos una perspectiva comparativa entre casos, no un método estadístico de gran escala. Elegi-

³ Los cambios más notables ocurrieron en la región meridional de América del Sur. Véase Andrew Hurrell, “An Emerging Security Community in South America?”, en Emanuel Adler y Michael Barnett (comps.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 228-261.

⁴ John Vazquez y Marie T. Henehan, “Territorial Disputes and the Probability of War, 1816-1992”, *Journal of Peace Research*, vol. 38, núm. 2, 2001, p. 123.

mos aquellos casos en los que las querellas aún continúan vivas o se resolvieron en fecha reciente con el propósito de aprender de ambas situaciones. El método por casos y limitado a un espacio de tiempo permite explicar los patrones que siguen las disputas fronterizas en América Latina y mostrar por qué dichos patrones difieren hasta cierto punto de las regularidades halladas en los estudios estadísticos.

Esto no quiere decir, por supuesto, que los análisis estadísticos no sean útiles. Por el contrario, han revelado algunos rasgos sorprendentes de la experiencia latinoamericana. Tal es el caso, por ejemplo, de los resultados que presenta Paul Hensel en su lúcido estudio sobre los patrones que siguieron “todas” las disputas territoriales en el hemisferio occidental, entre 1816 y 1992.⁵ Hensel encontró que las siguientes relaciones, aparentemente contradictorias, son estadísticamente significativas (términos tales como “demanda” o “disputa” se refieren exclusivamente a asuntos fronterizos o territoriales):

1. Mientras más importante es la demanda, más probable es que se realicen negociaciones bilaterales.

2. Mientras más importante es la demanda, más probable es que ocurra un conflicto militarizado.

3. Los intentos previos e infructuosos de resolver una disputa suelen conducir, con más probabilidad, a nuevas negociaciones bilaterales.

4. Los intentos previos e infructuosos de resolver una disputa suelen conducir, con más probabilidad, a un nuevo conflicto militarizado.

5. Los conflictos militarizados están relacionados con intentos previos e infructuosos de resolver una disputa.

6. Los conflictos militarizados están relacionados con intentos previos y exitosos de resolver una disputa.

7. Los conflictos militarizados están relacionados con la existencia de cierto paralelismo de fuerzas entre las partes en pugna.

8. Los conflictos militarizados están relacionados con la existencia de un Estado provocador que es más fuerte que el Estado desafiado.

9. Las disputas interestatales militarizadas aumentan la posibilidad de que ocurra una guerra.

10. Las disputas interestatales militarizadas aumentan la posibilidad de que se acuda a la mediación de un tercero, de carácter no obligatorio.

Esta lista muestra lo importante que es complementar la perspectiva estadística con un método por casos. A primera vista, podría concluirse

⁵ Paul R. Hensel, “Contentious Issues and World Politics: The Management of Territorial Claims in the Americas, 1816-1992”, *International Studies Quarterly*, vol. 45, núm. 1, marzo de 2001, pp. 100 y 101.

que estos resultados estadísticamente significativos son contradictorios, empíricamente ambiguos y analíticamente inservibles. Sin embargo, si se les examina con más detalle es posible sacar algunas conclusiones sumamente interesantes. Consideremos los primeros dos resultados, en apariencia contradictorios. Se presentan de la siguiente manera: a mayor importancia, mayor urgencia de resolver la disputa de cualquier forma. Veamos los resultados de Hensel desde un ángulo distinto: salvo por el octavo, todos ellos son aplicables al desacuerdo entre Ecuador y Perú durante el periodo que él tomó en consideración. En este sentido, sus resultados no son en absoluto contradictorios, sino que revelan las complejidades de una sola relación diádica. Ahora bien, el método comparativo por casos nos puede dejar ver la combinación de las limitaciones y acciones humanas que finalmente deshacen la madeja de aparentes contradicciones que –acertada y pertinente– se destacan en los análisis estadísticos de Hensel.

Nuestros resultados también concuerdan en gran medida con los estudios más generales de tipo estadístico o por casos. Para fines ilustrativos, veamos algunas de las relaciones entre nuestro trabajo y el de Paul Huth, el principal experto en estudios estadísticos de disputas territoriales, así como entre nuestro trabajo y un aspecto de la investigación de Beth Simmons, destacada estudiosa de las relaciones internacionales, quien ha escrito con sutileza y precisión sobre algunos de los mismos casos latinoamericanos que nosotros elegimos.

Coincidimos con Huth en la mayoría de los puntos analíticos. Al igual que él, consideramos que el historial de disputas territoriales irresueltas, antes de mediados del siglo XX, aumentó las probabilidades de que hubiera conflictos activos desde entonces (los casos centroamericanos). Asimismo, nuestros resultados concuerdan con los suyos en cuanto a que, cuando existe una larga historia de conflictos, los dirigentes suelen recibir mucho apoyo político interno para que prosigan con las demandas territoriales, mediante una combinación de políticas confrontativas, tanto diplomáticas como militares (el caso Venezuela-Guyana).⁶ Todos estos resultados apuntan a una idea fundamental: las querellas de hoy prosiguen por el mismo cauce político de décadas anteriores. Con respecto a la resolución de conflictos, también hallamos que las relaciones de seguridad mutua atemperan los debidos a cuestiones territoriales, y que el Estado provocador y el Estado desafiado son más proclives a hacer concesiones cuando tienen relaciones de seguridad mutua (el caso Argentina-Chile).⁷

⁶ Paul K. Huth, *Standing Your Ground*, *op. cit.*, pp. 96, 133.

⁷ Paul K. Huth, "Enduring Rivalries and Territorial Disputes, 1950-1990", *Conflict Management and Peace Science*, vol. 15, núm. 1, 1996, p. 28.

Ahora bien, el estudio de Huth no explica claramente cómo se consolidó y profundizó la paz interestatal en la mayor parte de América del Sur, en los noventa. Huth encontró que “los principales factores que empujaron a los dirigentes estatales a pactar fueron las variables políticas y militares internacionales”. Pero eso no coincide con lo que nosotros hallamos en el caso de la dinámica acción pacificadora de Argentina y Chile, en los noventa, y de manera más general, en la postura pacífica internacional de Brasil hacia sus vecinos. Tampoco la resolución negociada y pacífica de la discordia entre Ecuador y Perú, a finales de los noventa, coincide con las conclusiones de Huth en el sentido de que “las disputas que implican [...] la recuperación de un territorio nacional perdido generalmente no se resolvieron por medio de un acuerdo”.⁸

La causa de las discrepancias entre nuestros resultados y los de Huth es a la vez clara e importante: su estudio se interesa por las regularidades estadísticas a escala mundial. En cambio, nuestro método por casos destaca una excepción asombrosa a esas regularidades, a finales del milenio pasado: la construcción de una zona de paz sudamericana entre los estados. La relevancia de nuestro hallazgo aparece con mayor claridad gracias a su trabajo pionero. Los análisis estadísticos no están hechos para descubrir lo inusual. En cambio, un método comparativo por casos puede enfocarse en un extremo de la distribución estadística; en este caso, el giro afortunado de los acontecimientos que llevó a la pacificación sudamericana.

Beth Simmons, en uno de sus proyectos, se propone explicar por qué los gobiernos, en ocasiones, delegan la autoridad decisoria sobre sus asuntos territoriales a ciertas instituciones internacionales, y examina la forma como influye la democracia en esa disposición a confiar en dichas instituciones internacionales. Simmons no encontró ninguna relación estadística entre la presencia de una “pareja democrática” (es decir, que ambas partes en pugna estén bajo una democracia constitucional) y la probabilidad de que se recurra al arbitraje internacional. Tampoco la presencia de un régimen democrático está ligada estadísticamente a un mayor grado de cumplimiento de los fallos arbitrales internacionales. Estos resultados estadísticos coinciden con nuestra conclusión de que la relación entre la política democrática, por una parte, y el manejo de las disputas territoriales y fronterizas, por la otra, es extremadamente compleja. A menudo no existe relación alguna entre ellos. Nuestra investigación ofrece evidencias que corroboran (Ecuador-Perú) o refutan (Argentina-Chile, sobre los límites de los glaciales meridionales) uno de las conclusiones de Simmons, a saber, que los gobiernos democráticos “sólo negociarán dentro del rango de acuerdos que

⁸ Paul K. Huth, *Standing Your Ground*, op. cit., pp. 183 y 184.

saben que serán aceptados por su electorado nacional".⁹ En suma, la combinación de los materiales estadísticos y comparativos por casos enriquece a ambos métodos.

TRES HIPÓTESIS ERRÓNEAS

En términos más generales, al examinar la opinión de las corrientes dominantes de la academia, el periodismo y la política con respecto a la guerra y la paz interestatales en el continente americano, nos llaman la atención tres hipótesis plausibles, pero erróneas:

– La Guerra Fría contribuyó a que se pudieran manejar las disputas fronterizas y territoriales. Por efecto de la Guerra Fría, éstas quedaron subordinadas a asuntos internacionales más amplios. Para lograrlo, Estados Unidos ayudó a resolver algunos conflictos y en relación con otros mantuvo la paz.

– Las pugnas debidas a cuestiones fronterizas se intensificarían en cuanto menguara el conflicto entre Estados Unidos y Rusia. Distraído, el gobierno estadounidense prestaría más atención a otros asuntos o continentes; la intervención de Estados Unidos en América Latina para resolver los conflictos se haría cada vez menos frecuente. Los gobiernos latinoamericanos serían, finalmente, libres para perseguir los objetivos clásicos internacionales de los estados.

– Las democracias rara vez entran en guerra unas contra otras. Las democracias resuelven sus cuestiones fronterizas de manera pacífica, sin recurrir a medios militares. Desde finales de los años setenta, hasta inicios de los noventa, una enorme ola democratizadora bañó las playas de América Latina. El periodo que se inicia en 1990 es el primero en la historia latinoamericana en el que todos los países del territorio continental son democracias constitucionales. La paz internacional es resultado de la democracia.

El análisis muestra que estas hipótesis no concuerdan con los patrones que han seguido los conflictos militarizados por asuntos fronterizos o las perspectivas de su solución en América Latina.

LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA

Las disputas territoriales y fronterizas en el continente americano parecen operar en un ámbito exclusivo a ellas. Como lo ha mostrado David Mares,

⁹ Beth A. Simmons, "Capacity, Commitment, and Compliance", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, núm. 6, diciembre de 2002, pp. 839 y 840, 843 y 844.

la ocurrencia de ese tipo de conflictos es independiente de muchos otros asuntos relevantes. Así, no existe una relación clara entre la existencia de una querrela fronteriza en América Latina y un nivel decreciente de cooperación económica o de desarrollo humano, o con la inestabilidad democrática. Incluso, llegan a presentarse conflictos por cuestiones fronterizas entre socios que mantienen acuerdos comerciales preferenciales.¹⁰

Asimismo, la relación entre las disputas territoriales y fronteras, por una parte, y la guerra, por la otra, es compleja. En el siglo XX, Estados Unidos realizó los mayores despliegues de fuerza militar en el continente americano, entre ellos la ocupación militar de varios países vecinos del sur, la intervención en la Revolución mexicana, a principios de ese siglo, y en fecha más reciente, la invasión de Panamá, en 1989, y la ocupación militar de Haití, en 1994 y 2004. En general, ninguno de esos acontecimientos estuvo relacionado con cuestiones fronterizas o territoriales, como tampoco lo estuvo el conflicto más sangriento entre dos naciones latinoamericanas en el siglo XX, a saber, la masacre, en 1937, de decenas de miles de inmigrantes haitianos por las fuerzas militares de República Dominicana. Según ha observado Mares, muchas de las disputas fronterizas actuales están inactivas. Desde 1990, tan sólo un poco más de la mitad de las diádas latinoamericanas en pugna se militarizaron por causa de conflictos fronterizos o territoriales. Tampoco la existencia de tales diferencias explica los niveles relativos de gastos de defensa que tienen los países de América Latina.

Diez de las dieciséis disputas entre países de América Latina y el Caribe siguen activas. Éstas representan la totalidad de las posturas militarizadas interestatales antes mencionadas. Entre 1990 y 2002, con sólo dos excepciones, todos los conflictos militarizados en el continente involucraron a países latinoamericanos y caribeños que tenían diferencias fronterizas, lo cual coincide con los patrones mundiales.¹¹ Así, la existencia de ese tipo de problemas se ha considerado, generalmente, una condición necesaria, pero no suficiente, para que las relaciones entre estados se militaricen. En el caso de los países de América Central y la cuenca circuncaribeña, las disputas territoriales y fronteras plantean una amenaza de confrontación militarizada. La frecuencia de este tipo de enfrentamientos aumentó en los años noventa y se mantuvo elevada a comienzos del siglo XXI.

¹⁰ David Mares, "Boundary Disputes in the Western Hemisphere: Analyzing Their Relationship to Democratic Stability, Economic Integration, and Social Welfare", *Pensamiento Propio*, núm. 14, julio-diciembre de 2001, pp. 31-59.

¹¹ En su estudio sobre la guerra y las diputas territoriales en todo el mundo, John Vazquez y Marie T. Henehan encontraron que ese tipo de disputas es el que aumenta, más que otros, la probabilidad de que se desate una guerra. *Op. cit.*, pp. 123, 136.

En los últimos treinta años del siglo XX, los conflictos interestatales más graves entre naciones de América Latina y el Caribe se debieron directamente a desacuerdos territoriales o fronterizos. En efecto, en 1969 estalló una guerra entre El Salvador y Honduras debido a cuestiones territoriales (aunque también fue en gran medida causada por un problema migratorio); en 1982, entre Argentina y el Reino Unido, y en 1995, entre Ecuador y Perú. Los siguientes conflictos más graves, que estuvieron a punto de desembocar en guerras, también tuvieron causas territoriales o fronterizas: el conato de guerra entre Argentina y Chile, en 1978; las tensas relaciones entre Chile, por una parte, y Bolivia y Perú, por la otra, a finales de los años setenta; y el enfrentamiento naval entre Colombia y Venezuela, en 1987.

Otra causa de graves pugnas territoriales son los tres episodios de expansión colonial británica después de la independencia hispanoamericana, a saber, las querellas entre Argentina y el Reino Unido por las islas del Atlántico Sur; entre Venezuela y Guyana por la mitad del territorio guyanés, y entre Guatemala y Belice por la independencia misma de este último. La situación entre Venezuela y Guyana, y entre Guatemala y Belice, se tornó más conflictiva a finales de los noventa y principios del siglo XXI. Sin embargo, el 7 de febrero de 2003, Belice y Guatemala llegaron a ciertos acuerdos para calmar la situación, encontrar vías para generar confianza y disminuir el peligro de una militarización, aunque el conflicto persiste.¹² En resumen, en el continente americano sólo siguen activas cuatro graves disputas territoriales no marítimas,¹³ tres de las cuales son legado del Imperio Británico (la cuarta se debe a que, no teniendo acceso al mar, Bolivia busca una salida hacia el Océano Pacífico, lo cual podría resolverse mediante algunos ajustes, sin tener que hacer cesiones territoriales).

Tres de esos cuatro casos son de gran importancia para los países más débiles en estas décadas. Bolivia encara costos de oportunidad; sus perspectivas de desarrollo económico mejorarían si tuviera acceso directo al mar, problema que comparte con muchos países sin frontera marítima.¹⁴ Beli-

¹² Véase el texto "Belize and Guatemala Sign Agreement at OAS", 7 de febrero de 2003 (www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?Codigo=E-026/03).

¹³ Considero disputa toda situación en la que al menos una de las partes juzga que existe un conflicto. Así, en la "disputa" entre Chile y Bolivia, por ejemplo, el gobierno chileno no juzga "oficialmente" que exista tal diferendo, pero el gobierno boliviano sí, por lo que yo la considero como tal.

¹⁴ Para una historia de los problemas territoriales de Bolivia véase Alipio Valencia Vega, *Geopolítica en Bolivia*, La Paz, Librería Editorial Juventud, 1965, caps. 17 y 18. Sobre las repercusiones de la geografía en el desarrollo, véase Inter-American Development Bank, *Development beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America, 2000 Report*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2000, cap. 3, en general, y cuadro 3.10 sobre el efecto adverso que ha tenido la geografía en Bolivia.

ce y Guyana también enfrentan costos de oportunidad, pues en ambos países la inversión internacional se ha visto desalentada en cierta medida por la incertidumbre que originan las enconadas disputas militarizadas. Asimismo, como lo mostró Andrés Serbin, en 2000 Guyana tuvo que pagar costos directos, cuando la empresa estadounidense Beal Aerospace Technologies canceló su proyecto de desarrollo debido a las amenazas que lanzó Venezuela contra Guyana si el proyecto seguía adelante.¹⁵

Estos diferendos entre algunos países latinoamericanos y del Caribe también repercutieron en las relaciones internacionales del continente americano. Las naciones anglófonas del Caribe cerraron filas para defender la soberanía e integridad territorial de Belice y Guyana. De cuando en cuando, las relaciones han sido tensas entre los anglófonos y Guatemala y Venezuela. En décadas recientes, el Reino Unido se ha visto obligado a mantener un acuerdo de defensa militar con Belice, por más tiempo del que el gobierno británico hubiera querido, para proteger la independencia de su antigua colonia. El Mercado Común Centroamericano se vino abajo cuando Honduras y El Salvador entraron en guerra, en 1969. Los esfuerzos integracionistas entre las naciones centroamericanas, desde la segunda mitad de los noventa, han fracasado debido al aumento en la frecuencia y gravedad de las disputas interestatales relacionadas con asuntos fronterizos y territoriales.

En resumen, las disputas territoriales y fronterizas siguen amenazando la paz y obstaculizan las perspectivas de cooperación en América Central y la cuenca circuncaribeña. Por fortuna, ese tipo de conflictos ha perdido mucha importancia en las relaciones entre las naciones sudamericanas y, de manera más general, en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

¿POR QUÉ TAN POCAS GUERRAS?

En América Latina, las guerras han sido relativamente pocas desde finales del siglo XIX, si bien antes eran muy frecuentes.¹⁶ Tres características básicas de este sistema internacional explican la poca frecuencia de las guerras. La primera es la estructura del sistema internacional en América Central y del Sur. Un

¹⁵ Andrés Serbin (con Manuel Berroterán), "Relations between Venezuela and Guyana and the Dispute over the Essequibo Territory: One Step Forward, Two Back?", *Pensamiento Propio*, núm. 14, julio-diciembre de 2001, pp. 135-158.

¹⁶ Aunque, de manera convencional, se define una guerra como un enfrentamiento que deja un saldo mínimo de mil muertes, en este trabajo adoptamos como norma la cifra de quinientas muertes. Una lista de las principales guerras internacionales que han tenido lugar en América Latina se encuentra en Miguel Ángel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2002, p. 44.

efectivo equilibrio del poder mantuvo la paz en América del Sur a partir de los ochenta, y la ocupación estadounidense de Nicaragua, a principios del siglo XIX, contuvo temporalmente los conflictos bélicos en América Central.¹⁷

En América del Sur, la guerra fue frecuente y, en ocasiones, devastadora, desde alrededor de 1830 hasta principios de la década de 1880. La última conflagración sudamericana del siglo XIX, la Guerra del Pacífico (Chile contra Bolivia y Perú), concluyó en 1883 y desde entonces no estalló otro conflicto bélico, hasta la década de 1930. Durante la segunda mitad del siglo XIX y primer tercio del siglo XX, se desarrolló en América del Sur un sistema de equilibrio del poder, anclado en un método disuasivo muy eficaz. Los entendimientos entre Brasil y Chile, por una parte, y entre Argentina, Bolivia y Perú, por la otra, dieron un amarre a este sistema de equilibrio de poderes. Los estados evaluaban hábilmente sus respectivas capacidades e interactuaban de continuo unos con otros, disuadiéndose mutuamente. La baja incidencia de guerras entre los estados sudamericanos se explica, en gran medida, por la consolidación de ese sistema.¹⁸

América del Sur sólo padeció cinco guerras durante los últimos setenta años del siglo XX, tres de las cuales estallaron en el curso de los años treinta: la batalla entre Bolivia y Paraguay por la región del Chaco; entre Perú y Colombia por la zona de Leticia, y entre Perú y Ecuador por la región de Zarumilla. Como mencionamos antes, Argentina y el Reino Unido entraron en guerra en 1982, y Ecuador y Perú, nuevamente, en 1995. En general, el número de muertos en batalla fluctuó entre 500 y 1 500 (salvo en el caso del conflicto por el Chaco, que produjo cerca de cien mil muertes). Casi todas estas guerras duraron algunas semanas, salvo por la más prolongada Guerra del Chaco, y la de Ecuador contra Perú, que se extendió de 1939 a 1941.

Por su parte, los conflictos armados en América Central a lo largo del siglo XIX fueron más continuos, pero de menor intensidad. La región sufrió alrededor de siete mil muertes —cifra casi equivalente a 5% de su población— en guerras intermitentes entre 1824 y 1842.¹⁹ Pero también se vivieron varias guerras de gran escala en esta región, a finales del siglo XIX y en los pri-

¹⁷ Una inteligente historia analítica de las relaciones internacionales de América del Sur, que examina una lista mucho más amplia de posibles explicaciones de lo que llama la “zona de paz sudamericana”, se encuentra en Arie M. Kacowicz, *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, Albano, State University of New York Press, 1998, pp. 67-124.

¹⁸ Para la explicación clásica véase Robert N. Burr, “The Balance of Power in Nineteenth-Century South America: An Explanatory Essay”, *Hispanic American Historical Review*, núm. 35, 1955, pp. 37-60. Véase, también, João Resende-Santos, “Military Emulation in the International System”, tesis de doctorado, Harvard University, 1997.

¹⁹ Calculado con base en los datos que aparecen en Thomas L. Karnes, *The Failure of Union: Central America, 1824-1960*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1961, pp. 5, 94.

meros años del XX. (La guerra de 1969 entre El Salvador y Honduras fue breve, pero dejó millares de muertos.) Sin embargo, la ocupación militar de Estados Unidos en Nicaragua, de 1912 a 1933 (salvo el interludio de 1925 a 1927), rompió esa dinámica de guerras, pues no había Estado que quisiera desafiar a la Nicaragua ocupada.²⁰ Pero, si bien la ocupación estadounidense de dicho país contuvo temporalmente las guerras en América Central, no resolvió los conflictos subyacentes.

La segunda característica del sistema internacional de Centro y Sudamérica es su aislamiento relativo del sistema internacional mundial. La decisión del Reino Unido de interponer su fuerza naval para evitar que las potencias de la Europa continental reconquistaran América Latina, en la década de 1820 (con la pequeña ayuda que en 1823 le brindó Estados Unidos al promulgar la Doctrina Monroe, enfocada a ese mismo fin), sentó las bases de dicho aislamiento.²¹ En varios momentos del siglo XIX, las potencias europeas combatieron contra los gobiernos latinoamericanos, siendo en la década de 1860 cuando ocurrieron dos de los episodios más dramáticos, a saber, la ocupación francesa de México y la reocupación española de la República Dominicana. Asimismo, como mencionamos antes, el Reino Unido se apoderó de algunas porciones del territorio de Argentina, Guatemala y Venezuela. Sin embargo, ninguna nación latinoamericana fue recolonizada por mucho tiempo ni sufrió grandes pérdidas de territorio a manos de las potencias europeas.²²

Debido, en parte, a esos factores políticos exógenos y, en parte, a las enormes distancias geográficas, los gobiernos latinoamericanos crearon y fomentaron un sistema internacional de niveles múltiples, los cuales incluían sus relaciones con sus vecinos inmediatos, sus relaciones con una subregión más amplia (por ejemplo, el sur de Sudamérica, América Central), sus relaciones continentales mutuas y con Estados Unidos (y, sobre todo desde finales de la década de 1980, con Canadá) y su participación en el sistema internacional. Gracias a su aislamiento relativo de este último, los países latinoamericanos evitaron enfrascarse en guerras allende el continente americano.²³

²⁰ Sobre el origen y repercusiones de la intervención estadounidense en Nicaragua, véase Dana G. Munro, *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Princeton, Princeton University Press, 1964.

²¹ Dexter Perkins, *A History of the Monroe Doctrine*, Boston, Little Brown, 1961, en particular, cap. 2.

²² Un estudio amplio del tema se encuentra en Herbert Goldhamer, *The Foreign Powers in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1972.

²³ Las tropas brasileñas tomaron parte en las dos guerras mundiales: en la primera, patrullaron los mares del noroeste de la costa africana, y en la segunda combatieron en el frente italiano. La fuerza aérea mexicana participó en la segunda guerra mundial, en el frente del Océano Pacífico, y el ejército colombiano luchó en la guerra en Corea.

El tercer medio para la contención de guerras era de carácter institucional e ideológico. La primera innovación institucional fue el principio legal del *uti possidetis juris*, por el cual los estados ganaron el derecho a conservar todo aquello que hubiese poseído la colonia predecesora. Las divisiones administrativas heredadas de los imperios español y portugués se convirtieron en fronteras internacionales. Este principio legal devino un elemento central y muy útil para dirimir las disputas territoriales y fronterizas que surgieron inmediatamente después de las guerras de independencia, en la primera mitad del siglo XIX. Dadas las inmensas extensiones geográficas, las muchas barreras casi infranqueables, como la cordillera andina, o los enormes y densos bosques tropicales que ocupaban gran parte del territorio de Centro y Sudamérica, los gobernantes, careciendo de abundantes recursos, consideraron muy conveniente adoptar y sustentarse en el *uti possidetis* para resolver la mayoría de los problemas fronterizos.

Es cierto que, tras la caída del imperio español, algunas de cuyas fronteras eran poco claras, se suscitaron muchas guerras poscoloniales. Sin embargo, en América del Sur las divisiones administrativas heredadas se respetaron lo suficiente en la práctica, de tal suerte que muy pronto se tuvo un marco de legitimidad nacional e internacional para ese paso del imperio español a los estados americanos sucesores, que de otra manera habría sido más sangriento.²⁴ En 1824, América Central se independizó como federación y, ahí también, el principio *uti possidetis* resultó útil una vez que la federación se disolvió, en 1838; los países centroamericanos a menudo entraron en guerra entre sí, pero en la mayoría de los casos no llegaron al punto de tener que retrasar los contornos de los estados.

El principio *uti possidetis juris* dio buenos resultados a lo largo del tiempo, salvo en seis ocasiones, la última de las cuales ocurrió en 1941:

– A raíz de la guerra entre Argentina y Brasil, de 1825 a 1828, surgió el Uruguay independiente, que fungiría como “colchón” entre ellos.

– La Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), en la que Argentina, Brasil y Uruguay vencieron a Paraguay, redujo considerablemente el territorio de este último.

– En 1879, Chile emprendió una guerra exitosa contra Bolivia y Perú (la Guerra del Pacífico) para apropiarse de los territorios ricos en yacimientos de nitrato, en el extremo sur de Perú y el litoral boliviano. Bolivia perdió así su salida al mar.

²⁴ Véanse Robert H. Jackson, *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 316-335; y Fred Parkinson, “Latin America”, en Robert H. Jackson y Alan James (comps.), *States in a Changing World*, Oxford, Clarendon Press, 1993, pp. 239-243.

– Ecuador perdió gran parte de su territorio a manos de sus vecinos, como resultado de guerras (con Colombia, en 1863, y Perú, en 1939-1941) o cesiones.

– Paraguay ganó una porción considerable del territorio boliviano en la Guerra del Chaco (1932-1935).

– Gran Bretaña se apropió de porciones del territorio de Argentina, Guatemala y Venezuela, en varios momentos del siglo XIX.

Asimismo, una importante innovación ideológica en la América Latina de principios del siglo XIX contribuyó a mantener la paz interestatal. La mayoría de las élites hispanoamericanas aceptaban la idea de que todas ellas formaban parte de una entidad cultural y, quizá, política mayor. Por tanto, sus naciones no debían pelear unas contra otras. Como observó con acierto Miguel Ángel Centeno, no existía “un discurso complejo sobre los odios internacionales”, sino tan sólo la idea de que el país vecino del mío no es mi enemigo.²⁵ La región septentrional de América del Sur se independizó, como la Gran Colombia de Simón Bolívar. Los ejércitos del norte y el sur de Sudamérica convergieron como aliados para poner fin al gobierno colonial en territorios que hoy conocemos como Perú y Bolivia. Como ya mencionamos, América Central consiguió su independencia como una federación. Sin embargo, esas pretensiones ideológicas y los esquemas integradores resultantes fracasaron a lo largo del siglo XIX y principios del XX,²⁶ aunque los hábitos de pensamiento persistieron y, sin duda, se reafirmaron en respuesta al incremento del poderío estadounidense. Un manifiesto que influyó mucho sobre esa idea unificadora latinoamericanista fue el *Ariel* de José Enrique Rodó, que se publicó por vez primera en febrero de 1900, como reacción directa tanto a la victoria de Estados Unidos sobre España, en 1898, como a la alarmante “nordomanía” latinoamericana motivada por el poder e influencia crecientes de la industria y la cultura estadounidenses.²⁷

Dadas las nuevas estructuras para la disuasión de guerras que se construyeron en Centro y Sudamérica durante la segunda década del siglo XX, esos renovados factores ideológicos vinieron a reforzar la paz, al crearse nuevos procedimientos e instituciones interamericanos. Así, como lo revela Manuel Orozco, varias disputas fronterizas y territoriales centroamericanas se dirimieron en el transcurso de los años treinta y principios de los cuaren-

²⁵ En *Blood and Debt* (*op. cit.*), Miguel Ángel Centeno ofrece un excelente análisis de los fundamentos conceptuales de la paz en América del Sur y examina la “mentalidad militar” (pp. 77-84) y el “nacionalismo público” (pp. 84-91). El texto de la cita aparece en la p. 91.

²⁶ Sobre América Central, véase Thomas L. Karnes, *op. cit.*

²⁷ José Enrique Rodó, *Ariel, liberalismo y jacobinismo*, Montevideo, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, 1964.

ta,²⁸ y a finales de los cincuenta se creó el Mercado Común Centroamericano. La frecuencia e intensidad de las guerras interestatales en la región, por motivos fronterizos o territoriales, disminuyeron marcadamente al transcurrir el siglo XX, con la notable excepción de la guerra de 1969 entre El Salvador y Honduras.

Asimismo, otras innovaciones institucionales encaminadas a refrenar los conflictos evolucionaron a escala continental, con lo que se reforzaron las normas para la paz. Tal fue el caso de las iniciativas para mantener la paz, durante los atribulados años del desplome económico y la depresión (1925-1942), entre las guerras mundiales. En aquellos años, había diez disputas activas internacionales en América Central y del Sur, que pudieron haber desembocado en guerras; 35 países actuaron como intermediarios para contener o resolver esos conflictos. El cuadro 1 muestra la actividad mediadora en Sudamérica y Mesoamérica (México, América Central, Caribe español).

CUADRO 1
Actividad mediadora en Sudamérica y Mesoamérica*

<i>Gobiernos intermediarios</i>	<i>Lugar de la disputa</i>		<i>Total</i>
	<i>Sudamérica</i>	<i>Mesoamérica</i>	
Sudamericanos	15	3	18
Mesoamericanos	3	2	5
Estados Unidos	5	2	7
Europeos	5	0	5
Total	28	7	35

* "Mesoamérica" se refiere a México y los países de Centroamérica y el Caribe español.

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

Ya en esta temprana etapa estaba surgiendo un sistema interamericano para la resolución de disputas. Los gobiernos sudamericanos no intercedían únicamente en América del Sur, ni tampoco los gobiernos mesoamericanos eran exceptuados de actuar como intermediarios en América del Sur. Estados Unidos desempeñaba un papel menor a este respecto; tenía una enorme influencia potencial en mesoamérica, pero no actuaba como hegemón, garantizando la paz en esa zona. Con la propagación de la ideología de la solidaridad latinoamericana, que promovía la pacificación, floreció el anhelo y la práctica de que todas las naciones del continente americano colaboraran a refrenar y resolver los conflictos, en cuanto éstos surgieran.

²⁸ Manuel Orozco, "Boundary Disputes in Central America: Past Trends and Present Developments", *Pensamiento Propio*, núm. 14, julio-diciembre de 2001, pp. 99-134.

A finales de los años cuarenta, dichas ideas posibilitaron la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Comité Interamericano para la Paz, encargado de contener y solucionar conflictos. Al término de la Segunda Guerra Mundial, la OEA estaba imbuida por las nociones ideológicas sobre la solidaridad en el continente americano y, con base en el *uti possidetis juris*, demandó enérgicamente la integridad territorial de los estados existentes; estos principios también serían el fundamento para la creación de las Naciones Unidas. Luego de 1945, las naciones de América del Sur, América Central y el Caribe prosiguieron activamente en su papel de intermediarias a todo lo largo del continente;²⁹ la participación de Estados Unidos siguió siendo casi igual, mientras que la actividad mediadora de Europa disminuyó.³⁰ En ocasiones, estas instituciones interamericanas contribuyeron a evitar que se desatara una guerra, pero más importantes aún fueron sus acciones para contener las guerras o disputas militarizadas que ya habían estallado. En la segunda mitad del siglo XX, la OEA fue más eficaz que la Organización para la Unidad Africana, la Liga Árabe y las Naciones Unidas en responder al brote de guerras y otras crisis internacionales, en sus ámbitos respectivos.³¹

Las instituciones y procedimientos relacionados con las iniciativas para la paz incluyen los de la OEA, pero no se limitan a ellos. Por ejemplo, las negociaciones en torno a la guerra y la paz entre Ecuador y Perú dependieron principalmente de la acción mediadora de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. En 1942, estos cuatro gobiernos firmaron como garantes del tratado (el Protocolo de Río) que puso fin a la guerra entre Ecuador y Perú, cuyo artículo 5 obligaba a dichos garantes a seguir fungiendo como tales hasta que la frontera entre ambos países quedara definitivamente demarcada. De esta manera, gracias a la intervención clave de los garantes se evitó, en 1981, que se desatara una larga guerra, y se llegó a un acuerdo perma-

²⁹ Sobre el periodo posterior a 1945, véase Joseph S. Nye, Jr., *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston, Little Brown, 1971, pp. 135-154.

³⁰ El hecho de que la actividad mediadora de Europa disminuyera fue, quizá, saludable. Según Beth Simmons, la posibilidad de cumplir con los fallos arbitrales internacionales era mucho menor teniendo mediadores europeos tales como el Reino Unido, Francia y España. Véase. *Op. cit.*, p. 843.

³¹ Comparaciones a este respecto pueden encontrarse en Joseph S. Nye, *op. cit.*, pp. 170-172; Mark W. Zacher, *International Conflicts and Collective Security, 1946-1977: The United Nations, Organization of American States, Organization of African Unity, and Arab League*, Nueva York, Praeger, 1979, pp. 213-215. La intervención de la ONU en los conflictos en curso no tuvo un efecto positivo ni negativo. Véase Paul F. Diehl, Jennifer Reifschneider y Paul R. Hensel, "United Nations Intervention and Recurring Conflict", *International Organization*, vol. 50, núm. 4, otoño de 1996, pp. 683-700. Sin embargo, en los años noventa, la ONU sí contribuyó eficazmente a resolver las guerras en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

nente entre Ecuador y Perú a finales de los noventa. En efecto, el Protocolo de Río “institucionalizó el papel desempeñado por terceros en la pugna entre Ecuador y Perú”, al requerir un “compromiso multilateral para [lograr] un acuerdo bilateral”.³² Sus funciones concluyeron en mayo de 1999, cuando se colocó el último hito limítrofe.

En cambio, un método de prevención y contención de guerras que a menudo se cita resulta no ser sino un mito. En efecto, Mares examinó si la tendencia al uso de la fuerza en América Latina era producto de la influencia única que ahí ejerció Estados Unidos a lo largo del siglo XX. ¿La hegemonía estadounidense contribuyó a mantener la paz? ¿Los conflictos militarizados se intensificaron cuando faltó vigilancia por parte de Estados Unidos? O, peor aún, ¿Estados Unidos propició el surgimiento de conflictos? La respuesta de Mares a todas estas preguntas es: no.³³

Una comparación de casos recientes corrobora la tesis de que la hegemonía estadounidense es irrelevante para explicar las perspectivas de guerra y de paz en América Latina. En 1969 estalló una guerra entre Honduras y El Salvador, al final del decenio de la Alianza para el Progreso, cuando la influencia de Estados Unidos en Centroamérica estaba en pleno apogeo. Lo mismo ocurrió en 1982, entre Argentina y el Reino Unido, cuando ambos gobiernos se consideraban aliados estrechos de Estados Unidos en la Guerra Fría. Y de nuevo se desató una conflagración en 1995, entre Perú y Ecuador, en un momento en el que no había quien desafiara el poderío de Estados Unidos en todo el mundo. Examinemos el clímax del ejercicio hegemónico por parte de Estados Unidos: América Central en los años ochenta. Como lo ha mostrado Manuel Orozco, el gobierno de Reagan, ferozmente anticomunista, no consiguió persuadir a sus correligionarios ideológicos en Guatemala de que desistieran de su disputa territorial con Belice, cuando este último se independizó del Reino Unido, en 1981. Asimismo, entre 1980 y 1985, una Comisión Mixta (creada en 1980) se propuso dirimir las diferencias fronterizas y territoriales que aún persistían entre Honduras y El Salvador, los aliados centroamericanos más cercanos al gobierno estadounidense, en un momento de intensos conflictos en la región. Sin embargo, la Comisión fracasó.³⁴

Para ilustrar la relevancia de estos argumentos podemos comparar la experiencia de América Latina con la de otra región en donde las guerras interestatales han sido relativamente esporádicas, a saber, el África subsaha-

³² Ronald Bruce St. John, “Ecuador-Peru Endgame”, *Boundary and Security Bulletin*, vol. 6, núm. 4, invierno de 1998-1999, p. 79.

³³ David R. Mares, *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, Nueva York, Columbia University Press, 2001, cap. 3.

³⁴ Manuel Orozco, *op. cit.*

riana independiente, después de 1960. Gracias a ciertas innovaciones institucionales tomadas en parte de América Latina, así como a la mediación internacional, fue posible crear y mantener sistemas autónomos de relaciones continentales internacionales, tanto en América Latina como en África.³⁵

En primer lugar, en los años sesenta, las Naciones Unidas y la Organización para la Unidad Africana, con base a los intereses de los estados africanos, contribuyeron a que África también adoptara esa innovación latinoamericana, el *uti possidetis juris*. De ahí que las fronteras del África subsahariana independiente cambiaran notablemente poco durante los últimos cuarenta años del siglo XX, y esos cambios que hubo pueden interpretarse como expresiones de la continuación de una descolonización pacífica, a saber, la independencia eritrea de Etiopía (el único caso de guerra) y la de Namibia de Sudáfrica, así como la separación de Guinea-Bissau y Cabo Verde. En comparación, el principio *uti possidetis* se violó en mucho mayor grado en América Latina, por las guerras ya mencionadas. Si bien es cierto que en el África posindependiente ha habido muchas guerras, se ha tratado básicamente de guerras civiles, con intervenciones extranjeras; únicamente la fallida guerra de Somalia contra Etiopía, en 1977-1978, tuvo la intención de modificar las fronteras y anexarse territorio. (Es de sorprender que el *uti possidetis* también haya imperado en la sucesión territorial de la antigua Unión Soviética, e incluso en la ex Yugoslavia, a pesar de las varias guerras sangrientas.)

En segundo lugar, los efectos que tuvo la Guerra Fría sobre la paz interestatal en África, hasta 1990, fueron similares a los que ejerció la interposición de la flota británica entre América Latina y el resto de Europa, en la década de 1820. Las potencias no africanas se abstuvieron de iniciar nuevas guerras de conquista territorial y los estados africanos existentes consiguieron disuadir a los vecinos hostiles gracias, en parte, a sus patronos extranjeros.

En conclusión, a lo largo del siglo XIX la probabilidad de incidencia de guerras disminuyó en América Latina como consecuencia de haberse creado un equilibrio de poderes que frenó el estallido de conflictos bélicos. En cuanto a América Central, la frecuencia de las guerras se redujo durante el primer cuarto del siglo XX porque Estados Unidos interrumpió el ciclo de enfrentamientos, aunque el subsistema centroamericano siguió siendo inestable, pues muchas de las desavenencias de fondo quedaron sin resolver.

³⁵ Sobre este tema, algunas fuentes primordiales son Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, Princeton University Press, 2000, pp. 97-109; Robert H. Jackson, "Sub-Saharan Africa", en Robert H. Jackson y Alan James, *op. cit.*, pp. 136-156; y Robert H. Jackson, *op. cit.*, pp. 316-335.

Asimismo, la irrupción de guerras declinó a lo largo de América Latina gracias al relativo aislamiento de la región respecto del sistema mundial. Por último, ciertas innovaciones institucionales —el principio *uti possidetis juris*, la mediación internacional por parte de algunas naciones o subconjuntos de naciones, y la creación de instituciones interamericanas formales—, aunadas a la presencia de una ideología latinoamericanista común, contribuyeron a contener las guerras y las disputas militarizadas durante el segundo cuarto del siglo XX. Estas ideas e instituciones son similares a lo que Mark Zacher ha llamado la “norma de integridad territorial”, que ha caracterizado al mundo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.³⁶ Sin embargo, estos hechos ocurrieron primero en Latinoamérica que en Europa Occidental o que en el sistema internacional, en su conjunto; surgieron y se fortalecieron con anterioridad e independientemente de la democratización de la región, a finales del siglo XX. En efecto, los latinoamericanos fueron pioneros en aquellas ideas e instituciones que han logrado reducir la incidencia de guerras y, también, en elevar las probabilidades de que dos países vecinos no entren en guerra. A este respecto, los latinoamericanos han dictado reglas para el sistema internacional, mismas que han sido bienvenidas. La mayoría de los latinoamericanos anhelan vivir en paz con sus países vecinos.

¿POR QUÉ PERDURARON LAS DISPUTAS TERRITORIALES Y FRONTERIZAS?

Aspectos empíricos

La incidencia de guerras disminuyó, pero las disputas territoriales y fronterizas persisten. ¿Por qué? Algunas de ellas son legado del siglo XIX, pero casi todas aparecieron por vez primera, o expresadas de manera diferente, durante el último tercio del siglo XX. En los estados de las islas caribeñas es donde existe el mayor número de problemas de demarcación, pues aún deben deslindar sus fronteras marítimas. Tanto éstas como la mayoría de las disputas por las delimitaciones marítimas no son meros legados del pasado. Por el contrario, las modificaciones al derecho marítimo internacional, de las que surgió, en 1982, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y con ella, la expansión de 321 kilómetros de las zonas de jurisdicción económica y ambiental, crearon la necesidad de trazar esos límites y provocaron nuevos problemas.

³⁶ Mark W. Zacher, “The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force”, *International Organization*, vol. 55, núm. 2, primavera de 2001, pp. 215-220.

Por otra parte, el desarrollo de nuevas tecnologías para explotar los recursos del mar y del lecho marino hizo aún más relevante y urgente esa nueva necesidad de delimitar las fronteras marítimas.³⁷ Así, las diferencias entre Colombia y Venezuela acerca de los límites en el Golfo de Venezuela quizá ya se habrían resuelto, o no habrían persistido de manera tan virulenta, de no ser por esos hechos. En 1941, estos dos países resolvieron sus diferencias en torno a las fronteras en tierra, pero no se imaginaron, entonces, que décadas más tarde tendrían que ensanchar 321 kilómetros sus demarcaciones marítimas desde las líneas costeras. Por otra parte, no fue sino hasta los años sesenta cuando se descubrió petróleo en el fondo marino del Golfo de Venezuela.³⁸

Asimismo, las disputas territoriales entre Venezuela y Guyana, y entre Guatemala y Belice, son hasta cierto punto nuevas. Se activaron como consecuencia indirecta de la descolonización. Aun cuando Venezuela y Guatemala habían sido incapaces de desafiar el dominio del Reino Unido, no permitieron que prosiguiera la independencia de Guyana, en 1966, y de Belice, en 1981, a menos que sus demandas fueran atendidas. Dado que Venezuela y Guatemala se habían ostentado siempre como adversarios del colonialismo, el hecho de que impidieran la independencia de Guyana y Belice los hizo aparecer como villanos, que se alzaban contra la autodeterminación de los pueblos anglófonos y afroamericanos de los pequeños países.

No obstante, algunas disputas sí datan del siglo XIX y manifiestan los rasgos de encauzamiento político-histórico que son comunes a todos los diferendos fronterizos en el mundo.³⁹ Varios factores explican esa continuidad. Uno es de carácter geográfico. Durante mucho tiempo, los bosques tropicales de América del Sur y Central hicieron físicamente difícil y logísticamente complejo el demarcar las fronteras. La historia del resurgimiento de conflictos, sobre todo entre Ecuador y Perú, se ha debido en parte a la

³⁷ Este argumento coincide con el de Paul Hensel con respecto a la variable "importancia" en el proceso de promover medios pacíficos o no pacíficos para dirimir las disputas territoriales en América Latina. Véase, de él, "Contentious Issues and World Politics", *op. cit.*, pp. 100 y 101.

³⁸ John D. Martz, "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*, vol. 30, núm. 4, invierno de 1988-1989, pp. 117-138 y 139-170, respectivamente.

³⁹ Paul K. Huth ha encontrado que "una historia de disputas territoriales irresueltas y cuyo origen era anterior a la segunda guerra mundial estaba fuertemente correlacionado con una disputa entre los dos países en el periodo posterior a 1950". Sus conclusiones coinciden con los casos latinoamericanos que estaban activos entre 1950 y 1990. *Standing Your Ground*, *op. cit.*, p. 93.

inexactitud de los mapas.⁴⁰ Otro factor es la interrupción de procesos que podrían haber llevado a una solución permanente. Antes mencionamos los efectos que tuvo la ocupación militar de Estados Unidos en Nicaragua, a principios del siglo XX. En ese caso, Estados Unidos no resolvió las cuestiones de Nicaragua ni tampoco otros gobiernos de la región podrían aprovecharse de Nicaragua mientras Estados Unidos lo “protegía”; por ello, los problemas quedaron latentes.

Por otra parte, los procesos para el mantenimiento de la paz también han tenido consecuencias negativas inesperadas.⁴¹ La mediación internacional pudo enfriar algunos conflictos, pero no los resolvió. La paz se mantuvo en una coyuntura particular, postergando la solución de fondo para un futuro indeterminado. Un ejemplo es la disputa entre Argentina y Chile por el Canal de Beagle. En 1971, ambos gobiernos convinieron en someterse al arbitraje de Su Majestad británica. Esta decisión fue útil en su momento, pues los dos gobiernos también eran adversarios políticos e ideológicos: el presidente Salvador Allende, de Chile, encabezaba una coalición de gobierno socialista-comunista, mientras que, en Argentina, el general Alejandro Lanusse dirigía una dictadura militar. Sin embargo, la cuestión resurgió con toda su fuerza cuando el Reino Unido emitió su veredicto, en 1977. El fallo británico agudizó la intensidad de la querrela, haciendo que la atención se centrara en ésta, y en 1978 ambos países, los dos entonces bajo gobierno militar, estuvieron al borde de una guerra.⁴²

Otras técnicas para el manejo de conflictos han tenido efectos similares. Así, la técnica de “congelar” las demandas en una coyuntura particular suele generar efectos contradictorios. Por ejemplo, como lo ha mostrado Francisco Rojas Aravena, en 1855 Argentina y Chile firmaron un tratado de paz, amistad, comercio y navegación que “congeló” las respectivas demandas fronterizas y territoriales.⁴³ Pero, si bien este acuerdo fue útil para refrenar el conflicto a mediados del siglo XIX, también hizo que la esencia de la disputa quedara sin resolver durante décadas. De igual forma, Andrés Ser-

⁴⁰ Sobre la forma como se agravan las disputas debido a la imperfección de los mapas, véase Ronald Bruce St. John, *op. cit.*, pp. 79-85. Un resumen de la historia de esta disputa se encuentra en, de él mismo, “The Ecuador-Peru Dispute: A Reconsideration”, en Pascal O. Girot (comp.), *The Americas*, vol. 4 de *World Boundaries*, Londres, International Boundaries Research Unit, 1994, pp. 113-132.

⁴¹ La investigación de Paul Hensel ha revelado una relación estadísticamente significativa entre los intentos *exitosos* de solución de una disputa territorial en América Latina y una mayor probabilidad de que surja un conflicto militarizado. Véase “Contentious Issues and World Politics”, *op. cit.*, pp. 100 y 101.

⁴² Para un estudio de caso véase David Mares, *Violent Peace*, *op. cit.*, cap. 6.

⁴³ Francisco Rojas Aravena, “Building a Strategic Alliance: The Case of Chile and Argentina”, *Pensamiento Propio*, núm. 14, julio-diciembre de 2001, pp. 61-97.

bin nos recuerda cuando, en 1970, Venezuela y Guyana firmaron el Protocolo del Puerto de España, por el cual acordaron no dar curso a sus respectivas demandas durante los siguientes doce años. Pero, aunque el Protocolo logró calmar las aguas, de manera muy creativa, en 1970, también, como ha señalado Serbin, fraguó una crisis para una docena de años después. En efecto, el conflicto resurgió tan pronto como el Protocolo expiró y a la fecha sigue sin resolverse.⁴⁴

Aspectos analíticos

Las instituciones interamericanas para el mantenimiento de la paz han funcionado con más eficacia que la ONU y otros organismos regionales internacionales. Sin embargo, su propia eficacia genera un riesgo moral. Las normas, procedimientos e instituciones para la paz que se aplican a las relaciones interamericanas producen bienes públicos que podríamos asemejar a pólizas de seguro, pues protegen a todos los estados miembros contra la posibilidad de que se produzca una guerra prolongada, pero con ello también proveen sutiles incentivos para que los estados adopten una conducta temeraria o bravucona, aunque sin desembocar en una conflagración.

El riesgo moral es un elemento esencial de un sistema internacional en el que las guerras son esporádicas y breves, y las disputas militarizadas son frecuentes. Si bien, por una parte, el sistema consigue un objetivo muy loable (hacer que las guerras sean poco frecuentes y breves), mediante ciertas garantías que impiden que haya guerras prolongadas, por otra parte genera incentivos que hacen posible el surgimiento de disputas militarizadas. Así, en ocasiones un Estado militariza su pugna con otro como parte de una estrategia de negociación coercitiva, a sabiendas de que el riesgo de una escalada hasta la guerra es muy bajo, pues otros estados americanos intervendrán. En efecto, dicho Estado que militariza su diferendo con otro confía en que otros gobiernos americanos e instituciones interamericanas detendrán el conflicto antes de que el Estado agredido tome represalias, lo que reduce los costos directos de la inicial. El Estado que toma la iniciativa militarizada reduce sus costos directos porque puede hacerlo sin tener que movilizar demasiados recursos militares, económicos o de otros tipos. Asimismo, el Estado agresor puede mantener sus relaciones normales —económicas y otras no militares—, pues el “incidente fronterizo” será breve y menor; es decir, el agresor también evita los costos de oportunidad en las áreas no militares. Incluso, el agresor a veces puede prever que, con el fin

⁴⁴ Serbin, *op. cit.*

de garantizar la paz, los intermediarios interamericanos harán que el Estado atacado le haga ciertas concesiones. Por tanto, la existencia de un sistema interamericano que es eficaz para contener las guerras permite, en cambio, comportamientos agresivos que se acercan al borde de una guerra y, según sea la actitud que tomen los intermediarios, el sistema puede incluso premiar tales agresiones. Estas estrategias quizá sean particularmente valiosas para los estados que son objetivamente más débiles que aquellos de los que esperan concesiones.

Otro problema de riesgo moral, relacionado con el anterior, explica por qué la intransigencia es un mecanismo que hace perdurar las disputas. En efecto, los estados se niegan a pactar, con la certeza de que el sistema interamericano no les obligará a hacerlo y que los intermediarios evitarán que otros gobiernos por la fuerza les impongan resultados indeseados. En este caso, el riesgo moral no conduce ni a la guerra ni a disputas militarizadas, pero explica por qué algunas de ellas perduran.

El comportamiento de Ecuador frente a Perú, desde que terminó su guerra en 1942, ejemplifica el primer tipo de riesgo moral. El Estado más débil, Ecuador, desafió en repetidas ocasiones al Estado más fuerte, mediante acciones militarizadas en la frontera en discordia.⁴⁵ De igual forma, la Nicaragua de Arnoldo Alemán (1995-2001) ilustra el primer tipo de riesgo moral, cuando este presidente militarizó las disputas fronterizas con todos sus vecinos. Por su parte, las relaciones entre Venezuela y Guyana, y especialmente en algunos momentos, las relaciones entre Guatemala y Belice, ejemplifican el segundo tipo de riesgo moral: los cuatro estados adoptaron estrategias de intransigencia en momentos clave. Por ejemplo, como se muestra en la siguiente sección, en 1993 Belice se rehusó tercamente a adoptar ciertas medidas menores que habrían hecho más probable que Guatemala aceptara su independencia, sin la necesidad de mayores cesiones territoriales por parte de Belice.

La política interna es uno de los motivos para que se adopten esas posturas perpetuadoras de las disputas militarizadas. Estas suelen prolongarse porque existe apoyo político interno para que se siga peleando por el territorio en cuestión —un patrón muy arraigado en todo el mundo.⁴⁶ En consecuencia, los presidentes autorizan ese tipo de acciones con el fin de reafirmar sus antecedentes nacionalistas, ayudar a su partido en una elección

⁴⁵ Para un estudio de caso véase David Mares, *Violent Peace*, *op. cit.*, cap. 7.

⁴⁶ Estos resultados concuerdan con las conclusiones generales de Paul K. Huth en el sentido de que “cuando los dirigentes políticos enfrentan un adversario con el cual existe un largo historial de conflictos, es muy probable que encuentren un fuerte apoyo político interno para que prosigan con las demandas territoriales, mediante una combinación de políticas diplomáticas o militares de confrontación”. *Standing Your Ground*, *op. cit.*, p. 133.

nacional difícil, aplacar a los altos mandos de las fuerzas militarizadas o recuperar el apoyo popular cuando lo han perdido por otras causas. La militarización de las disputas fronterizas puede ser un medio muy redituable para transmitir una imagen de firme compromiso de Estado a escala internacional y también ganar apoyo en casa.

¿LA DEMOCRACIA ES LA SOLUCIÓN?

La democracia tiene muchos méritos, pero no es garantía de paz en América Latina y el Caribe.⁴⁷ Como ha observado David Scott Palmer, Ecuador y Perú pelearon durante una semana, en 1981, y entraron en guerra en 1995, pese a que eran gobernados por presidentes constitucionales, elegidos mediante comicios libres y competidos.⁴⁸ De hecho, los procesos políticos democráticos en ambos países fueron obstáculos para la paz, pues los políticos civiles de ambas naciones se han valido en repetidas ocasiones de las diferencias fronterizas irresueltas para favorecer sus objetivos partidistas particulares. Asimismo, en el curso de los años noventa y principios del presente siglo, ocurrieron disputas militarizadas entre otros gobiernos democráticos de América Latina y el Caribe, como lo muestra la siguiente lista:

- Guatemala y Belice
- Guyana y Surinam
- Venezuela y Guyana
- Venezuela y Trinidad-Tobago
- Venezuela y Colombia
- Nicaragua y Colombia
- Nicaragua y Costa Rica
- Nicaragua y El Salvador
- Nicaragua y Honduras
- Honduras y El Salvador
- Honduras y Guatemala

⁴⁷ Opiniones diversas sobre la tesis de que las democracias difícilmente combaten unas contra otras se encuentran en Michael Doyle, "Liberalism and World Politics", *American Political Science Review*, vol. 80, núm. 4, diciembre de 1986, pp. 1151-1169; Jack S. Levy, "Democratic Politics and War", *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, núm. 4, primavera de 1988, pp. 653-673; David A. Lake, "Powerful Pacifists: Democratic States and War", *American Political Science Review*, vol. 86, núm. 1, marzo de 1992, pp. 24-37; Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, Princeton University Press, 1993; David E. Spiro, "The Insignificance of the Liberal Peace", *International Security*, vol. 19, núm. 2, otoño de 1994, pp. 50-86; y Joanne Gowa, "Democratic States and International Disputes", *International Organization*, vol. 49, núm. 3, verano de 1995, pp. 511-522.

⁴⁸ David Scott Palmer, "Overcoming the Weight of History: 'Getting to Yes' in the Peru-Ecuador Border Dispute", *Diplomacy and Statecraft*, vol. 12, núm. 2, junio de 2001, pp. 29-46.

Esta numerosa relación sugiere que tal vez la política democrática fue la que promovió dichas disputas fronterizas y territoriales. Por ejemplo, Serbin observa que, durante la campaña presidencial de 1982 en Venezuela, el partido que tenía el control de la presidencia aprovechó la expiración del Protocolo del Puerto de España, que había “congelado” la pugna entre Venezuela y Guyana, para refrendar su historial nacionalista. Sin embargo, Serbin también ha mostrado que la mayoría de los gobiernos democráticos venezolanos no recurrieron a esa estrategia en sus relaciones con Guyana y que, cuando este último se democratizó, a principios de los noventa, intentó acercarse a Venezuela. Por tanto, la intensificación de la querrela entre estos dos países a finales de los noventa parece no estar relacionada con sus gobiernos constitucionales.⁴⁹

En cuanto a América Central, como lo señala Orozco, en los años noventa y a partir de entonces la política democrática no tuvo relación alguna con la forma como evolucionaron los conflictos entre Nicaragua y Honduras, Honduras y El Salvador, y Nicaragua y El Salvador.⁵⁰ Consideremos, por ejemplo, la reanudación de la disputa entre Nicaragua y Honduras, en 1999. En 1985, este último negoció un tratado con Colombia para delimitar su jurisdicción marítima y su soberanía sobre las islas, cayos y bancos caribeños. Nicaragua, gobernada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional, se opuso a ello, reclamando cierta área del espacio en cuestión, por lo que el presidente y el Congreso de Honduras tuvieron que dejar pendiente el borrador del tratado con Colombia para aplacar el conflicto con Nicaragua. No obstante, en 1999, bajo el gobierno del Partido Liberal, Nicaragua quiso negociar un tratado con Jamaica sobre el mismo espacio que Honduras reclamaba en parte, por lo que, anticipándose a esto, en noviembre de 1999 el Congreso hondureño ratificó por unanimidad el tratado de 1985 con Colombia. Ocho días después, Nicaragua demandó a Honduras ante la Corte Internacional de Justicia.⁵¹ Tanto Honduras como Nicaragua se comportaron como actores plenamente racionales sin fragmentación interna. Así, la postura internacional de Nicaragua no varió pese a los cambios ocurridos en el partido en el poder y en el régimen político, y de igual manera, en 1985 no hubo desacuerdo entre el Congreso hondureño y el presidente, y en 1999 el Congreso fue unánime, con la anuencia del presidente.

De igual forma, como lo ha mostrado Orozco, los efectos de la política democrática en el manejo territorial entre El Salvador y Honduras,

⁴⁹ Andrés Serbin, *op. cit.*

⁵⁰ Manuel Orozco, *op. cit.*

⁵¹ Martín Pratt, “The Maritime Boundary Dispute between Honduras and Nicaragua in the Caribbean Sea”, *Boundary and Security Bulletin*, vol. 9, núm. 2, verano de 2001, pp. 106-116.

en la década de los noventa, fueron también complejos. En 1969, tras una trifulca durante un partido de fútbol binacional, los dos países entraron en guerra por la frontera disputada y por asuntos migratorios relacionados con ello; fue una de las guerras interestatales más graves en la historia de Latinoamérica. Luego de prolongadas negociaciones y con la mediación de terceras partes, la Corte Internacional de Justicia dictó un fallo, en 1992, concediendo cerca de 80% del territorio en disputa a Honduras. En ese entonces, ambos países tenían sistemas políticos democráticos. Aunque ambos aceptaron el fallo de la Corte, siguió habiendo disputas militarizadas en los años siguientes, pues no se ponían de acuerdo respecto del deslinde del territorio. Los gobiernos, aún democráticos, volvieron a acudir ante la Corte Internacional para que los asesoraran a ese respecto. En 1999, la Corte emitió otro fallo, que ambos gobiernos aceptaron, por lo que empezaron a demarcarse algunos tramos de la frontera, con el apoyo de la OEA; sin embargo, desde entonces no ha dejado de haber disputas militarizadas cada año. Así, la política democrática ha coexistido tanto con el mantenimiento como con el quebrantamiento de la paz.⁵²

En cambio, en el caso de Nicaragua y Costa Rica, la política democrática sí representó un obstáculo para que se resolvieran sus diferencias, pues la oposición política interna en Nicaragua impidió que se establecieran y mantuvieran ciertos acuerdos con Costa Rica. Por otra parte, los conflictos entre esas dos naciones son anteriores a los años noventa: la militarización de la disputa fronteriza formó parte del repertorio de tácticas internacionales que utilizó la dictadura de la familia Somoza, desde principios de los años treinta hasta finales de los setenta.

En cuanto al conflicto entre Guatemala y Belice, como lo señala Orozco, éste resurge cuando en 1993 el presidente constitucional de Guatemala, Ramiro de León Carpio, desconoce la independencia de Belice, que ya había reconocido su antecesor, Jorge Serrano, en 1991.⁵³ (Serrano fue obligado a dimitir luego de que falló su intento golpista contra el Congreso, los tribunales de justicia y los partidos políticos.) El acto de desconocer la independencia de Belice ocurrió en medio del proceso de redemocratización y, cabe suponer, como un recurso para ganar apoyo para el nuevo gobierno. Mientras esos hechos tenían lugar en Guatemala, el 30 de junio de 1993 el partido de oposición belicense, el Democrático Unido, ganó las elecciones nacionales. El nuevo primer ministro, Manuel Esquivel, procedió a suspender el acuerdo que antes había sido esencial para obtener el reconocimiento de la independencia del país por parte de Guatemala, acción con la cual

⁵² Manuel Orozco, *op. cit.*

⁵³ *Ibid.*

Esquivel daba cumplimiento a las promesas hechas durante su campaña. Sin embargo, presionado por los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido, el gobierno de Esquivel tuvo que dar marcha atrás lo suficiente para evitar un conflicto más grave. Lo cierto es que, en 1993, la democratización de Guatemala y la política electoral en Belice exacerbaron la disputa bilateral.⁵⁴ No obstante, en otros momentos los gobiernos democráticos de Belice y Guatemala también han dado algunos pasos para contener y mitigar la disputa bilateral, como fue su acuerdo de febrero de 2003 sobre medidas para generar confianza, del que antes hablamos.

Este análisis comparativo muestra, en primer lugar, que en ciertos casos las prácticas y procedimientos democráticos acentuaron directamente los conflictos bilaterales entre estados debidos a cuestiones fronterizas o territoriales. Las guerras y escaramuzas entre Ecuador y Perú, la elección de 1982 en Venezuela, y los comicios de 1993 en Belice son ejemplos de ello. En segundo lugar, sólo hubo un caso en América Central o la cuenca circuncaribeña en el que la democratización mejoró las perspectivas de solución de una disputa territorial, a saber, la experiencia de Guyana a principios de la década de los noventa. Pero, como veremos, la política democrática sí contribuyó a solucionar finalmente el problema entre Ecuador y Perú, y propició otros acuerdos fronterizos en América del Sur durante los últimos veinte años del siglo XX. Sin embargo, como tercer y más importante punto, el hecho de que existieran prácticas y procedimientos democráticos o un proceso de democratización fue *por lo general* irrelevante con respecto a la forma como evolucionaron las disputas fronterizas y territoriales. El carácter democrático del régimen político no tuvo que ver ni con la contención de las diferencias ni con su exacerbación, lo que coincide con los resultados obtenidos por otros especialistas en el tema de América Latina.⁵⁵

Sin embargo, la política democrática contribuyó a dirimir algunas de las disputas territoriales más difíciles en América del Sur. Tal es el caso de la

⁵⁴ Jorge I. Domínguez, "Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era", en Jorge I. Domínguez (comp.), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1998, p. 23. Para un análisis histórico véase Alma H. Young y Dennis H. Young, "The Impact of the Anglo-Guatemalan Dispute on the Internal Politics of Belize", *Latin American Perspectives*, vol. 15, núm. 2, primavera de 1988, pp. 6-30.

⁵⁵ Paul Hensel, en "Contentious Issues" (*op. cit.*, p. 100), encuentra que, en América Latina, la presencia de la democracia tanto en el país agresor como en el agredido es irrelevante en lo que se refiere a la posibilidad de que surja un conflicto militarizado. Por su parte, Beth Simmons revela que la presencia de la democracia en los países en disputa no está relacionada con la probabilidad de que busquen la mediación de una tercera parte. Tampoco los gobiernos democráticos son más proclives que los no democráticos a cumplir con los resultados del arbitraje. *Op. cit.*, pp. 839 y 840, 843 y 844.

solución final del conflicto entre Ecuador y Perú, en 1998. Como observó Palmer, Ecuador perdió mucho más que Perú, pero aceptó el resultado. El motivo de ello fue que los dirigentes ecuatorianos condujeron una diplomacia interna muy activa para explicar sus políticas, llevaron a cabo amplias consultas y aseguraron la ratificación política antes de firmar el tratado, aunque ese proceso hizo más lentas las negociaciones –dando ejemplo de un proceder que coincide con lo que Beth Simmons ha denominado los “negociadores sofisticados”.⁵⁶ La ratificación del tratado por parte de Ecuador fue particularmente notable, pues su legislatura nacional estaba fragmentada entre muchos partidos políticos y el presidente Jamil Mahuad carecía de una mayoría parlamentaria disciplinada. Pero la pluralidad misma de las fuerzas dio a ese pacto una credibilidad de más largo plazo. Muchos políticos, no sólo el gobierno de Mahuad, se comprometieron con la paz.⁵⁷

Como ha mostrado Francisco Rojas Aravena, las relaciones entre Argentina y Chile durante los años noventa también dejan ver la utilidad de la política democrática para lograr una pacificación definitiva. La democratización y los procedimientos y prácticas inherentes a un régimen democrático *pueden* estar causalmente relacionados con la resolución de una disputa fronteriza o territorial. El tratado de 1984 entre Argentina y Chile sobre la demarcación y territorios colindantes del Canal de Beagle suscitó una fuerte oposición por parte de las fuerzas armadas y otros grupos en Argentina. Por ello, el presidente Raúl Alfonsín decidió someter el tratado a un plebiscito nacional. El apoyo abrumador al tratado que mostró el plebiscito permitió que el gobierno argentino aceptara su pérdida en el Canal de Beagle, por un beneficio de mucho mayor largo plazo y envergadura en términos de seguridad interestatal y de perspectivas de cooperación económica con Chile.⁵⁸

Las negociaciones iniciadas en 1990 entre los presidente Patricio Aylwin, de Chile, y Carlos Menem, de Argentina, para resolver las 24 disputas fronterizas y territoriales pendientes tuvieron lugar poco después de la transición democrática chilena. Ambos presidentes comprendieron que los conflictos internacionales activos podrían dificultar más las relaciones cívico-militares internas. La transición a la democracia apenas empezaba en Chile, y Argentina había sufrido tres insurrecciones militares a mediados y finales de los

⁵⁶ Beth Simmons sostiene que los gobiernos democráticos pueden ser “negociadores sofisticados, es decir, sólo negociarán dentro del rango de acuerdos que saben que podrán ser aceptados por su electorado”. *Op. cit.*, p. 840.

⁵⁷ Este argumento concuerda con lo que plantea Robert Putnam en “Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 43, núm. 3, verano de 1988, pp. 427-460.

⁵⁸ Francisco Rojas Aravena, *op. cit.*

ochenta y una cuarta en 1990.⁵⁹ Por ende, las acciones para alcanzar la paz apuntalarían las perspectivas de una consolidación democrática.

El conflicto más difícil de los 24 existentes fue el relativo a la delimitación de la frontera en los glaciales del cono sur. Ello se debió a que, mientras que la mayoría de ellos podía resolverse por acuerdo e implementación del Ejecutivo, la solución sobre los glaciales requería de la ratificación del Congreso, pues los tratados vigentes no proveían suficientes indicadores para realizar la demarcación. Los congresistas argentinos de todos los partidos políticos que representaban a la Patagonia rechazaron el acuerdo y un número suficiente de otros parlamentarios los apoyaron, obligando así a una renegociación del tratado. Los parlamentarios chilenos representantes de distritos en el sur del país también se opusieron al tratado. Los ejecutivos de ambos países se vieron, entonces, en la necesidad de reelaborarlo. Tenemos aquí un ejemplo interesante de falta previa de “negociadores sofisticados”, como les llama Simmons, aunque dentro de un contexto de diplomacia bilateral altamente elaborada.⁶⁰ Los congresos nacionales de ambos países ratificaron la nueva versión del tratado, como lo señala Rojas Aravena, aunque algunos parlamentarios votaron en contra del acuerdo renegociado.⁶¹ De esta manera, la oposición inicial del Congreso, congruente con las prácticas democráticas, condujo a un resultado superior, a saber, que el arreglo fuera legitimado por el consentimiento de los representantes elegidos por el pueblo ante el Congreso, y no sólo por los mandatarios respectivos. Dado que este tramo fronterizo era el último que Argentina y Chile debían estipular, la ratificación de ambos congresos también sirvió como complemento al aval político general para los pactos fronterizos que los ejecutivos habían realizado previamente. Los procedimientos democráticos dieron más credibilidad a los compromisos para la paz.

Mansfield y Snyder han señalado que “en las etapas iniciales de la democratización, los estados son particularmente susceptibles a verse envueltos en guerras”, pues sucumben muy fácilmente a la política de agitación y competencia nacionalistas.⁶² Esta observación parece más aplicable a la América

⁵⁹ Sobre la agitación cívico-militar en Argentina y Venezuela, países en donde las disputas fronterizas y territoriales han sido problemáticas, véase Deborah Norden, “The Rise of the Lieutenant Colonels: Rebellion in Argentina and Venezuela”, *Latin American Perspectives*, vol. 23, núm. 3, verano de 1996, pp. 74-86.

⁶⁰ Beth Simmons concluye que los gobiernos democráticos sólo negocian aquellos acuerdos que sus electores internos aceptarán. *Op. cit.*, p. 840.

⁶¹ Francisco Rojas Aravena, *op. cit.*

⁶² Edward D. Mansfield y Jack Snyder, “Democratic Transitions, Institutional Strength, and War”, *International Organization*, vol. 56, núm. 2, primavera de 2002, pp. 297-337. La cita aparece en la p. 330.

del Sur anterior a 1990, pero no, por fortuna, a lo que la región ha devenido. Los dirigentes políticos en algunas de las democracias más frágiles de la región fueron capaces de reinventar las perspectivas políticas para la paz y actuar de manera efectiva para lograrla.

La democracia no es una panacea automática o mecánica para todas las disputas interestatales de América Latina y el Caribe. En la mayoría de los casos, el hecho de que exista la democracia o sus prácticas y procedimientos no es algo que influya en la forma como evolucionan las disputas fronterizas y territoriales. Sin embargo, la experiencia entre Argentina y Chile demuestra que, en ciertos casos, los procedimientos de la democracia sí pueden contribuir a dar continuidad y legitimidad a los convenios internacionales.

¿QUÉ DEBE HACERSE?

Cuando las disputas fronterizas y territoriales se mantienen al margen de una ponderación general de los intereses de largo plazo de las naciones, aumentan las probabilidades de que dichos conflictos se prolonguen y, en ocasiones, agraven los problemas en las relaciones bilaterales. De acuerdo con Mares, sería más probable que en América Latina y el Caribe se resolvieran aquéllas si se les viera dentro del contexto de una gran estrategia, es decir, de una política exterior diseñada para identificar cómo ciertas políticas pueden aumentar la capacidad del país para movilizar recursos internos y externos a fin de promover su seguridad y prosperidad.⁶³ Al no existir una gran estrategia, una disputa fronteriza latente puede llegar a infectar las relaciones bilaterales, que de otra manera quizá habrían mejorado.

El caso de Argentina y Chile en los años noventa ejemplifica ese tipo de gran estrategia, caso sobre el cual Rojas Aravena ofrece una descripción muy amplia.⁶⁴ Los presidentes Aylwin y Menem resolvieron no sólo uno o dos diferendos, sino todos los que estaban pendientes, y no abordaron únicamente los asuntos fronterizos o territoriales, sino que se propusieron examinar un número mucho mayor de temas bilaterales y profundizar en ellos —método para la resolución de conflictos que ha mostrado ser muy efectivo en todo el mundo.⁶⁵ Con el fin de hacer prosperar sus intereses comunes,

⁶³ David Mares, "Boundary Disputes in the Western Hemisphere", *op. cit.*

⁶⁴ Francisco Rojas Aravena, *op. cit.*

⁶⁵ Esta idea coincide con la de Paul K. Huth, en el sentido de que los lazos de seguridad suelen aplacar los conflictos debidos a cuestiones territoriales. Véase su artículo "Enduring Rivalries and Territorial Disputes, 1950-1990", *Conflict Management and Peace Science*, vol. 15, núm. 1, 1996, p. 28. El comportamiento de Argentina y Chile puede también interpretarse a la luz de la tesis de que el país provocador y el provocado tienden más a hacerse concesiones cuando

Argentina y Chile establecieron relaciones políticas, militares, diplomáticas y económicas de tipo formal e informal, y también incrementaron decisivamente su comercio e inversión bilaterales. Es decir, los dos gobiernos replantearon sus intereses fundamentales a partir de la fusión de los objetivos de paz y desarrollo. (En 1999, Chile y Perú también sentaron los procedimientos finales para implementar cabalmente los tratados de 1883 y 1929, que pusieron fin a la Guerra del Pacífico, otorgando a Perú ciertas instalaciones en el puerto chileno de Arica, y mejorar las perspectivas de paz a lo largo de las fronteras chilenas.)⁶⁶

Brasil fue el primer país latinoamericano que diseñó una gran estrategia sobre la cual basar una posición internacional. El Barão do Rio Branco, canciller brasileño de principios del siglo XX, elaboró una política que pretendía encarar y, de ser posible, resolver las disputas fronterizas y territoriales del país con sus vecinos. Brasil preparó el primer cuerpo de diplomáticos adiestrados y profesionales. En virtud de los éxitos que obtuvo su política exterior en las primeras décadas del siglo XX, se dio a la tarea de institucionalizar tres objetivos esenciales:

- mantener la paz;

- ampliar considerablemente el territorio brasileño sin recurrir a la fuerza militar ni propiciar la formación de una coalición de vecinos hispanoparlantes (entre 1816 y 1980, Brasil ocupó el vigésimo primer lugar entre los países con mayor número de cambios territoriales y el vigésimo segundo entre los que recurrieron a la guerra para tal efecto, pero se ubicó en el tercer sitio por la extensión de los territorios ganados);⁶⁷ y

- vincular sus políticas para la solución de asuntos fronterizos con sus estrategias de desarrollo económico y social.

Las políticas de Brasil hacia Argentina, durante el último cuarto del siglo XX, son ejemplo de estos objetivos. En efecto, la tensión en las relaciones bilaterales de estos países pudo haber desembocado en una guerra, a finales de los setenta. Sin embargo, en 1979 ambos gobiernos llegaron a un acuerdo con respecto al desarrollo de los recursos hidroeléctricos del sistema fluvial del Paraná. Brasil hizo algunas concesiones para mejorar sus relaciones y las perspectivas de desarrollo, y los años siguientes contribuyeron

comparten vínculos de seguridad. Véase Paul Huth y Todd Allee, "Domestic Political Accountability and the Escalation and Settlement of International Disputes", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, núm. 6, diciembre de 2002, p. 779.

⁶⁶ Ronald Bruce St. John, "Chile, Peru, and the Treaty of 1929: The Final Settlement", *Boundary and Security Bulletin*, vol. 8, núm. 1, primavera de 2000, pp. 91-100.

⁶⁷ Gary Goertz y Paul F. Diehl, *Territorial Changes and International Conflict*, Londres, Routledge, 1992, p. 50.

a resolver las diferencias bilaterales entre ambas naciones, que culminaron en 1991 con el Tratado de Asunción, con el que se creó el Mercado Común del Sur (Mercosur). De esta forma, Brasil, el país con el mayor número de vecinos terrestres del continente americano, inició el siglo XXI con un solo problema fronterizo (con Uruguay), el cual se mantiene en gran medida latente.⁶⁸ Las experiencias de Brasil desde principios del siglo XX y, en forma más general, de los países del cono sur a finales de dicho siglo dan muestra de que una gran estrategia puede servir como instrumento para resolver las disputas fronterizas y territoriales.

Por otra parte, sin embargo, también una gran estrategia puede exacerbar un conflicto. Así, según señala Serbin, el deterioro de las relaciones entre Guyana y Venezuela, a finales de los años noventa, se debió al enfoque “geopolítico” que adoptó el presidente venezolano Hugo Chávez, una gran estrategia en la que se da prioridad a los temas de la soberanía, las fronteras y el territorio, y subordina a ellos los asuntos económicos.⁶⁹

De esta manera, las grandes estrategias en América Latina varían de acuerdo con la prioridad relativa que se otorgue al desarrollo económico y social. Las que se enfocan en el desarrollo a largo plazo del país tienden a propiciar el arreglo pacífico de las disputas fronterizas y territoriales. A finales del siglo XX y principios del XXI, la adopción de este tipo de grandes estrategias en América Latina parecía más probable en los regímenes democráticos, y el registro latinoamericano de éxitos a este respecto fue muy superior al mundial.⁷⁰ Por el contrario, las grandes estrategias centradas en las cuestiones políticas y militares pueden llegar a exacerbar las disputas.

En otras palabras, existen buenas razones para pensar que los objetivos de desarrollo constituyen el elemento más importante para diferenciar entre las disputas fronterizas y territoriales que se resuelven de aquellas que se agravan. Cuando el desarrollo es el interés básico de las élites nacionales, la solución suele darse como resultado de ello, siempre que la idea de desarrollo esté directamente vinculada con la idea de paz. Las élites elaboran una gran estrategia para alcanzar esos objetivos.⁷¹ En estos casos, es posible

⁶⁸ Véase también Mónica Hirst, “Security Policies, Democratization, and Regional Integration in the Southern Cone”, en Jorge I. Domínguez (comp.), *International Security and Democracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1998, pp. 102-118.

⁶⁹ Andrés Serbin, *op. cit.*

⁷⁰ Nuestras tesis coinciden, por lo general, con el “modelo realista modificado” de Paul K. Huth, salvo con respecto de los procesos que aumentan las probabilidades de solución de las disputas territoriales. Su obra no explica bien por qué irrumpe la paz en la mayor parte de América del Sur. Véase Paul K. Huth, *Standing Your Ground*, *op. cit.*, caps. 3 y 7.

⁷¹ Una exposición detallada sobre la utilidad de analizar las coaliciones de élites internas a fin de comprender estos cambios se encuentra en Etel Solingen, *Regional Orders at Century's*

que muchas disputas fronterizas y territoriales se resuelvan en un periodo relativamente corto, como fue el caso de las fronteras de Brasil, a principios del siglo XX, o de Argentina y Chile, en los años noventa. Por el contrario, cuando se da más prioridad a la soberanía y a las cuestiones fronterizas y territoriales, los conflictos en las líneas divisorias se prolongan y, en ocasiones, empeoran.

Estas reflexiones sugieren algunas formas en que podría propiciarse la solución de ciertos casos de conflicto en el continente americano. En primer lugar, sería conveniente que los actores internacionales inclinaran la balanza de las ideas e incentivos hacia el lado del desarrollo. Las instituciones financieras internacionales pueden instar a la reflexión sobre una gran estrategia orientada al desarrollo y procurar que la misma sea implementada.⁷² Los gobiernos, las empresas internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las iglesias y los formadores de opinión internacionales también pueden contribuir a ello. Uno de los resultados de dichos procesos es la transformación ideológica mundial respecto de la función que desempeñan los mercados y la revaloración de la democracia, que tuvieron lugar durante los últimos 50 años del siglo XX. Con el paso del tiempo, es posible que esos mismos procesos ayuden a establecer y consolidar la paz entre los estados de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, podrían asignarse recursos económicos internacionales para premiar las iniciativas de paz exitosas, lo cual quizá evitaría que se suscitaran ciertos problemas de riesgo moral. La renuencia a transar con respecto a una pugna fronteriza o territorial disminuiría si los países vieran que su disposición a pactar les rendirá una ganancia explícita de desarrollo. Más aún, las instituciones financieras internacionales, las fundaciones privadas y los gobiernos deberían financiar investigaciones encaminadas a revelar los costos directos y de oportunidad que genera la continuación de una disputa fronteriza militarizada. Ese tipo de investigación sería particularmente útil para Centroamérica, donde los recursos para ello son muy escasos. Asimismo, la difusión de los resultados serviría para persuadir a las élites de que tal militarización, como se vio en casi todos los gobiernos de esta área durante los años noventa, cuesta más de lo que hace creer el análisis del riesgo moral.

Ahora bien, el solo hecho de reflexionar sobre los aspectos económicos del desarrollo no basta para solucionar las disputas fronterizas y territoria-

Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy, Princeton, Princeton University Press, 1998, pp. 119-164.

⁷² Sebastian Edwards, antiguo economista en jefe para América Latina del Banco Mundial, sostiene que las ideas innovadoras constituyen el recurso básico de las instituciones financieras internacionales. Comunicación personal.

les. El propósito de una gran estrategia es vincular la prioridad del desarrollo económico con la necesidad de dirimir aquéllas. La comunidad internacional podría auxiliar a las naciones centroamericanas a relacionar estas dimensiones de la experiencia de cada país de la subregión con el fin de que se consolidaran las instituciones democráticas, se promoviera el desarrollo económico y mejoraran las perspectivas de paz. Las élites centroamericanas están atentas a las preocupaciones internacionales, lo que hace más factible que pueda funcionar un enfoque internacional concertado. Para que la paz pueda emanar de una gran estrategia es preciso que la ponderación de la posible solución de las disputas fronterizas y territoriales considere explícitamente el objetivo de mejorar las perspectivas de desarrollo.

Ahora bien, el arbitraje y la mediación no son necesariamente positivos. Las relaciones entre Argentina y Chile, desde los años setenta hasta los noventa, muestran cuán diversos pueden ser los resultados. En 1977, el laudo británico casi llevó a ambas naciones a la guerra; la mediación papal a principios de los ochenta sentó las bases para el acuerdo sobre el Canal de Beagle, y la cuestión de la Laguna del Desierto se dirimió en los años noventa gracias al fallo de la Corte Internacional. Asimismo, el papel que desempeñó la Corte Internacional de La Haya en el conflicto entre Honduras y El Salvador ilustra ese rostro de Jano que caracteriza dichos procedimientos. Como ha señalado Orozco, los dos gobiernos aceptaron el dictamen de la Corte, pero a raíz de éste se vio más claramente la prominencia y riesgos que entrañaba la disputa entre ambos, con lo cual se dañaron otros aspectos de la relación bilateral, durante varios años, en tanto que la delimitación definitiva sobre el terreno seguía pendiente.⁷³

Los actores internacionales deben evitar todo intento por arbitrar una disputa fronteriza, a menos que las partes involucradas les pidan que lo hagan. Muchas disputas se mantienen inactivas y no impiden que los países tengan buenas relaciones bilaterales en otras áreas, y también muchos de quienes pelean una frontera son miembros de tratados de libre comercio bilaterales o multilaterales o de un mercado común, como lo ilustran muy bien los casos centroamericanos. En éstos, la atención internacional a menudo arroja demasiada luz sobre una pugna latente, y la activa, agravando con ello las relaciones bilaterales y sin que se logre llegar a una solución sa-

⁷³ Manuel Orozco, *op. cit.* Estas conclusiones con respecto a lo azaroso de estos hechos coincide con las de Paul R. Hensel acerca de las disputas territoriales en Latinoamérica, entre 1816 y 1992. Él encuentra que la probabilidad de que se recurra a un arbitraje internacional obligatorio es independiente de la prominencia de la disputa y de la presencia de una guerra o de una conducta militarizada de bajo nivel. Véase, de este último, "Contentious Issues and World Politics", *op. cit.*, pp. 100 y 101.

tisfactoria. Por el contrario, la mediación internacional a petición de los involucrados puede ser muy efectiva. Como lo ha mostrado David Scott Palmer, la pacificación que siguió a la guerra de 1995 entre Ecuador y Perú no habría podido lograrse sin la participación activa de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, sin los recursos financieros, militares y técnicos –modestos pero esenciales– que brindaron estos gobiernos, sobre todo el estadounidense, y la habilidad y dedicación del embajador de Estados Unidos, Luigi Einaudi.

Si se les invita a intervenir, los actores internacionales deben estar conscientes de los problemas relacionados con el riesgo moral. Las naciones que agreden no deben ser recompensadas, y los estímulos otorgados por tomar iniciativas para la paz, como sería el financiamiento común para el desarrollo económico en la frontera, deberían recibirse de manera conjunta con el país que ha sido atacado. Las ganancias que obtenga el agresor por participar en la negociación de un acuerdo deben ser pocas, preferentemente simbólicas, y entregárselas sólo si acepta llegar a un pacto polifacético para lograr la paz. Eso fue lo que ocurrió en 1998, con el acuerdo entre Ecuador y Perú. El primero, que fue el que inició la guerra en 1995, obtuvo la propiedad de un territorio pequeño, más bien simbólico, dentro de Perú, como parte de un acuerdo de paz definitivo, pero sólo como una propiedad privada del Estado ecuatoriano, no como un derecho soberano obtenido por medio de una conquista.

La estructura de las relaciones interamericanas ha generado una conducta estatal que disuade la guerra entre vecinos y mantiene alejado al continente americano de aquellas conflagraciones que ocurren en otras partes del sistema mundial. Las instituciones, procedimientos e ideologías visibles en las relaciones interamericanas han conseguido que las guerras sean esporádicas y breves; generan medios de solidaridad y reducen en gran medida el peligro de que estallen guerras entre naciones vecinas. Por otra parte, aunque la maquinaria pacificadora del continente americano puede provocar problemas de riesgo moral, no por ello debe ser desmantelada o debilitada. El hecho de que perduren las disputas fronterizas militarizadas es el menor de los males. La maquinaria pacificadora resulta muy útil al continente para evitar guerras, y si se le frenara éstas podrían desatarse. De esta manera, el reto consiste en evitar que ese comportamiento internacional positivo dé lugar a los problemas de riesgo moral.