



---

# PENSAMIENTO PROPIO

---

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES

Conflictos territoriales  
y limítrofes en América Latina y el Caribe  
JORGE I. DOMÍNGUEZ

Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental:  
Análisis de su relación con la estabilidad democrática,  
la integración económica y el bienestar social  
DAVID R. MARES

La construcción de una Alianza Estratégica.  
El caso de Chile y Argentina  
FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Conflictos fronterizos en América Central:  
Tendencias pasadas y sucesos actuales  
MANUEL OROZCO

Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa  
del territorio Esequibo: ¿un paso adelante, dos atrás?  
ANDRÉS SERBIN CON LA COLABORACIÓN DE MANUEL BERROTERÁN

EDICIÓN ESPECIAL CRIES-DIÁLOGO INTERAMERICANO

---

14

---

JULIO-DICIEMBRE 2001 / AÑO 6

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

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de la revista. El Co-

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

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford.

LA COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (CRIES) es una red de centros de investigación en el Gran Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente están afiliados 54 centros, asociaciones, fundaciones e instituciones en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

El Gran Caribe está integrado por todos los países y territorios de Centroamérica, el Caribe, México, Colombia y Venezuela. El sustento de esta concepción grancaribeña reside en la matriz económica y social que tienen en común las sociedades que lo integran, y que se refleja en sus problemas y retos, así como la idea de que la viabilidad de las alternativas de estos tiempos de globalización y de megabloques, demanda la construcción de amplios e incluyentes espacios regionales de concertación y coor-

dinación, que posibiliten una activa y sana inserción de la región en el entorno internacional.

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

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

Para más información sobre las actividades de la Red, favor visitar la página web: [www.cries.org](http://www.cries.org)

---

# PENSAMIENTO PROPIO

---

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

NUEVA EPOCA

---

14

---

JULIO-DICIEMBRE 2001/ AÑO 6



Editoriales CRIES

## Junta Directiva de CRIES

Andrés Serbin - Presidente  
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

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

Judith Wedderburn  
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

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

Silvestre Diaz  
Centro de Investigaciones y Docencia de Países (CIDPA)

Leticia Salomón  
Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

Hernán Yanes  
Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba

## Membresía de CRIES

### Barbados

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

### Belize

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

### Colombia

ECO-FONDO  
Instituto de Estudios Caribeños (IEC - Universidad Nacional de Colombia)  
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales  
(IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)  
Depto. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana  
(PUJ)

### Costa Rica

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)  
Centro de Estudios Demográficos de América Latina (CEDAL)  
Departamento Económico de Investigaciones (DEI)  
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)  
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)  
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas  
(IICE-Universidad de Costa Rica)

### Cuba

Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA)  
Centro de Estudios sobre América (CEA)  
Centro Félix Varela (CFV)  
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana *Avance  
Marinello*  
Centro de Investigaciones de Economía Internacional  
(CIEI-Universidad de La Habana)  
Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS)  
Fundación Antonia Múñiz Jiménez de la Naturaleza y el Hombre

### El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)  
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDEESES)  
Tendencias

### Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)  
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)

### Haití

Centre de Recherche et de Formation Economique et Sociale  
pour le Développement (CRESFED)  
Group Haïtien des Recherches & D'Actions Pédagogiques (GHRAP)

### Honduras

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

### Jamaica

Association of Caribbean Economists (ACE)  
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies  
(SALISES-University of the West Indies)

### México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)  
Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Universidad Autónoma de México)  
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos  
(DEILA - Universidad de Guadalajara)  
Faro de Apoyo Mutuo (FAM)  
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RVALC)

### Nicaragua

Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CICOCA)  
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas  
(CINET - Facultad de Ciencias Económicas UNAN - Managua)  
Instituto para el Desarrollo Sostenible (IDES)  
NITLAPAN - Universidad Centroamericana

### Panamá

Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES)  
Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)  
Centro de Estudios Latinoamericanos *Justo Arana* (CELA)  
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

### Puerto Rico

Casera de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP)  
Proyecto Atlántico - Universidad de Puerto Rico

### República Dominicana

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

### Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIIRD)

### Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)  
Centro de Estudios Integrados del Ambiente  
(CENAMB - Universidad Central de Venezuela)  
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

Director: Andrés Serbin

Coordinador Editorial: R. Diego Ferrayra

Traducción: Judy Butler, Claudia Ferreira

Diseño Gráfico: Sarah Broder / Kathy Sevilla Z. (CEM). Impresión, Imprimatur, ISSN: 1016-9628

### **Consejo Asesor Internacional**

Clara Arenas

Asociación para el Avance de las Ciencias  
Sociales (AVANCSO), Guatemala

Jean Michel Blanquer

Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine  
(IHEAL), Université de la Sorbonne,  
Paris, Francia

Enrique Brito

Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México

Vicror Bulmer-Thomas

Institute of Latin American Studies,  
University of London, UK

Sonia de Camargo

Instituto de Relações Internacionais  
Pontificia Universidade Católica (PUC),  
Rio de Janeiro, Brasil

Alvaro de la Ossa

Fundación Centroamericana por la Integración  
(FCI), Costa Rica

Ruf Diamint

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan

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

Rosario Espinal

Department of Sociology,  
Temple University, USA

Eduardo Gamarra

Latin American and Caribbean Center,  
Florida International University, USA

Norman Girvan

Association of Caribbean States (ACS)

Alfonso Gaitia

Concertación Centroamericana, El Salvador

Xabier Gorostiaga

Presidente Fundador de CRIES

Wolf Grabendorf

Instituto para las Relaciones entre Europa y  
América Latina (IRELA), España

Alfredo Guerra-Borges

Instituto de Investigaciones Económicas,  
Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel

The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández

Revista Temas, Cuba

Richard Hillman

John Fisher College, Rochester, USA

Francine Jacome

Instituto Venezolano de Estudios Sociales y  
Políticos (INVESEP), Venezuela

Woin Karlsson

University of Stockholm, Sweden

David Lewis

Manchester Trade Ltd., USA

Fernando López Alves

Universidad de California, Santa Barbara, USA

Gilbert Merka

Latin American Institute,  
University of New Mexico, USA

Gert Oostindie

Royal Institute of Linguistics and Anthropology,  
The Netherlands

Laverne E. Ragster

University of the Virgin Islands, USA

Socorro Ramirez

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

Carlos Sejo

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Costa Rica

Edelberto Torres Rivas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Guatemala

Judith Wedderburn

Association of Caribbean Economists (ACE),  
Jamaica

Hernán Yanes

Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba

## **SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN PENSAMIENTO PROPIO**

CRIES a través de su revista *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

## **NORMATIVAS DE PENSAMIENTO PROPIO PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES**

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, editorial y ciudad.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación en la revista, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones de la revista como Enfoque, Punto de Vista y Reseña.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por un breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporado en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

Esta publicación se realiza con el generoso aporte de la Fundación Ford

REVISTA PENSAMIENTO PROPIO / CRIES  
Apartado Postal 3516, Managua, Nicaragua  
Teléfonos: (505) 222-5217, 222-5137, 268-2364, Fax: (505) 268-1565  
Correo electrónico: ppropio@cries.org - www.cries.org/ppropio

# Índice

---

MENSAJE DEL DIRECTOR / 1

PRÓLOGO / 3

## INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS

Conflictos territoriales y límites en América Latina y el Caribe / 5

JORGE I. DOMÍNGUEZ

Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental: Análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social / 33

DAVID R. MARES

La construcción de una Alianza Estratégica. El caso de Chile y Argentina / 65

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Conflictos fronterizos en América Central: Tendencias pasadas y sucesos actuales / 105

MANUEL OROZCO

Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Esequibo:

¿un paso adelante, dos atrás? / 145

ANDRÉS SPUEEN CON LA COLABORACIÓN DE MANUEL BERROTERÁN

COLABORADORES / 171

En portada:

Título: *Depredador I*, (fragmento) Nelson Garrido, Venezuela, foto digitalizada.



Apreciados amigos:

Las tensiones y disputas fronterizas entre países de la región han sido reiterados temas de preocupación y de interés, tanto político como académico, en América Latina y el Caribe. Los cambios globales y las transformaciones en el entorno geopolítico hemisférico no han disminuido la importancia de este tema y han tendido, más bien, a reubicarlo en un contexto más complejo y cambiante. En esta perspectiva, el análisis de su relevancia y su capacidad de influir sobre la dinámica regional, tanto en términos generales como en función de situaciones específicas, sigue estando de manifiesto y amerita un seguimiento y un análisis detallado —propósito central de este número de *Pensamiento Propio*.

Por otra parte, en este número de *Pensamiento Propio*, me complace poder introducir, con relación a este tema, dos nuevas modalidades de publicación de la revista que posibilitan tanto una aproximación más amplia y enriquecedora del tema, como una significativa calidad académica en su desarrollo. Por un lado, en este número contamos con un distinguido editor invitado —el Dr. Jorge Domínguez de la Universidad de Harvard—, de reconocida trayectoria en el estudio y análisis de nuestra región, quien nos ha honrado con la organización temática y la introducción del presente número, basado en los trabajos presentados en un seminario realizado en Washington en el transcurso del año pasado. Por otra parte, la publicación de este número ha sido posible gracias a la colaboración con una prestigiosa y reconocida institución en el análisis de las relaciones interamericanas —Diálogo Interamericano—, que patrocinó la organización del seminario y que ha

contribuido a la realización de la presente publicación. De tal manera que este número especial de Pensamiento Propio no sólo persiste en su continua búsqueda del análisis consistente y académicamente sólido de los problemas y temas sociales, económicos y políticos de nuestra región, sino que adicionalmente lo logra gracias al aporte conceptual de un distinguido editor invitado y de una reconocida institución.

Junto con el agradecimiento a Jorge Domínguez, editor invitado de Pensamiento Propio, y a Diálogo Interamericano, organización coeditora del presente número, quiero agradecer, de manera especial, a Manuel Orozco de Diálogo Interamericano y a Diego Ferreyra de CRIES por el esfuerzo conjunto realizado para esta publicación que cuenta, asimismo, con los aportes de destacados analistas estadounidenses y latinoamericanos.

Dejo en manos de nuestro editor invitado la presentación del tema y de los artículos que nos honra publicar en esta ocasión, confiando, como es habitual, que contribuyan a un debate y a un intercambio de ideas enriquecedores no sólo entre investigadores y académicos, sino también entre decisores, representantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios y políticos de nuestra región.

Hasta el próximo número,

Andrés Serbin

La presente publicación representa el resultado de un proyecto de análisis e investigación sobre conflictos y disputas territoriales en América Latina y el Caribe realizado por Diálogo Interamericano. El proyecto surge originalmente de la iniciativa del Embajador Luigi Finaudi, entonces miembro del equipo de Diálogo y hoy actual Secretario Adjunto de la Organización de Estados Americanos, de entender más de cerca las posibilidades de solución a disputas territoriales.

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

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

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

Dos casos de conflictos territoriales sin resolver fueron seleccionados. Uno fue el de los conflictos territoriales que han ocurrido en Centroamérica, analizado por el Dr. Manuel Orozco, director para Centroamérica de Diálogo Interamericano. El otro conflicto territorial fue realizado por el Dr. Andrés Serbin quien presentó el informe sobre el conflicto entre Venezuela y Guyana.

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

Diálogo Interamericano es uno de los centros de análisis sobre América Latina de mayor prestigio en Estados Unidos. Diálogo funciona como un centro de estudio, intercambio y difusión de políticas relativas al hemisferio occidental. Es una institución que convoca a connotados dirigentes públicos y privados de las Américas para generar respuestas conjuntas ante coyunturas y problemas de trascendencia hemisférica. Para ello recibe el apoyo de fundaciones y gobiernos para realizar su trabajo. En ese sentido, este estudio fue financiado por el *United States Institute of Peace*, un centro y fundación que trabaja en estudios para la paz y la solución de conflictos. El apoyo generoso del Instituto hizo posible la realización de los estudios, la conferencia y parte de la presente publicación.

Deseamos expresar nuestro agradecimiento a Kenneth Blazejewski quien participó decididamente en la preparación de estos manuscritos y en su entrega a Pensamiento Propio. También Diego Ferrera, de CRIES en Managua colaboró con mucho entusiasmo en la coordinación de esta publicación.

Jorge Domínguez  
Director  
Weatherhead Center for  
International Affairs  
Harvard University

Manuel Orozco  
Director  
Proyecto Centroamérica  
Diálogo Interamericano



# Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe<sup>1</sup>

Jorge I. Domínguez

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

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

la relativa infrecuencia de guerras, los persistentes conflictos limítrofes y territoriales y de otra índole, que en ocasiones escalan a conflicto militar, y el recurrente empleo de bajos niveles de fuerza para determinar aspectos de sus relaciones bilaterales.<sup>2</sup>

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

Argumentaré que las estructuras de los sistemas internacionales en América del Sur y América Central y sus relaciones con el sistema global, en cierto modo distantes, así como el repertorio de procedimientos e instituciones evidentes en las relaciones interamericanas, explican la infrecuencia y corta duración de las guerras. Existen aún conflictos limítrofes y territoriales. Algunos persisten del pasado remoto; otros surgieron como consecuencia de sucesos relativamente recientes, tales como la revisión del Derecho Internacional del Mar que extiende la jurisdicción marítima hasta doscientas millas y el descubrimiento de nuevos medios para explotar los recursos del mar y del lecho marino. Las instituciones y procedimientos interamericanos y los hábitos de conducta estatal mantienen las guerras infrecuentes y breves, y son, por tanto, muy valiosos. Sin embargo, esas mismas instituciones generan riesgo moral. Los Estados se pueden comportar de modo imprudente para servir objetivos políticos nacionales, seguros de que los agentes internacionales intervendrán para detener la contienda y así evitar daños severos. Los Es-

tados también pueden resistirse tenazmente a hacer compromisos sobre conflictos limítrofes, igualmente seguros de que no se les impondrán resultados indeseables. El análisis pone de relieve la importancia de pensar en las estrategias generales de los gobiernos de América Latina y el Caribe. Cuanto más destacadas son las metas de desarrollo, más probable será que los conflictos limítrofes y territoriales sean disminuidos como subproductos de tales estrategias.

#### LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA DE LOS CONFLICTOS LIMÍTROFES Y TERRITORIALES

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

La relación entre la existencia de conflictos limítrofes y territoriales, por una parte, y la guerra, por la otra, es también en cierto modo elusiva. Estados Unidos ha emprendido los más grandes despliegues de fuerza militar en las Américas en el siglo veinte, incluidas sus ocupaciones militares de varios países vecinos al sur, la intervención en la revolución mexicana a principios del siglo veinte y, más recientemente, la invasión de Panamá en 1989 y la ocupación militar de Haití en 1994. En general, esos eventos no estaban relacionados con asuntos limítrofes o territoriales. El más cruento conflicto entre dos países latinoamericanos en el siglo veinte —la masacre en 1937 de decenas de miles de emigrantes haitianos por las fuerzas de la República Dominicana— tampoco estaba relacionado con asuntos limítrofes. La mayoría de las actuales disputas territoriales, señala también Mares, están inactivas. Desde 1996, sólo cuarenta por ciento de las décadas en conflicto se militarizaron por razones relacionadas con discrepancias limítrofes o territoriales. La exis-

tencia de tales conflictos tampoco explica los relativos niveles del peso de la defensa que cargan los países latinoamericanos y caribeños.

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

Un examen más atento a la evidencia latinoamericana y caribeña —ausencia de conflictos con Estados Unidos— suscita una mayor preocupación. Diez de los dieciséis conflictos que implican solamente a países latinoamericanos y caribeños permanecen activos. Ello da cuenta de todo el funcionamiento militarizado interestatal señalado al principio de este artículo. Todas las disputas interestatales militarizadas entre 1990 y 2001 implican a países latinoamericanos y caribeños con conflictos limítrofes. La existencia de tales conflictos ha sido una condición necesaria, aunque no suficiente, para la militarización de las relaciones entre Estados latinoamericanos y caribeños. Para los países centroamericanos y circuncaribeños los conflictos limítrofes y territoriales plantean riesgos de confrontación militarizada. La frecuencia de las disputas militarizadas entre esos países aumentó durante los años noventa, y permaneció alta al abrirse el siglo veintiuno.

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

vensas; y en 1987 hubo un enfrentamiento naval entre Colombia y Venezuela.

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

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

Esos conflictos entre algunos países latinoamericanos y caribeños también tuvieron cierto impacto en un ámbito más amplio de las relaciones internacionales de las Américas. Los países del Caribe anglófono se han cohesionado en la defensa de la soberanía y la integridad territorial de Belice y Guyana. De cuando en cuando las relaciones han sido tensas entre los países anglófonos y Guatemala y Venezuela. En décadas recientes el Reino Unido se ha visto compelido a retener una relación militar con Belice por más tiempo del que el gobierno del Reino Unido hubiera deseado para proteger la independencia de su antigua colonia. El

Mercado Común Centroamericano colapsó cuando Honduras y El Salvador entraron en guerra en 1969. Los esfuerzos de integración entre los países centroamericanos en la segunda mitad de la década de los noventa y más allá fallaron por la mayor frecuencia y severidad de los conflictos interestatales relativos a los asuntos limítrofes y territoriales.

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

### ¿POR QUÉ TAN Poca GUERRA?

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

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

América Central experimentó conflictos armados más sostenidos aunque de menor intensidad durante el siglo diecinueve, así como varias guerras de gran escala tanto en el siglo diecinueve como en los primeros años del siglo veinte. Estados Unidos ocupó militarmente Nicaragua de 1912 a 1933 (excepto por un interludio en 1925-1927), y así se

interrumpió ese patrón de guerra. Ningún Estado iba a desafiar la Nicaragua ocupada por Estados Unidos, pero la presencia de los norteamericanos introdujo nuevas fuentes de conflicto.<sup>9</sup> La ocupación estadounidense de Nicaragua detuvo las guerras en América Central, pero no resolvió los conflictos subyacentes, varios de los cuales se han prolongado hasta el siglo veintiuno.

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

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

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

concomitantes esquemas integradores fracasaron en prevenir o contener la guerra a todo lo largo del siglo diecinueve y la primera parte del siglo veinte.<sup>13</sup> Sin embargo, los hábitos de pensamiento persistieron y sin duda se fortalecieron en respuesta al auge del poder de los Estados Unidos. Un influyente manifiesto para esta unificadora idea latinoamericanista fue *Ariel*, de José Enrique Rodó, publicado por primera vez en febrero de 1900 en respuesta directa a la victoria de los Estados Unidos sobre España en 1898 y la alarmante “nordomanía” latinoamericana suscitada por el creciente poder e influencia de la industria y la cultura estadounidenses.<sup>14</sup>

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

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

Cuadro 1: Actividad mediadora en regiones de Sudamérica y Mesoamérica

Gobiernos mediadores	Localización de conflicto		Total
	Sudamérica	Mesoamérica	
Sudamericano	15	3	18
Mesoamericano	3	2	5
Estadounidense	6	2	7
Europeo	5	0	5
Total	28	7	35

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

Un sistema interamericano de resolución de conflictos estaba emergiendo. Los gobiernos sudamericanos no sólo mediaron en América del Sur, ni estuvieron excluidos los gobiernos mesoamericanos de los papeles mediadores en Sudamérica. Estados Unidos desempeñó un papel limitado como mediador internacional. Estados Unidos ejerció enorme influencia potencial en Mesoamérica, pero no se comportó como una hegemonía garantizando la paz en esa subregión. Las consecuencias prácticas de la difundida ideología de la solidaridad latinoamericana con su promoción de la paz, fue la evolución de la expectativa y la práctica de que los países de todas las Américas debían comprometerse en la contención y solución de los conflictos dondequiera que éstos emergiesen. Tras la Segunda Guerra Mundial, esas nociones facilitaron la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Comité Interamericano por la Paz, con la tarea de contener y resolver los conflictos. Después de 1945, los países sudamericanos, centroamericanos y caribeños permanecieron plenamente comprometidos como mediadores en la resolución de conflictos en varias locaciones por todo el hemisferio. La participación estadounidense siguió más o menos igual. (El único cambio significativo fue el acusado declive en la actividad mediadora de Europa).<sup>16</sup> Esas instituciones interamericanas desempeñaron a veces un papel en la prevención de la guerra, pero más importante aún, en la contención de las guerras o de las disputas militarizadas una vez que habían estallado.

Los procedimientos e instituciones interesadas en auspiciar la paz incluyen a los de la Organización de Estados Americanos, pero no se limitan a ellos. Por ejemplo, el manejo de la guerra y la paz entre Ecu-

dar y Perú dependía principalmente del papel mediador de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. En 1942, esos cuatro países firmaron como garantes del tratado que puso fin a la guerra entre Ecuador y Perú. Desempeñarían papeles clave en prevenir una guerra más larga en 1981 y en agenciar un arreglo permanente entre Ecuador y Perú a finales de la década de 1990. Varias otras instituciones formales e informales en Sudamérica y Centroamérica contribuyen a que se logre la paz en sus respectivas subregiones.

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

Una comparación de casos recientes apoya la proposición de que la hegemonía norteamericana ha sido irrelevante para explicar las perspectivas de guerra y de paz en América Latina. La guerra estalló en 1969 entre Honduras y El Salvador al final de la década de la Alianza para el Progreso, cuando la influencia de Estados Unidos en Centroamérica estaba en su apogeo. Estalló en 1982 entre Argentina y el Reino Unido cuando los gobiernos de ambos países se consideraban aliados muy cercanos de Estados Unidos en la Guerra Fría. Y estalló otra vez en 1995 entre Perú y Ecuador, en un momento de indisputada poderío mundial de los Estados Unidos. Consideremos el momento cumbre del ejercicio hegemónico de los Estados Unidos: América Central en la década de 1960. Como muestra el artículo de Manuel Orozco, la ferocemente anticomunista administración Reagan no pudo persuadir a sus almas gemelas ideológicas en Guatemala de que dejaran de lado el conflicto territorial con Belice cuando éste se independizó del Reino Unido en 1981. Entre 1980 y 1985, una Comisión Mixta (creada en 1980) trabajó para resolver los conflictos limítrofes y territoriales remanentes entre Honduras y El Salvador, los dos gobiernos centroamericanos más cercanos al gobierno de Estados Unidos; la comisión fracasó.

En resumen, en el pasado siglo diecinueve la probabilidad de guerra declinó en América del Sur como consecuencia de la creación de un equilibrio de poder que sirvió para poner freno a la guerra. La frecuencia de guerra declinó en América Central durante el primer cuarto del

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

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

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

El descubrimiento y desarrollo de nuevas tecnologías para explotar los recursos del mar y del lecho marino dieron urgencia a la nueva necesidad de acotar los límites marítimos. El conflicto marítimo entre Colombia y Venezuela sobre límites en el Golfo de Venezuela se pudo haber resuelto o ciertamente no persistiría en forma virulenta si no se hubieran dado esos avances. En 1941 esos dos países resolvieron sus diferencias de demarcación territorial; no previeron que décadas después necesitarían extender la delimitación marítima a doscientas millas de sus costas. Tampoco se descubrió petróleo en el lecho marino del Golfo de Venezuela sino hasta la década de 1960.<sup>17</sup>

Los conflictos territoriales entre Venezuela y Guayana y Guatemala y Belice también son nuevos hasta cierto punto. Se activaron como

subproducto del proceso de descolonización. Venezuela y Guatemala habían sido incapaces de desafiar con éxito el dominio del Reino Unido, pero no podían dejar que siguiera adelante la independencia en Guyana en 1966, y en Belice en 1981, sin insistir en sus reivindicaciones. Venezuela y Guatemala se consideraban a sí mismos como agentes en la lucha contra el colonialismo. La independencia para Guyana y Belice súbitamente dejó a Venezuela y a Guatemala en el papel de villanos que trataban de prevenir en países pequeños la autodeterminación de los pueblos afroamericanos anglófonos.

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

Más importante aún, el proceso de mantener la paz había tenido inesperadas consecuencias negativas. Muchas instancias de mediación internacional sirvieron para enfriar los conflictos, pero no los resolvieron. En una coyuntura particular, la paz se sostuvo con la postergación del arreglo sustantivo a un futuro indeterminado. Un ejemplo fue el conflicto por el Canal del Beagle entre Argentina y Chile. En 1971, ambos gobiernos acordaron someter su disputa al arbitraje del monarca británico. En ese momento fue una decisión práctica porque, además de la disputa específica, los dos gobiernos eran adversarios políticos e ideológicos. El presidente de Chile, Salvador Allende, encabezaba una coalición de gobierno socialista-comunista, mientras que el general Alejandro Lanusse dirigía una dictadura militar en Argentina. Cuando el Reino Unido publicó sus conclusiones en 1977, el conflicto resurgió con toda su fuerza. El fallo británico resató el problema y llevó a los dos países, ambos bajo regímenes militares en aquel entonces, al borde de la guerra en 1978.<sup>16</sup>

Ciertas técnicas específicas de manejo de conflictos han tenido efectos similares. La técnica del "congelamiento" de las demandas en una coyuntura particular rinde dos efectos contradictorios. Por ejemplo, como señala Francisco Rojas, en 1855 Argentina y Chile firmaron un tratado de paz, amistad, comercio y navegación que "congeló" las respectivas demandas limítrofes y territoriales.<sup>23</sup> Este útil convenio contuvo el conflicto a mediados del siglo diecinueve, pero también aseguró que la disputa sustancial permaneciera sin resolución en las décadas venideras. Andrés Serbin describe en su artículo que Venezuela y Guyana firmaron el Protocolo de Puerto España en 1970, acordando no insistir en las reivindicaciones concernientes a su conflicto por los siguientes doce años. En 1970 este Protocolo creativamente calmó las aguas agitadas, pero, como demuestra Serbin, anunció y programó una crisis para doce años después. Al expirar el Protocolo estalló el conflicto; y permanece sin resolver.

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

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

El riesgo moral está en el núcleo de un sistema internacional que protagoniza infrecuentes guerras breves y frecuentes conflictos militarizados. Al lograr un loable objetivo (hacer que las guerras sean escasas y breves) mediante garantías contra las guerras prolongadas, el sistema genera incentivos que hacen posibles también los conflictos militarizados. Un Estado puede militarizar su conflicto con otro Estado como parte de su estrategia de negociación coercitiva, seguro de que el riesgo de un escalamiento se mantiene bajo porque otros Estados americanos van a intervenir. El Estado que militariza su conflicto espera que otros Estados americanos e instituciones interamericanas detendrán el conflicto antes de que el Estado victimizado pueda tomar represalias, reduciendo así los costos directos de su agresión. El Estado que toma la iniciativa militarizante reduce más sus costos directos porque puede milita-

nizar un conflicto sin tener que movilizar grandes recursos militares económicos o de otra índole.

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

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

El comportamiento de Ecuador hacia Perú desde el fin de su guerra en 1942 ejemplifica el primer problema de riesgo moral. El Estado más débil, Ecuador, repetidamente desafió al Estado más fuerte mediante acciones militarizadas en la frontera disputada.<sup>31</sup> Nicaragua bajo la presidencia de Arnoldo Alemán (1996-2001) también ilustra el primer problema de riesgo moral. Las relaciones entre Venezuela y Guyana, y especialmente entre Guatemala y Belice, en ocasiones ejemplifican el segundo problema de riesgo moral. Como veremos en la siguiente sección, en 1993 Belice se negó obstinadamente a adoptar medidas relativamente modestas que hubieran hecho más probable que Guatemala aceptara su independencia sin grandes cesiones de territorio beliceño.

La política interna es una importante motivación para un comportamiento de disputa militarizada. Los presidentes autorizan tales acciones para actualizar sus credenciales nacionalistas, para ayudar a su partido en una elección nacional difícil, para aplacar a los oficiales de las fuerzas armadas, o para recuperar el apoyo popular cuando lo han per-

dido por otras razones. En otras secciones de este ensayo se presentan oportunos ejemplos empíricos. Para algunos presidentes militarizar los conflictos es un medio redituable de transmitir determinación internacional y ganar apoyo en casa.

### ¿ES LA DEMOCRACIA LA SOLUCIÓN?

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

- Guatemala y Belice
- 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

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

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

En el conflicto Guatemala-Belice, Orozco anota que, en 1993, el presidente de Guatemala, Ramiro de León Carpio, retiró el reconocimiento que en 1991 había dado su predecesor, Jorge Serrano, a la independencia de Belice. Serrano había sido obligado a renunciar a la presidencia tras fracasar su intento de dar un golpe contra el Congreso, las cortes y los partidos políticos. El subsiguiente retiro del reconocimiento a la independencia de Belice tuvo lugar en medio del proceso de redemocratización y supuestamente estuvo relacionado con éste como un modo de ganar apoyo para el nuevo gobierno.

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

En 1993, por lo tanto, la democratización en Guatemala y la política electoral en Belice sin duda exacerbaron el conflicto bilateral Guatemala-Belice.<sup>21</sup> Por otra parte, en varias ocasiones gobiernos democráticos en Belice y Guatemala también habían tomado medidas para contener y distender el conflicto bilateral; sus negociaciones en 2001 parecieron especialmente constructivas.

Este análisis comparativo muestra, primero, que en algunos casos las prácticas y procedimientos democráticos contribuyeron directamente

a intensificar conflictos bilaterales entre Estados por asuntos limítrofes y territoriales. Las elecciones en Venezuela en 1982 y las de Belice en 1993 son ejemplos de ello. Segundo, en sólo un caso en América Central o en el ámbito circuncaribeño, la democratización mejoró las posibilidades de resolver conflictos territoriales, concretamente, la experiencia de Guyana a principios de la década de 1990. Tercero, la existencia de prácticas y procedimientos democráticos casi nunca ha estado relacionada con la evolución de los conflictos limítrofes y territoriales. El inherente carácter democrático del régimen político no estaba causalmente relacionado ni a la contención del conflicto ni a su exacerbación.

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

Las negociaciones iniciadas en 1990 entre el presidente Patricio Aylwin, de Chile, y el presidente Carlos Menem, de Argentina, para resolver los veinticuatro límites territoriales bilaterales pendientes tuvieron lugar poco después de la transición de Chile a la democracia. Ambos presidentes comprendían que los conflictos internacionales activos podían hacer más difíciles las relaciones internas entre civiles y militares. En Chile la transición a la democracia apenas empezaba; Argentina había sufrido cuatro motines militares a mediados y finales de la década de 1980, el último de ellos en 1990.<sup>21</sup> Hacer la paz reforzaría las posibilidades de una consolidación democrática.

El más polémico de los veinticuatro conflictos existentes resultó ser la demarcación de los límites a través de los glaciares del Cono Sur. Mientras que la mayoría de los conflictos podían tratarse mediante acuerdo e implementación ejecutiva, el acuerdo de los glaciares australes requería ratificación del Congreso, porque los tratados vigentes no brin-

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

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

### ¿QUÉ HAY QUE HACER?

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

Es muy probable que los conflictos limítrofes y territoriales en América Latina y el Caribe se puedan resolver, argumenta Mares, como parte de una gran estrategia, esto es, una política exterior diseñada para identificar cómo políticas específicas pueden reforzar la capacidad de un país de movilizar recursos internos y externos a favor de su seguri-

dad y prosperidad. La ausencia de una gran estrategia hace posible que un conflicto limítrofe enconado infecte las relaciones bilaterales que de otro modo se podrían mejorar.

Argentina y Chile en la década de 1990 ejemplificaron esa gran estrategia. Rojas aporta una extensa ilustración en su artículo. Los presidentes Aylwin y Menem no solamente se centraron en arreglar uno o dos de los conflictos pendientes, sino todos ellos. No solamente se centraron en asuntos limítrofes y territoriales, sino que al mismo tiempo procuraron extender y profundizar una gran cantidad de relaciones bilaterales. Para avanzar sus intereses en común, Argentina y Chile construyeron relaciones políticas, militares, diplomáticas, económicas e inter-sociales formales e informales; aumentaron drásticamente el comercio y la inversión bilateral. Los dos gobiernos reconsideraron exhaustivamente sus intereses fundamentales, uniendo la paz y el desarrollo. En 1999, Chile y Perú se abocaron en un desempeño similar, acordando también los procedimientos finales para la plena implementación de los tratados (1883, 1929) que pusieron fin a la Guerra del Pacífico, dando a Perú facilidades en el puerto chileno de Arica y avanzando de ese modo las perspectivas de paz a lo largo de las fronteras de Chile.

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

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

Las políticas de Brasil hacia Argentina durante el último cuarto del siglo veinte ilustran esos rasgos en gran detalle. Las tensas relaciones bilaterales podían haber conducido a la guerra a finales de la década de 1970. En 1979 los dos gobiernos llegaron a un acuerdo sobre el desarrollo de los recursos hidroeléctricos del sistema del río Paraná. Brasil hizo algunas concesiones para mejorar las relaciones y las perspectivas de desarrollo. Los años siguientes ayudaron a resolver uno tras otro los

conflictos bilaterales entre los dos países, culminaron en 1991 en el Tratado de Asunción que estableció el mercado común del sur (MERCOSUR). Brasil —el país con el mayor número de vecinos territoriales en las Américas— comenzó el siglo veintiuno con sólo un conflicto fronterizo bastante inactivo (con Uruguay).<sup>26</sup>

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

Las grandes estrategias en América Latina, pues, varían según la prioridad relativa acordada a asuntos de desarrollo económico y social. Es probable que las grandes estrategias centradas en el desarrollo a largo plazo de un país, promuevan la resolución pacífica de conflictos limítrofes y territoriales. Las grandes estrategias que se centran en asuntos políticos y militares probablemente exacerben tales conflictos.

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

Las instituciones financieras internacionales, las fundaciones privadas y los gobiernos dispuestos a ello deberían financiar estudios que muestren los costos directos, y especialmente los costos de oportunidad

de repetitivos conflictos limítrofes militarizados. Tal investigación internacional puede ser particularmente valiosa en Centroamérica, donde hay poca capacidad de investigación. La diseminación de esa información puede ayudar a persuadir a las élites de que militarizar las disputas, como lo hicieron casi todos los gobiernos de esa subregión en la década de 1990, no es tan barato como pudiera sugerir el análisis de riesgo moral.

También se deberían ofrecer recursos económicos internacionales para recompensar esfuerzos exitosos en pro de la paz. Tales recompensas, además, pueden ayudar a superar uno de los problemas de riesgo moral. La obstinada falta de disposición a transigir sobre un conflicto limítrofe o territorial se puede atenuar si como resultado de una disposición a conciliar se pueden alcanzar logros explícitos en materia de desarrollo.

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

Hay que pensar cuidadosamente las tácticas a emplear para la prevención y la contención de conflictos. Por ejemplo, el arbitraje y la mediación internacional no se deberían considerar automáticamente "cosas buenas". Las relaciones entre Argentina y Chile desde la década de 1970 a la de 1990 ilustran cuán variados pueden ser los resultados de esos procedimientos. El arbitraje británico de 1977 casi llevó a los dos países a la guerra. El arbitraje papal a principios de la década de 1980 sentó las bases para el acuerdo del Canal del Beagle. Y el conflicto de la Laguna del Desierto se resolvió en la década de 1990 gracias a la decisión de una corte internacional. El papel de la Corte Internacional de La Haya en el conflicto entre Honduras y El Salvador ilustra otra duplicidad característica de tales procedimientos. Como señala Orozco, ambos gobiernos aceptaron el fallo de la Corte, pero un efecto de ese fallo

fue agudizar la prominencia y los intereses del conflicto bilateral perjudicando por muchos años otros aspectos de las relaciones bilaterales mientras seguía pendiente la demarcación definitiva del territorio.

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

Cuando se les invita a mediar, los actores internacionales deben estar conscientes de los problemas de riesgo moral. Los países que lanzan ataques no deben ser recompensados. Las recompensas por hacer la paz deben ser recibidas juntamente con el país objeto del ataque, es decir, compartir el financiamiento para el desarrollo económico de la frontera. El beneficio específico que ellos obtengan como parte de la negociación de un acuerdo debe ser poco, preferiblemente simbólico y disponible solamente si acceden a un pleno acuerdo de paz. Es por eso que el acuerdo de 1998 entre Ecuador y Perú fue efectivo. La conducta de Ecuador había provocado la guerra en 1995. En 1998 obtuvo en propiedad un pequeño territorio, más que nada simbólico dentro de Perú como parte de un acuerdo de paz definitiva, pero solamente como propiedad privada del Estado ecuatoriano, no como una cesión soberana obtenida mediante conquista. La razón para llegar hasta el punto de tomar ese paso simbólico es que los soldados ecuatorianos habían combatido con valentía en esa pequeña área.

Finalmente, el reconocimiento de que la maquinaria de pacificación de las Américas genera riesgo moral no significa que esa maquinaria deba desmantelarse o debilitarse. La persistencia de las disputas limítrofes militarizadas es el mal menor. La maquinaria de pacificación

sirve bien a las Américas cuando previene la guerra y cuando detiene aquellas guerras que ya estallaron. La tarea es reducir el riesgo moral que resulta indeseable en tan deseable conducta internacional.

## CONCLUSIONES

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

El factor más importante en el discernimiento de los casos donde se solucionan los conflictos limítrofes y territoriales de aquellos donde se encuentran es la importancia relativa de los objetivos de desarrollo. Donde el desarrollo se vuelve el interés clave de las elites nacionales, es probable que la resolución de los conflictos limítrofes y territoriales llegue como un subproducto, siempre y cuando el pensamiento sobre el desarrollo esté directamente vinculado al pensamiento sobre la paz. Los Estados crean grandes estrategias para cumplir esas metas. En esos casos es probable que se resuelvan muchos conflictos limítrofes y territoriales en un período de tiempo relativamente breve, como en el caso de los límites de Brasil a principios del siglo veinte, o en el caso austral de Sudamérica en la década de 1990. Donde se le ha concedido una mayor prioridad a la soberanía y a los asuntos fronterizos y territoriales que a los objetivos de desarrollo, los conflictos fronterizos se prolongarán y quizá empeoren, como en el área circuncaribeña.

La comunidad internacional tiene la mayor influencia mediante su capacidad de inclinar la balanza de las ideas para hacer más probable la gran estrategia "virtuosa". El registro histórico de las décadas pasadas así como de los años recientes demuestra que se pueden hacer acuerdos

limítrofes y territoriales para el bien general. El desafío para el siglo veintiuno es hacer más probable lo posible.

## NOTAS

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

5. Para una historia de los problemas territoriales de Bolivia, véase Alpio Valencia Vega. *Geopolítica en Bolivia*. (La Paz, Librería Editorial Juventud, 1965), capítulos 17-18. Para un estudio sobre el impacto de la geografía en el desarrollo, véase Banco Interamericano de Desarrollo. *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America, 2000 Report*, (Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2000), capítulo 3 en general, y tabla 3.10 para el impacto adverso de la geografía sobre Bolivia.
6. Andrés Serbin (con la colaboración de Manuel Bersotarán). "Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Essequibo: ¿Un paso adelante. ¿Otro atrás?", en este volumen.
7. Convencionalmente las guerras se definen por un estándar simple: un millar de muertes vinculadas al campo de batalla. En este documento el estándar es de quinientas de tales muertes.
8. Para una formulación clásica, véase Robert N. Burr. "The Balance of Power in Nineteenth Century South America: An Exploratory Essay", *Hispanic American Historical Review* 35 (1955): 57-60. Véase también João Resende-Santos. *Military Emulation in the International System*, (tesis doctoral, Universidad de Harvard, 1997).
9. Sobre los orígenes y el impacto de la intervención de los Estados Unidos en Nicaragua, véase Dana G. Munro. *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, (Princeton: Princeton University Press, 1964).
10. Dexter Perkins. *A History of the Monroe Doctrine*. (Boston: Little, Brown, 1961) en especial el capítulo 2.
11. Para un estudio exhaustivo, véase Herbert Goldhamer. *The Foreign Powers in Latin America*, (Princeton: Princeton University Press, 1972).
12. Las tropas brasileñas participaron en ambas Guerras Mundiales; en la Primera patrullando los mares de la costa noroeste de África, y en la Segunda, el frente italiano. La Fuerza Aérea Mexicana participó en la Segunda Guerra Mundial en el frente del Océano Pacífico, y el Ejército de Colombia participó en la guerra de Corea.
13. Para el caso centroamericano, véase Thomas L. Kames. *The Failure of Union: Central America, 1824-1969*, (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1961).

14. José Enrique Rodó. *Ariel. Liberalismo y Jacobinismo*, (Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, 1964)
15. Manuel Orozco. "Boundary Disputes in Central America: Past Trends and Present Developments", en este volumen
16. Para evidencia del periodo posterior a 1945, véase Joseph S. Nye, Jr. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, (Boston: Little, Brown, 1971), 133-154.
17. David R. Mares, *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, (Nueva York: Columbia University Press, 2001), capítulo 3.
18. John D. Murtz. "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* 36, no. 4 (invierno 1988-89), 117-138 y 139-170, respectivamente.
19. Para un estudio de caso, véase Mares. *Violent Peace*, capítulo 6
20. Francisco Rojas. "La construcción de una alianza estratégica. El caso de Chile y Argentina", en este volumen.
21. Para un estudio de caso, véase Mares. *Violent Peace*, capítulo 7.
22. Para varias perspectivas sobre el argumento de que es improbable que las democracias se combatan entre sí, véase Michael Doyle. "Liberalism and World Politics", *American Political Science Review* 80, no. 4 (diciembre 1986): 1151-1169; Jack S. Levy. "Democratic Politics and War", *Journal of Interdisciplinary History* 18, no. 4 (primavera 1988): 653-673; David A. Lake. "Powerful Pacifists: Democratic States and War", *American Political Science Review* 86, no. 1 (marzo 1992): 24-37; Bruce Russett. *Crucible of the Democratic Peace*, (Princeton: Princeton University Press, 1993); y David E. Spina. "The Insignificance of the Liberal Peace", *International Security* 19, no. 2 (otoño 1994): 50-86; Joanne Gowa. "Democratic States and International Disputes", *International Organization* 49, no. 3 (verano 1995): 511-522.
23. Jorge I. Domínguez. "Security, Peace and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold-War Era" en *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold-War Era*, ed., Jorge I. Domínguez, (Pittsburgh:

- University of Pittsburgh Press, 1998), 23. Para una discusión histórica, véase Alma H. Young y Dennis H. Young, "The Impact of the Anglo-Guatemalan Dispute on the Internal Politics of Belize", *Latin American Perspectives* 15, No. 2 (primavera 1988): 6-30.
24. Para una valoración del descontento cívico militar en Argentina y Venezuela, dos países donde los conflictos limítrofes y territoriales han sido problemáticos, véase Deborah Norden, "The Rise of the Lieutenant Colonels: Rebellion in Argentina and Venezuela", *Latin American Perspectives* 23, no. 3 (verano 1996): 74-86.
25. Para una ponderada valoración general de la política exterior de Brasil en el siglo veinte, véase Sergio Danese, "Liderazgo brasileño?", *Foreign Affairs en español* 1, no. 3 (otoño-invierno 2001): 157-180, y Mónica Hirst, "La política de Brasil hacia las Américas", *Foreign Affairs en español* 1, no. 3 (otoño-invierno 2001): 141-155.
26. Véase también Mónica Hirst, "Security Policies, Democratization and Regional Integration in the Southern Cone", en *International Security and Democracy*, ed. Jorge I. Domínguez (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1995).
27. Sebastian Edwards, antiguo economista principal para América Latina del Banco Mundial, ha argumentado convincentemente que las ideas innovadoras son el recurso clave de las instituciones financieras internacionales.
28. Los cambios más notables han ocurrido en la Sudamérica austral. Véase Andrew Hurrell, "An Emerging Security Community in South America" en *Security Communities*, ed. Emanuel Adler y Michael Barnett (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

## Serie Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica



### Caso Regional

Andrés Serbin  
Carlos Sojo  
Leticia Salomón

172 pág.

### CONTENIDO

- I. Seguridad con Equidad
- II. Gobernabilidad Democrática en Centroamérica: Riesgos y oportunidades
- III. La seguridad ciudadana en Centroamérica: Una visión regional

### Caso de Nicaragua

Dora María Téllez  
Oscar-René Vargas  
Roberto J. Cajina

196 pág.

- I. Entorno económico y social
- II. Marco institucional y político de la gobernabilidad en Nicaragua
- III. Nicaragua: De la seguridad del Estado a la inseguridad ciudadana

### Caso de Costa Rica

Juan Manuel Villasuso  
Jenny Díaz Díaz  
Laura Chinchilla

196 pág.

- I. Coyuntura económica y social
- II. Marco jurídico-institucional de la gobernabilidad democrática: tendencias y perspectivas
- III. Seguridad ciudadana

### Caso de Guatemala

Carmen Rosa de León - Escribano S.  
Miguel Ángel Sabone Aycinena  
Manuel Rivera

124 pág.

### Caso de Panamá

Carlos Correa G.  
Enoch Adames Mayorga  
Raúl Leis

224 pág.

- I. Coyuntura económica y social: Del ajuste a la globalización
- II. Marco jurídico-institucional de la gobernabilidad democrática
- III. Aproximación a la situación de la seguridad ciudadana

### Caso de Honduras

Alcides Hernández  
Mario Posas  
Julieta Castellanos

118 pág.

- I. Contexto económico y social en la época del ajuste estructural
- II. Gobernabilidad democrática y sociedad civil en Honduras
- III. Seguridad ciudadana, sociedad civil y respuesta institucional

### I. Seguridad Ciudadana

- II. Marco institucional y político de la gobernabilidad democrática
- III. Gobernabilidad y desarrollo económico en Guatemala

Editoriales CRIES



Apartado 3516  
Managua, Nicaragua

www.cries.org  
cries@cries.org



## Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental:

Análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social<sup>1</sup>

David R. Mares

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

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

Las fronteras son la esencia misma de lo que hoy se conoce como el "Hemisferio Occidental". Antes de la Conquista, los indígenas no tenían un concepto de Hemisferio Occidental porque para ellos no había Hemisferio Oriental con el cual interactuar. Cuando llegaron los europeos, España y Portugal evitaron una guerra al estilo europeo con sólo hacer que el Santo Padre designara el territorio de cada poder colonial. Francia e Inglaterra establecieron sus fronteras sólo hasta después de una serie de guerras en sus nuevas posesiones e incluso Estados Unidos utilizó la guerra y la amenaza de guerra para determinar sus límites.

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

Aunque en ocasiones la construcción de líneas divisorias ha producido la violencia que buscaba evitar, se debe examinar con cuidado aquel viejo adagio antes de convertir la solución de las disputas fronterizas en una meta predominante de las políticas hemisféricas. En este documento se examinan las disputas fronterizas desde perspectivas políticas, sociales, económicas y militares para determinar qué tan importante pueden ser y qué podría hacerse para llevarlas a una solución pacífica. El análisis empírico sugiere que (1) en todo el hemisferio se utiliza la fuerza militar para comunicar determinación alrededor de los conflictos fronterizos; y (2) los desacuerdos fronterizos como tal no tienen un impacto sistemático en las relaciones políticas, sociales o económicas. En la conclusión se va más allá del análisis empírico de disputas particulares. Sugiero que los esfuerzos regionales para obligar a los Estados a abordar las disputas fronterizas pueden ser contraproducentes y producir más violencia si se ignoran asuntos de "riesgo moral". Basándome en esta y otras investigaciones, también sugiero que la solución de una disputa fronteriza es más probable cuando ésta forma parte de una gran estrategia general de cómo un país puede defender su soberanía y

prosperar. Propongo, además, que la comunidad hemisférica necesita centrarse en cómo el liderazgo político de los Estados en disputa puede proponer un paquete que demuestre al electorado que los costos del desacuerdo superan con creces los costos de la resolución.

#### DISPUTAS FRONTERIZAS: ¿UNA PREGUNTA PARA EL HEMISFERIO?

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

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

Estos conflictos se pueden distinguir o bien por las razones del desacuerdo o por la magnitud del territorio que está en juego. Algunas de las principales razones de los conflictos fronterizos han sido la formación de la nación como tal (incluida la competencia por la autodeterminación), la explotación de recursos, las migraciones a gran escala y sin control de personas que buscan empleo, o las tácticas diversionistas de elites que están bajo asedio doméstico. Para fines analíticos, sin embargo, podría ser más fructífero utilizar esas razones para entender qué sucede en el contexto de un desacuerdo fronterizo, más que para explicar ese contexto como tal. Otros analistas podrían considerar más útil distinguir entre reclamos conflictivos de grandes secciones de territorio y desacuerdos sobre la ubicación exacta de hitos fronterizos. Sin embargo, la distinción puede no ser tan iluminadora como se espera, ya que, en última instancia, el territorio requiere demarcación y lo que un país considera como un asunto de demarcación otro puede verlo como una cuestión territorial.

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

En la tabla 1 se presentan los treinta y cinco miembros de la Organización de Estados Americanos organizados en dos grupos que se distinguen según tengan disputas fronterizas pendientes en el hemisferio. Aunque un número de dependencias de los Estados europeos está en el Mar Caribe, sólo en Sudamérica están enfrascados en conflictos fronterizos (la Guyana Francesa con Surinam, Gran Bretaña con Argentina por las islas del Atlántico Sur, incluidas las Malvinas/Falklands). En la tabla se puede apreciar que en el 2001, más del 70 por ciento (29 de 35) de las naciones independientes en el Hemisferio Occidental siguen teniendo algún tipo de desacuerdo fronterizo. Está claro que la *ocurrencia* de estas disputas es un fenómeno que abarca el hemisferio.

Tabla 1: Participantes en Conflictos limítrofes internacionales Miembros de la Organización de Estados Americanos

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

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

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

Tabla 2: Recientes acuerdos fronterizos en el Hemisferio Occidental

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

\* *Santiago Times*, "Peru Takes Possession of Chilean Port Terminal; Access to Africa Promised Since 1929", 18 de febrero del 2000.

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

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

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

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

Se supone que las disputas entre vecinos limitan las interacciones económicas y que, en particular, hacen que la integración económica sea menos probable. Este razonamiento se basa en la idea de que los desacuerdos fronterizos persisten porque los Estados desconfían el uno del otro y se ven en términos de suma cero: lo que obtiene una de las partes la otra lo pierde. La integración económica produce perdedores de cor-

to plazo, de quienes se espera se conviertan en ganadores en el mediano y largo plazo, al igual que una distribución desigual de los beneficios de una economía en crecimiento. Por lo tanto, se espera que todos ganen en términos absolutos aun si algunos pierden en términos relativos. Por consiguiente, es de esperarse que la desconfianza y las perspectivas de suma cero entre los Estados hagan altamente improbable la cooperación económica.<sup>1</sup>

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

Sin embargo, es preciso tener precaución para no atribuir demasiada causalidad a la existencia de las disputas fronterizas. Ciertamente un importante contribuyente en el colapso de esfuerzos anteriores en busca de la integración económica y el éxito de los planes actuales, es el énfasis proteccionista en las industrias de sustitución de las importaciones de la primera y los aspectos liberalizadores de los últimos. Asimismo, el colapso de los mercados de crédito internacionales después de su dramática expansión a inicios de los años setenta es en parte responsable. Finalmente, es preciso tomar en cuenta los conflictos internos que contribuyeron a polarizar el hemisferio desde 1970 hasta finales de la Guerra Fría en 1989.

La potencial amenaza que constituyen las disputas fronterizas a la estabilidad democrática en una región en la que la democracia avanza de manera lenta y errática, es otra preocupación que plantean los proponentes de la importancia de resolver los conflictos limítrofes. Las fronteras crean preocupaciones nacionalistas y en América Latina las fuerzas armadas y sus aliados civiles han utilizado el nacionalismo para justificar límites en aquellos que disienten de las políticas gubernamentales existentes. Y dado que a los militaristas no sólo se les está sacando de los palacios presidenciales sino que también se está cuestionando su

misma existencia, se puede esperar que busquen razones para justificar su continua importancia para la nación.<sup>5</sup> De ahí que una amenaza externa pueda ser muy útil para mantener una organización con una historia de derrocamiento de la democracia en la región.

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

Una preocupación final que se ha expresado sobre el impacto negativo de los conflictos fronterizos, subraya los costos de oportunidad para el desarrollo humano de gastar dinero, habilidades y tiempo en desavenencias fronterizas cuando toda la región carece de infraestructura social y económica. Está claro que el bajo nivel de desarrollo humano en la región puede elevarse de manera dramática si hubiera mejoras en el agua potable, el saneamiento, la atención en salud, las oportunidades educativas y el capital de inversión en el nivel local.

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

#### CARACTERÍSTICAS DE LAS DISPUTAS FRONTERIZAS CONTEMPORÁNEAS

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

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

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

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

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

en estos casos, realizando “afirmaciones operativas” de su derecho de ir donde les plazca sin consentimiento previo.

Uno de los aspectos interesantes de esas disputas fronterizas, aparte de su ubicuidad en el hemisferio, es que pueden ocurrir entre los aliados más cercanos y las soluciones pueden surgir entre los peores enemigos. Es así como Estados Unidos y Canadá mantienen numerosas disputas fronterizas y ¡Estados Unidos y Cuba negociaron un acuerdo sobre fronteras marítimas en 1977! Aunque para 1997 el tratado entre estos dos últimos países aún no se había firmado, las dos partes continuamente intercambiaron notas diplomáticas para extender el acuerdo hasta su ratificación.<sup>7</sup>

Tabla 3: Conflictos Limítrofes Contemporáneos en el Hemisferio Occidental-  
*Conflictos Activos*

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

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

Tabla 4: Conflictos Limítrofes Contemporáneos en el Hemisferio Occidental-  
*No activos en la actualidad*

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

EE.UU.-Antigua y Barbuda	Decreto de 1982 sobre las aguas territoriales de Antigua y Barbuda que requiere la obtención de un permiso previo para el ingreso de barcos de guerra extranjeros al mar territorial/Estados Unidos condujo "afirmación operativa" 1987.
Estados Unidos-Barbados	Decreto de 1977 sobre las aguas territoriales de Barbados que requiere la obtención de un permiso previo para el tránsito de barcos de guerra por el mar territorial/ EE.UU. condujo "afirmaciones operativas" 1982, 1985, 1987.
Estados Unidos-Brasil	Decreto de Brasil de 1954 que establece la necesidad de un permiso para el paso de más de tres buques de guerra a la vez de la misma bandera por el mar y los puertos territoriales. Legislación de 1970 para regulaciones de seguridad relacionadas con los buques de guerra y otras naves públicas en mar territorial. Declaración de Brasil de 1982 que bajo la Convención del Derecho del Mar, los ejercicios militares extranjeros en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) requieren autorización previa, los Estados ribereños tienen derechos exclusivos para regular la construcción y uso de las instalaciones dentro de la ZEE y en la plataforma continental, y que la prohibición contra la amenaza o el uso de la fuerza aplica a las áreas marítimas bajo jurisdicción del Estado ribereño. La declaración de la Convención del Derecho del Mar de 1988 prohíbe abordar, inspeccionar, o capturar sospechosos y naves bajo sospecha de participar en el tráfico ilícito de estupefacientes sin la autorización del Estado ribereño si la nave está dentro de la ZEE y que los ejercicios militares dentro de la ZEE requieren el consentimiento del Estado ribereño.
Estados Unidos-Canadá	Reclamo canadiense de 1906 de la Bahía de Hudson como aguas históricas. 1967. Reclamos de línea de base recta alrededor de

	<p>Labrador &amp; Terranova. 1969: Reclamos de línea de base recta alrededor de Nueva Escocia, la Isla de Vancouver y las Islas de la Reina Carlota. 1986: Reclamos de línea de base recta alrededor de las Islas del Ártico Canadiense. 1994: Reclamo de jurisdicción pesquera más allá de las 200 millas náuticas. Conflictos por límites marítimos con EE.UU. (Entrada Dixon, Mar de Beaufort, Estrecho de Juan de Fuca, Machias Seal Island).</p>
Estados Unidos-Chile	<p>1985: Reclamo chileno de 350nm de la Isla de Pascua y de la Isla de Sala y Gómez.</p>
Estados Unidos-Colombia	<p>1984: Colombia establece líneas de base rectas/afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1988 y 1996.</p>
Estados Unidos-Costa Rica	<p>Ley costarricense de 1978 que requiere que los barcos pesqueros extranjeros extiendan notificación al transitar en la Zona Económica Exclusiva. 1988: Costa Rica establece líneas de base rectas a lo largo de su costa en el Océano Pacífico. Decreto de 1991 que establece la obtención de un permiso por parte de los barcos pesqueros con bandera extranjera antes de transitar por aguas costarricenses.</p>
Estados Unidos-Cuba	<p>Decreto cubano de 1977 que establece líneas de base rectas/operaciones afirmativas por parte de EE.UU. 1985-1987. Base naval norteamericana en la Bahía de Guantánamo alquilada a EE.UU. Sólo por acuerdo mutuo o por abandono por parte de Estados Unidos, puede terminarse el contrato de arrendo.</p>
EE.UU-Rep. Dominicana	<p>1967: Reclamos de línea de base recta por parte de República Dominicana/afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1987, 1991, 1992.</p>
Estados Unidos-Ecuador	<p>1966: Ecuador reclama 200nm de mar territorial/afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1979, 1980, 1985-1987, 1989-1994.</p>

	<p>1971: Reclamos de línea de base recta por parte de Ecuador. Extensión ecuatorial de 1965 de la plataforma continental hasta la cadena montañosa bajo el mar de Carnegie, incluido el archipiélago de Galápagos</p>
Estados Unidos-El Salvador	<p>1950, 1983: Salvador reclama 200mn como mar territorial/afirmaciones operativas por parte de EE.UU 1979, 1982, 1986-1987.</p>
Estados Unidos-Guyana	<p>1977: Requerimiento guyanés de que los buques de guerra extiendan notificación antes de ingresar a los 12mn de mar territorial/Afirmación operativa por parte de EE.UU, 1988.</p>
Estados Unidos-Granada	<p>1978: Requerimiento de Granada de que los Barcos de guerra extranjeros extiendan notificación antes de ingresar a los 12mn de mar territorial/afirmación operativa por parte de EE.UU, 1988. "Ciertos aspectos" del reclamo de 1978 por 200mn en ZEE.</p>
Estados Unidos-Haití	<p>1972. Reclamos haitianos de línea de base recta/ afirmaciones operativas de EE.UU 1986, 1987, 1991. 1977: Reclamo de Haití por jurisdicción de seguridad en 24mn de zona contigua. 1988: Prohibición de Haití "para ingresar a puertos, aguas territoriales y la ZEE si...se transportan desechos, basura, residuos o cualquier otro material que pueda poner en peligro la salud de la población del país y contaminar el ambiente marino, aéreo y terrestre". Isla Navassa: Haití intentó activar en 1998, EE.UU lo rechazó.</p>
Estados Unidos-México	<p>1968: Decreto mexicano de líneas de base rectas en el Golfo de California. 1986: Reclamo mexicano de la parte norte del Golfo de California como aguas internas.</p>
Estados Unidos-Nicaragua	<p>Decreto de 1979 sometiendo a las leyes internas de Nicaragua y a los acuerdos internacionales a los barcos mercantes que transitan por los 200mn de mar territorial. 1981: Nicaragua requiere previa aprobación para</p>

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

Fuentes: CIA. *The World Factbook 2008*. Department of Defense, Maritime Claims Reference Manual: International Boundary Research Unit.

En la tabla 5 se examina la correlación entre tener una disputa fronteriza y el uso de la fuerza en un conflicto que involucre a un país del hemisferio desde 1990. Comúnmente el uso de la fuerza se clasifica en una escala de cinco puntos, desde el no-uso hasta la amenaza verbal y luego el despliegue de la fuerza —cuyo uso haya resultado en menos de 1,000 muertes relacionadas con el campo de batalla—, hasta el uso que cause más muertes (la definición "técnica" de guerra entre científicos sociales con una orientación cuantitativa). Incluida en el uso de la fuerza está la incantación de los bienes de uno de los disputantes (personas,

barcos pesqueros, plataformas petroleras, etc.) por parte de los agentes autorizados (funcionarios aduaneros, policía, guardia costera, guardia nacional, ejército) de otro disputante si este último respondiera con algún tipo de protesta (diplomática, económica o militar).

En la categoría de despliegue están incluidos los sobrevuelos con aviones militares o la persecución encarnizada al otro lado de la frontera (por ej., las fuerzas venezolanas persiguiendo a la guerrilla colombiana) lo que redundaría en una protesta por parte del país cuyo territorio es penetrado. Por lo tanto, si los agentes oficiales de un país cruzan por accidente la frontera y son escoltados de regreso a su país sin que se dispare un tiro, se detenga a nadie, ni haya protestas oficiales por parte del país cuyo territorio fue invadido (como ha estado ocurriendo cada vez con más frecuencia en la frontera entre Estados Unidos y México<sup>24</sup>) la acción no se cataloga de militarizada. El uso de la fuerza por parte de actores no estatales no está incluido (por ej., los paramilitares colombianos que atacan los poblados panameños).

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

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

La militarización de los conflictos está diseminada de manera bastante pareja en todo el hemisferio, donde desde 1990 América Central y el Caribe experimentaron 35 disputas militarizadas y Sudamérica 25.

Cinco de las disputas que tuvieron lugar en Sudamérica, fueron entre Ecuador y Perú, los que ahora ya resolvieron su disputa fronteriza aunque aún quedan 20 otros incidentes en Sudamérica en los últimos 12 años cuyos orígenes no se han resuelto.

La disposición de recurrir a la fuerza militar no parece estar vinculada a la cantidad de territorio o a la importancia económica de los recursos involucrados. Ciertamente Belice se siente muy amenazado por la magnitud de los reclamos guatemaltecos y la zona pesquera en el Golfo de Fonseca es el escenario de roces periódicos entre embarcaciones hondureñas y nicaragüenses. Venezuela, sin embargo, reclama aproximadamente el 40 por ciento de la Guyana y ahí las probabilidades de guerra son prácticamente nulas. La única guerra que hubo en los años noventa fue por 78 kilómetros cuadrados en un lugar inaccesible de los Andes/ Amazonas en la frontera entre Ecuador y Perú. Hubo una guerra entre Gran Bretaña y Argentina en 1982 por la soberanía de las Islas del Atlántico Sur. Aunque la disputa sigue vigente y los británicos capturaron un barco pesquero argentino en 1996, la posibilidad de un escalonamiento es altamente remota. El tema de si la guardia costarricense puede transitar armada y sin escoltas nicaragüenses por el Río San Juan, no involucra ni territorio ni recursos económicos, sin embargo, el presidente y la asamblea legislativa nicaragüenses han adoptado una postura extremadamente beligerante alrededor del asunto.

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

Tabla 5: Conflictos Interestatales Militarizados, 1990-2001 (febrero)

Año	Díada	Nivel de hostilidad
1990	EE.UU.-Panamá	3
	EE.UU.-Ecuador	3
1991	Honduras/Nicaragua	4
	Perú/Ecuador	3
	EE.UU.-Perú	3
	EE.UU.-República Dominicana	3
	EE.UU.-Haití	3
	EE.UU.-Ecuador	3
1992	EE.UU.-Perú	3
	EE.UU.-República Dominicana	3
	EE.UU.-Ecuador	3
	EE.UU.-Haití	3
1993	EE.UU.-Perú	3
	EE.UU.-Ecuador	3
	EE.UU.-Haití	3
1994	Ecuador-Perú	2
	El Salvador-Honduras	3
	Venezuela/Colombia	3
	Venezuela/Colombia	4
	EE.UU.-Perú	3
	EE.UU.-Ecuador	3
	EE.UU.-Haití	4
1995	Ecuador/Perú	5
	Ecuador/Perú	4
	Colombia/Venezuela	4
	Colombia/Venezuela	2
	Venezuela/Colombia	3
	Nicaragua/Honduras	4
	Nicaragua/Colombia	2
1996	Nicaragua/Honduras	4
	Nicaragua/El Salvador	4
	Honduras/El Salvador	4
	Gran Bretaña/Argentina	4
	EE.UU./Colombia	3
1997	Honduras/Nicaragua	4
	Nicaragua/Costa Rica	3
	Trinidad/Venezuela	4

Conflictos limítrofes en el hemisferio  
Occidental

Año	Diada	Nivel de hostilidad
1997	El Salvador/Honduras	3
	Venezuela/Colombia	4
	Venezuela/Colombia	4
	Belice /Guatemala	4
	Venezuela/Trinidad	4
1998	Ecuador/Perú	3
	Costa Rica/Nicaragua	3
	Nicaragua/Honduras	3
	Honduras/Nicaragua	4
1999	Honduras- Nicaragua	3
	Belice/Guatemala	4
	Belice/Guatemala	4
	Venezuela/Trinidad	4
	Venezuela/Guyana	3
2000	El Salvador-Honduras	4
	Nicaragua-Costa Rica	3
	Nicaragua- Honduras	2
	Venezuela/Colombia	3
	Nicaragua-Honduras	4
	Nicaragua-El Salvador	4
	Guatemala/Belice	4
	Surinam/Guyana	4
2001 (Feb.)	Honduras/Nicaragua	3
	Honduras/El Salvador	3
	Belice/Guatemala	2

Niveles de Hostilidad. 1 = no se usa; 2 = amenaza; 3 = despliegue; 4 = uso < 1.000 muertes relacionadas con el campo de batalla; 5 = guerra. Las "afirmaciones operativas" de EE.UU en la tabla 4 se clasifican a un nivel 3. Fuentes: *Keesing's International Archives*, *ChpNews/Santiago Times*, *NoriSur & EcoCentral*, *Hoy* (Quito, Ecuador), *Latin America Regional Reports: Caribbean & Central America*, Cancillería, Gobierno de Nicaragua, [www.cancilleria.ni](http://www.cancilleria.ni) 16 febrero de 2001, *Associated Press*, *IBRU website* y *La Nación* (San José, Costa Rica); Zeledón, p. 227 en Domínguez, ed., *International Security and Democracy*. DOD, *Maritime Claims Reference Manual*.

¿Sugieren estos conflictos fronterizos y las disputas militarizadas con las que están asociadas que hay una desviación de recursos hacia la defensa? Una respuesta completa requeriría un análisis detallado y com-

parativo de los gastos presupuestarios entre todos los 35 miembros de la OEA, más el gasto francés y británico en defensa en el Hemisferio Occidental. (El gasto británico incluiría el gasto en Belice y en el Atlántico Sur.) En este momento, sin embargo, se puede decir que una relación sistemática parece poco probable. El gasto de defensa de Brasil, el más grande en el hemisferio después de Canadá y Estados Unidos, no está relacionado con su disputa fronteriza con Uruguay. El gasto en defensa de Chile está muy por encima del que probablemente sea necesario para disuadir a Bolivia de su decisión de escalar sus esfuerzos más allá del alegato diplomático. Cabe señalar también que ni Brasil ni Chile están entre los países que aparecen en la tabla 5 con un conflicto militarizado. Por otra parte, está claro que Belice y su garante Gran Bretaña están gastando más en defensa de lo que gastarían si se llegara a una solución fronteriza con Guatemala.

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

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

Dado el enfoque hemisférico en los Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) la tabla 6 mide la "cooperación económica" basándose en si los disputantes tienen una relación comercial institucionalizada, que incluye la existencia de múltiples acuerdos bilaterales sobre artículos específicos y a si el comercio bilateral va en ascenso o en descenso. La variable "estabilidad democrática" se evalúa según la tendencia en una categorización de los países que realiza Freedom House desde 1990; yo clasifiqué a los países como consolidados (cinco años seguidos con un puntaje de 4 o más en la escala de FH), mejorando o empeorando. La mayoría de los países latinoamericanos se clasifican basándose en el in-

dice de bienestar social utilizando las clasificaciones relativas del Banco Mundial y del PNUD en el índice de desarrollo humano comparando 1998 y el 2000. En este conjunto de datos no había países no latinoamericanos, así que se utilizó la edición de 1999 que compara sus índices de 1990 y 1997.

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

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

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

ve, pero en la mayoría de los 29 casos (16), una disputa fronteriza estaba correlacionada con mejoras en los índices de desarrollo humano de ambos disputantes.

Tabla 6: Algunas coordenadas de conflictos fronterizos contemporáneos, Hemisferio Occidental

Díadas	Coop. económica	Camb. Democrático	Bienestar Social
Cuba-Honduras	Ninguna	C no democrática H lento descenso	Aum. en ambos
Guatemala-Belice	Ninguna	B consolidada G lenta mejora	B No dispon.*** G descenso
Guatemala-Honduras	SECA	H lento descenso G lenta mejora	G descenso H aumento
El Salvador-Honduras	SECA	ES mejorando H lento descenso	Aum. en ambos
Honduras-Nicaragua	SECA	H lento descenso N lenta mejora	Aum. en ambos
Nicaragua-Costa Rica	SECA	CR consolidada N lenta mejora	N aumento C descenso
Nicaragua-Colombia	ALC Ven-Co & SECA	N lenta mejora C en descenso	N aumento C descenso
Colombia-Venezuela	A, C bilateral	Descenso en ambos	Desc. en ambos
Venezuela-Guyana	Acuerdos bilaterales	V descenso G consolidada	V descenso G No dispon.***
Venezuela-Trinidad y Tobago	Acuerdos bilaterales	V descenso T&T consolidada	V descenso T&T aumento
Guyana-Surinam	CARICOM	G consolidada S mejorando	Amb. mejorando
Surinam-Guyana francesa	Ninguna	S mejorando Francia consolidada	S No dispon.*** G? No dispon.
Brasil-Uruguay	MERCOSUR	B descenso U consolidado	U aumento B descenso
Argentino-Gran Bretaña	Tradicional otro	A lenta mejora GB consolidada	Aum. en ambos
Chile-Soliva	Soc. MERCOSUR	Ambas cons. dadas	Aum. en ambos
Costa Rica-Colombia	ALC Ven-Co & SECA	CR cons. dada C en descenso	Desc. en ambos

Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental

Díadas	Coop. económica	Estabilidad Democrática	Bienestar Social
EE.UU.-Canadá	ALCAN	Ambos consolidados	Aum. en ambos
EE.UU.-Islas	ICC	Lenta mejoría	F descenso
EE.UU.-Cuba	No	C no democrático	Aum. en ambos
EE.UU.-Argentina	No	Ambos consolidados	Aum. en ambos
EE.UU.-Antigua y Barbuda	ICC	Ambos consolidados	Aum. en ambos*
EE.UU.-Barbados	ICC	Ambos consolidados	Aum. en ambos*
EE.UU.-Brasil	No	Brasil descenso	Brasil descenso
EE.UU.-Chile	No	Ambos consolidados	Aum. en ambos
EE.UU.-Colombia	ATPA	C en deterioro	C descenso
EE.UU.-Costa Rica	ICC	Ambos consolidados	CR descenso
EE.UU.-República Dominicana	ICC	R D mejorando	Aum. ambos**
EE.UU.-Ecuador	ATPA	E descenso	E descenso
EE.UU.-El Salvador	ICC	Ambos consolidados	Aum. en ambos
EE.UU.-Guyana	ICC	Ambos consolidados	G No dispon.***
EE.UU.-Granada	ICC	Ambos consolidados	G No dispon.***
EE.UU.-México	ALCAN	M mejorando	M No dispon.***
EE.UU.-Nicaragua	ICC	N lenta mejoría	Aum. en ambos
EE.UU.-Panamá	CC	P mejorando	P No disp.***
EE.UU.-Perú	ATPA	P descenso	Perú descenso
EE.UU.-San Vicente	ICC	Ambos consolidados	SVG No disp.***
EE.UU.-Uruguay	No	Ambos consolidados	Aum. en ambos
EE.UU.-Venezuela	No	V descenso	V descenso

\* A&Balta, Barbados año 1997 pero no hay datos sobre años anteriores. \*\* 1990-97 comparación. \*\*\* sólo el 1997 disponible, por lo tanto la tendencia no está disponible.  
 SECA: Sistema de Integración Económica Centroamericana; ALC: Área de Libre Comercio; CARICOM: Comunidad Caribeña; ALCAN: Área de Libre Comercio de América del Norte; ICC: Iniciativa para la Cuenca del Caribe (también conocida como Iniciativa para la recuperación económica de la Cuenca del Caribe); ATPA: Iniciativa de comercio con los países andinos.  
 Fuentes: PNUD, *Human Development Report 1999*, New York: Oxford, 1999, Tabla 7; Freedom House, *FI Country Ratings*, [www.freedomhouse.org/ratings/index.html](http://www.freedomhouse.org/ratings/index.html); USTR, *Report to the Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, 1 de octubre de 1999, [www.ustr.gov/regions/western/hemisphere/america/3rdreport.pdf](http://www.ustr.gov/regions/western/hemisphere/america/3rdreport.pdf)

## CONCLUSIONES Y ESPECULACIONES SOBRE LOS CONFLICTOS FRONTERIZOS

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

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

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

Ignorar las posibilidades de "riesgo moral" puede promover posiciones de línea dura, incluso violencia, por las partes más débiles en la disputa con la esperanza de que una comunidad hemisférica interesada pueda aumentar la presión sobre un rival para que llegue a un acuerdo. Aunque el hemisferio está complacido de que Ecuador y Perú hayan resuelto su disputa, no debemos ignorar el hecho de que tomó una pequeña guerra en 1995 y la amenaza de una grande en 1998 para ayudar a convencer a las partes que llegaran a un acuerdo. Al garantizar que la conquista no se reconocería y que la escalada en una costosa y larga guerra sería improbable, la OEA y los cuatro países garantes pueden haber ayudado a convencer a Ecuador a adoptar el comportamiento aventurero que evolucionó hasta llegar a la corta guerra de 1995.<sup>5</sup>

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

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

"Los sistemas de alerta temprana" son notables por su poca confiabilidad. El problema es que existen demasiados puntos de conflicto potencial y demasiados desacuerdos empiezan a ponerse tensos, pero nunca llegan a desarrollarse en el tipo de crisis que convence a los Estados e instituciones internacionales o terceras partes a invertir recursos en la desactivación o solución de la disputa. La cantidad de señales positivas falsas puede producir múltiples problemas por parte de terceras partes que actúan de buena fe. Las instituciones hemisféricas o los individuos pueden involucrarse, alentando a los disputantes a esperar una ayuda importante para resolver el asunto, pero cuando el problema no llega a

escalar, estos agentes externos se retiran y dejan a los disputantes sintiéndose por lo menos abandonados. Esto hace recordar la historia de la disputa de Bolivia con Chile desde los años sesenta. Por otra parte, la atención de la comunidad internacional puede llegar demasiado tarde para evitar serios daños.

Dados los problemas del riesgo moral y de la alerta temprana, tal vez el mejor enfoque para la comunidad hemisférica hoy en día sea el que adoptaron terceras partes en los siglos XIX y XX. La diplomacia privada podría contribuir a desactivar algunas crisis en desarrollo, pero no funcionará a la perfección. Pero, la participación abierta podría funcionar mejor cuando las terceras partes esperan que sean los propios disputantes quienes soliciten mediación o arbitraje. Una vez que las partes hacen esa solicitud, la estructura institucional internacional está bien preparada para responder a una petición de mediación o arbitraje, ya sea en el nivel global (p. ej., la Corte Internacional de Justicia), regional (p. ej., la OEA) o incluso subregional (p. ej., MERCOSUR).

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

Finalmente, dejo a mis lectores con algunas de mis especulaciones sobre los determinantes de la solución exitosa de los conflictos limítrofes, aunque ese es el tema de otros documentos en esta colección. Éstas se basan en un trabajo previo sobre los conflictos entre Chile-Argentina y Ecuador-Perú,<sup>19</sup> así como en una consulta —que reconozco fue general— de los datos que se presentan en este documento.

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

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

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

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

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

Fue así como en la década de los sesenta, Argentina buscó la solución de la disputa con Chile por el Canal del Beagle para desarrollar vínculos económicos. Pero cuando en 1977 se anunció el Laudo y se socavó el principio bioceánico (Chile en el Pacífico, Argentina en el Atlántico) que había constituido la base de los entendimientos bilaterales sobre seguridad desde 1902, los argentinos percibieron que los costos eran mayores que los beneficios. El acuerdo en 1984 fue producto no sólo de la redemocratización en Argentina, sino de la amnesia por parte del gobierno militar chileno a respetar el principio bioceánico. El compromiso de los cuatro países garantes y de las instituciones financieras internacionales de otorgar a los dos países miles de millones de dólares en

ayuda para el desarrollo una vez que se firmara el acuerdo, contribuyó enormemente a la reciente solución de la disputa entre Ecuador y Perú.

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

Este es un corolario que se deduce de los planteamientos sobre la necesidad de tener una gran estrategia. A veces las naciones tienen metas que no se pueden alcanzar o cuyo logro minaría los esfuerzos por lograr metas más importantes. Dado que la política internacional tiene lugar en un contexto de interacción estratégica y los recursos están distribuidos de manera desigual, "soberanía" no puede significar que una nación puede hacer lo que le plazca, sino más bien, que el gobierno nacional tiene la capacidad de decidir qué respuesta es la que mejor sirve a sus intereses, dado ese contexto internacional. El liderazgo conlleva el reconocimiento de esos casos y la formulación de políticas que o bien resuelvan el asunto o lo pospongan para un futuro hasta que llegue el momento en que la nación pueda aceptar lo que una vez consideró como una solución desfavorable.

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

La persona que toma las decisiones relevantes no es un burócrata o simplemente un administrador contratado. En asuntos de política externa, el jefe de gobierno (ya sea presidente, primer ministro o dictador) debe autorizar decisiones que comprometen al gobierno a continuar con el conflicto fronterizo o a resolverlo. La meta de quien toma las decisiones es permanecer en el poder, ya sea de manera individual o como grupo si el período de liderazgo tiene una duración fija (por ej., la elección al cargo de presidente de un miembro del mismo partido).

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

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

Puesto que la política es el arte de lo posible, puesto que los líderes son actores racionales y puesto que se puede esperar que los individuos y los grupos respondan a incentivos apropiados, los conflictos fronterizos no están "destinados" a permanecer como parte del paisaje hemisférico. El reto para la comunidad hemisférica es evitar volverse exageradamente celosa al respecto. Al demostrar una cautelosa disposición a ayudar cuando se le solicita y a trabajar con paciencia para alcanzar "la madurez" para la solución, la comunidad hemisférica puede contribuir mejor a avanzar hacia el día cuando las Américas puedan dedicar toda su atención a la estabilidad política, la prosperidad económica y el bienestar social para todas y todos.

## NOTAS

1. Preparado para el taller "Conflictos Fronterizos en América Latina" Diálogo Interamericano, Washington, D.C., 26 de febrero del 2001. Quisiera agradecer a Kati Suominen por su ayuda con la investigación y a los participantes en el taller, en particular a Jorge I. Domínguez y Luigi Einaudi por sus comentarios. Toda la responsabilidad por las opiniones que aquí se expresan es del autor.
2. Robert Frost, "Mending Wall," *North of Boston*, New York: Holt, 1915.

3. Juan Forero. "Another Bump in a Rocky Road For Colombia and Venezuela", *The New York Times*, jueves 30 de noviembre de 2000, edición vespertina-Final A12
4. Robert Axelrod y Robert O. Keohane. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics* 38, octubre de 1985 pp. 226-254.
5. Véase Monica Hirst. "Security Policies, Democratization, and Regional Integration in the Southern Cone" en Jorge I. Domínguez, ed., *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998, pp. 102-118.
6. Alfred C. Stepan. *The Military in Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1971.
7. *Maritime Claims Reference Manual*, DOD, pp. 2-115.
8. Gregory Alan Gross. "U.S. agents are fired on at border. No one hurt after Mexican soldiers stray into New Mexican desert strip", *The San Diego Union-Tribune*, 16 de marzo del 2000 p. A-1.
9. Véase mi análisis en "Deterrence Bargaining in the Ecuador-Peru Enduring Rivalry: Designing Strategies Around Military Weakness", *Security Studies* 6(2), Invierno de 1996/1997 pp. 91-123.
10. "Exploring the Impact of Economic Cooperation on Political and Security Relations between Argentina and Chile", informe comisionado por Henry L. Stimson Center on Economic Cooperation and Political and Security Relations, 2000, "Political-Military Coordination in the Conflict Resolution Process: The Challenge for Ecuador" in Gabriel Marcella and Richard Downes, eds., *Security Cooperation in the Western Hemisphere: Resolving the Ecuador-Peru Conflict* North-South Center Press, University of Miami, 1999.
11. Por mucho tiempo se presumió que la política externa tuvo poco impacto en las elecciones presidenciales en Estados Unidos, pero estudios recientes están cuestionando esto. John H. Aldrich, John L. Sullivan, and Eugene Brogida. "Foreign Affairs and Issue Voting: Do Presidential Candidates 'Waltz Before a Blind Audience'?", *American Political Science Review*, 83-1, marzo de 1989, pp. 123-142. En Charles P. Kurt, *Cromwell and the New Model Foreign Policy: England's Policy*

*Toward France, 1549-1658* (Berkeley: University of California Press, 1975), se presenta un caso histórico

12. Caesar D. Sereseres. "The Interplay of Internal War and Democratization in Guatemala since 1982" in David R. Mares, ed. *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia and Central Europe*, (Boulder: Westview, 1998), pp. 206-222. Poco después, sin embargo, Serrano excedió sus límites. Cuando intentó suspender la Constitución y gobernar por decreto de excepción, los militares optaron por apoyar la Constitución y Serrano cayó del poder.



# La construcción de una Alianza Estratégica.

El caso de Chile y Argentina<sup>1</sup>

Francisco Rojas Aravena

## INTRODUCCIÓN

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

En la década de los noventa, Chile y Argentina se transformaron en un ejemplo de cooperación institucionalizada y de resolución de problemas sustantivos en la vinculación bilateral. Chile y Argentina

lograron romper con un patrón de conductas fundado en la conflictividad derivada de reivindicaciones en el eje soberano territorial, para pasar al desarrollo de amplias políticas de cooperación y complementación en variados terrenos, incluida la defensa y la seguridad internacional.

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

## BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### *Una mirada desde la Independencia. Enfatizando la cooperación*

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

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

Argentina y Chile impulsaron una política de control y ocupamiento del espacio territorial de sus respectivos Estados. En forma consecuente aparecieron distintas visiones e interpretaciones sobre la de-

limitación de los respectivos territorios. Por ello suscribieron un convenio tendiente a resolver las disputas. En 1855 congelaron sus respectivas pretensiones y suscribieron un Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación. Este Tratado estableció un principio rector en las relaciones bilaterales: discutir pacífica y amigablemente las diferencias, "sin recurrir jamás a medidas violentas y en caso de no arribar a un arreglo, someter la decisión al arbitraje de una nación amiga". Este tratado a su vez se fundó en uno anterior, suscrito el 20 de noviembre de 1826, en el cual se afirmó la amistad perpetua y la buena inteligencia por la identidad de principios, así como por la comunidad de intereses que fue establecida. Esto es lo que permitió garantizar la independencia de los distintos Estados.

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

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

En la década de los sesenta, el gobierno de Eduardo Frei Montalva y los de Arturo Illia y Juan Carlos Onganía, operacionalizaron las fórmulas de arbitraje establecidas en 1902, para solucionar las diferencias en la zona del Beagle. En plena Guerra Fría y en medio de las disputas ideológicas, los presidentes Salvador Allende y Alejandro Lanuse, hicieron efectiva una política de ausencia de fronteras ideológicas y de búsqueda de acuerdos prácticos para resolver las diferencias e incrementar el entendimiento bilateral. El diálogo político-militar establecido por los generales Pinochet y Videla, generó un espacio para la Media-

ción de Su Santidad el Papa Juan Pablo II y la solución de la crisis del Beagle. Los acuerdos Papales de 1984, alcanzados a través del paciente trabajo del Cardenal Antonio Samoré, marcaron un hito en la relación.

### *Argentina-Chile en la década de los noventa: Cambiando el rumbo*

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

Ese mismo año, 1991, ambos países suscribieron en la Conferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Santiago, el "Compromiso Democrático" que asumió el hemisferio. En este mismo compromiso se establece la obligación de contribuir en el ámbito hemisférico al análisis de los temas de seguridad internacional.<sup>2</sup> Ambos países suscribieron la Declaración de Mendoza sobre Armas de Destrucción Masiva y el Tratado de No-Proliferación Nuclear. Concordaron posiciones para la reunión de especialistas sobre medidas de confianza mutua, celebrada en Buenos Aires en marzo de 1994. Sus posiciones fueron coincidentes en aspectos sustantivos en la Cumbre de las Américas de Miami. En el marco de la Conferencia Regional de la OEA sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, de noviembre de 1995, se creó el Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino. En la reunión de Ministros de Defensa de Bariloche de 1996, las coincidencias en diversas áreas fueron importantes.

En la II Conferencia Regional de la OEA sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, celebrada en San Salvador en 1998, ambos países sostuvieron posiciones similares, las que se expresaron en sus re-

comendaciones y en acuerdos sustantivos. La Cumbre de Santiago de 1998, mostró el nivel de coincidencia entre ambos países. Este conjunto de acuerdos y posiciones concordantes se evidenció en la suscripción de la Declaración del MERCOSUR como Zona de Paz, en junio de 1998.

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

Al iniciarse el siglo XXI, y como producto de los encuentros entre las máximas autoridades de las naciones y, en especial, el primer encuentro de los presidentes Fernando de la Rúa y Ricardo Lagos, establecieron un nuevo tipo de relación, definida como de *alianza estratégica*.

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

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

#### *Racionalidad en las decisiones aun en momentos de crisis*

A lo largo de casi dos siglos de relacionamiento como Estados independientes, pese a la existencia de problemas y tensiones de gran envergadura, nunca se han suspendido las relaciones diplomáticas. Aun en momentos de grave tensión que colocaron a ambos países al borde del en-

enfrentamiento armado, terminó predominando la racionalidad. Se buscó una solución que evitara el enfrentamiento. En la tercera frontera interestatal más larga del planeta, no ha habido guerra.

El peso de la historia favorece la racionalidad.<sup>4</sup> Al ubicar la solución pacífica de las controversias como mecanismo que prima a la hora de las decisiones, se ha visto reforzado a lo largo de la historia, luego de superar tensiones y crisis. A partir del nuevo tipo de relación, el foco en la mirada histórica bilateral se ha puesto en los aspectos cooperativos.<sup>5</sup> Aún queda mucho por avanzar en este sentido, aprendiendo de los procesos de cooperación que establecieron las diversas generaciones de líderes. Recuperar el sentido de concertación estratégica de los padres de la independencia, densifica la mirada histórica y la proyecta al futuro. En este sentido, el presidente Lagos, señaló en su discurso ante el Congreso argentino "sepultadas ahora las diferencias territoriales, es hora de volver a nuestras raíces, al camino común del siglo XIX, porque ahora también nos comenzamos a adentrar en un nuevo mandato, que así como el siglo XIX —difícil y complejo— en el pasado no conocíamos".<sup>6</sup>

#### Valores compartidos

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

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

Luego de superar las diferencias territoriales, y en el nuevo marco internacional generado por la posguerra fría, ambos países reafirmaron valores compartidos en torno a la democracia, los derechos humanos, como una cuestión esencial. Es así como, en la Cumbre Presidencial del año 1997, "los Jefes de Estado enfatizaron su convicción de que

las relaciones bilaterales en el campo de la seguridad internacional deben estar presididas por una concepción construida sobre el principio de la cooperación internacional, la consolidación de la democracia y el pleno respeto de los derechos humanos".<sup>7</sup>

En un sentido similar, se destaca también la voluntad conjunta de ambas naciones de contribuir y reafirmar los principios y propósitos de la democracia representativa, el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, el progreso social y la protección del medio ambiente como elementos constituyentes fundamentales del afianzamiento de la paz y la seguridad en la región. Así lo manifestaron, junto con los otros mandatarios del MERCOSUR y los países asociados, al acordar la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile, como Zona de Paz.<sup>8</sup> La cláusula democrática del MERCOSUR ha sido fundamental en focalizar un valor compartido.<sup>9</sup>

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

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

#### Superación de las diferencias territoriales

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

Este Tratado estableció la neutralidad a perpetuidad del Estrecho de Magallanes, con el fin de asegurar la libre navegación. El proceso de demarcación comenzó de inmediato. Fue necesario un Protocolo aclaratorio (1893) sobre los principios de la demarcación para continuar avanzando. Se produjeron *impasses* por lo cual ambos gobiernos,

en 1896, acuerdan elevar las diferencias al gobierno de Su Majestad Británica. Esto se hizo efectivo dos años más tarde en 1898. El fallo fue dictado, en 1900, por Eduardo VII. Fue la voluntad política y el diálogo directo —por medio del telégrafo o en encuentros personales— de los presidentes Federico Errázuriz Echaurren de Chile y Julio Roca de Argentina, los que permitieron resolver de manera sustancial las interpretaciones sobre los acuerdos limítrofes y el rol de Chile en el Pacífico y de Argentina en el Atlántico. No obstante, las diferencias reaparecieron y las percepciones de intromisión mutuas encendían discursos belicosos. Ambos gobiernos parecían encaminarse a una colisión que logró ser resuelta a través de los Pactos de Mayo.

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

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

Este Tratado marca un hito fundamental en la relación de ambos países y posibilita la aplicación de mecanismos institucionales para la resolución de los problemas que puedan presentarse. El marco institucional refinado operado entre Chile y Argentina desde el siglo XIX, perfeccionándolo. No obstante, es fundamental reafirmar que será la voluntad política de los gobiernos y sus actores la que evitará el tensionar la relación más allá de los procedimientos establecidos. La crisis

que dio origen a este Tratado no se produjo por falta de mecanismos institucionales, sino por una contraposición de intereses que se polarizó de tal forma que para resolverlos, el uso de la fuerza apareció como un mecanismo posible para distintos actores. Sólo la racionalidad final permitió evitar la guerra y mantener el cauce histórico de más de 180 años de relaciones pacíficas entre Chile y Argentina.

#### *Resolviendo todos los aspectos pendientes*

Con la llegada de Patricio Aylwin a la presidencia de la República en Chile, en 1990, se puso en marcha un proceso de reinserción internacional de país. En el ámbito vecinal se propuso como meta resolver el conjunto de las diferencias que pudiesen afectar los temas de delimitación fronteriza. Esto tenía especial significación con Argentina dada la longitud de la frontera común. Con Perú la frontera fue definida en el Tratado de 1929, que eliminó los temas de delimitación, quedaba por perfeccionar la recepción por parte de Perú de algunas obras en el puerto de Arica, lo que ocurrió al término del gobierno del presidente Frei en 1999. Con Bolivia la frontera fue delimitada con el Tratado de 1904.<sup>55</sup>

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

Las técnicas de declaración diplomáticas desarrolladas por las Cancillerías, a partir de su trabajo profesional, fueron fundamentales en el acuerdo alcanzado en los 22 puntos en los que se obtuvo un acuerdo directo. El tipo de compensación establecido evitó que un país obtuviera "ganancias territoriales" globales a partir de los ajustes puntuales. En cuanto a kilómetros cuadrados, prácticamente no hubo "pérdidas o ganancias para ningún país". Lo anterior, fue posible porque a su vez el trabajo de las Cancillerías recogió una dimensión de política de Estado, es decir, el desarrollo de acciones y la ejecución de decisiones que buscan satisfacer intereses que van más allá de una adminis-

tración específica o de un interés político coyuntural. Las capacidades profesionales son esenciales en este tipo de negociación. Es más, la institucionalidad de las mismas es esencial. Asimismo se debe destacar la capacidad para atraer a otras instituciones con sus aportes técnicos respectivos a la solución política-técnica global.

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

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

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

pacios de entendimiento y cooperación, que permitieran superar las dificultades en la ratificación del tratado y satisfacer los intereses locales junto con los intereses nacionales. Ese proceso fue dificultoso en el caso de Campos de Hielo/Hielos Patagónicos. Sin embargo, se alcanzó el acuerdo, el que fue ratificado por ambos parlamentos.

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

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

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

En primer lugar, el fin de la Guerra Fría resituó las visiones geopolíticas y cambió los marcos de referencias globales. En segundo lugar, se estableció un régimen internacional de facto en el contexto occidental que generó reglas del juego específicas, entre las cuales cabe destacar la promoción y defensa de los sistemas democráticos (aunque muchas veces entendidos solamente como ejercicio electoral), la aper-

tura económica y la defensa de los derechos humanos. A ello se agrega una regla esencial: el no uso de la fuerza para la resolución de las diferencias entre los países que conforman occidente. En este sentido, "occidente", no corresponde a una categoría geográfica sino a un concepto que involucre países de distintos continentes.

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

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

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

#### Creciente interdependencia

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

#### *El comercio recíproco*

Argentina se ha consolidado como un socio comercial clave para Chile y viceversa. En los últimos años Argentina ocupa el tercer lugar de importancia en el comercio exterior de Chile. El comercio recíproco en el año 2000, alcanzó una cifra superior a los tres mil millones de

dólares. De esta manera, Argentina representa prácticamente un 10 por ciento del intercambio efectuado por Chile en los primeros diez meses del año 2000. Cabe señalar que Brasil también ocupa un lugar destacado en el comercio exterior de Chile, por lo que la vinculación con los dos principales países del MERCOSUR posee una creciente importancia. De hecho, el comercio con Argentina y Brasil es inferior al que Chile mantiene con Estados Unidos, que alcanzó, en los diez primeros meses del año 2000, un 18 por ciento.

Intercambio global con los diez principales socios comerciales de Chile

País	1998			1999		
	Export.	Import.	Interc.	Export.	Import.	Interc.
Estad. Unidos	2.625,1	4.025,8	6.650,9	3.131,6	3.025,1	6.156,7
Japón	2.056,4	994,6	3.061,1	2.360,1	636,0	2.996,1
Argentina	734,0	1.900,6	2.634,5	726,8	2.023,6	2.750,4
Brasil	810,8	1.092,3	1.903,1	699,8	968,6	1.668,4
Reino Unido	1.173,7	286,3	1.430,0	1.096,0	182,2	1.278,2
China	586,5	760,7	1.347,2	567,2	709,7	1.276,9
México	504,8	849,9	1.354,7	634,1	578,8	1.212,9
Alemania	562,6	811,7	1.374,3	579,1	627,0	1.206,1
Italia	672,9	680,1	1.353,0	655,4	514,9	1.170,3
Corea del Sur	405,5	645,1	1.050,6	702,5	406,3	1.107,8
Tota.	15.076,5	18.779,0	33.855,5	16.256,1	15.143,6	31.399,7

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

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

Principales países de destino de los embarques de exportación de Chile  
(millones de dólares FOB)

País	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Estados Unidos	2.059.40	2.330.30	2.592.40	2.698.90	2.625.10	3.131.60
Japón	2.062.60	2.806.80	2.502.80	2.574.20	2.056.40	2.360.10
Reino Unido	532.00	1.029.40	925.50	1.041.50	1.173.70	1.096.00
Bra.º	618.10	1.048.10	921.80	937.70	810.80	699.80
Corea del Sur	597.20	873.20	869.70	966.10	405.50	702.50
Argentina	636.80	585.00	701.80	779.80	734.30	726.80
Alemania	608.60	803.70	750.50	713.90	562.60	579.10

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

Principales países de origen de las importaciones de Chile  
(millones de dólares CIF)

País	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Estados Unidos	2.637.9	3.792.9	4.109.5	4.332.5	4.025.8	3.025.1
Argentina	954.7	1.384.5	1.634.2	1.837.2	1.900.5	2.023.6
Bra.º	999.8	1.194.7	1.065.7	1.242.8	1.092.3	968.6
Japón	1.007.1	1.013.0	949.7	1.054.4	994.6	636.0
México	350.5	600.6	927.2	1.076.2	849.9	578.8
Alemania	263.7	789.7	730.0	843.6	811.7	627.0
China	363.0	498.5	635.9	721.2	760.7	709.7

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

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

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

## Principales productos exportados a Argentina (miles de dólares FOB)

Producto	1998	1999	Ene-junio 00
Cátedas y secciones de cátodo de cobre	57.332	41.000	26.779
Papel prensa en bobinas o en hojas	6.692	23.645	12.378
Cajas de cambio de vehículos automóviles	45.773	24.497	10.404
Los demás diarios y publicaciones período	16.917	13.668	7.565
Bolas y artículos similares para molinos	14.198	3.645	6.502
Exportaciones de servicios	21.512	19.501	6.297
Semillas de girasol incluso quebrantado	3.657	6.327	5.654
Los demás papeles y cartones multi capas	3.883	10.081	5.460
Pasta química de cañeras, sem blanqueada	6.547	11.323	4.903
Metanol	9.142	5.518	4.901
Vehículos con capacidad de carga <math>\leq 3.5</math> t	22.845	35.837	85.000
Total país	734.348	726.776	328.914

Fuente: Banco Central de Chile. *Indicadores de Comercio Exterior*, junio, 2000, p. 1,143

## Principales productos importados desde Argentina (miles de dólares CIF)

Producto	1998	1999	Ene-junio 00
Aceites crudos de petróleo o de minerales	531.917	671.501	546.974
Gas natural	119.966	204.555	131.166
Gasolina para otros usos	24.554	33.285	52.928
Los demás maíces, excepto para sombra	74.112	83.159	35.721
Carne de bovino deshuesada	69.517	68.676	25.024
Tortas y demás residuos sólidos	24.385	27.192	23.648
Los demás trigos y maza, o y trancullón	19.576	16.054	15.773
Paneles, tocos y tabacos higiénicos	9.922	25.725	14.356
Aleaciones de aluminio en bruto	17.609	12.434	14.114
Propano, licuado	9.295	12.062	12.074
Total país	1.900.547	2.023.621	1.349.677

Fuente: Banco Central de Chile. *Indicadores de Comercio Exterior*, junio, 2000, p. 1,143

### *Interconexión energética*<sup>19</sup>

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

En el Acuerdo de Complementación Económica suscrito en 1991, y ratificado en 1995, se incluyeron protocolos que posibilitaron la interconexión de gas, el suministro de gas natural, lo que se ampliaría en 1997 a la posibilidad de interconexión y suministro eléctrico. Al amparo de las normas fijadas en el Acuerdo de Complementación Económica no. 16, se han construido y se encuentran en operación cinco gasoductos, un oleoducto y un proyecto de interconexión eléctrica en marcha, desde 1999.

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

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

El volumen de exportación alcanza una cifra de 15 mil metros cúbicos diarios de petróleo, y una cifra superior a los 50 millones de metros cúbicos de gas. La vinculación energética muestra el nivel de comple-

mentación en áreas que aparecían como de alta sensibilidad cuando se priorizaba las perspectivas autárquicas o se desarrollaban visiones geopolíticas autorreferentes. El éxito de la integración energética se evidencia en el éxito en la construcción de confianza bilateral. Esta es la que posibilita la atracción de inversión internacional para estos megaproyectos energéticos. Vinculados a estas obras de infraestructura se encuentran capitales canadienses, estadounidenses, belgas, españoles, franceses, además de capitales nacionales de los países del Cono Sur.

#### *El tratado minero*

El protocolo número 3 del Acuerdo de Complementación Económica no. 16, suscrito el 2 de agosto de 1991, buscó fomentar la cooperación e integración minera entre ambos países. Argentina y Chile suscribieron, por medio de una declaración presidencial en abril de 1996, en Buenos Aires, un acuerdo que estableció las bases de un tratado de integración y complementación minera entre Chile y Argentina. El tratado fue suscrito el día 29 de diciembre de 1998. Luego de un intenso debate parlamentario fue aprobado por el Parlamento chileno. En el mes de julio del 2001 se constituyó la comisión de administración del Tratado. Con ello se puso en marcha el Acuerdo. Es "una nueva modalidad de cooperación entre Argentina y Chile y un ejemplo para otros países" señaló en el acto de constitución de la Comisión el Subsecretario de Relaciones Exteriores.<sup>26</sup>

#### *Corredores bioceánicos*

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

Estos corredores vinculan a puertos de Brasil con puertos chilenos que miran hacia el Asia-Pacífico. La producción del interior de Brasil, de Paraguay y de Bolivia, encuentra un canal para su comercialización en los países del Asia-Pacífico a través de estos corredores internacionales. Hay varios de ellos funcionando, en particular, los que vinculan a puertos argentinos-chilenos. Y también, al corredor norte que liga a los puertos de Antofagasta, Iquique y Arica con Santos en Bra-

sil. Son redes viales y en algunos casos también se proyectan redes ferroviarias. Estos canales de transporte internacional se incrementarán en el futuro aumentando la interdependencia.<sup>21</sup>

#### *Percepciones de riesgos compartidos*

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

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

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

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

to militar, asegura un grado sustancial de transparencia en los temas más sensibles.

- c) Desarrollo de actividades de cooperación militar. Control de los estrechos, rescate y otras. A ellos se agrega la construcción de buques para las armadas.

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

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

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

#### *Las medidas de confianza mutua*

Considerando las recurrentes tensiones fronterizas, lo predecible es que se repitan estableciendo un patrón de relación de alta desconfianza, amenazas y recelos. Romper con ese futuro predecible y generar un nuevo patrón de relación cimentado en la asociación, es lo que las medidas de confianza mutua posibilitan como instrumento. En el debate sobre amplitud o restricción del concepto de medidas de fomento de la confianza, privilegamos la focalización. Estimamos que el uso de las medidas de confianza mutua debe estar radicado principalmente

en el ámbito de la defensa. La construcción de confianza en otros ámbitos es responsabilidad de la política, la diplomacia, la economía y otras relaciones.

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

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

Las medidas de confianza mutua son acciones bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y de conflicto. Contribuyen a la comunicación entre los actores. Crean una atmósfera propicia para establecer un marco de entendimiento que objetivice las percepciones de amenaza inmediata y eviten riesgos y elementos de sorpresa. Las medidas de confianza mutua presuponen la existencia de diferencias de intereses y baja confianza en las relaciones, pero a la vez, presuponen voluntad de evitar el enfrentamiento. Su aplicación es fundamental cuando las diferencias pudiesen expresarse por medio del uso

de instrumentos de fuerza. En esa situación un error de interpretación desencadena un conflicto no deseado.

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

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

Si hay compromisos sólidos en lo diplomático, un clima general de confianza y cooperación, se estructurará un sistema de medidas de confianza mutua verificable en el sector defensa; se generarán espacios para establecer medidas de control y limitación de armamentos, en áreas definidas concertadamente. Las medidas de confianza mutua no son medidas de control de armamentos. Tampoco son medidas de limitación de armamentos, ni constituyen medidas de desarme. Aunque el desarrollo de las medidas de confianza mutua pueda formar parte de un proceso que incluya medidas de esas características. Es difícil pensar que puedan desarrollarse medidas de control y limitación de armamentos y más aún de desarme, en ausencia de un contexto de confianza, en donde se focalizan y usan las medidas de confianza mutua.<sup>28</sup> La confianza crea confianza. La confianza potencia la cooperación.

#### *Clima de cooperación global y mecanismos institucionales*

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

#### *Las Cumbres Presidenciales*

Se ha establecido un clima global de cooperación. A su vez, se ha establecido un marco institucional en el cual, los encuentros presidenciales anua-

les se ubican en la cúspide. Estas cumbres anuales revisan el conjunto de la agenda bilateral así como los principales temas de la agenda internacional que afectan a ambos países. De allí, surgen decisiones e instrucciones para los agentes estatales y recomendaciones para los actores privados.

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

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

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

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

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

*Las reuniones de Ministros de Defensa y Cancilleres*

La Reunión 2 + 2 ubica el diálogo al más alto nivel en lo referido a los temas de seguridad internacional y defensa. Esta reunión congrega a los ministros de Defensa y los Cancilleres de ambos países. En el contexto del desarrollo de los mecanismos institucionales, esta instancia aparece como el organismo que dirige y orienta las labores del COMPERSEG, y a su vez, recibe los lineamientos y la visión de futuro desde las Cumbres Presidenciales Bilaterales.

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

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

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

El tercer encuentro entre los Ministros de Defensa y los Cancilleres, se desarrolló en Chile, nuevamente en el balneario de Zapallar, el 18 de mayo de 1999. Entre los aspectos destacados se resaltó la concordancia de ambos países respecto de no aceptar la intromisión de la

justicia de terceros Estados en cuestiones judiciales domésticas, en referencia al caso Pinochet.

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

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

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

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

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

- 1) Se analizan los flujos monetarios anuales y no los pasivos existentes.
- 2) Se excluirán los montos destinados a seguridad interna, destinados a los policías. Y
- 3) Se analizarán cuatro niveles de gastos.
  - a) Fondos correspondientes a las leyes de presupuestos.
  - b) Recursos especiales.
  - c) Gastos por pago de pensiones del sector fuerzas armadas.
  - d) Fondos de la industria e investigación militar.

#### *El Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno*

La generación de un orden subregional que contribuya a su vez al orden global, es clave para el desarrollo y el crecimiento nacional. Alcanzar este orden significa reconocer que existen intereses diferenciados y que esta diferenciación genera percepciones de desconfianza que incluso pueden expresarse en percepciones de amenaza. Estas pueden configurar determinadas hipótesis de conflicto, cuya probabilidad de expresión poseen un alto grado de variación, según sean las diversas circunstancias presentes en cada coyuntura y como se exprese en ellas la voluntad política de los actores centrales. La superación de esta situa-

ción no consiste en diseñar un modelo ideal en el cual desaparezca el conflicto, sino por el contrario, a partir de la diferenciación de intereses, poder diseñar mecanismos que permitan equilibrarlo por la construcción de una trama de intereses cooperativos, por el diseño de mecanismos de diálogo y comunicación, por la creación de mecanismos de prevención. Todo ello en un marco en el cual la disuasión y el poder militar en última instancia, constituyen el telón de fondo de la estatalidad y la capacidad de decisión soberana de los actores estatales.

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

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

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

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

#### *El contenido del acuerdo*

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

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

En la parte resolutive se indica textualmente:

- " 1. Crear un Comité Permanente de Seguridad que tendrá por propósito establecer una agenda de trabajo que permita profundizar la cooperación entre la Argentina y Chile en materias de seguridad". (...)
- " 5. Será objetivo del Comité avanzar en la aplicación de medidas para profundizar la cooperación entre la Argentina y Chile en materias de seguridad de interés mutuo, entre otras:
  - a. El fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa.
  - b. Una expedita y oportuna información de las maniobras militares que las partes acuerden sean notificadas previamente incentivando la participación de observadores.
  - c. La promoción de una actividad académica que fortalezca la cooperación entre ambos países en materia de seguridad."

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

En resumen, el *Mecanismo* instituido constituye un espacio de diálogo político-estratégico, que orienta a las instancias regulares de relación, que son las que negocian acuerdos y los perfecciona. Es esencialmente un instrumento para monitorear la relación de seguridad, y como tal es una instancia formal dentro del catálogo de medidas de confianza mutua.

### *La constitución del mecanismo*

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

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

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

Esta Cumbre presidencial posibilitó un nuevo clima de relación bilateral, constató un incremento en la cooperación y se buscó construir nuevas oportunidades para la complementación mutua. Los presidentes reiteraron la necesidad de resolver el conjunto de las cuestiones limítrofes para lo cual insistieron en la necesidad de ratificar el tratado de límites suscrito para definir el área de Campos de Hielo.

En la ciudad de Buenos Aires se desarrolló la reunión constitutiva del Comité Permanente Chileno-Argentino. Dada la trascendencia de la reunión, estuvieron presentes en el acto de apertura los ministros de Defensa de Argentina y Chile, Oscar Camilión y Edmundo Pérez Yoma, respectivamente. Ambos destacaron en sus intervenciones que la

constitución de este Comité y que la reunión que presidían “se enmarca en un proceso de creciente acercamiento entre ambos países, basado en las coincidencias existentes en materia de seguridad internacional, siendo su propósito la consulta, coordinación y seguimiento de acciones en esta materia”.<sup>33</sup>

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

#### *El desarrollo de las actividades del COMPERSEG*

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

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

Reuniones COMPERSEG- 1995 a 2001

Reunión	Fecha	Lugar	Temas principales
I	Mayo 1996	Buenos Aires	Constitución del mecanismo
II	Diciembre 1996	Santiago	Listado de Medidas de Confianza Mutua.
III	Agosto 1997	Buenos Aires	Ejercicios militares combinados.
IV	Noviembre 1997	Santiago	Coordinación de posiciones internacionales en materia de MCMs y en la MOMEF y sobre la Convención de Ottawa.

Reunión	Fecha	Lugar	Temas principales
V	Julio 1998	Buenos Aires	Consolidación de Acuerdos. Solicitud explicatoria a CEPAL sobre metodología del gasto militar.
VI	Diciembre 1998	Santiago	Destacaron coordinación en Reunión de Defensa de Cartagena. Se conoció aceptación de CEPAL para abordar estudio de gasto militar.
VII	Julio 1999	Buenos Aires	Avances en coordinación e intercambio científico y técnico.
VIII		Buenos Aires	Revisión agenda. Coordinación en consultas sobre Reunión de la Defensa de Manaus.
IX	Diciembre 2000	Santiago	Evaluación seguridad regional. Se aprobó acuerdo en cooperación técnica y científica de defensa.
X	Julio 2001	Buenos Aires	Revisión metodología gasto militar elaborada por CEPAL.

Las diez reuniones efectuadas por el Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino (COMPERSEG), han permitido en sus cinco años de existencia avanzar en el conocimiento mutuo en el establecimiento de medidas de transparencia y en la ejecución de un conjunto de medidas prácticas tendiente a incrementar la confianza mutua en el terreno de la seguridad y la defensa. En este sentido, un importante papel le ha correspondido a los ejercicios militares combinados. A ello se suman, los encuentros regulares entre los Estados Mayores. De igual forma, un sinnúmero de actividades académicas, muchas de ellas impulsadas por FLACSO-Chile han contribuido al abordaje de temáticas específicas que posibilitan un diálogo más amplio y la conformación de percepciones comunes en diversas áreas como base de los procesos de interlocución posterior entre las autoridades

políticas.<sup>36</sup> Sin lugar a duda, el diálogo político regular en el ámbito de la defensa ha generado un clima propicio para avanzar hacia medidas más amplias de coordinación entre ambos países en el terreno de la seguridad internacional, la defensa y la cooperación militar.

Chile-Argentina: medidas militares de confianza mutua 1990-2001

Año	Actores	Acciones
1990	Armadas	- Reunión bilateral Armadas (Punta Arenas 05/90).
1991	Ministerio de Defensa	- Visita ministerio de Defensa argentino a Chile (04/91).
	Fuerzas Armadas	- Delegación FF.AA. argentinas visitan Chile a los actos tragedia Apatani (07/91).
	Fuerzas Aéreas	- Visita delegación FACH a Córdoba (8/91)
	Ejércitos	- Visita oficiales Ejército argentino a Punta Arenas (09/91).
	Gobierno	- Visita delegación argentina por actos de independencia chilena (09/91)
1992	Armadas	- Diálogo bilateral armadas (Ushuaia 05/92) - Encuentro anual de armadas (Valparaíso 11/92)
	Comds. en Jefe	- Encuentro Comds. en Jefe fuerzas aéreas (Mendoza 05/93).
	Gobierno	- Participación argentina en F DAE '92 (3/92)
	Fuerzas Armadas	- Visita a Chile del Jefe de Estado Mayor de Defensa (09/92).
	Gobierno	- Visita delegación argentina a actos de independencia de Chile (09/92).
	Comds. en Jefe	- Visita del Comdt. en Jefe Ejército de Chile a Argentina (02/92).
1993	Armadas	- Ejercicio conjunto salvataje (Canal Beagle 7/93).
	Fuerzas Armadas	- Puesta en marcha de programa de intercambio de oficiales superiores de FF.AA. argentinas con ANEPÉ (10/93)
	Fuerzas Armadas	- Alfos mandos de FF.AA. Argentina, Brasil y Chile unifican criterios ante conferencia ejércitos americanos (11/93)

Año	Actores	Acciones
1993	Fuerzas Armadas	- Visita delegación argentina por actos de Chacabuco (02/93). - Visita oficiales argentinos a zona austral de Chile (05/93).
	Ministros de Defensa	- Visita delegación militar encabezada por M. Defensa chilena por actos de independencia argentina (07/93).
1994	Fuerzas Armadas	- Reunión de trabajo Estados mayores Santiago (10/94).
	Armadas	- Visita del Jefe de Estado Mayor General de la Armada a Chile (08/94).
	Fuerzas Aéreas	- Visita delegación argentina de la Fuerza Aérea a Punta Arenas (09/94).
	Fuerzas Armadas	- Visita columnas de ANEPE a Argentina (12/94).
	Fuerzas Armadas	- Visita del Jefe de Estado Mayor de la Defensa de Chile a Argentina (10/94).
1995	Cofes. en Jefe	- Cumplimiento de intercambio de visitas entre jefes navales.
	Fuerzas Armadas	- Notificación la realización de manobras militares. En el marco del memorándum de entendimiento.
	Fuerzas Aéreas	- Encuentro entre jefes de Estados de las Fuerzas Aéreas en el marco de la tercera ronda de conversaciones bilaterales destinadas a incrementar las medidas de confianza mutua.
	Cofes. en Jefe	- Anuncio conformación de una comisión bilateral entre los Ejércitos.
1996	Fuerzas Aéreas	- Pilotos militares inscritos en programa de entrenamiento junto a especialistas de la FACH.
	FACH	- Reunión de la trigésima sexta Conferencia de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Aéreas (Conjelame).
	Ministros de Defensa	- Reunión de ministros de Defensa para análisis de los temas que se discutirán en la Cumbre sudamericana de ministros.
	Ministros de Defensa	- II Conferencia de Ministros de Defensa realizada en Bariloche, Argentina.

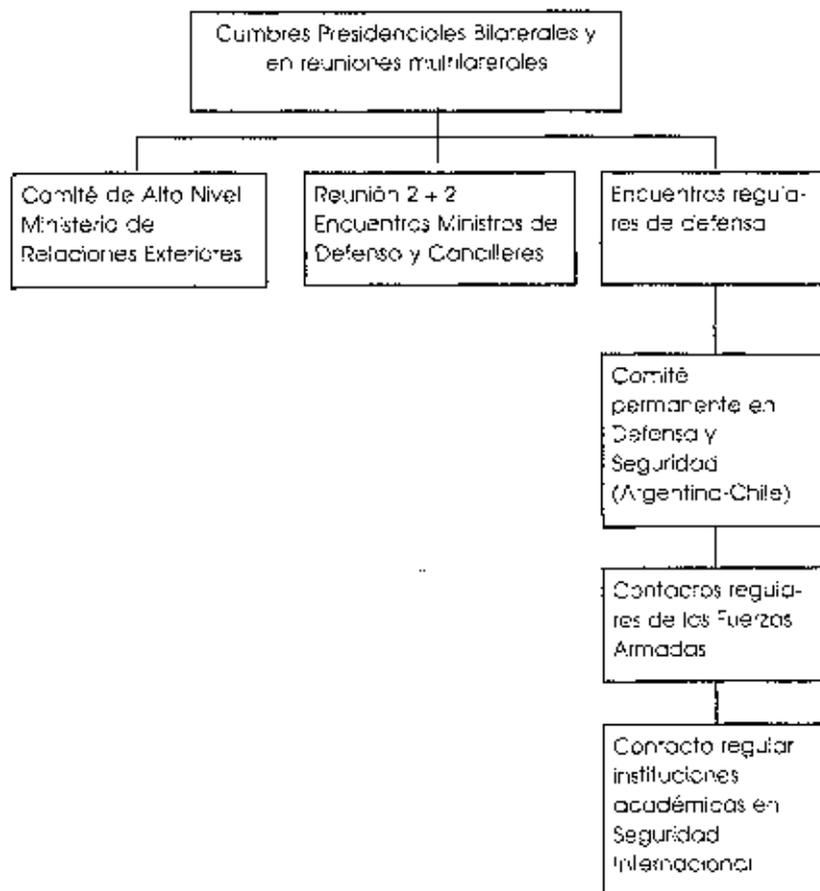
La construcción de una Alianza Estratégica.  
El caso de Chile y Argentina

Año	Actores	Acciones
1996	Ministros de Defensa	- Ministro de Defensa argentino de visita en Chile en el marco del proceso de acercamiento entre ambas naciones.
1997	Gendarmes/Carabineros	- Homenaje de Gendarmería Argentina a carabineiro muerto en Laguna del Desierto.
	Ministros de Defensa	- Comunicado de ministros resaltando el buen nivel de las relaciones bilaterales
	Ministros de Defensa	- Ministro de Defensa argentino inaugura reunión de interconsulta entre las Fuerzas Armadas de ambos países
	M. Dfca. y Exterior	- Encuentro del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentina. Diálogo bilateral ministerial político-estratégico
	Fuerzas Armadas	- Reunión de Jefes de Estado Mayores Avanza en maniobras conjuntas.
1998	Ministros de Defensa	- Encuentro en Santiago en ocasión de F DAE 1998
	Fuerzas Armadas	- Segunda reunión de interconsulta entre las fuerzas armadas de Argentina y Chile (E. Mayores).
1998	M. Dfca. y Exterior	- II Encuentro conjunto de Cancilleres y Ministros de Defensa. Campo de Mayo. Buenos Aires
	Fuerzas Armadas	- Reunión Academias de Estudios Políticos y Estratégicos y Escuela Nacional de la Defensa.
	M. Dfca. y Exterior	- V Reunión del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentina.
	M. Dfca. y Exterior	- VI Reunión del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentina
1999	Presidentes	- Abrazo de Estrecho (15 de febrero)
	Fuerzas Armadas	- Actividades de cooperación para realización de ejercicios. - Intercambio personal. - Construcciones navales.
	Ministerio de Defensa	- Presentación Libro Defensa-argentino.
	M. Dfca. y Exterior	- Tercer Encuentro Reunión 2 + 2.
	Fuerzas Armadas	- Actividades de Construcción conjunto de buques de guerra.

Año	Actores	Acciones
1999	Fuerzas Armadas	- Destructor argentino Hércules en reparación en Chile.
2000	Ejércitos	- Ejercicio Cabañas 2000.
	Fuerzas Armadas	- Ejercicios combinados en Atlántico.
	Fuerzas Armadas	- Ejercicio en Canal Beagle.
	Fuerzas Aéreas	- Ejercicio Andes 2000.
2001	Encuentros presidenciales	- Definición de Alianza Estratégica.

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

Chile-Argentina: 'Institucionalidad bilateral' en seguridad internacional



### *Proyección futura*

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

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

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

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

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

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

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

- 1) Es necesario densificar el contenido de la alianza estratégica bilateral. Esto significa generar contenidos operacionales al mandato presidencial.
- 2) El espacio de avance en la conceptualización compartida sobre la seguridad internacional es muy grande. Esto puede expresarse en el debate en el marco de la OEA sobre el concepto de seguridad, y ambos países pueden trabajar de manera conjunta en los contenidos de la definición subregional y hemisférica.
- 3) La sistematización de las medidas de confianza mutua constituye una tarea pendiente. La forma en que ambos países han informado a la Junta Interamericana de Defensa (JID), muestra actividades que son informadas por un país y actividades que no son informadas por el otro. Tampoco existe claridad respecto a las denominaciones de las actividades ejecutadas. De igual forma, es conveniente sistematizar las experiencias y lecciones aprendidas en relación con la participación en operaciones de mantenimiento de la paz o lo que fue la experiencia de la MOMEF.
- 4) Luego de haberse alcanzado un éxito significativo en las medidas de confianza mutua de primera generación y sobre la base de los acuerdos alcanzados, como por ejemplo, el Convenio de Cooperación para la Construcción de Navíos, se pueden diseñar y gestionar medidas de confianza más duras. Es decir, que incrementen la transparencia y la confianza y desarrollen oportunidades de acción conjunta en el sistema internacional.
- 5) Regionalizar conjuntamente algunas medidas de confianza mutua. Es decir, la acción concertada de ambos países fortifica

- lece las decisiones en el campo de la seguridad y la defensa en el MERCOSUR y se puede proyectar al conjunto de la región.
- 6) Diseñar y ejecutar acciones conjuntas en el sistema internacional, sigue siendo una tarea pendiente. En este sentido, se pueden explorar iniciativas como operaciones de mantenimiento de la paz de carácter bilateral, el establecimiento de representaciones únicas en instancias multilaterales de seguridad. Y el establecer posiciones comunes en distintos foros. Esta acción deberá ser coordinada con los países del MERCOSUR. Ello reforzará la capacidad de incidencia en el sistema regional y global.

#### *A manera de síntesis*

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

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

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

Como ya señalamos, en el proceso de la construcción de este nuevo patrón de relación, caracterizado como de alianza estratégica han influido de manera significativa diversos actores. De ellos es necesario remarcar tres: (1) El peso del régimen internacional de facto que re-

gula los grandes lineamientos en las vinculaciones de los países occidentales, entre los que se cuentan, Argentina y Chile. (2) El importante y decisivo papel que tuvo la diplomacia de Segundo Carril (Track II) en especial, las actividades desarrolladas por el mundo académico, a través de instituciones como FLACSO. (3) La voluntad política en ambos países expresada como políticas de Estado. El conjunto de elementos ha producido un resultado positivo, que se expresó en el fin de las diferencias basadas en la delimitación fronteriza, el avance en la integración física y en definitiva, la creciente interdependencia binacional y subregional.

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

#### NOTAS

1. Documento preparado para el Seminario Internacional "Conflictos Fronterizos en América Latina", febrero 26, 2001, Inter-American Dialogue, Washington, D.C.
2. Herald Muñoz. *Política internacional de los nuevos tiempos*, Editorial Los Andes, Santiago, 1996.
3. Stephen D. Krasner. *International Regimes*, Cornell Papers books, 6<sup>o</sup> Ed. 1991.
4. Joaquín Ferrnacois, Alvaro Congora, et al. *Nueva mirada a la distancia*, Editorial VER, 1996.
5. Manrique Zago (Director Editorial). *Chile y Argentina, la Cordillera que nos une*, Manrique Zago ediciones, S.r.l. Buenos Aires, 1977.
6. Ricardo Lagos. *Discurso ante el Congreso argentino*, Buenos Aires, 19 de mayo de 2000.

7. Gobierno de Chile. "Declaración conjunta de los presidentes de la República de Chile y de la República de Argentina", Santiago, 8 de agosto 1997, Numeral 49. Fotoduplicación documento original, 14 páginas.
8. Declaración Política del MERCOSUR, *Bolivia y Chile como Zona de Paz*, suscrita Ushuaia, República Argentina, 24 de julio de 1998.
9. Heraldo Muñoz. *Política Internacional de los nuevos tiempos*, Editorial Los Andes, Santiago, 1996.
10. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye jr. "Globalization: What's Now? What's Not? (And So What?)" en *Foreign Policy*, Spring, 2000.
11. Bruno Passerelli. *El delirio armado*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1998.
12. Santiago Banadares. *Recuerdos de la Mediación Pontificia*, Ed. Universitaria, Santiago, 1999.
13. Juan Archibaldo Lanús. *De Chapultepec al Beagle. La política exterior Argentina: 1945-1980*, EMECE, Buenos Aires, 1984. Cita una reunión con Bob Pastor, asesor del presidente Carter, quien señalaba el poco margen de Estados Unidos en este contencioso.
14. Eógardo Riveros. "Los medios de solución pacífica de controversias en el Tratado de Paz y Amistad" en Rodrigo Díaz Albónco. *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*, Editorial Universitaria, Santiago 1988, pp. 73-79.
15. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *La política nacional del presidente Aylwin (1990-1994)*, Santiago, Chile, 1994.
16. Diario *La Tercera*, Santiago de Chile, 11 de marzo de 1999, p. 4.
17. FLACSO-Chile. Informe Mesa Redonda "El rol del Congreso en materias de defensa, seguridad y relaciones internacionales en el MERCOSUR y Chile", Buenos Aires, sl.
18. Jorge I. Domínguez. *International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1998.
19. Ver: *Revista Convergencia Transandina*, Revista de la Embajada de Chile en Argentina, Buenos Aires, noviembre 1999, no. 11. Este número estuvo dedicado a la integración energética.

- 20 [www.minrel.cl/prensa/comunicados/2001/1807-01](http://www.minrel.cl/prensa/comunicados/2001/1807-01)
- 21 MIDEPLAN y CEEA. *Corredores bioceánicos en el contexto de un país puerto*, editado por MIDEPLAN, Santiago, 1997.
- 22 Ministerio de Defensa. *Libro de la Defensa Nacional*, Santiago de Chile, 1998. *Libro Blanco de la Defensa Argentina*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 1999.
23. Kristina Mani Clark. "Concepciones de la defensa nacional en Argentina y Chile: Una comparación de los libros de la defensa" en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15, no. 2, abril-junio, 2000, Santiago, Chile.
24. Claudio Barbosa de Figueredo "MOMEP: ¡Una misión cumplida!" en *Military Review*, september-october, 1999, Washington D. C., pp. 76-80.
25. Francisco Rojas Aravena. *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, FLACSO/Wilson Center/P&SA, Santiago, 1996. Francisco Rojas Aravena. *Medidas de confianza mutua: verificación*, FLACSO/Wilson Center/P&SA/FOCAL, Santiago, 1996
- 26 Michael Krepon (ed.). *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*, The Henry Stimson Center, Washington, D. C., 1995.
27. Una clasificación similar fue realizada por M. Krepon. *The CBM Tool Box*, Conference "CBMs are Ideal Tools for the 1990s", Santiago, Chile 1995.
28. Una sistematización de las acciones acordadas en las Américas/OEA. Véase, U.S. ACDA. *Confidence and Security Building Measures in the Americas: A Reference Book of Hemispheric documents*, Washington, D. C., 1996.
29. Claudio Fuentes. *Chile y Argentina. El proceso de construir confianza*, Nueva Serie, FLACSO-Chile, Santiago, 1996
30. Diario *La Nación*, 11 de junio de 1998, Buenos Aires, p. 10.
31. Diario *El Mercurio*, 18 de mayo de 1999, Santiago, Chile, p. C-3.
32. Diario *El Mercurio*, lunes 19 de febrero de 2001, Santiago, Chile. pp. A-1 y A-10.

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



# Conflictos fronterizos en América Central:

Tendencias pasadas y sucesos actuales<sup>1</sup>

Manuel Orozco

## INTRODUCCIÓN

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

(o su probabilidad potencial), esas disputas hacen notar la necesidad de poner en marcha mecanismos preventivos multilaterales tales como sistemas de alerta temprana.

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

### 1. DISPUTAS CENTROAMERICANAS HISTÓRICAS

Según Mercado Jarrín, en América Latina hay tres clases de conflictos interestatales: territoriales (límitrofes), políticos y antihegemónicos.<sup>2</sup> Esos conflictos territoriales siguen teniendo significación internacional y latinoamericana. Por ejemplo, el estudio de Pfetsch y Rohloff sobre conflictos internacionales muestra que las disputas límitrofes interestatales representan un tercio de todas las clases de conflictos (internacionales e internos). También muestra que tienden a ser más prolongados y latentes que cualquier otro tipo de disputa.<sup>3</sup> Los cuadros 1 y 2 demuestran esos patrones.

Cuadro 1: Tipos de disputas nacionales e internacionales

Tipos	Número	Porcentaje
Autonomía étnica, religiosa o regional	93	13.41
Conflicto de sistema o de ideología	112	16.18
Potencia internacional	35	5.06
Independencia nacional o descolonización	74	10.69
Potencia nacional	116	16.76
Otros	34	4.91
Recursos	11	1.59
Aguas, fronteras o territorios	217	31.36
Gran total	693	100.00

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

Cuadro 2: Tipo de conflicto y duración de disputas en años (en porcentajes)

Tipo de conflicto y duración	0	1 a 5	6 a 10	Más de 10	
Autonomía étnica, religiosa o regional	11.63	36.56	30.11	21.51	100
Conflicto de sistema o de ideología	22.32	41.07	17.85	18.75	100
Potencia internacional	34.29	34.29	20.00	11.43	100
Independencia nacional	17.57	35.14	18.92	28.38	100
Potencia nacional	30.17	44.83	18.97	6.03	100
Otros	55.88	29.41	14.71	0.00	100
Recursos	18.18	36.36	27.27	18.18	100
Aguas, fronteras o territorios	17.97	38.71	16.59	26.73	100
Gran total	22.66	38.67	19.48	19.19	100

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

Sharma identifica dos clases de disputas que se relacionan con la naturaleza orgánica de los límites: reclamos al establecimiento de límites, es decir, asuntos concernientes a la adjudicación, posición, delimitación, demarcación y administración de fronteras, y reclamos concernientes a la protección de límites establecidos.<sup>1</sup> Pero aún con la existencia de alguna forma de clasificación,<sup>2</sup> las disputas suelen exhibir características que pertenecen a más de un tipo de conflicto. La mayoría de las disputas concernientes a la protección de límites, por ejemplo, cuestionan también su establecimiento o sus líneas indefinidas. En América Central las disputas limítrofes generalmente han implicado una combinación de problemas sobre la posición de un límite o su función administrativa.

Las causas fundamentales de las disputas en América Central están vinculadas a la administración colonial. Uno de los legados más importantes de la Centroamérica colonial fueron las divisiones territoriales trazadas por las «Ordenanzas de Intendencias» de 1785, las reglas finales de división administrativa de la Colonia.<sup>3</sup> Tales divisiones no fueron completamente definidas o demarcadas, de modo que las separaciones entre un Estado-nación y el otro no se discernen fácilmente. Más aún, existen varias divisiones administrativas con diferentes demarcaciones. Tras independizarse de España en 1821, cada país procuró definir su soberanía territorial según la doctrina de *uti possidetis*, un principio legal que establece que un Estado que surge de la descolonización hereda las fronteras administrativas coloniales que mantenía al momento de la independencia<sup>4</sup>. Específicamente, dado el principio de *uti possidetis* y las demarcaciones inciertas, las disputas limítrofes surgieron tras el breve período de federalismo en la región que finalizó en 1838.

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

Cuadro 3: Disputas limítrofes en América Central

Partes en disputa	Año de inicio de la disputa	Año en que escaló la disputa	Estatus
Guatemala-Honduras	1843	1928*	Resuelto en 1933
Honduras-El Salvador II	1854	1999	En disputa
Costa Rica-Panamá	1879	1921*	Resuelto en 1941
Nicaragua-Honduras	1912	1957*	Resuelto en 1963
Guatemala-Belice	1946	1963	En disputa
Honduras-El Salvador I	1910s	1969*	En resolución
El Salvador-Nicaragua	1913	1917, 1964	Disputa Golfo de Fonseca
Costa Rica-Nicaragua	1981	1982	Resuelto ese mismo año
Honduras-Nicaragua I	1981	1984, 2000	En disputa (Golfo de Fonseca)
Honduras-Nicaragua II	1986	1999	En disputa (Caribe)
Honduras-Guatemala	1986	1999	Incierta
Costa Rica-Nicaragua	1997	1998	En disputa

\* Disputa que implica violencia interestatal.

### Guatemala-Honduras

La disputa limítrofe entre Guatemala y Honduras data de un tratado de 1843 que reconoce sus límites como "aquellos puestos por la Diócesis de cada uno en la Real Ordenanza de Intendencias de 1786, y (que) para fijar la línea divisoria de modo que no pueda dudarse, los dos Estados designarán a sus comisionados..."<sup>2</sup> Sin embargo, los dos países no siguieron trabajando mucho más allá del punto de partida (la línea cerca de Cerro Brujo) a causa de lo incierto de la Ordenanza en materia de división. Décadas después, en 1914, un segundo tratado intentó sin éxito dirimir la disputa. La disputa se intensificó diez años más tarde, después de que Guatemala cediera 61 milías de tierra desocupada (del puente El Rico al Mar Caribe) a la *United Fruit Company*.<sup>3</sup> La concesión

estaba en conflicto con la tierra de la *Cuyamel Fruit Company* al este del río Motagua en Honduras. En 1928, producto de ese conflicto, Honduras movilizó tropas y ocupó la ciudad de Chachaguailla, provocando que Guatemala enviara soldados al área para detener la incursión.<sup>10</sup> La disputa consistió en dos gobiernos que apoyaban los reclamos de tierra de dos compañías bananeras transnacionales.<sup>11</sup>

Los reclamos de Guatemala sobre el área en disputa se basaban en un acuerdo arbitrado por Estados Unidos que se hizo entre 1918 y 1919, en el que se reconocía el *status quo* como se presentaba en la época de Felipe II en 1565. Honduras, por otra parte, aplicó el principio de *uti possidetis juris* de 1910 que establecía la soberanía de Honduras sobre un área que se extendía al oeste del río Motagua.<sup>12</sup> El arreglo final de la disputa se alcanzó después de que Estados Unidos invitó a las dos partes a llegar a un acuerdo. Se eligió el Tribunal Internacional Centroamericano para arbitrar la discusión, y el 23 de enero de 1933 la Corte entregó su fallo final.<sup>13</sup>

#### El Salvador-Honduras

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

Flores Pinel informa que entre 1861 y 1969 se sostuvieron sin éxito quince negociaciones sobre asuntos limítrofes.<sup>14</sup> El 14 de julio de 1969 los dos países entraron en guerra después de que 2,500 soldados salvadoreños invadieran Honduras, y que Honduras replicara con el uso de la fuerza. Aunque originalmente el conflicto concernía a problemas de demarcación y a los flujos salvadoreños que cruzaban la frontera hacia Honduras, y a los consiguientes reclamos por abusos, el conflicto representó el punto más álgido de las tensiones entre los dos países sobre cambios demográficos, relaciones comerciales y reformas políticas.<sup>15</sup> Tras cuatro días de combate, la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>16</sup> medió en la disputa y presionó a El Salvador para que aceptara un plan de

cuatro puntos formulado por la organización. La OEA llamó a un inmediato cese al fuego, a retirar las tropas en un plazo de 72 horas, a garantizar la protección a los derechos humanos de ambas partes y al establecimiento de observadores militares que verificaran su cumplimiento.<sup>17</sup>

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

#### *Honduras-Nicaragua*

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

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

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

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

Cuatro disputas fronterizas están actualmente activas en la región: entre Guatemala y Belice; Honduras y Nicaragua; Nicaragua y Costa Rica, y entre Honduras, Nicaragua y El Salvador por el Golfo de Fonseca. Hay también una quinta disputa posible entre Honduras y Guatemala, que emana de la ratificación del Tratado López-Ramírez. El hilo común prevaleciente en los actuales conflictos en Centroamérica es el legado de tratados no resueltos. Más aún, excepto por la disputa territorial entre Belice y Guatemala, los conflictos actuales en América Central están vinculados a reservas de recursos naturales así como a continuadas controversias de posición. Esas disputas son generalmente prolongadas y muestran bajos niveles de conflicto. Específicamente, el actual conflicto entre Honduras y Nicaragua y posiblemente Guatemala por los límites marítimos de Honduras está directamente vinculado a los recursos pesqueros en el Caribe y a supuestos yacimientos de petróleo. Honduras ya había iniciado contratos con compañías petroleras para perforar el área ahora en disputa.<sup>24</sup> Este conflicto ha impulsado además a Costa Rica a negociar límites marítimos con países caribeños y con Colombia, aumentando con ello el potencial para el conflicto.

### Guatemala-Belice

La disputa entre Guatemala y Belice es uno de los conflictos más prolongados en la región, y está vinculado a interpretaciones del tratado concernientes al acuerdo entre Guatemala y Gran Bretaña. En 1859 los dos países fijaron líneas limítrofes en la Convención de Límites y patrocinaron un tratado acordando los límites entre Guatemala y lo que ahora es Belice.<sup>25</sup> Se estableció la frontera "empezando en la boca del río Sarstoen en la Bahía de Honduras y subiendo por el medio del estrecho hasta las cataratas de Gracias a Dios, girando luego a la derecha y continuando por una línea trazada directamente de las cataratas de Gracias a Dios a las cataratas de Garbutt en el río Belice y de las cataratas de

Garbutt hacia el norte hasta tocar la frontera mexicana".<sup>26</sup> Esto extendía el territorio británico más allá de los límites establecidos en el Tratado de Londres de 1786. Este tratado de 1786 daba a los británicos derechos para el transporte de troncos desde río Hondo en el norte, la Capitanía General de Guatemala en el este y el río Belice en el sur.

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

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

La Constitución de Guatemala de 1985 incluía un artículo que concedía poderes al presidente de la República para resolver la disputa territorial. Durante la última parte de la década de 1980 tuvo lugar una serie de encuentros en Miami, Florida, en un intento por resolver definitivamente la situación en un marco político, económico y de seguridad. Una Comisión Conjunta preparó un borrador completo del tratado. Además, se presentaron acuerdos paralelos para reforzar las economías y las relaciones entre los dos países.<sup>29</sup> Los avances continuaron en 1991 cuando el entonces presidente de Guatemala, Jorge Serrano, reconoció la independencia de Belice. Sin embargo, el siguiente presidente, Ramiro de León Carpio, retiró el reconocimiento cuando publicó una nota oli-

cial de reserva a las Naciones Unidas haciendo saber que Guatemala mantenía su disputa territorial con Belice. El presidente Aivaro Arzú reconoció la independencia de Belice, pero en octubre de 1999 presentó un documento al Primer Ministro de Belice, Said Musa, que mantiene la posición de Guatemala de que el incumplimiento del Artículo 7 desvincula a Guatemala del cumplimiento del Artículo 1, que establecía la actual frontera. Así, Guatemala exigía que las líneas fronterizas entre los dos países se revirtieran a las líneas establecidas en 1786 por el Tratado Anglo-Hispano de Londres, que fijaba las fronteras del acuerdo británico en los ríos Hondo y Sibua, al norte y al sur respectivamente.<sup>10</sup>

En marzo del 2000 los dos gobiernos llevaron el caso ante la Organización de Estados Americanos. En septiembre los dos países acordaron instalar, con el apoyo de la OEA, un Panel de Facilitadores para ayudar en las negociaciones.<sup>11</sup> Un noviembre los gobiernos firmaron un acuerdo estableciendo una "zona de paz y desarrollo" en un intento por mitigar el problema de las familias guatemaltecas sin tierra que invadían tierras vírgenes de Belice. El acuerdo es válido hasta el 31 de agosto del 2001. A pesar del acuerdo, siguen los conflictos entre los dos países.<sup>12</sup>

#### Nicaragua-Honduras

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

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

Al día de hoy el conflicto más importante entre los dos países es la disputa por la frontera marítima. El momento crucial en esta disputa fue la decisión de Honduras en diciembre de 1998 de ratificar el trata-

do de límites marítimos de 1986 con Colombia (Tratado López-Ramírez) que reconocía los derechos de Colombia en el Caribe y la soberanía de la isla de Serranilla, así como la de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.<sup>33</sup> Este acuerdo tiene implicaciones directas para el territorio de Nicaragua y sus áreas en disputa con Colombia.<sup>34</sup>

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

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

Como resultado de la escalada, una tercera parte fue llamada a mediar. Luigi Einaudi, representante de la OEA, se reunió en cuatro ocasiones con representantes de los gobiernos de Honduras y Nicaragua para tratar la tensión militar a lo largo de la frontera marítima. Las conversaciones resultaron en un acuerdo bilateral sobre una zona desmilitarizada entre los dos países. Además, para evitar confrontación, los gobiernos acordaron patrullar en conjunto la frontera. El acuerdo se instituyó en febrero del 2000.<sup>40</sup>

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

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

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

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

#### Nicaragua-Costa Rica

Nicaragua y Costa Rica también tienen una historia de actividad y tensión fronteriza.<sup>47</sup> Más recientemente los dos países han enfrentado problemas de inmigración ilegal, de actividad criminal y de uso de recursos naturales. Estas actividades regionales han conducido a importan-

tes conflictos fronterizos interestatales. Actualmente Nicaragua y Costa Rica están implicados en un conflicto concerniente a derechos de navegación y presencia militar sobre el Río San Juan, la frontera natural entre el norte de Costa Rica y el sur de Nicaragua. Nicaragua asevera que según el Tratado Cañas-Jerez de 1858, los nicaragüenses tienen plena soberanía sobre el río y, que por tanto, tienen el derecho a rechazar presencia internacional a lo largo de la frontera. Costa Rica reclama que las administraciones anteriores históricamente le han concedido derechos de navegación.

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

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

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

Como resultado de la acción y la tensión fronterizas, Nicaragua decidió afirmar su presencia en la frontera y el 8 de mayo de 1998, el gobierno de Nicaragua revocó oficialmente el derecho de los guardias civiles de Costa Rica a portar armas sobre el Río San Juan (Costa Rica las llama armas de reglamento). Poco después, el 23 de julio de ese mismo año, Nicaragua declaró que Costa Rica solamente tenía derechos de navegación relacionados con necesidades económicas y que no tenía derecho alguno a patrullar.<sup>31</sup>

Nicaragua y Costa Rica han tenido una serie de negociaciones y encuentros bilaterales para tratar el conflicto fronterizo. Varias veces se llegó a un acuerdo, sólo para anularlo al día siguiente. El primer acuerdo logrado en agosto de 1998, estipulaba que la guardia civil de Costa Rica tenía derecho a patrullar con armas el río si antes de patrullar informaban a la policía fronteriza de Nicaragua. Al día siguiente Nicaragua anunció que el acuerdo había sido un "simple boletín noticioso"<sup>32</sup> y que no estaba completo. Tratados posteriores contenían el mismo tipo de acuerdo. Tras cada acuerdo Nicaragua se retractaba y reclamaba que el acuerdo era inconstitucional y que no tenía respaldo popular. El convenio más reciente establecía que cada vez que la guardia civil de Costa Rica patrullara el río, más que notificar, tenía que pedir permiso a las autoridades fronterizas de Nicaragua.

Mientras negociaban un acuerdo sobre la situación, ambos países aplicaron diferentes medidas para afirmar su fuerza en la arena internacional. Nicaragua aludió varias veces al hecho de que tenía la capacidad de movilizar sus tropas a la frontera y que se defendería si fuera amenazada.<sup>33</sup> Los militares nicaragüenses anunciaron también que arrestarían cualquier embarcación extranjera sobre el Río San Juan. A cada instancia Costa Rica respondió con protestas diplomáticas formales, y con la demanda de que Nicaragua pagara su deuda de 475 millones de dólares por concepto de préstamo de electricidad.<sup>34</sup>

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

que si fracasaba el último intento de conciliación en Nicaragua, buscaría la mediación de una tercera parte.<sup>35</sup>

#### *Los controversias del Golfo de Fonseca*

El Golfo de Fonseca ha sido otra área de conflicto recurrente. Debido a que El Salvador, Honduras y Nicaragua comparten el área, la protección de los límites ha sido fuente de disputa. En varios momentos ha habido disputas entre dos de los tres países por la jurisdicción en el Golfo y los derechos de pesca. En septiembre de 1992, La Haya dio a Honduras derechos soberanos en el Océano Pacífico.<sup>36</sup>

Las tensiones previas y el nuevo arreglo sobre la posesión de este territorio marítimo han contribuido a choques fronterizos con Nicaragua sobre derechos de pesca en el Golfo de Fonseca. En 1995, agencias de noticias informaron de arrestos marítimos de pescadores hondureños y nicaragüenses por violaciones de los derechos territoriales de pesca. Según se informó, los pescadores hondureños se habían armado para protegerse mientras pescaban en aguas nicaragüenses.<sup>37</sup> En 1997, diez pescadores hondureños fueron arrestados por autoridades nicaragüenses en un área que ellos creían que era territorio hondureño.<sup>38</sup> Las autoridades hondureñas también han arrestado a pescadores nicaragüenses por violaciones territoriales. En mayo de 1997, hubo choques entre patrullas fronterizas nicaragüenses y hondureñas por derechos fronterizos. Tras una breve negociación bilateral, ambos países acordaron marcar con boyas los límites, y Japón acordó financiar el proyecto.<sup>39</sup> Sin embargo, la frontera no se puede demarcar sino hasta que se llegue a un acuerdo al respecto. Dadas tales discrepancias limítrofes, en 1998 Honduras anunció la redefinición de sus fronteras terrestres y marítimas.

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

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

### *Disputas pasadas y presentes: algunas características*

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

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

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

Esas notables características distinguen a las disputas pasadas de las contemporáneas. Las disputas contemporáneas muestran importantes rasgos distintivos que están vinculados a demandas actuales de una dinámica cambiante, como es la necesidad de expandir aún más la riqueza económica o el efecto de la globalización sobre la migración. Primero, *excepto por la disputa territorial entre Belice y Guatemala*, en Centroamérica los conflictos actuales están vinculados a reservas de recur-

tos naturales, así como a continuas controversias de posición. Específicamente, el conflicto en curso entre Honduras y Nicaragua y posiblemente Guatemala sobre los límites de la frontera marítima de Honduras está directamente vinculado a los recursos pesqueros en el Caribe y a supuestos yacimientos de petróleo. Honduras ya había iniciado contratos con compañías petroleras para perforar el área ahora en disputa.<sup>60</sup> Este conflicto ha impulsado también a Costa Rica a negociar límites marítimos con países caribeños y con Colombia, lo que aumenta el potencial para el conflicto.

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

Tercero, otro aspecto que explica las disputas limítrofes contemporáneas es la complejidad de los sucesos transfronterizos. La población que reside cerca de las fronteras suele cruzar los límites sin mayor atención a las jurisdicciones de cada país, sus leyes y políticas. La dinámica económica y cultural que se ha desarrollado en áreas fronterizas ha contribuido a la porosidad de esas regiones, creando una especie de frontera nacional/extranjera en la que coinciden y colisionan diferentes prácticas. Producto de esa situación, ocurren diferentes tipos de imposiciones y abusos que conducen a tensiones en el ámbito estatal. Un caso al punto aquí es la actual tensión entre Nicaragua y Costa Rica. El constante flujo de población ha creado nuevos asentamientos a lo largo de las fronteras y ha hecho el área difícil de manejar. Son muchas las personas que tienen años de vivir en esa área y muchos más han nacido en aquellas regiones.

Finalmente, como se mencionó antes, los conflictos limítrofes representan la existencia de acuerdos incompletos que se exacerban por problemas de interpretación de los tratados. Una cantidad de decisiones legales que emergen durante la resolución de un conflicto dado se pres-

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

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

### *¿Patrones de conflicto?*

Un hilo común prevaleciente entre los pasados y presentes conflictos limítrofes en Centroamérica es su legado de tratados no resueltos y la naturaleza prolongada de los mismos. En el primer caso, se ha señalado antes que las disputas representan la incapacidad de los Estados para convenir en las interpretaciones legales y para conciliar los instrumentos legales en discusión. En varios momentos, los líderes políticos han usado esos desacuerdos como puntos de venta para avanzar sus agendas políticas. Sin embargo, la cuestión principal es que la naturaleza prolongada de los conflictos tiene serios costos para cada país. La fricción continua ha tensado más las relaciones entre países y ha afectado el comer-

cio y la diplomacia. Esos costos, no obstante, van más allá de la esfera económica. Muchas familias con residencia en dos países a menudo sufren discriminación de una parte en tiempos de tensión diplomática. Otro costo tiene que ver con el potencial de violencia dadas las tensiones prevalecientes.

Aunque generalmente esas disputas son prolongadas, actualmente presentan bajos niveles de conflicto. El patrón de interacción que ocurre después de que han tenido lugar incidentes fronterizos muestra niveles de violencia relativamente bajos. Una revisión de sucesos relativos a cuestiones limítrofes de 1998 a 2000 muestra que en la mayoría de los casos, el patrón de interacción no fue violento. Este proyecto hizo un monitoreo de la interacción interestatal relacionada con asuntos limítrofes para analizar la intensidad de la violencia, la clase de interacción y los instrumentos diplomáticos empleados. Se monitoreó un total de 180 acciones relacionadas con la frontera en lo que respecta a la interacción relativa a la actividad diplomática, al potencial de violencia y a las respuestas a los sucesos.

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

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

Conflictos fronterizos en América Central:  
Tendencias pasadas y sucesos actuales

Cuadro 4: Potencial de violencia en un determinado suceso fronterizo  
(en porcentajes)

	Nombre de la disputa				Total
	Disputa Territorial Gua.-Belice	Disputa Marítima Hon.-Nic.	Disputa Golfo de Fonseca Hon.-Nic.	Disputa Nic.-CR Río San Juan	
Potencial de violencia					
Ninguna violencia ni potencial de la misma	47.6	73.8	69.2	57.2	63.2
Actividad fronteriza, tensión potencial	14.3	3.3		3.0	6.4
Civiles chocan con bandas criminales		1.6		1.5	1.0
Fuerzas armadas/de seguridad chocan con civiles o los hostigan	33.3	16.4	23.1	9.0	19.6
Criminales chocan con fuerzas de seguridad	1.6	1.6		1.5	1.5
Fuerzas del gobierno tienen encuentros tensos con las fuerzas del vecino	1.6		7.7	6.0	2.9
Captura temporal de soldados o equipo	1.6	3.3		11.9	5.4
Total:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Datos compilados por el autor.

Cuadro 5: Principal tipo de interacción usada durante sucesos relativos a la frontera (en porcentajes)

Interacción	Nombre de la disputa				Total
	Disputa Territorial Gua.-Belice	Disputa Marítima Hon.-Nic.	Disputa Golfo de Fonseca Hon.-Nic.	Disputa Nic.-CR Río San Juan	
No hay reacción de ningún lado		3.3			1.0
País X brinda comentarios verbales a la prensa	48.0	29.5	23.1	37.3	56.8
País X envía una nota diplomática a país Y pidiendo explicaciones	11.1	3.3			4.4
País X envía una nota diplomática de protesta a país Y	1.6	9.6		13.4	7.6
Intercambio diplomático de respuestas formales	39.7	50.8	53.8	38.6	43.6
Advertencia verbal o fuerte nota diplomática	1.6	1.6		6.0	2.9
País moviliza sus tropas o personal militar o equipo		1.6		1.5	1.0
Variación de frontera: un país se apodera de un territorio...			23.1	3.0	2.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Datos compilados por el autor.

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

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

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

Métodos de conciliación utilizados en casos de eventos relacionados con la frontera, 1998-2000 (en porcentajes)

Conciliación	Nombre de la disputa				Total
	Disputa Territorial G.H.-B.C.	Conflicto marítimo Hon.-Nic.	Conflic. Gato de Fonseca Hon.-Nic.	Disputa Río San Juan N.C.-C.R.	
Ninguno ocurrido		3.3		9.0	3.9
Incapacidad para llegar a un acuerdo		1.6		19.4	6.9
País pide diálogo entre los dos países	65.1	13.3	7.7	10.4	27.9
Un enviado visita al otro país para iniciar negociaciones	7.9		15.4	4.5	4.9
Se realizan negociaciones bilaterales	9.5	23.0	30.5	19.4	28.1
Negociaciones bilaterales con mediación	6.3	47.5	15.4	4.5	18.6
País ofrece acuerdo para solucionar el conflicto existente		6.6	7.7	9.0	5.4
País comienza la aceptación de un acuerdo		1.6	7.7	9.0	3.9
Negociaciones bilaterales para acordar las tensiones	11.1	1.6		7.5	6.4
Se llega a un acuerdo		1.6	15.4	7.5	3.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Datos recopilados por el autor.

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

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

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

Este Consejo no garantizaría la eliminación de las disputas fronterizas. Proporcionaría, sin embargo, un mejor mecanismo de los que han existido con anterioridad puesto que podría informar a las partes sobre los riesgos y potenciales de un problema emergente, y podría participar en el proceso de implementación y verificación simultánea. No obstante, como ya se mencionó, el problema del compromiso es el principal obstáculo en los problemas limítrofes. Otra barrera es la dificultad que tienen los gobiernos de mantener un control efectivo de sus fronteras y, por consiguiente, administrarlas bien. Estas deficiencias son una fuente importante de futuras disputas. Por lo tanto, el Consejo de Resolución de Conflictos podría proporcionar los mecanismos para el establecimiento de zonas desmilitarizadas en las áreas fronterizas que prevenirían la continuación de choques o de la confrontación.

## NOTAS

1. Documento presentado en el Seminario Internacional "Conflictos Fronterizos en América Latina", febrero 26, 2001, Inter-American Dialogue, Washington, D.C.
2. Edgardo Mercado Jarrín. "The Impact of World Crisis on Geopolitical Conflicts" en José Silva Michelena, *Latin America peace, democratization and economic crisis*. NJ: Universidad de las Naciones Unidas, 1988, p. 93.
3. Frank R. Pfetsch y Christoph Rohloff. *National and International Conflicts, 1945-1995. New Empirical and Theoretical Approaches*, Londres: Routledge 2000, resultados obtenidos de la base de datos de los autores, Kesimo.
4. Suya Sharma. *Delimitation of Land and Sea Boundaries between neighboring countries*, Nueva Delhi: Lancers Books, 1989, p. 13.
5. Hay debates entre los especialistas sobre formas alternativas de clasificación, véase, por ejemplo, Friedrich Kratochwill. *Peace and Disputed Sovereignty*, Boston: University Press of America, 1985, pp. 18-19; y J. R. V. Prescott. *Political Frontiers and Boundaries*, Londres: Allen & Unwin, 1983, p. 98.
6. Howard Cline. "Vicerealty to Republics, 1786-1952: Historical Notes on the Evolution of Middle American Political Units" en Howard Cline. *Guide to Ethno Historical Sources Part I*, Austin: University of Texas Press, 1971, p. 161.
7. Stever R. Ratner. "Drawing a better line: *uti possidetis* and the borders of new states", *American Journal of International Law*: octubre 1996, vol. 90, no. 4, 596-624.
8. *Colección de Tratados de Guatemala*, p. 514.
9. Virgilio Rodríguez-Beteta. *No es guerra de hermanos, sino de bananos*, Guatemala: Editorial Universitaria, 1969, p. 30.
10. Ministerio de Asuntos Exteriores. *The Boundary Dispute between Guatemala and Honduras*, la Comisión Fronteriza de Guatemala, 1928, p. 9.

11. Thomas Karnes. *Tropical Enterprise: The Standard Fruit and Steamship Company in Latin America*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1978, p. 178.
12. Virgilio Rodríguez-Beteta. *Op. cit.*, p. 92.
13. Gordon Ireland. *Boundaries, Possessions and Conflicts in Central and North America and the Caribbean*, Cambridge: Harvard University Press, 1994, p. 92.
14. Fernando Flores Pinel. "Entre la Guerra y la Paz: el conflicto Hondureño-Salvadoreño 1969-1979", *Estudios Centroamericanos*, Año 34, no. 369-370, julio-agosto, 1979, p. 655.
15. James Rowles. *El Conflicto Honduras-El Salvador (1969)*, San José: EDUCA, 1980.
16. La OEA había instalado un comité mediador, el Comité de los Siete, constituido por Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Estados Unidos.
17. Ronald Scheman. *The Interamerican Dilema*, NY: Praeger, 1988, pp. 87-88. Para un análisis político de este conflicto, véase Flores Pinel. *Op. cit.*, y David Mares. "Lessons from the Failure of Central American Conflict Management in the One Hundred Hours War", documento presentado en la Conferencia sobre las Causas de los Conflictos Interestatales en América Central, San José, Costa Rica, diciembre de 1996.
18. *International Boundary News Database*, Durham. International Boundaries Research Unit, Universidad de Durham.
19. Emilio Alvarez Lejarza. *Las Constituciones de Nicaragua*, Madrid: Editorial Cultura Hispánica, 1958, p. 199. El dictamen declaraba que el límite debía trazarse a lo largo del Río Coco hasta el punto de confluencia con el río Poteca, donde se separaría del Río Coco y seguiría el Poteca hasta el río Guinea para luego seguir por líneas ya determinadas en Teotecacinte. Véase Gordon Ireland, p. 136.
20. El Tratado de Río invocaba el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, un instrumento de seguridad diseñado para proteger de amenazas externas a los países latinoamericanos.
21. Ronald Scheman. *Op. cit.*, p. 85.

22. *Honduras-Nicaragua Boundary*, Office of the Geographer, Washington, D.C.: Dpto. de Estado de los Estados Unidos, 1964, no. 36, p. 3.
23. Agradezco a Claire Campbell y a Sara Solz por su apoyo en la investigación de partes de esta sección.
24. "Honduras-Nicaragua border dispute", *Oil and Gas Journal*, 3ro. de mayo de 2000, vol. 98, 18, 37.
25. Gordon Ireland. *Boundaries, Possessions and Conflicts in Central and North America and the Caribbean*, Cambridge: Harvard University Press, 1941.
26. R. A. Humphreys. *The Diplomatic History of British Honduras 1638-1961*, Oxford University Press, Londres, N.Y., Toronto 1961, p. 20.
27. Gobierno de Belice. *Belize-Guatemala Relations*. [http://www.belize-guatemala.gov.bz/belize\\_position.html](http://www.belize-guatemala.gov.bz/belize_position.html)
28. Guatemala News Watch, Febrero de 2000. <http://www.quetzalnet.com/newswatch/Edition15-2-01.htm>, 13/2/01.
29. Janine Sylvestre. *The Cost of Conflict: The Anglo-Belize/Guatemalan Territorial Issue*, 1995. Inédito. <http://www.belize.net.com/bzguat.html>
30. NotiCen. "Region: Guatemala Presses Belize to Accept International Arbitration of Territorial Dispute", 09/03/00.
31. "Belize and Guatemala Advance Dialogue", *OAS News*, septiembre-octubre 2000. Washington, D.C.: OAS.
32. Montserrat Gorina-Ysern. *OAS Mediates in Belize-Guatemala Border*, 12/2000. <http://www.asil.org/ins:gh59.htm> 15/02/00.
33. Gerhard Sandner y Ratter Beate. "Topographical Problem Areas in the Delimitation of Maritime Boundaries and their Political Relevance: Case Studies from the Western Caribbean" en *Ocean and Shoreline Management* 15, 1991, p. 299; también NotiCen. "Nicaragua and Honduras in Conflict over Maritime Boundary", 27 de enero del 2000.
34. Nicaragua mantiene una disputa limítrofe con Colombia sobre los cayos Roncador y Serrana. En 1981, tras la ratificación de Estados Unidos de un tratado con Colombia concerniente al reconocimiento de esos cayos como parte de Colombia, Nicaragua anuló un tratado de 1928 con Colombia en el que reconocía la soberanía de San

Andrés, Providencia y cayos adyacentes, excepto aquellos al oeste del meridiano 82.

35. "17th Parallel Claim", *Agencia de Noticias Notimex*, Ciudad de México, 3 de enero de 1996.
36. *La Prensa Tegucigalpa* en línea, 1ro. de diciembre de 1999. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com).
37. *La Prensa Tegucigalpa* en línea, 1ro. de diciembre de 1999. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com).
38. *La Prensa Tegucigalpa* en línea, 17/dic/1999. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com); "Nicaragua Goes to ICJ". Comunicado de prensa de la Corte Internacional de Justicia, 8 de diciembre de 1999.
39. *La Prensa Tegucigalpa* en línea, 21/julio/ 2000. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com).
40. "Honduras and Nicaragua Reach Military Exclusion Agreement". Comunicado de prensa de la OEA (E-021/00), 8 de febrero del 2000; *La Prensa Tegucigalpa* en línea, 20 de enero del 2000.
41. *La Prensa Tegucigalpa* en línea, 21 de febrero del 2000; 26 de febrero del 2000. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com).
42. *La Prensa Tegucigalpa*, 29 de enero del 2000. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com).
43. *La Prensa Tegucigalpa* en línea "Nicaragua denunciará a Honduras ante Organización de Estados Americanos", 13 de febrero del 2001.
44. "Cuatro países entregan inventario de armas como muestra de confianza y distensión". *Infopress Centroamericana*, 20 de abril del 2001. Guatemala.
45. "Delegada de la Organización de Estados Americanos ve señales de cooperación para superar conflicto de Nicaragua y Honduras", *La Nación*, viernes 27 de abril del 2001. San José, Costa Rica.
46. "Honduras- Nicaragua border dispute". *Oil and Gas Journal*, 1ro. de mayo del 2000. v. 98, 18, p. 37.
47. Allen Leininger. "Análisis Geográfico-Estratégico de la Zona Limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua", *Relaciones Internacionales* no. 11, Heredia. UNA, 2do. trimestre 1985, p. 43.
48. SWB AL/1352 L/6 17, Radio Corporación, Managua 15/11/1993.

49. SWB AL/2038 L/2 XEW TV, Ciudad de México
50. *La Nación Digital* 23/7/1998 "Nicas Rígidos con Policías", [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr).
51. *La Nación Digital* 5/5/1998 y 23/7/1998 "Nicas Rígidos con Policías", [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr).
52. AFP-París, 31/7/98.
53. *La Nación Digital*, 27/7/98, 03/8/1998 [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)
54. *Mesoamérica*, 8 de octubre de 1998, "Dispute Flares Anew" (Steve Murame).
55. *La Nación Digital*, 24/11/2000 [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)
56. Augusto Zamora. *Intereses Territoriales de Nicaragua*, 1995, p. 227.
57. "Aumenta el patrullaje naval" Televisión Nacional, Managua, 13 de junio de 1995.
58. *La Prensa Tegucigalpa* en línea, 12/julio/1997. [www.laprensa.in.com](http://www.laprensa.in.com).
59. "Confrontación en el Golfo de Fonseca", Telesistema, red de televisión hondureña, Tegucigalpa, 3 de junio de 1997.
60. "Honduras-Nicaragua border dispute". *Oil and Gas Journal*: 1ro. de mayo del 2000, v. 98, 18, 37.
61. "Demarcan frontera entre Nicaragua y Costa Rica", *La Prensa*, 16 de agosto del 2000. Managua, Nicaragua.

#### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS Y RECURSOS UTILIZADOS EN LA CRONOLOGÍA

- Alvarez Lejarza, Emilio. *Las Constituciones de Nicaragua*, Madrid: Ed. Cultura Hispánica, 1958.
- Calvert, Peter. *Boundary Disputes in Latin America*, London: Institute for the Study of Conflict, 1983.
- Cukwurah, A. O. *The Settlement of Boundary in International Law*, Manchester: Manchester University Press, 1967.

- Dunkarley, James. *Power in the Isthmus*, London: Verso, 1989.
- Flores Pinel, Fernando. "Entre la Guerra y la Paz: El Conflicto Honduro-Salvadorenño 1969-1979", *Estudios Centroamericanos*, Año 34, nos 369-370, 1979.
- Gross Espiell, Héctor. *España en la Solución Pacífica de los Conflictos Limítrofes en Hispano-América*. Madrid: Cuadernos Civitas, 1954.
- Guatemala. *Tratado de Límites Territoriales entre Guatemala y El Salvador*. Abril 9, 1935.
- \_\_\_\_\_. *The Boundary dispute between Guatemala and Honduras*, Guatemala: Ministry of Foreign Affairs, The Boundary Commission of Guatemala, 1928.
- \_\_\_\_\_. *Informe de la Comisión Mixta de los Límites relativos al Trazo de la Frontera entre El Salvador y Guatemala*, Guatemala, 1942.
- Herrera Cáceres, René. *Honduras y el Salvador ante la Corte Internacional de Justicia*, Tegucigalpa: CEDOH, 1987.
- Honduras. *Límites entre Honduras y Nicaragua*, Tegucigalpa, Tipografía Nacional, 1938.
- Ireland, Gordon. *Boundaries, Possessions and Conflicts in Central and North American and the Caribbean*, Cambridge: Harvard University Press, 1941.
- Karnes, Thomas. *Tropical Enterprise: The Standard Fruit and Steamship Company in Latin America*, Baton Rouge: Louisiana State University press, 1978.
- Kombluh, Peter. *Nicaragua. The Price of Intervention*, Washington, D.C.: Institute for Policy Studies, 1987.
- Kratohwill, Friedrich. *Peace and Disputed Sovereignty*, Boston: University Press of America, 1985.
- Latorre, German. *Intervención Tutelar de España en los problemas limítrofes de Hispanoamérica*, Sevilla: Tipografía Zarzuela, 1921.
- Manon, P. K. "The Anglo-Guatemalan Dispute over the Colony of Belize". *Journal of Latin American Studies*, V. 11, part 2, nov. 1979.

- Mercedo Jarrin, Edgardo. "The Impact of world crisis on geopolitical conflicts" in Silva Michelena, José. *Latin America peace, democratization and economic crisis*, NJ: The UN University 1988.
- Morris, James. *Honduras: Caudillo Politics and Military Rulers*, Boulder: Westview Press, 1984.
- NotiCen. "Nicaragua and Honduras in Conflict over Maritime Boundary", January 27, 2000
- Parker, Franklin. *The Central American Republics*. New York: Oxford University Press, 1965.
- Peralta, Manuel María de. *Límites de Costa Rica con Colombia*, Madrid, 1890.
- \_\_\_\_\_. *Historia de la Jurisdicción Territorial de Costa Rica, (1502-1880)*, Madrid: 1891.
- Rattner, Steven R. "Drawing a better line: uti possidetis and the borders of new states" in *American Journal of International Law*, Oct. 1996. V. 90, no. 4, 590-624.
- \_\_\_\_\_. *Report of the Committee established by the Permanent Council to Investigate the Complaint Filed by the Minister of Foreign Affairs of Costa Rica. C/Res 432 623/85, July 11, 1985.*
- Rodríguez-Beteta, Virgilio. *No es Guerra de Hermanos sino de Bananos*, Guatemala: Editorial Universitaria, 1969.
- Rowles, James. *El Conflicto Honduras-El Salvador*, San José: EDUCA, 1980.
- Sandner, Gerhard and Beate Ratter. "Topographical Problem Areas in the Delimitation of Maritime Boundaries and their Political Relevance: Case Studies from the Western Caribbean" in *Ocean and Shoreline Management*, 15, 1991.
- Schuman, Ronald. *The Interamerican Dilemma*, NY: Praeger, 1988.
- Sharma, Surya. *Delimitation of Land and Sea Boundaries between neighboring countries*, New Delhi: Lancers Books, 1989.
- Sibaja, Luis Fernando. *Nuestros Límites con Nicaragua*, San José, Costa Rica. 1976
- Tratado General de Paz entre las Repúblicas de El Salvador y Honduras*, 30 de octubre 1980

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

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

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

## Apéndice I

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

#### **Guatemala-Belice**

- 1858 Inician negociaciones fronterizas entre Guatemala y Gran Bretaña.
- 1859 Se firma un tratado de acuerdo entre las dos naciones. El Artículo I define las divisiones.
- 1861 Se reúne comisión conjunta para iniciar la demarcación de la parte sur hasta las cataratas Gracias a Dios.
- 1931 Comisión conjunta concluye toda la demarcación.
- 1946 Tribunal constitucional de Guatemala anula el tratado de 1859 argumentando que Gran Bretaña no construyó una carretera transistmica para Guatemala a cambio del territorio otorgado a Gran Bretaña.
- 1963 Gran Bretaña se rehusa a resolver la disputa a través de la mediación y se rompen las relaciones diplomáticas.
- 1967 Belice declara su independencia de Gran Bretaña y Guatemala. Se renuevan las tensiones con Belice.
- 1991 El presidente Serrano reconoce la Independencia de Belice.
- 1993 El presidente Ramiro de León Carpio retira el reconocimiento.
- 1999 Escapan las tensiones a raíz de que se escuchan informes sobre abusos contra Guatemala.
- 2000 Los dos países acuerdan tener conversaciones sobre una solución a la controversia con la ayuda de la OEA que crea un Panel de Conciliadores.
- 2001 Continúan las tensiones fronterizas a inicios del año por la expulsión de campesinos guatemaltecos.

#### **Guatemala-Honduras**

- 1843 Inicia conflicto limítrofe en la frontera.
- 1845 Se llega a un acuerdo de tratado: las fronteras que se reconocen son aquellas "establecidas por la diócesis de cada país en la Real Ordenanza de Intendencias de 1786", y se nombrarán comisionados de ambos países para la demarcación de las líneas.

Sin embargo, la demarcación no inicia debido a conflictos por la interpretación de la Ordenanza.

- 1893 Convención fronteriza crea una nueva comisión técnica mixta, establecida para llegar a un tratado limítrofe. La comisión no tiene éxito.
- 1914 Se crea otra comisión por medio de otro tratado para negociar las demarcaciones. Continúa la disputa por las interpretaciones con la complejidad adicional de los nuevos tratados.
- 1918 Acuerdo arbitrado por E.E.U.U. que apoya la posición de Guatemala como validada por la Cédula de Felipe II en 1563. Honduras reclama *uti possidetis juris* de 1910 demandando soberanía al occidente del río Motagua.
- 1924 El gobierno de Guatemala cede a la United Fruit Company 64 millas de territorio no ocupado (desde el puente El Rico hasta el mar Caribe). Honduras protesta ante la Incurción y apoya el reclamo de la Cuyamel Fruit Company por la tierra al occidente del río Motagua.
- 1928 Honduras ocupa la ciudad de Chachagualilla para establecer soberanía sobre el territorio.
- 1930 Los dos países acuerdan resolver el conflicto por medio de arbitraje.
- 1933 Francis White entrega el laudo final.

#### Guatemala-El Salvador

- 1935 Guatemala y E. Salvador acuerdan demarcar sus fronteras creando una comisión conjunta conformada por un delegado de cada país y un tercero de un país neutral, para que prepare los mapas preliminares.
- 1936 La comisión concluye el trabajo y se firma un tratado fronterizo aprobado por los dos países.

#### Honduras-El Salvador

- 1869 Comisionados de ambos países negocian las demarcaciones fronterizas y llegan a un acuerdo sobre los poblados de Simulatan, Jacucran y Comolucagua en Honduras, y Arambaic, Perquin y Torola en El Salvador. Se traza una línea del cerro de Mal Paso hasta el río Negro y hasta la confluencia del río Pichigual. Las divisiones de Comolucagua y Torola no están resueltas.
- 1888 Se reúnen los países para crear una línea para la frontera noreste-sudoeste: Del río Guascoran hasta la confluencia de río Guajiniquil.

Conflictos fronterizos en América Central:  
Tendencias pasadas y sucesos actuales

pico Ribita, cerro López, bajando el río Torola, subiendo el río San Antonio, hasta arroyo Guadalupe, al Cerro Colorado hasta Mal Paso para terminar en Arambala-Perquin.

- 1895 Se firma una convención fronteriza nombrando una comisión fronteriza mixta. Un árbitro establecerá los puntos que la comisión no demarque. La comisión nunca se formó.
- 1905 Se firma otra Convención en apoyo al acuerdo de 1895, pero no se visualiza ningún avance. Mientras tanto, aumentan las disputas entre los poblados de Arambala (El Salvador) y Santa Elena (Honduras). Costa Rica ofrece sus oficios como mediador y la Corte Centroamericana de Justicia para el arbitraje.
- 1918 Se firma otra convención fronteriza en apoyo al acuerdo de 1895, pero agrega que el Rey de España debe arbitrar asuntos no resueltos, o en su ausencia, un presidente latinoamericano o la Corte Centroamericana de Justicia. El Salvador no ratifica el tratado.
- 1920-  
1969 La disputa fronteriza continúa durante todo el periodo. Crecimiento demográfico en El Salvador conduce a flujos migratorios hacia Honduras.
- Década  
de los
- 1960 Surgen tensiones entre los dos países relacionadas con el comercio. El reclamo de Honduras se ve afectado por el Mercado Común Centroamericano.
- 1969 El 14 de julio, El Salvador invade Honduras argumentando que estaba protegiendo a sus ciudadanos y su territorio. Después de cuatro días de conflicto, la OEA, por medio de su comité mediador —el Comité de los Siete— hace un llamado a ambos países para que acuerden un plan de cuatro puntos: (1) Cese al fuego inmediato; (2) Retiro de las tropas en 72 horas; (3) Compromiso por parte de ambos países a proteger los derechos humanos; (4) Presencia de observadores militares para el monitoreo del acuerdo. Se crea una zona desmilitarizada mientras que continúan las negociaciones sobre el establecimiento de las fronteras.
- 1980 Se firma un tratado de paz con la creación de una comisión mixta para concluir la demarcación y negociaciones sobre las áreas en disputa, conocidos como "bolsones". Sin embargo, para 1985 la comisión no puede llegar a un acuerdo, la resolución pasará a manos de la Corte Internacional de Justicia.
- 1986 Como la comisión no finaliza su trabajo, la CIJ empieza a trabajar.

- 1988 Se invita a los países a presentar sus argumentos y así lo hacen un año más tarde.
- 1992 La CIJ emite sus decisiones por las cuales ambos países deben llegar a un acuerdo para concluir con el establecimiento de los 130 Km restantes de los 347.5 Km que tiene la frontera.
- 1993-1996 Continúan las tensiones fronterizas.
- 1997 Los dos países acuerdan aceptar el fallo de la CIJ.
- 1999 Se establece un pacto fronterizo final.

#### **Honduras-Nicaragua (Disputa territorial)**

- 1858 Inician las negociaciones sobre acuerdos fronterizos.
- 1869 Los países nombran comisionados para que elaboren un mapa y marquen las fronteras, y firmen un tratado.
- 1888 Se hace un segundo esfuerzo para firmar un tratado fronterizo que fija la línea divisoria entre los departamentos de Choluteca (Honduras) y Nueva Segovia (Nicaragua).
- 1894 Los países firman el Tratado Bonilla-Gómez que contiene 7 artículos donde se establece una comisión fronteriza cuyos oficios se pondrán en manos de un árbitro quien trabajará con puntos que no se hayan acordado.
- 1904 Se nombran los árbitros debido al desacuerdo sobre la división. Los árbitros consisten en un representante de cada país y un diplomático extranjero acreditado en Guatemala, una posición para la cual se selecciona al Rey de España.
- 1906 Se dicta el laudo.
- 1908 El presidente Zelaya acepta el laudo.
- 1912 Nicaragua reclama que el Tratado Bonilla-Gómez fue violado cuando los comisionados nombraron al Rey como único árbitro, quedando anulado el laudo.
- 1957 Honduras intenta reclamar la margen norte del río Coco ocupada, de facto, por Nicaragua pero otorgada a Honduras en el laudo de Rey. Hay un enfrentamiento militar. Honduras invoca el Pacto de Río, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. La OEA forma entonces un comité de investigación —el Comité de la Paz— para persuadir a las partes a mantener un cese al fuego y presentar

Conflictos fronterizos en América Central:  
Tendencias pasadas y sucesos actuales

el asunto ante la Corte Internacional de Justicia. La CIJ mantiene el laudo de 1906.

1962 Se completa el acuerdo fronterizo con la conclusión de las demarcaciones.

1977-

1979 Empezó la rebelión nicaragüense contra Somoza. Honduras se mantiene neutral al conflicto. Somoza es derrocado el 19 de julio de 1979.

1980 Se organizan fuerzas antisandinistas y establecen bases en el país. Los movimientos contrarrevolucionarios inician operaciones contra Nicaragua desde suelo hondureño.

1985-

1987 Aumentan las tensiones entre los dos países debido a que Honduras permite que los "contras" permanezcan en su territorio. Ocurren enfrentamientos fronterizos entre Honduras y Nicaragua. Nicaragua lleva a Honduras a la CIJ. Se gesta una posible confrontación militar. Se firma el Plan de Paz Arias reduciendo el riesgo de guerra.

**Nicaragua-Costa Rica**

1854 Los dos países firman una convención preliminar sobre fronteras y navegación interior.

1858 Tratado Cañas-Jerez que define la soberanía de Nicaragua sobre el Río San Juan, otorga a Nicaragua el derecho a construir un canal previa consulta con Costa Rica.

1887 El presidente Cleveland emite una decisión sobre las discusiones relacionadas con la potencial construcción de un canal y reconoce la validez del tratado.

1916 Nicaragua firma el Tratado Chamorro-Bryan donde se aborda la construcción de un canal. Costa Rica protesta, argumentando que fue una violación del Tratado Cañas-Jerez y del Laudo Cleveland. Costa Rica presenta la controversia ante la Corte Centroamericana de Justicia.

1939 Nicaragua invita a funcionarios del gobierno de los Estados Unidos a explorar la posibilidad de construir un canal. Costa Rica protesta.

1940 Los dos países firman el Tratado Cordero Reyes-Zúñiga Montufar dirigido hacia la construcción de un canal en el río para propósitos de desarrollo. Sin embargo, el tratado no se pudo materializar.

- 1964 La Asamblea Nacional de Nicaragua demanda la abrogación del Tratado Chamorro-Bryan.
- 1971 Nicaragua abroga el Tratado Chamorro-Bryan.
- 1977-  
1979 Inicia la rebelión nicaragüense contra Somoza. Costa Rica apoya la guerrilla sandinista y permite el uso de su territorio para lanzar ataques. Somoza es derrocado el 19 de julio de 1979.
- 1981 Se forman fuerzas antisandinistas y establecen bases en el país. Inicia la migración hacia Costa Rica.
- 1983 Fuerzas contrarrevolucionarias operan en ambos lados de la frontera conducidas por ARDE, la Alianza Revolucionaria Democrática, encabezada por Edén Pastora. Hay una migración masiva, miles de nicaragüenses abandonan la Nicaragua sandinista.
- 1985 Nicaragua lanza "Operación Soberanía", una estrategia militar para derrotar a ARDE. Ocurre el incidente en Las Cruces: Mueren guardias civiles costarricenses y nueve resultan heridos debido a una incursión por parte de fuerzas nicaragüenses hacia territorio costarricense. La OEA interviene para investigar y concluye que a los guardias se les disparó desde territorio nicaragüense. Costa Rica exige que Nicaragua le presente sus disculpas y Nicaragua lo hace.
- 1990 Los sandinistas pierden el poder. El gobierno de Chamorro introduce una serie de reformas políticas y económicas. Aumenta la pobreza de manera significativa, lo que obliga a muchos nicaragüenses a buscar empleo en Costa Rica.
- 1996 Se instaura un nuevo gobierno. Continúan las reformas económicas y sigue aumentando la pobreza. Los patrones migratorios afectan la frontera y se incrementan las tensiones entre los dos países.
- 1998 Se niega a Costa Rica el derecho a patrullar el Río San Juan.
- 2000 La disputa se resuelve en parte. Las tensiones podrían continuar mientras haya un flujo continuo e intenso por la frontera y asuntos transfronterizos.

#### Costa Rica-Panamá

- 1824 Pedro Molina va a Colombia en representación de la Provincias Unidas de América Central para discutir asuntos fronterizos.
- 1825 Se firma un tratado en el que se acuerda sostener más discusiones.

Conflictos fronterizos en América Central:  
Tendencias pasadas y sucesos actuales

- 1850 Se otorga Bocas del Toro a Costa Rica, después de la independencia colombiana de la Nueva Granada.
- 1865 Se firma otro tratado pero el Congreso de Costa Rica lo rechaza.
- 1873 Se firma un tratado. Esta vez es Colombia el que lo rechaza.
- 1879 Enfrentamientos fronterizos entre Colombia y Costa Rica.
- 1880 Se celebra una convención de arbitraje pero EE.UU. la objeta argumentando que sus intereses estaban en juego.
- 1893 Se celebra otra convención fronteriza que nombra a Francia, México y Suiza como árbitros y produce el laudo Loubet que cede el territorio reclamado por Colombia, pero que no logra entrar en vigencia debido a la independencia de Panamá en 1903.
- 1903 Independencia de Panamá.
- 1905 Costa Rica y Panamá firman tratado que valida el laudo. El congreso de Costa Rica no lo ratifica.
- 1910-  
1914 El presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, White, interpreta el laudo e invalida parte de los arbitrajes anteriores. Panamá rechaza estas interpretaciones.
- 1917 Los dos países rompen relaciones diplomáticas.
- 1921 Tiene lugar un conflicto armado.
- 1941 Se firma un nuevo tratado que resuelve la disputa territorial.

**Nicaragua-Honduras: Frontera Marítima**

- 1986 El presidente de Colombia, Betisario Betancur y el presidente de Honduras José Azcona Hoyo firman el Tratado López-Romírez que reconoce la soberanía de Colombia sobre un área que está en disputa con Nicaragua.
- 1999 Honduras ratifica el Tratado López-Romírez causando controversia y creando una disputa con Nicaragua. Nicaragua responde imponiendo un arancel del 35 por ciento para los productos hondureños.
- 2000 Nicaragua lleva el caso a la Corte Internacional de Justicia. El embajador Luigi Einaudi, enviado de la OEA, agenda un acuerdo entre los dos países sobre asuntos de seguridad.

- 2001 Aumentan las tensiones entre los dos países ante reclamos nicaragüenses sobre el rearme y ejercicios militares por parte de Honduras.

**Nicaragua-Honduras-El Salvador: Golfo de Fonseca**

- 1848 Gran Bretaña toma posesión de la isla Tigre en protesta porque Honduras le regaló la Isla a Estados Unidos.
- 1856 El Salvador protesta a la cesión de la isla Tigre por parte de Honduras. Los dos países se disputan varias islas en el golfo. Honduras disputa las islas Meanguera y Meanguerita; El Salvador reclama todas las islas excepto Farallones y Zacate Grande
- 1913 El Tratado Chamorro-Weitzel otorga a EE.UU derechos para construir un canal en Nicaragua.
- 1914 El Tratado Chamorro-Bryan también concede derechos para la construcción de una base naval en la parte nicaragüense del Golfo de Fonseca.
- 1916 El Salvador lleva a Nicaragua ante la Corte Centroamericana de Justicia argumentando que el Tratado Chamorro-Bryan viola los derechos de El Salvador en el Golfo de Fonseca.
- 1917 La Corte Centroamericana se pronuncia a favor de El Salvador y argumenta que el tratado no es constitucional. Nicaragua argumenta en contra del fallo y la Corte exige el apoyo de los otros países centroamericanos para hacer que Nicaragua cumpla con el fallo. Sin embargo, el tema y el fallo permanecen inactivos. No se construye ni una base ni un canal
- 1964 La Asamblea Nacional de Nicaragua demanda la abrogación del Tratado Chamorro-Bryan.
- 1973 Nicaragua aprueba el Tratado Chamorro-Bryan.
- 1979 inicia la rebelión nicaragüense contra Somoza. Honduras permanece neutra ante el conflicto. Somoza es derrocado el 19 de julio de 1979.
- 1980 Fuerzas antisandinistas se organizan y establecen bases en el país. Los movimientos contrarrevolucionarios inician operaciones contra Nicaragua desde suelo hondureño.
- 1981-
- 1984 Patrullas hondureñas y nicaragüenses chocan en varias ocasiones en el Golfo de Fonseca, aumentando las tensiones entre los dos

Conflictos fronterizos en América Central:  
Tendencias pasadas y sucesos actuales

---

países por el apoyo hondureño a la contra. Los enfrentamientos involucran a las patrullas salvadoreñas.

- 1992 El fallo de la CJ sobre el conflicto limítrofe Honduras-El Salvador incluye también un dictamen sobre el Golfo de Fonseca, que apoya el fallo de la Corte Centroamericana de Justicia de 1916.
- 1997 Pescadores hondureños y nicaragüenses son arrestados por autoridades nicaragüenses y hondureñas acusados de pescar en territorio soberano.
- 1999 Honduras aumenta su reclamo por las islas de Meanguera y Meanguerita.



# Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Esequibo: ¿un paso adelante, dos atrás?

Andrés Serbin

Con la colaboración de Manuel Berroterán

## ABSTRACT

Este documento analiza la evolución del reclamo del territorio del Esequibo por parte de Venezuela, en el marco de la dinámica regional y hemisférica y tomando en cuenta tanto a los actores gubernamentales y a los organismos regionales y subregionales, así como a una serie de actores sociales y políticos no-gubernamentales. A partir de una síntesis histórica de la evolución de la reclamación por parte de Venezuela, se analiza su desarrollo en tres etapas: (a) una etapa de tensiones y antagonismos entre los dos países a partir de la independencia de Guyana en 1966 y a lo largo de las décadas de los setenta y de los ochenta, en el marco de la dinámica global y regional impuesta por la Guerra Fría, signada parti-

cularmente a partir de 1981-1982 por la no-renovación por parte de Venezuela del Protocolo de Puerto España que congeló desde 1970 la reclamación; (b) una etapa de gradual distensión y de iniciativas de cooperación de los dos países, desde el fin de la Guerra Fría y durante los primeros años de la década de los noventa, en el marco de la transferencia de la solución de la disputa al Secretario General de las Naciones Unidas; y (c) una etapa de renovadas tensiones entre los dos países en los dos últimos años, particularmente en el marco de la actual administración del presidente Hugo Chávez en Venezuela. Finalmente, sobre la base del análisis de la evolución de la reclamación y de las relaciones entre los dos países y en función de las tendencias actuales de la dinámica regional, se analizan algunos escenarios futuros.

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

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

Este territorio contiene un potencial mineral significativo, así como también una riqueza forestal y un potencial hidroeléctrico merced a los numerosos ríos, afluentes y cataratas que lo surcan. Entre los minerales identificados en la región y parcialmente explotados se cuentan numerosos yacimientos de diamantes, oro, cobre, molibdenita y níquel. Presumiéndose la existencia de yacimientos de columbita y tantalita, mica, cromo, tungsteno, minerales radioactivos, paladio/mercurio y petróleo, zinc y lateritas aluminosas. Pese a esta abundancia mineral, la región está escasamente poblada, principalmente por etnias aborígenes (Arawak, Waima, Wapishana, Arecuna, Akawaik, Makushi, Patamona y Wai-Wai), de tal manera que para de la década de los ochenta, su población

no llegaba a los 100,000 habitantes, principalmente concentrados en la zona costera, sobre un total de la población de Guyana de 723,827 habitantes, de acuerdo al censo de 1991.

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, desde la perspectiva venezolana, aprovechando la debilidad que poseía Venezuela por la guerra de independencia, los colonos británicos cruzan el río Esequibo reiteradamente para invadir el territorio venezolano, impulsados tanto por la aspiración de controlar las Bo-

cas del Orinoco así como de acceder a la explotación de los yacimientos auríferos descubiertos en el río Yuruary.

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

En 1850 Venezuela y Gran Bretaña llegan al acuerdo de no ocupar el territorio en disputa, pero en los años sucesivos los británicos continúan el proceso de penetración al territorio Esequibo. De acuerdo con Aguilera (1988), al punto de tratar de crear en la Guayana venezolana un movimiento separatista con el fin de que ese territorio y el territorio del actual Estado Apure se incorporarán al territorio de la Guayana Británica.

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

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

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

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

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

A partir del Memorandum de Mallet Prevost publicado en 1949, se intensifican las iniciativas de Venezuela de conseguir pruebas que llevaran a la nulidad del Laudo de 1899, pero recién en 1962 el gobierno británico y el gobierno de la (para esa época) Colonia Británica de Guyana se avienen a examinar los documentos relativos a la nulidad del Laudo de 1899, bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Como consecuencia

de las conversaciones subsiguientes, el 17 de febrero de 1966 se firma el Acuerdo de Ginebra, el cual señalaba que al estar próxima la declaración de independencia de Guyana del Imperio Británico, Guyana como país se incorporaría como una tercera parte de la controversia.<sup>2</sup> Sin embargo, el reconocimiento de Guyana como Estado soberano por parte de Venezuela estaba condicionado al reconocimiento de la zona en reclamación.

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

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

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

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

En primer lugar, una observación en cuanto a la inversión de la situación y de la percepción de las partes en disputa a lo largo del proceso. En el siglo XIX, Venezuela aparece como el país agredido y víctima de una gran potencia colonial, en este caso Gran Bretaña, argumento al que se recurre, explícita o implícitamente, particularmente en torno al cuestionamiento del Laudo de París. La situación se revierte, sin em-

bargo, en la década de los sesenta, a medida que avanza y se materializa el proceso de descolonización e independencia de Guyana, de manera que a partir de 1966, Guyana comienza a aparecer, tanto en la percepción de otros países del Caribe de habla inglesa como entre los países del Tercer Mundo, como el país agredido y victimizado por una potencia subregional como Venezuela.

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

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

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

Las relaciones entre Venezuela y Guyana han estado signadas por un conjunto de factores específicos. En primer lugar, y de manera determinante, por la evolución del reclamo venezolano del territorio del Esequibo y las distintas iniciativas para buscar una solución al mismo. En segundo lugar, y de una manera muy evidente, por las diferentes coyunturas políticas internas de cada país, con manifiestos picos de tensión y de incremento de la percepción de la importancia de la disputa en el marco de su manipulación en campañas preelectorales y coyunturas

políticas críticas, por parte de diversos actores políticos, tanto gubernamentales como no-gubernamentales. En tercer lugar, la dinámica del entorno regional ha constituido, a la vez, un marco referencial importante para la comprensión de la evolución de las relaciones entre ambos países y de la reclamación en sí, en tanto diferentes entornos ideológicos y geopolíticos, han dado lugar a iniciativas diferenciadas por parte de los gobiernos de ambos países.

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

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

*Lo etapa más difícil: tensiones y antagonismos  
en la década de los ochenta*

La independencia de Guyana de Gran Bretaña, pese a seguir el modelo de descolonización constitucional y gradual impuesto por los británicos en el Caribe en general, estuvo fuertemente signada por dos factores. Por un lado, la polarización etno-política entre la población indoguyanés y los sectores afroguyaneses que arrastró a otros grupos étnicos del país [Serbin, 1981]; y, por otro, las alineaciones ideológicas de los dos principales partidos que representaban a las dos etnias dominantes —el People's Progressive Party (PPP) de Cheddi Jagan, vinculado a los partidos y sindicatos de orientación comunista y a los sectores de descendencia hindú, y el People's National Congress (PNC), liderado por Forbes Burnham, un dirigente afroguyanés básicamente respaldado por la población de origen africano.<sup>5</sup> En el marco de la "no-second Cuba policy" de Estados Unidos en la región en la década de los sesenta, el fuerte respaldo popular a Cheddi Jagan y sus eventuales victorias electorales durante el progresivo proceso de autonomía impuesto bajo la tutela británica, no fue óbice para que se desencadenaran una serie de iniciativas de desestabilización del gobierno del PPP<sup>6</sup> y de apoyo al PNC para impedir que la independencia del país se produjera bajo un gobierno pro soviético y de filiación marxista [Serbin, 1981; Giacalone, 1982].

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

mación del territorio Essequibo, pero, por otro, respaldó, tardíamente, a los sectores secesionistas que, en 1969, iniciaron la sublevación contra el gobierno guyanés en Rupununi, ubicado en el territorio en reclamación.

Esta última situación provocó algunas denuncias del gobierno del PNC (para aquel momento ya en el gobierno de una Guyana independiente) y algunos incidentes fronterizos, culminando con la instalación de algunas comunidades indígenas guyanesas y de los hacendados que lideraron la rebelión, una vez fracasada ésta, en territorio venezolano. Por otra parte, esta fase de las relaciones coincide con una preocupación creciente de los gobiernos venezolanos por los efectos de las tensiones con Guyana y de la reclamación sobre las relaciones con los países del Caribe, en particular aquellos que, a su vez, estaban finalizando sus procesos de descolonización de Gran Bretaña o iniciando los mismos. De hecho, durante la primera presidencia de Rafael Caldera (1968-1974) se comienza a desplegar una "política caribeña" hacia los nuevos Estados de la región que tendrá continuidad, con algunos altibajos, hasta la segunda presidencia de Caldera (1993-1998), en función de considerar al Caribe como una "zona vital" desde el punto de vista geopolítico para Venezuela (Boersner, 1983; Rodríguez [Caribe, 1989], particularmente en el marco del antagonismo con Cuba. Pese a que esta preocupación se extiende a todos los países miembros de la Commonwealth que, en principio, se identifican con las posiciones de Guyana, se enfatiza el esfuerzo de modificar en un sentido positivo las percepciones de los países del Caribe anglófono.)

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

una posición de endurecimiento y de denuncias por parte del gobierno venezolano, que abiertamente utiliza la disputa como un elemento de agitación nacionalista.

Por otra parte, para los primeros años de la década de los ochenta, la situación regional ha evolucionado hacia una agudización de las tensiones geopolíticas: la victoria sandinista en Nicaragua; la progresiva alineación del gobierno del socialdemócrata Michael Manley de Jamaica y del propio Burnham y del PNC (aunque con matices) con Cuba; la instauración del gobierno marxista del New Jewel en Granada y la gradual identificación del gobierno “de los sargentos” en Surinam con posiciones socialistas,<sup>7</sup> junto con una fuerte presencia del Movimiento de No Alineados en el que Venezuela no participa y que Cuba lidera para la época, incrementan la preocupación de Estados Unidos por una eventual “sovietización” de la región y se articulan con las diversas iniciativas, encubiertas o explícitas, que el gobierno estadounidense despliega para prevenirla tanto en Centroamérica como en el Caribe, hasta culminar con la invasión militar de Granada en octubre de 1983. En este contexto, no es casual que la prensa venezolana haga especial y reiterada mención de la presencia de tropas cubanas en Guyana y de que este país sirve de puente para el envío de estas tropas a Angola.

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

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

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

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

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

En junio de 1982 expira el Protocolo de Puerto España. Guyana rechaza la propuesta venezolana de una negociación directa de la reclamación y propone un arreglo judicial a través de una decisión de la Corte Internacional de Justicia, que es rechazada por Venezuela. Finalmente las dos partes se avienen a trasladar al Secretario General de las Naciones Unidas, la decisión en torno al mecanismo a implementar para su resolución. En 1983, éste nombra a un "buen oficiante" —Diego Cordovés—, para buscar una solución pacífica a la disputa en común acuerdo con ambas partes. Con esta decisión se inicia un proceso que persiste hasta el día de hoy sin arribar a ninguna solución,<sup>14</sup> paulado, sin embargo, por algunos intentos de buscar alguna fórmula de solución negociada entre ambas partes.

La agudización de la crisis económica en Venezuela, con el famoso "viernes negro" en 1983, y la victoria electoral del partido Acción Democrática comienza a desplazar, sin embargo, a mediados de la década de los ochenta, la atención del tema de la reclamación por parte de la opinión pública venezolana. Por otra parte, la enfermedad y el fallecimiento de Forbes Burnham en Guyana y su remplazo en la presidencia por Desmond Hoyte, también contribuyen a centrar la opinión pública de este país en el proceso interno.

#### *Distensión y cooperación: los años noventa*

A finales de la década de los ochenta, se inicia un clima de distensión y de creciente cooperación entre ambos países. Difuido el conflicto Este-

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

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

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

Mientras que la búsqueda de una resolución a la disputa lingüística al calor del “buen oficiante” designado por el Secretario General de la ONU, la post Guerra Fría se asocia también, a lo largo de los primeros años de la década de los noventa, con cambios políticos significati-

vos en ambos países que, de alguna manera, contribuyen a desplazar la atención pública y las iniciativas gubernamentales hacia otros temas y problemas.

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

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

La aspiración de Venezuela de estrechar lazos con el Caribe anglofónico, con el planteamiento en 1991 de su incorporación a la CARICOM; el desarrollo de una activa "política caribeña" hacia la región, articulada asimismo a un evidente mejoramiento de las relaciones con Cuba; y el proceso de diseño y creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) finalmente concretada en 1994, son todos elementos que crean un clima propicio para la distensión entre ambos países y para un mayor

acrecamiento. De hecho, bajo la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez se comienza a especular con la posibilidad efectiva de un acuerdo en torno al territorio en disputa, a través de una salida al Atlántico para Venezuela y el reconocimiento del resto del territorio en reclamación como parte del territorio de Guyana. Es en este período que se amplían algunos de los acuerdos existentes y se firman una serie de nuevos acuerdos entre los dos Estados.

Sin embargo, la crisis política iniciada en 1989 con el “caracazo” y seguida de los dos intentos de golpe de Estado contra Carlos Andrés Pérez en 1992 y 1993, para culminar en el “*impeachment*” del presidente en este último año y la convocatoria a nuevas elecciones que gana Rafael Caldera, inciden sobre un cambio en el matiz de las relaciones. Pese a las visitas de Janet Jagan a Caracas durante la segunda presidencia de Caldera, el gobierno venezolano tiende a priorizar las relaciones con Brasil, en busca de una incorporación a MERCOSUR,<sup>13</sup> y con Colombia, devenido desde principios de la década en el segundo socio comercial de Venezuela. Por otra parte, como hemos analizado en otro lugar [Serbin, 2000], al principio del gobierno de Caldera las relaciones de Venezuela con el Caribe tendieron a enfriarse, y eventualmente a tensionarse, debido a la soltería manifestada por los mandatarios de la CARICOM con Carlos Andrés Pérez, y la negativa a respaldar la candidatura de Miguel Ángel Burrelli Rivas, Ministro de Relaciones Exteriores de Caldera, a la secretaría general de la OEA.

### *¿Hacia una reactivación de las tensiones? El gobierno de Chávez y las nuevas visiones geopolíticas*

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

de mayor autonomía, en particular, de la agenda de seguridad impuesta a la región por Estados Unidos, sino también el tema de la reclamación territorial del Esequibo y las relaciones con Guyana, en tanto este puede devenir en un aglutinador de sentimientos nacionalistas.

En este contexto, se ubica, por un lado, la prohibición de vuelos estadounidenses en el espacio aéreo nacional para control del narcotráfico, en función de una percepción del reforzamiento de la presencia militar norteamericana en la región, con el establecimiento de bases aéreas a este fin en Aruba y Ecuador; y, por otro, una percepción negativa de la aceptación, por parte de los países de la CARICOM, del abordaje de embarcaciones sospechosas por parte de la Marina de Estados Unidos en el Caribe. A este cuadro, cabe agregar el rechazo presidencial a la ayuda militar norteamericana para la reconstrucción luego de la tragedia de Vargas a principios del año 2000, y una serie de incidentes por la incursión, en aguas territoriales venezolanas, de los navíos militares estadounidenses *Reliance* y *USCG Gentian*, en el segundo semestre del mismo año.

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

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

En este contexto, no es azaroso que el gobierno de Venezuela perciba la implementación del plan Colombia como una amenaza a los intereses venezolanos, tanto por la probable expansión del conflicto colombiano más allá de sus fronteras a los países vecinos en función de una potencial "vietnamización" del mismo a partir del involucramiento es-

tadounidense, como por el hecho de que contribuye a reforzar la capacidad y equipamiento militar de este país ante una eventual confrontación con Venezuela, independientemente de si esta confrontación se vincula con las disputas territoriales existentes, o el desplazamiento territorial del conflicto con la guerrilla.

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

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

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

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

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

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

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

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

En primer lugar, con relación a la evolución de la constelación de actores intervinientes, mientras que hasta la década de los ochenta, más allá del involucramiento de ambas partes del diferendo, una incidencia decisiva corría por cuenta de actores extrarregionales y, en menor medida, de organismos internacionales, en la última década se va perfilando una mayor presencia e influencia de actores no-estatales, como lo evidencia tanto la evolución de las decisiones de la misma Beal, como corporación transnacional, como el rol cumplido por Guyana First como organismo no-gubernamental.

En segundo lugar, con relación a los picos de tensión entre ambos países en torno a la disputa podemos detectar algunos elementos coincidentes, por lo menos desde el lado venezolano, con relación a la combi-

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

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

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

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

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

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

A su vez, en tercer lugar, es necesario profundizar, por otra parte, en la capacidad de contención del conflicto que han ofrecido los diferentes marcos jurídicos para la búsqueda de su resolución. Es evidente que el Protocolo de Puerto España contribuyó a posponer una salida pero, a la vez, tendió a estabilizar y aplacar las situaciones de tensión entre ambos países en torno al diferendo. La finalización del Protocolo coincide con un pico de evidente tensión, mientras se negociaba la aproba-

ción, por ambas partes, del recurso de la designación de un “buen oficiante” por parte del Secretario General de las Naciones Unidas, evitando derivar la solución a un tercero o a un arbitraje. De una manera similar, aunque en un marco diferente, la negociación para la designación del sustituto de McIntyre como “buen oficiante” coincide con el incremento de tensión en el año 2000, en articulación con la situación planteada por la concesión a la Beal. En este sentido, a los factores políticos domésticos y a las percepciones geopolíticas regionales, deberían agregarse las situaciones de transición en el marco jurídico del diferendo, como elementos coadyuvantes a las escaladas y picos de tensión, en tanto generan situaciones de incertidumbre de lado y lado.

En este contexto, surgen una serie de interrogantes acerca de la viabilidad y eficacia del mecanismo del “buen oficiante” y, eventualmente, de la posibilidad de restablecer un acuerdo similar al Protocolo de Puerto España en una coyuntura y en un contexto geopolítico e ideológico diferente. En función de estas interrogantes, es de señalar que, si bien el mecanismo de “buen oficiante” no ha sido, hasta el momento, de utilidad para alcanzar la resolución del conflicto, ha servido de marco estabilizador tanto para la búsqueda de una salida conjunta entre los dos países al diferendo, evidenciado durante los segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez y de Rafael Caldera, como para contener, a través de la mediación del “buen oficiante” o la intervención del Secretario General de las Naciones Unidas, los picos de tensión señalados. En este sentido, es de notar que este es el propósito formal del mecanismo orientado a contribuir al diálogo entre las partes para llegar a una solución, sin la intervención de terceros.

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

La coyuntura actual, sin embargo, es sustancialmente diferente, lo que hace, en cuarto lugar, a un entorno ideológico y geopolítico con características diferentes. Los países del Caribe insular son actores plenos tanto de la escena regional como internacional y la nueva dinámica geopolítica regional lleva algunos signos claramente diferenciados. En

este sentido, es fundamental señalar la configuración de un nuevo escenario geopolítico con el viraje producido en Venezuela y su búsqueda de alianzas con Cuba, por un lado, y con Brasil, por otro,<sup>16</sup> en cuyo contexto está aún por verse el rol de Guyana como bisagra entre este último país y Venezuela. Por otra parte, las alineaciones de la década de los ochenta han cambiado significativamente y es posible abrir interrogantes sobre la posición que asuman tanto la CARICOM, muchos de cuyos gobiernos miembros manifiestan una abierta simpatía por el gobierno de Chávez (incluyendo el actual gobierno de Guyana más allá de las prevenciones y suspicacias en torno a la disputa del Esequibo) como portavoz de los países en vías de desarrollo potenciado por los actuales ingresos petroleros, como la OEA, en el marco de una serie de redefiniciones en curso en el organismo [Diamint, 2001].

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

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

#### NOTAS

1. González Pulgar (1991: 29).
2. Para muchos analistas venezolanos, este reconocimiento se considera un error, ya que reaffirmó a Guyana como interlocutor en la controversia y aceptó implícitamente su integridad territorial con la in-

- clusión del territorio del Esequibo. Sin embargo, lo que el Acuerdo menciona es que tanto Guyana como Gran Bretaña aceptaban la contención venezolana en relación al Laudo de París [Lara Peña, 1981; González Pulgar, 1991].
3. Estos medios incluyen la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial o el recurso a los organismos o acuerdos regionales.
  4. Como menciona Cáceres de Pefaur citando una declaración de Forbes Burnham de 1981: "Una solución sin haber resuelto la contención de nulidad sería difícilmente satisfactoria para un arreglo práctico de la controversia." [Cáceres de Pefaur, 1984: 36].
  5. Para un análisis más detallado de la dinámica etno-política en Guyana puede verse Serbin: 1980; 1981 y 1987; y Giacalone: 1982.
  6. A principios de la década de los sesenta, en el marco de la negociación de la independencia de Guyana de Gran Bretaña y bajo el gobierno presidido por Cheddi Jagan, electo popularmente aún bajo la tutela de Gran Bretaña, la CIA desarrolló una serie de acciones de desestabilización con la participación de sindicatos vinculados al PNC. Para más detalle ver Serbin, 1981.
  7. Es de señalar también que durante la primera presidencia de Caldera se introdujo en los mapas oficiales y escolares la zona del Esequibo como una zona "sombreada" del territorio venezolano.
  8. Paradójicamente, pese a las percepciones negativas entre éstos países y los países latinoamericanos, que hemos analizado en otro lugar [Serbin, 1987; 1991], éstas fueron sobrepasadas en la medida en que Jamaica, Trinidad-Tobago y Barbados, que obtuvieron su independencia de Gran Bretaña en la década de los sesenta junto a Guyana, buscaron incorporarse a la OEA y de esta manera, poder acceder a los créditos del BID. En este proceso, el Art. 8 de la Carta de la OEA, constituyó un obstáculo para la incorporación de Guyana, en tanto ésta mantenía una disputa fronteriza con uno de sus miembros, que no despertó particulares muestras de identificación y solidaridad por parte de los otros tres países anglofonos del Caribe.
  9. Que asimismo genera inquietud al gobierno brasileño.
  10. En 1986, al ser designado Córdovés Ministro de Relaciones Exteriores de su país, de común acuerdo con ambas partes, el Secretario

General de la ONU designa a Alistair McIntyre, quien es reemplazado en 1999 por el abogado barbadiense Oliver Jackman.

11. Aduciendo, entre otras razones, que Guyana no podía ser gobernada por una mujer blanca y que había nacido en otro país.
12. Es de señalar que esta política respondía, por otra parte, a las tensiones etno-políticas evidenciadas en el seno de la CARICOM y la dificultad de este organismo de influir sobre este reconocimiento por parte de la oposición.
13. Inicialmente en forma individual y posteriormente en conjunto con la Comunidad Andina, en particular ante la reacción de Colombia.
14. Uno de estos acuerdos se refiere a la provisión de petróleo a Cuba a cambio de médicos y asesores educativos y deportivos cubanos, fuera del marco de la renovación del Acuerdo de San José, realizada por el gobierno de Chávez, en julio del año 2000, con exclusión de Guyana.
15. Las relaciones del gobierno del presidente Chávez con las FARC y el ELN, han sido motivo de reiterados comentarios asimismo en la prensa venezolana y objeto de comentarios por algunos políticos como el propio candidato de oposición en las últimas elecciones presidenciales (y ex aliado de Chávez) el comandante Arias Cárdenas.
16. En este sentido es de señalar la renovada iniciativa de Chávez de incluir, unilateralmente, a Venezuela en el MERCOSUR, a partir de percibir a Brasil como un contrapeso a Estados Unidos en la dinámica integracionista regional y hemisférica, y la reactivación del Grupo de los Tres con la activa participación del nuevo gobierno de México, como un mecanismo de contrapeso a nivel de la Cuenca del Caribe.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beersma, Demetrio. *Venezuela y el Caribe. una presencia cambiante*, Caracas: Monte Avila, 1983.

- Braveboy-Wagner, Jacqueline. *The Venezuela-Guyana Border Dispute*, POS, 1984.
- Bravo, Manuel. "Joaquín Crespo, el Papa León XIII y la polémica frontera de Venezuela con la Guayana Inglesa" en *Tierra Firme* (Caracas), año 1, vol. 1, octubre-diciembre 1983, pp. 395-399.
- Colson, Audrey. "La otra cara de Guyana y la Reclamación" en *Revista SIC*, año XLIV, no. 439, noviembre 1981, p. 394.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 1999.
- Department of State, Bureau of Intelligence and Research. "British Guiana-Venezuela Boundary" en *International Boundary Study*, Washington D.C., 21 de marzo de 1963.
- Desch, Michael; Dominguez, Jorge y Andrés Serbin. *From Pirates to Drug Lords*, New York: New York University Press, 1996.
- Diamint, Rut. "La OEA: ¿debe desaparecer?" en *Archivos del Presente* (Buenos Aires), Año 6, no. 22, pp. 81-96.
- El Nacional: Archivo hemerográfico del *Periódico El Nacional*, palabra clave: GUYANA.
- Giacalone, Rita. *Estudio histórico de la Guyana británica*, Mérida: Universidad de Los Andes, 1982.
- González Pulgar, Pedro José. *Reclamación de la Guayana Esequiba*, Caracas, 1991.
- Jácome, Francine. "Guyana: Los retos del nuevo gobierno" en *Nueva Sociedad* (Caracas), no. 122, 1998.
- Lanza, Eloy. *El "subimperialismo" venezolano*, Caracas: Centauro, 1982.
- Lara, Carmen Cecilia. "Un Dique en las Negociaciones" en *Primera* (Caracas), 18 de abril de 2000, pp. 20-23.
- Mangat, Leslie y Jorge Heine. *Caribbean Geopolitics*, London, 1984.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. *Libro Amarillo de 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989*, Caracas, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Libro Amarillo de 1990, 1991, 1993, 1993, 1994, 1995, 1996*. Caracas, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996.

- \_\_\_\_\_. *Libro Amarillo de 1996, 1997, 1998, 1999, Caracas, 1997, 1998, 1999, 2000.*
- Moleiro, Alonso. "El nuevo diferendo", *Principia* (Caracas), 8 de agosto de 2000, pp. 12-15.
- Ojer, Pablo. *Los documentos de la Casa Amarilla (Historia de una calumnia)*, Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 1982.
- Sumario histórico de la Guyana Esequiba, Maracibo/Sna Cristóbal: Editorial Arte, 1982.
- Rodríguez Iturbe, José. *El Caribe en la década de los ochenta*, Caracas: Centauro, 1989.
- Serbin, Andrés. *Guyana: nacionalismo, etnicidad y política*, Caracas: Brujners, 1981.
- \_\_\_\_\_. "Venezuela y el Gran Viraje" en *Cuadernos del Postgrado*, Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1993.
- \_\_\_\_\_. "Venezuela y el Caribe anglófono" en *Venezuela y...*, Caracas: Universidad Simón Bolívar, 2000.
- Serbin, Andrés y Jacinto Castillo. *Venezuela: conflictos fronterizos y proceso democrático*, Santiago: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), octubre 1985.
- Sierra, Manuel Felipe. "Cómo y por qué fracasó la revuelta de Rupununi" en *Principia* (Caracas), 5 de septiembre 2000, pp. 12-15.
- \_\_\_\_\_. "Guyana juega a David" en *Principia* (Caracas), 29 de agosto 2000, pp. 8-9.
- Sosa, Arturo. "Injusticia y atreglo práctico" en *SIC* (Caracas), año XLVI, no. 439, noviembre 1981, pp. 389-393.
- Talchin, Joseph y Andrés Serbin. *Cuba y el Caribe en la post-Guerra Fría*, Caracas: Nueva Sociedad/INVESP, 1993.
- Valarino de Abreu, María Verónica. *The Resolution of the Anglo-Venezuelan Boundary Dispute: A Victory for Whom?*, University of London, School of Advanced Studies, Institute of Latin American Studies, Master Degree Programme: Area Studies (Latin America), septiembre 1996, Londres.

## COLABORADORES



**Jorge I. Domínguez** es profesor de la cátedra *Clarence Dillon* de relaciones internacionales y director del Centro Weatherhead de Asuntos Internacionales en la Universidad de Harvard. Actualmente es Catedrático Superior visitante en *Diálogo Interamericano*. Domínguez ha sido editor y coautor de más de una docena de libros, coeditando recientemente la primera edición del libro *Constructing Democratic Governance*, así como la segunda edición, de próxima aparición. Su libro más reciente (en conjunto con Rafael Fernández de Castro) se titula *The United States and México: Between Partnership and Conflict* (2001). Es miembro de varios consejos editoriales de revistas académicas, incluyendo *Mexican Studies*, *Cuban Studies* y *Political Science Quarterly*.

**David Mares** es profesor de Ciencias Políticas en la Escuela de Posgrado en Relaciones Internacionales y Estudios del Pacífico en la Universidad de California, San Diego. Ha dictado cursos en México, Chile y Ecuador. Mares ha escrito y editado varios libros y sus trabajos han sido publicados en *International Organization*, *International Studies Quarterly*, *Comparative Politics*, y *Latin American Research Review*. Sus investigaciones se enfocan actualmente en relaciones internacionales de seguridad en el Hemisferio Occidental y las políticas internacionales del mundo antiguo. Ha sido consultor de varias fundaciones internacionales y gobiernos en temas de relaciones cívico-militares y conflicto interestatal, así como coordinador de la sección de Conflicto y Seguridad Internacional y del comité sobre el Estado Profesional de los Chicanos de la Asociación Americana de Ciencias Políticas. Doctorado en la Universidad de Harvard.

**Francisco Rojas Aravena** tiene maestría en Ciencias Políticas, especialista en relaciones internacionales y seguridad internacional. Es direc-

tor de FLACSO-Chile y co-director del Programa Paz y Seguridad en las Américas. Es profesor de la Universidad de Stanford en su campus de Santiago y profesor adjunto de San Diego State University. Ha dictado cursos en las áreas de relaciones internacionales, seguridad internacional y negociación en diversas universidades de América Latina y España. Ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para organismos internacionales y gobiernos de la región. Es director de la revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Es miembro del Comité Editorial de la revista *Estudios Internacionales* de Guatemala y del *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* de la Universidad de Miami. Es autor y editor de más de una docena de libros y sus artículos han sido publicados en revistas científicas de diversos países.

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

Andrés Serbin actual presidente electo de CRIES y coordinador electo del consejo del Foro Permanente de la Sociedad Civil del Gran Caribe. Es miembro fundador, Director Ejecutivo (1998-1993) y actual Presidente de la Junta Directiva (1993-2000) del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos, y profesor titular en la Universidad Central de Venezuela. Ha sido profesor e investigador invitado en varias universidades en Estados Unidos, Reino Unido y Francia, y Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, Asesor Especial de Asuntos del Caribe del SELA, y consultor en varias organizaciones venezolanas y multilaterales. Actualmente se desempeña como director del Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Belgrano en Argentina; investigador asociado del Centro de Estudios de Latinoamérica y el Caribe de la Florida International University (FIU), e investigador asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe (CREALC) de la Universidad de Aix-en-Provence en Francia.



¡ No lo piense más!  
¡ Piense con Pensamiento Propio!

Pensamiento Propio, la revista bilingüe de análisis socioeconómico sobre la región del Gran Caribe, es una publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

CRIES / Pensamiento Propio  
Apartado 3516  
Managua, Nicaragua  
Tels.: (505) 268-2362, 268-2367  
Fax: (505) 268-1565  
Correo electrónico: ppropio@cries.org

Suscripción anual, incluyendo gastos de envío:  
Centroamérica, México y el Caribe US\$ 30  
EEUU, Canadá y América del Sur US\$ 31  
Europa US\$ 36  
Asia y Australia US\$ 36

Renovación     Nueva     A partir de \_\_\_\_\_

Use máquina o letra de imprenta / *Please type or print.*

Adjunto cheque o giro bancario número / *Enclose check or money order number*

Del banco / *Bank* \_\_\_\_\_

Por la cantidad de / *Amount* \_\_\_\_\_ Fecha / *Date* \_\_\_\_\_

Nombre / *Name* \_\_\_\_\_

Dirección / *Address* \_\_\_\_\_

Ciudad / *City* \_\_\_\_\_ Estado / *State* \_\_\_\_\_

Código Postal / *Postal Code* \_\_\_\_\_ País / *Country* \_\_\_\_\_

Correo electrónico: ppropio@cries.org



---

# PENSAMIENTO PROPIO

---

BILINGUAL JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Territorial and Boundary Disputes in Latin America  
and the Caribbean

JORGE I. DOMÍNGUEZ

Boundary Disputes in the Western Hemisphere: Analyzing  
their Relationship to Democratic Stability, Economic  
Integration and Social Welfare

DAVID R. MARES

Building a Strategic Alliance.  
The case of Chile and Argentina

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Boundary Disputes in Central America:  
Past Trends and Present Developments

MANUEL OROZCO

Relations between Venezuela and Guyana and the Dispute  
over the Essequibo Territory: One Step Forward, Two Back?  
ANDRÉS SERBIN WITH THE COLLABORATION OF MANUEL BERROTERÁN

SPECIAL EDITION CRIES—INTER-AMERICAN DIALOGUE

---

14

---

JULY-DECEMBER 2001 / YEAR 6

---

# PENSAMIENTO PROPIO

---

GREATER CARIBBEAN BILINGUAL JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

NUEVA EPOCA

---

14

---

JULY-DECEMBER 2001/ YEAR 6



Editoriales CRIES

## CRIES Board of Directors

**Andrés Serbin - President**  
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESOP)

**Socorro Ramirez**  
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI - Universidad Nacional de Colombia),

**Judith Wedderburn**  
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

**Jessica Byron**  
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES - University of the West Indies), Jamaica

**Silvestre Díaz**  
Centro de Investigaciones y Docencia de Panamá (CIDPA)

**Leticia Solomón**  
Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

**Hernán Yanes**  
Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba

## CRIES Members

### **Barbados**

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

### **Belize**

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

### **Colombia**

ECOFONDO  
Instituto de Estudios Caribeños (IEC - Universidad Nacional de Colombia)  
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)  
Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ)

### **Costa Rica**

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)  
Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)  
Departamento Económico de Investigaciones (DEI)  
Fundación Centroamericana para la Integración (FCI)  
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FSEPADEM)  
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE - Universidad de Costa Rica)

### **Cuba**

Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA)  
Centro de Estudios sobre América (CEA)  
Centro Félix Varela (CFV)  
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello  
Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI - Universidad de La Habana)  
Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS)  
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre

### **Dominican Republic**

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

### **El Salvador**

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)  
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (DESESES)  
Tendencias

### **Guatemala**

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)  
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)

### **Haiti**

Centre de Recherche et de Formation Economique et Sociale pour le Developpement (CRESFED)  
Group Haitien des Recherches & D'Actions Pédagogiques (GHRAP)

### **Honduras**

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

### **Jamaica**

Association of Caribbean Economists (ACE)  
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES - University of the West Indies)

### **Mexico**

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMÉC)  
Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Universidad Autónoma de México)  
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Universidad de Guadalajara)  
Foro de Apoyo México (FAM)  
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)

### **Nicaragua**

Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)  
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (CINET - Facultad de Ciencias Económicas UNAN - Managua)  
Instituto para el Desarrollo Sostenible (INDES)  
NITLAPAN - Universidad Centroamericana

### **Panama**

Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES)  
Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)  
Centro de Estudios Latinoamericanos *Juana Aramburo* (CELA)  
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

### **Puerto Rico**

Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP)  
Proyecto Alcántara - Universidad de Puerto Rico

### **Trinidad and Tobago**

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIIRD)

### **Venezuela**

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)  
Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB - Universidad Central de Venezuela)  
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESOP)

*Director:* Andrés Serbin

*Editorial Coordinator:* R. Diego Ferrero

*Translation:* Judy Butler, Claudia Ferreira

*Graphic Design:* Sarah Broder / Kathy Sevilla Z. (CEM). Printed by Imprimatur, ISSN: 1016-9628

### **International Advisory Board**

Clara Arenas

Asociación para el Avance de las Ciencias  
Sociales (AVANCSO), Guatemala

Jean Michel Blanquer

Institut des Hautes Études de L'Amérique Latine  
(IHEAL), Université de la Sorbonne,  
Paris, Francia

Enrique Brito

Faro de Apoyo Mutuo (FAM), México

Victor Bulmer-Thomas

Institute of Latin American Studies,  
University of London, UK

Sonia de Camargo

Instituto de Relações Internacionais  
Pontifícia Universidade Católica (PUC),  
Rio de Janeiro, Brasil

Alvaro de la Ossa

Fundación Centroamericana por la Integración  
(FCI), Costa Rica

Rut Diamint

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan

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

Rosaria Espinal

Department of Sociology,  
Temple University, USA

Eduardo Gamarra

Latin American and Caribbean Center,  
Florida International University, USA

Norman Girvan

Association of Caribbean States (ACS)

Alfonso Gaitija

Concertación Centroamericana, El Salvador

Xabier Gorostiza

Presidente Fundador de CRIES

Wolf Grabendorf

Instituto para las Relaciones entre Europa y  
América Latina (IRELA), España

Alfredo Guerra-Borges

Instituto de Investigaciones Económicas,  
Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel

The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández

Revista Temas, Cuba

Richard Hillman

John Fisher College, Rochester, USA

Francine Jácome

Instituto Venezolano de Estudios Sociales y  
Políticos (INVESP), Venezuela

Wein Karlsson

University of Stockholm, Sweden

David Lewis

Manchester Trade Ltd., USA

Fernando López Alvar

University of California, Santa Barbara, USA

Gilbert Merks

Latin American Institute,  
University of New Mexico, USA

Gert Oostindie

Royal Institute of Linguistics and Anthropology,  
The Netherlands

Laverne E. Ragster

University of the Virgin Islands, USA

Socorro Ramirez

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

Carlos Soja

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Costa Rica

Edelberto Torres Rivas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Guatemala

Judith Wedderburn

Association of Caribbean Economists (ACE),  
Jamaica

Hernán Yanes

Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba

### **INFORMATION ABOUT PUBLISHING IN PENSAMIENTO PROPIO**

CRIES through its journal *Pensamiento Propio*, invites the academic community from the Americas and other regions to submit their research works for publication.

### **PENSAMIENTO PROPIO STANDARDS FOR PRESENTING ORIGINALS**

- 1) Articles submitted for the Editorial Committee's consideration must be unpublished and the text must be sent single-spaced by e-mail or on diskette in Word.
- 2) Articles must be no longer than 30 pages and should not include photographs, graphics or statistical tables and charts. The Editorial Committee will consider publishing charts or graphics as an exception if they are evaluated as indispensable to developing the theme.
- 3) Notes and bibliographic references must be included only at the end of the article. Author's surname and name, year of the publication in parenthesis, book title in italics, publisher and city.
- 4) Originals that the Editorial Committee deems appropriate for publication in the journal will be submitted to arbitrage for incorporation into sections on Research and Analysis or Profiles & Contributions. After receiving the evaluative commentaries, they will be forwarded to the author for consideration together with suggestions from the Director and Editorial Coordinator.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for incorporation into other sections of the journal such as Viewpoint & Book Review.
- 6) When sending an article, a brief curriculum sketch of the author (5 to 7 lines) must accompany it to be included on the Collaborators page. It is similarly necessary that the article be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted or to condition their acceptance on the introduction of modifications.
- 8) Authors of published articles will receive a copy of *Pensamiento Propio* by post.

This journal is published with the generous support of the Ford Foundation

REVISTA PENSAMIENTO PROPIO / CRIES  
Apartado Postal 3516, Managua, Nicaragua  
Teléfonos: (505) 222-5217, 222-5137, 268-2364, Fax: (505) 268-1565  
Correo electrónico: ppropio@nicarao.org.ni - www.cries.org/ppropio

# Contents

---

MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 1

PREFACE / 3

## RESEARCH & ANALYSIS

Territorial and Boundary Disputes in Latin America and the Caribbean / 5  
JORGE I. DOMÍNGUEZ

Boundary Disputes in the Western Hemisphere: Analyzing their Relationship  
to Democratic Stability, Economic Integration and Social Welfare / 31  
DAVID R. MARES

Building a Strategic Alliance. The case of Chile and Argentina / 61  
FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Boundary Disputes in Central America: Past Trends and Present Developments / 99  
MANUEL OROZCO

Relations between Venezuela and Guyana and the Dispute over the Essequibo Territory.  
One Step Forward, Two Back? / 135  
ANDRÉS SEMBÍN WITH THE COLLABORATION OF MANUEL BERROTERÁN

CONTRIBUTORS / 159

Cover:  
Ticúe. *Depredador I* (falment) Nelson: Carudo,  
Venezuela, digitalized photo.



---

MESSAGE FROM THE DIRECTOR

---

Valued friends:

The prevalence of border tensions and disputes between countries of Latin America and the Caribbean have been an issue of repeated concern and interest, both political and academic, throughout the region. Global changes and transformations in the hemispheric geopolitical environment have not diminished the importance of this issue but, on the contrary, have placed it in a more complex and dynamic setting. Within this context, the relevance of border tensions and disputes and their capacity to influence the regional dynamic in general terms as well as in specific situations demand a detailed follow-up and analysis of the issue—the central purpose of this issue of *Pensamiento Propio*.

It is my pleasure to introduce in this issue of *Pensamiento Propio*, two new collaborators that have assured this publication both a wider and more enlightening approach to the subject matter and have added significant academic quality to its contents. First, we have in this issue a distinguished guest editor, Dr. Jorge Domínguez of Harvard University. A renowned scholar in the study and analysis of our region, he has honored us with the thematic organization and prologue of this issue based on the papers presented in a seminar held in Washington last year. Second, the publication of this issue has been made possible by the collaboration of Inter-American Dialogue, a prestigious institution well known for its analysis of inter-american relations. This organization sponsored the Washington seminar and contributed to the publication of this issue. This special edition of *Pensamiento Propio* not only persists in its constant quest for consistent and academically solid analysis of the social, economic, and political problems and issues of

our region, but achieves it thanks to the conceptual contribution of a distinguished guest editor and a renowned institution.

Along with the recognition of Jorge Domínguez, guest editor of *Pensamiento Propio*, and the Inter-American Dialogue, co-editing organization of the current issue, I would like to thank, in a special manner, Manuel Orozco of Inter-American Dialogue and Diego Ferreyra of CRIES for their joint effort in bringing together a renowned group of US and Latin American analysts in this publication.

I leave then in the hands of our guest editor the presentation of the subject matter and the articles we are honored to publish, trusting, as always, that they contribute to an enriching debate and exchange of ideas between researchers and academics as well as decision-makers, representatives of civil society organizations, officials and politicians of our region.

Until the next issue,

Andrés Serbin

This publication is the result of a research project focusing on conflicts and territorial disputes in Latin America and the Caribbean, organized by the Inter-American Dialogue. The project arose from the initiative of Ambassador Luigi Einaudi, then member of the Dialogue staff and presently Assistant Secretary General of the Organization of American States, to gain a better understanding of the possible solutions to territorial disputes.

To that end, the project attempted to analyze the patterns and dynamics that characterize border conflicts or disputes between Latin American countries.

The Inter-American Dialogue began a research project that attempted to address all types of disputes selecting conflicts still in dispute as well as conflicts already solved.

Within this framework and through consultation with relevant experts, we began selecting cases that fit four criteria: potential for violence, wider impact, third party involvement, and possibilities of dispute resolution. To that effect the studies included an overview of disputes in Latin America and an analysis of successful as well as ongoing border disputes.

The overview was written by Dr. Jorge Domínguez, who approached the issue in relation to security considerations in Latin America. Dr. David Mares, professor at the University of California, San Diego, analyzed the different territorial conflicts and their relation to the type of prevailing political system in the disputing countries. The Argentine-Chile dispute, the success story, was examined by Professor Francisco Rojas Aravena, Secretary of the Faculty for Latin American Social Sciences (FLACSO).

Two cases of ongoing disputes were selected. Dr. Manuel Orozco, director for Central America at the Inter-American Dialogue, analyzed Central America's territorial conflicts. The other ongoing territorial conflict, between Venezuela and Guyana, was examined by Dr. Andrés Serbin.

The studies were presented in a workshop organized in Washington, D. C., by the Inter-American Dialogue. The more than fifty participants included representatives of diplomatic missions and the US government, academics, and other experts related to the issue. This project derives its greatest value from its attempt to identify resolution strategies based on recent experience. At the same time, this project is one of the few studies focusing on territorial conflicts in the Americas.

The Inter-American Dialogue is a center for policy analysis, exchange, and communication on issues in Western Hemisphere affairs. The Dialogue engages public and private leaders from across the Americas in efforts to develop and mobilize support for cooperative responses to key hemispheric problems and opportunities. It receives the support of foundations and governments to carry out its work. In this way, this study was financed by the United States Institute of Peace, a center and foundation that focuses on studies for peace and conflict resolution. The studies, the conference and a portion of the present publication were made possible by the generous support of the Institute.

We would like to express our gratitude to Kenneth Blazejewski who aided in the preparation of these manuscripts and their submission to *Pensamiento Propio*. In addition, Diego Ferreyra of CRIES in Managua collaborated with much enthusiasm in the coordination of this publication.

Jorge Domínguez  
Director  
Weatherhead Center  
for International Affairs  
Harvard University

Manuel Orozco  
Director  
Central America Program  
Inter-American Dialogue



## Territorial and Boundary Disputes in Latin America and the Caribbean

Jorge I. Domínguez

Latin American countries are approaching the bicentennial of the start of their wars of independence from Spain and Portugal yet they still face over a dozen unresolved territorial and boundary disputes. Since the start of 2000, at least one state used force in five of these disputes, and in two other disputes at least one state displayed force. These incidents involved ten of the nineteen independent countries of South or Central America, Anglophone and Dutch Caribbean countries as well as the United States and Canada also face several unresolved disputes, although these are rarely militarized to the same extent. In 1995, Ecuador and Peru went to war resulting in over a thousand dead and injured persons and significant economic loss.<sup>1</sup>

And yet, by international standards the Americas were rather free from war during the twentieth century: Latin Americans for the most part do not fear aggression from their neighbors. They do not expect their countries to go to war with each other and are surprised when interstate violence breaks out at the border. The hemisphere is marked by the relative infrequency of war, the endurance of territorial, boundary, and other disputes that sometimes escalate to military conflict, and the

recurrent employment of low levels of force to shape aspects of bilateral relations.<sup>5</sup>

This cluster of characteristics is somewhat unusual. Some regions (North America, Western Europe) featured neither wars nor militarized interstate disputes in the second half of the twentieth century. Relations among the states of these regions were cordial across a broad array of issues. Militarized interstate disputes, in contrast, are often likely in regions where wars are also quite frequent. In the last fifth of the twentieth century, for example, militarized disputes were preludes to war between Iran and Iraq, Eritrea and Ethiopia, China and Vietnam, and were a recurrent feature of wars within and between African states in the century's last decade. The intense wars between Iran and Iraq and Eritrea and Ethiopia left many casualties. Relations among states in these regions are typically hostile across a broad array of issues. The puzzle in Latin America, therefore, is how to explain why this region, whose states get along very well on most issues and cooperate closely on many topics, exhibits many militarized disputes but few and only limited wars, and how to think about steps to prevent and resolve conflicts.

I will argue that the structures of the international systems in South and Central America and their somewhat distant relations to the global system, as well as the paucity of procedures and institutions evident in inter-American relations, explain the infrequency and short duration of wars. Boundary and territorial disputes still exist. Some linger from the distant past; others emerged as a consequence of relatively recent developments, such as the revision of the international law of the sea extending maritime jurisdiction out to two hundred miles and the discovery of new means to exploit marine and seabed resources. Inter-American institutions, procedures, and habits of state behavior keep wars infrequent and brief and are, therefore, very valuable. Yet, these same institutions generate moral hazard. States can behave recklessly, militarizing disputes to serve domestic political objectives, certain that international agents will intervene to stop the fighting and thus avoid serious injury. States can also stubbornly resist making compromises over boundary disputes equally certain that undesired outcomes would not be imposed upon them. The analysis highlights the importance of thinking about the general strategies of Latin American and Caribbean governments. The more salient development goals are, the more likely it is that boundary and territorial disputes will be settled as by-products of such strategies.

### THE DIMENSIONS OF THE BOUNDARY AND TERRITORIAL DISPUTES PROBLEM

Territorial and boundary disputes in the Americas operate in some respects in a domain of their own. As David Mares demonstrates in his article, the existence of such disputes is unrelated to many other significant issues.<sup>3</sup> Mares shows, for example, that there is no clear pattern associating the existence of a boundary dispute in the western hemisphere with a decreasing level of economic cooperation or human development, or with democratic instability. Such disputes exist between otherwise close allies (the United States and Canada); they can be managed peacefully even between otherwise bitter adversaries (the United States and Cuba). Militarization does not spring automatically, therefore, from the existence of boundary disputes. Boundary-related conflict occurs even between partners to preferential trade agreements.

The relationship between the existence of territorial and boundary disputes, on the one hand, and war, on the other, is also somewhat elusive. The United States has undertaken the largest deployments of military force in the Americas in the twentieth century, including its military occupations of various southern neighboring countries, intervention in the Mexican revolution early in the twentieth century and, more recently, the invasion of Panama in 1989 and the military occupation of Haiti in 1994. These events were generally unrelated to boundary or territorial issues. The bloodiest conflict between two Latin American countries in the twentieth century—the 1937 massacre of tens of thousands of Haitian migrants by Dominican Republic forces—was also unrelated to boundary issues. Most current boundary disputes, Mares also notes, are inactive. Since 1990, only forty percent of conflict dyads became militarized for reasons related to boundary or territorial disputes. Nor does the existence of such disputes explain the relative defense burden levels borne by Latin American and Caribbean countries.

The salience and impact of territorial and boundary disputes are more worrisome, however, if one sets aside U.S. boundary disputes. The United States maintains such disputes with twenty-two of the thirty-five members of the Organization of American States (OAS), Mares reports. From 1990 to 1996, the United States displayed force nearly every year related to one or more of these boundary disputes. Yet, the United States did not use force, except to occupy Haiti in 1994. Most U.S. boundary disputes with its neighbors are inactive and, in the mid-1990s, the United States stopped resorting to displays of force related to these disputes.

A closer look at the Latin American and Caribbean evidence, absent disputes with the United States, provokes greater concern. Ten of the sixteen disputes involving just Latin American and Caribbean countries remain active. These accounts for all the militarized inter-state behavior noted at the start of this article. All militarized inter-state disputes between 1990 and 2001 involved Latin American and Caribbean countries with boundary disputes. The existence of such disputes has thus been a necessary though not a sufficient condition for militarization in the relations between Latin American and Caribbean states. For the countries in Central America and the circum-Caribbean, territorial and boundary disputes pose risks of militarized confrontation. The frequency of militarized disputes among these countries increased during the 1990s and remained high as the twenty-first century opened.

The most serious inter-state disputes involving Latin American or Caribbean countries in the last third of the twentieth century were directly related to territorial or boundary disputes. War broke out over territorial issues in 1969 between El Salvador and Honduras, in 1982 between Argentina and the United Kingdom and in 1995 between Ecuador and Peru (although the Salvadoran-Honduran war was also strongly motivated by a migration dispute). The next most severe disputes short of war featured similar territorial or boundary causes: near-war between Argentina and Chile in 1978; tense relations between Chile, on the one hand, and Bolivia and Peru, on the other, in the late 1970s; and the naval clash between Colombia and Venezuela in 1987.

Each of the three instances of British colonial advance after Spanish-American independence remains a source of a serious territorial dispute. These are the disputes between Argentina and the United Kingdom over the South Atlantic islands, between Venezuela and Guyana over half of Guyana's territory, and between Guatemala and Belize over the latter's very independence. The circumstances of the Venezuela-Guyana and Guatemala-Belize disputes became more conflict ridden in the late 1990s and early 2000s. (In hopeful moments, the latter two disputes seem subject to solution through more modest boundary adjustments but such settlements have yet to be reached.) Put another way, there are only four extant grave non-maritime territorial disputes in the Americas.<sup>2</sup> Three of these four are legacies from the British Empire (the fourth is land-locked Bolivia's search for an outlet to the Pacific Ocean which, also in hopeful moments, might be settled through adjustments short of territorial cessions).

Three of these four key territorial disputes are highly salient for the weaker countries in these dyads. Bolivia incurs opportunity costs. Bolivia's prospects for economic development would accelerate if it had direct access to the sea.<sup>3</sup> Belize and Guyana also incur opportunity costs. International investment in both countries has been deterred to some extent because of the uncertainty from festering militarized disputes. As Andrés Serbin shows in his paper, in 2000 Guyana also incurred direct costs when the U.S. firm, Beal Aerospace Technologies, was forced to cancel its planned development project because of Venezuelan threats on Guyana if the project were to go forward.<sup>4</sup>

These disputes between some Latin American and Caribbean countries also had an impact on the wider international relations of the Americas. Anglophone Caribbean countries have rallied to the defense of the sovereignty and territorial integrity of Belize and Guyana. From time to time, relations have been tense between the Anglophones and Guatemala and Venezuela. In recent decades, the United Kingdom has been compelled to retain a military relationship with Belize for far longer than the U.K. government has wished in order to protect its former colony's independence. The Central American Common Market collapsed when Honduras and El Salvador went to war in 1969. Integration efforts among Central American countries in the second half of the 1990s and beyond faltered because of the greater frequency and severity inter-state disputes related to boundary and territorial issues.

In short, territorial and boundary disputes still threaten the peace and impede the prospects for cooperation in Central America and the circum-Caribbean area. Fortunately, they have come to matter much less in relations between South American countries or more generally in U.S.-Latin American relations.

#### WHY SO LITTLE WARFARE?

The Latin American international system has seen war relatively infrequently since the late nineteenth century; wars had been common before then.<sup>5</sup> Three key characteristics of this international system explain the rarity of war. The first is the structure of the international system in South and Central America.

In South America, the last war of the nineteenth century, the War of the Pacific (Chile versus Bolivia and Peru), ended in 1883. Thereafter, no war broke out in South America until the 1930s. A "balance of

power" system anchored in successful deterrence developed in South America during the second half of the nineteenth century and the first third of the twentieth. Its consolidation is one important explanation for the low incidence of warfare among South American states.<sup>8</sup> There were only five wars in South America during the last seventy years of the twentieth century. Three wars broke out in South America in the 1930s. Bolivia and Paraguay fought over the Chaco, Peru and Colombia fought over the Leticia region, and Peru and Ecuador over the Zarumilla region. As noted earlier, Argentina and the United Kingdom went to war in 1882, and Ecuador and Peru again in 1995. For the most part, however, the South American balance of power system deterred war in the decades since the 1880s.

Central America experienced more sustained though lower-intensity armed conflict during the nineteenth century as well as several large-scale wars in both the nineteenth century and the early years of the twentieth century. The United States occupied Nicaragua militarily from 1912 to 1933 (but for an interlude in 1925-27) and thereby interrupted this pattern of warfare. No state would challenge U.S.—occupied Nicaragua, but the U.S. presence injected new sources of conflict.<sup>9</sup> The U.S. occupation of Nicaragua stopped wars in Central America but did not settle underlying conflicts, several of which have lingered into the twenty-first century.

A second characteristic of the international system in South and Central America has been its relative insulation from the global international system. The decision of the United Kingdom to interpose its fleet to prevent the reconquest of Latin America by continental European powers in the 1820s (with a small assist in 1823 from the U.S. issuance of the Monroe Doctrine, to the same effect) set the bases for this insulation.<sup>10</sup> European powers went to war against Latin American governments at various times in the nineteenth century, most dramatically in the 1860s when France occupied Mexico and Spain occupied the Dominican Republic. And, as already noted, the United Kingdom seized bits of territory from Argentina, Guatemala, and Venezuela. But no Latin American country was re-colonized for long, and there were no major losses of territory to European powers.<sup>11</sup>

Thanks in part to such exogenous political factors and in part to sheer geographical distance, Latin American governments succeeded in founding and fomenting a multi-layered international system. The layers included their relations with their immediate neighbors, their rela-

tions in a wider sub-region (e.g., southern South America, Central America, etc.), their continental relations with each other and with the United States (and especially since the late 1980s, with Canada), and their participation in the global system. Their relative insulation from the global system enabled most Latin American countries to avoid entanglements in wars beyond the Americas.<sup>12</sup>

A third source of war containment was ideological. Since independence, most Spanish-American elites accepted the norm that they were part of a larger cultural and possibly political entity. Their countries should not go to war with each other. Northern South America had become independent as Simón Bolívar's Gran Colombia. Armies from northern and southern South America had converged as allies to end colonial rule in today's Peru and Bolivia. Central America had become independent as a federation. In fact, these ideological pretensions and concomitant integrative schemes failed to prevent or to contain war throughout the nineteenth century and the early part of the twentieth century.<sup>13</sup> Yet, the habits of thought persisted and were no doubt strengthened in response to the rise of U.S. power. An influential manifesto for this unifying Latin Americanist idea was José Enrique Rodó's *Ariel*, first published in February 1900 in direct response to U.S. victory over Spain in 1898 and the alarming Latin American "nordomania" provoked by the growing power and influence of U.S. industry and culture.<sup>14</sup>

Given the new international structures of war deterrence built in South and Central America by the second decade of the twentieth century, these reinvigorated ideological factors reinforced the peace through the creation of new inter-American procedures and institutions. As Manuel Orozco shows, a number of boundary and territorial disputes were settled successfully in Central America in the 1930s and early 1940s.<sup>15</sup> And by the end of the 1950s, a Central American Common Market had developed. The frequency and intensity of Central American inter-state warfare over boundary and territorial issues dropped markedly as the twentieth century progressed, with the major exception of the 1969 war between El Salvador and Honduras.

Finally, institutional developments to contain conflict also evolved on a continental scale, thereby reinforcing the norms of peace. Consider, for example, the attempts to sustain the peace during the troubled years of economic decline and depression, 1925-1942, between the World Wars. During those years, there were ten active war-prone international

disputes in Central and South America. Thirty-five countries served as intermediaries to contain or settle those conflicts. Table 1 shows intermediary activity in South American or Middle American (Mexico, Central America, Spanish Caribbean) disputes.

Table 1. Intermediary Activity in South and Middle American Regions

Intermediary Governments	Location of Dispute		Total
	South America	Middle America	
South American	15	3	18
Middle American	3	2	5
United States	5	2	7
European	5	0	5
Total	28	7	35

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

An inter-American system of conflict resolution was emerging. South American governments did not just mediate in South America, nor were Middle American governments excluded from intermediary roles in South America. The United States played a limited role as an international intermediary. The United States wielded enormous potential influence in Middle America but it did not behave as a hegemon guaranteeing the peace in this subregion. The practical consequences of the spreading ideology of Latin American solidarity, fostering peace making, was the evolution of the expectation and practice that countries from all of the Americas should engage in conflict-containment and conflict-settlement wherever conflict emerged. After World War II, these notions facilitated the construction of the Organization of American States (OAS) and the Inter-American Peace Committee, tasked with conflict containment and resolution. After 1945, South, Central, and Caribbean countries remained fully engaged as intermediaries in dispute settlement in various locations throughout the hemisphere. The U.S. participation remained about the same. (The only significant shift was the marked decline in European intermediary activity).<sup>16</sup> These inter-American institutions played a role at times in war prevention but, more importantly, in containing wars or militarized disputes once these broke out.

The institutions and procedures concerned with peace making include but are not limited to those of the Organization of American

States. For example, the management of war and peace between Ecuador and Peru depended principally on the intermediary role of Argentina, Brazil, Chile, and the United States. In 1942, these four governments signed on as guarantors of the treaty that ended a war between Ecuador and Peru. They would play key roles in preventing a longer war in 1981 and in brokering a permanent settlement between Ecuador and Peru in the late 1990s. Various other formal and informal institutions in South and Central America contribute to peace making in their respective subregions.

In contrast, one commonly cited source of war prevention and containment turns out to be a myth. In another work, Mares examined whether the pattern of use of force in Latin America results from the unique influence of the United States throughout the twentieth century. Has U.S. hegemony maintained the peace? Has militarized conflict exacerbated when the United States failed to patrol the region? Or, worse, has the United State been a stimulant to conflict? Mares' answers to these questions is no.<sup>17</sup>

A comparison of recent cases supports the proposition that U.S. hegemony has been irrelevant to explain the prospects of war and peace in Latin America. War broke out in 1969 between Honduras and El Salvador at the end of the decade of the Alliance for Progress when U.S. influence in Central America was at its apogee. It broke out in 1982 between Argentina and the United Kingdom when both of these governments considered themselves very close U.S. allies in the Cold War. And it broke out again in 1995 between Peru and Ecuador at a time of unchallenged U.S. power worldwide. Consider the highpoint of U.S. hegemonic exertion: Central America in the 1980s. As Manuel Orozco's article shows, the fiercely anti-communist Reagan administration could not persuade its ideological soul mates in Guatemala to forego the territorial dispute with Belize when the latter became independent from the United Kingdom in 1981. Between 1980 and 1985, a Mixed Commission (created in 1980) worked to settle the remaining boundary and territorial disputes between Honduras and El Salvador, the two Central American governments closest to the U.S. government; the commission failed.

In short, in the late nineteenth century the likelihood of warfare declined in South America as a consequence of the creation of a balance of power that served to deter war. The frequency of warfare declined in Central America during the first quarter of the twentieth

century because the United States broke the cycle of war; the Central American subsystem remained unstable, however, because many underlying disputes were unaddressed. The likelihood of war declined everywhere thanks to the relative insulation of Latin America's international relations from the global system. The twentieth-century re-birth of an ideology of shared Latin Americanism fostered the construction of institutions during the second quarter of the twentieth century to contain war and militarized disputes. These ideas and institutions have been successful, reducing the incidence of warfare and also the expectation that neighboring countries will go to war. Most Latin Americans expect to live in peace with neighboring countries.

#### WHY DID TERRITORIAL AND BOUNDARY DISPUTES LINGER? EMPIRICAL ISSUES

The likelihood of war has declined but there are still territorial and boundary disputes. Why? Some disputes are legacies from the nineteenth century but most appeared for the first time, or in distinctly novel ways, in the last third of the twentieth century. The most numerous demarcation problems exist with relation to many Caribbean Island states that have yet to delimit their maritime boundaries. These and most other maritime boundary disputes are not simple legacies of the past. Instead, the change in international maritime law in the 1970s, extending zones of economic and environmental jurisdiction out to two hundred miles, created for the first time the need to draw these boundaries and provoked fresh disputes.

The discovery and development of new technologies for the exploitation of marine and seabed resources gave urgency to the new need to delimit maritime boundaries. The maritime dispute between Colombia and Venezuela over boundaries in the Gulf of Venezuela might have been settled, or certainly would not persist in virulent form, in the absence of these two developments. In 1941, these two countries resolved their land boundary differences; they did not envisage that decades later they would need to extend maritime delimitation two hundred miles from their coastlines. Nor was petroleum discovered in the Gulf of Venezuela's seabed until the 1960s.<sup>18</sup>

The territorial disputes between Venezuela and Guyana and Guatemala and Belize are novel to some extent, too. They were activated as a by-product of the process of decolonization. Venezuela and Guate-

mala had been unable to challenge the United Kingdom's dominion successfully but they would not let independence go forward in Guyana in 1966 and Belize in 1981 without pressing their claims. Venezuela and Guatemala had considered themselves as agents in the struggle against colonialism. Independence for Guyana and Belize suddenly cast Venezuela and Guatemala in the role of villains, seeking to prevent the self-determination of English-speaking Afro-American peoples in small countries.

Nevertheless, some disputes do linger from the nineteenth century. Several factors explain such endurance. One is geography. Tropical rainforests in parts of South and Central America, and mountainous topography in other parts, long made it physically difficult to demarcate boundaries. Inaccurate maps have been part of the story of conflict reappearance, notably between Ecuador and Peru. Another factor is the interruption of processes that might have led to permanent settlements. Reference has been made to the impact of the U.S. military occupation of Nicaragua early in the twentieth century. The United States did not resolve Nicaragua's disputes on the latter's behalf, nor were other governments in the region ready to take on Nicaragua while the United States "protected" it. Disputes festered.

More importantly, the process of peace maintenance has had unexpected negative consequences. Many instances of international mediation cooled conflicts but did not solve them. Peace was sustained at a particular juncture by deferring the substantive settlement to an unspecified future. One example was the Beagle channel dispute between Argentina and Chile. In 1971, both governments agreed to submit their dispute to arbitration by the British monarch. This was a helpful decision at the time because, in addition to the specific dispute, the two governments were political and ideological adversaries. Chile's President Salvador Allende headed a socialist-communist governing coalition while General Alejandro Lanusse led a military dictatorship in Argentina. When the United Kingdom issued its finding in 1977, the dispute reappeared in full force. The British judgment raised its salience and brought the two countries, both then under military government, to the edge of war in 1978.<sup>19</sup>

Certain specific techniques of dispute management have had similar effects. The technique of "freezing" claims at a particular juncture yields two contradictory effects. For example, as Francisco Rojas notes, in 1855 Argentina and Chile signed a peace, friendship, trade, and

navigation treaty that "froze" the respective boundary and territorial claims.<sup>20</sup> This useful agreement contained the conflict in mid-nineteenth century but it also ensured that the substantive dispute would remain unresolved for decades to come. Andrés Serbin describes in his article that Venezuela and Guyana signed the Protocol of Port of Spain in 1970, agreeing not to press claims regarding their dispute for the next twelve years. This Protocol creatively calmed the roiled waters in 1970 but, as Serbin shows, it advertised and scheduled a crisis a dozen years later. When the Protocol expired, the conflict flared up; it remains unresolved.

### WHY DID TERRITORIAL AND BOUNDARY DISPUTES LINGER? ANALYTICAL ISSUES

The inter-American peace keeping machinery generates moral hazard. The peace-keeping norms, procedures, and institutions in inter-American relations produce public goods akin to insurance. They insure each member state against the likelihood of protracted warfare but, in so doing, provide subtle incentives for reckless or obstreperous behavior by states short of provoking a war.

Moral hazard is at the core of an international system that features infrequent short wars and frequent militarized disputes. In achieving a laudable objective (keeping wars rare and brief) through guarantees against protracted war, the system generates incentives that make militarized disputes also possible. A state may militarize its dispute with another as part of a strategy of coercive bargaining, certain that the risk of further escalation remains low because other American states will intervene. The dispute-militarizing state expects that other American states and inter-American institutions would stop the conflict before the victimized state retaliates, thereby reducing the direct costs of its aggression. The state that takes the militarizing initiative further reduces its direct costs because it can militarize a dispute without having to mobilize significant military, economic, or other resources.

The aggressor state may maintain otherwise normal economic and other non-military relations because the "border incident" will be brief and relatively minor, that is, the aggressor avoids opportunity costs in non-military issue areas. The aggressor may even expect inter-American intermediaries to extract concessions from the state that it attacked to guarantee the peace. Therefore, the existence of the highly effective

inter-American war-containment system permits aggressive behavior short of war and, depending on how intermediaries proceed, may reward such aggression. These strategies are available to states of comparable or different capabilities; indeed, they may be especially valuable to states that are objectively weaker than those from whom they seek concessions.

A related, second moral hazard problem explains intransigence as one mechanism for disputes to linger. States refuse to compromise, certain that the inter-American system will not compel them by force and that intermediaries will stop other states from imposing an outcome by force. In this instance, moral hazard leads neither to war nor to militarized disputes. There is simple stubbornness and unwillingness to compromise. Moral hazard explains why some disputes persist.

Ecuador's behavior toward Peru since the end of their war in 1942 exemplifies the first moral hazard problem. The weaker state, Ecuador, repeatedly challenged the stronger state through militarized action at the disputed border.<sup>21</sup> Nicaragua under Arnoldo Alemán's presidency (1995-2001) also illustrates the first moral hazard problem. Relations between Venezuela and Guyana and especially between Guatemala and Belize at times exemplify the second moral hazard problem. As we will see in the next section, in 1993 Belize stubbornly refused to adopt relatively modest measures that would have made it more likely that Guatemala would accept its independence without major Belizean territorial cessions.

Domestic politics is one important motivation for militarized dispute behavior. Presidents authorize such actions to update their nationalist credentials, to help their party in a difficult national election, to placate officers in the armed forces, or to rally popular support when they have lost it for other reasons. Other sections in this essay present apt empirical examples. Militarizing disputes is a cost-effective means for some presidents to communicate international resolve and gain support at home.

### IS DEMOCRACY THE SOLUTION?

Democracy has many merits but it does not guarantee the peace in Latin America and the Caribbean.<sup>22</sup> Ecuador and Peru fought each other for a week in 1981 and went to war in 1995 while civilian constitutional presidents, elected in free and competitive elections, governed them. Militarized disputes developed in the 1990s or the early 2000s between the following Latin American and Caribbean democratic governments:

Guatemala and Belize  
Guyana and Suriname  
Venezuela and Guyana  
Venezuela and Trinidad-Tobago  
Venezuela and Colombia  
Nicaragua and Colombia  
Nicaragua and Costa Rica  
Nicaragua and El Salvador  
Nicaragua and Honduras  
Honduras and El Salvador  
Honduras and Guatemala

Indeed, this long list may suggest that democratic politics fosters these militarized boundary and territorial disputes! For example, Andrés Serbin's article in this issue reports that, during Venezuela's 1982 presidential election campaign, the party in control of the presidency took advantage of the expiration of the Protocol of Port of Spain that had "frozen" Venezuela's dispute with Guyana in order to refurbish its nationalist credentials. And yet, Serbin also shows that most Venezuelan democratic governments did not resort to that strategy in their relations with Guyana. Serbin's evidence demonstrates as well that, as Guyana democratized in the early 1990s, it sought to draw nearer to Venezuela. The intensification of the Venezuela-Guyana dispute evident in the late 1990s was unrelated to their possessing constitutional governments, moreover.

In his article in this issue, Manuel Orozco assesses the boundary and territorial disputes in Central America in the 1990s and thereafter. For those years, democratic politics was unrelated to the evolution of the disputes between Nicaragua and Honduras, Honduras and El Salvador, and Nicaragua and El Salvador. Democratic politics had a role, however, in impeding a settlement of the dispute between Nicaragua and Costa Rica; domestic political opposition in Nicaragua made it difficult to make and keep agreements with Costa Rica. On the other hand, disputes between Nicaragua and Costa Rica predate the 1990s; border dispute militarization had been part of the repertoire of international tactics at times employed by the Somoza family dictatorship in Nicaragua from the early 1930s to the late 1970s.

In the Guatemala-Belize dispute, Orozco notes that, in 1993, Guatemalan President Ramiro de León Carpio withdrew the recogni-

tion of Belize's independence issued by his predecessor, Jorge Serrano, in 1991. Serrano had been forced to resign from office after his attempt to stage a coup against the Congress, the courts, and the political parties failed. The subsequent withdrawal of recognition for Belize's independence took place in the midst of the process of re-democratization and arguably related to it as a means to gain support for the new government.

As those events were taking place in Guatemala, on 30 June 1993, Belize's opposition party, the United Democratic Party, won the national elections. The new Prime Minister, Manuel Esquivel, moved to suspend the agreement that had been essential to obtain Guatemala's earlier recognition of independence. In so doing, Esquivel was honoring public promises he made during the election campaign. Pressured by the U.S. and British governments, the Esquivel administration backed off enough to avoid a more serious conflict.

In 1993, therefore, democratization in Guatemala and electoral politics in Belize no doubt exacerbated the bilateral Belize-Guatemala dispute.<sup>23</sup> On the other hand, at various times, democratic governments in Belize and Guatemala have also taken steps to contain and defuse the bilateral dispute: their negotiations in 2001 seemed especially constructive.

This comparative analysis shows, first, that, in some instances, democratic practices and procedures contributed directly to intensify bilateral conflict between states over boundary or territorial issues. The Venezuelan election in 1982 and the Belizean election in 1993 are examples. Second, in only one instance in Central America or the circum-Caribbean did democratization improve the prospects for territorial dispute settlement, namely, Guyana's experience in the early 1990s. Third, most of the time the existence of democratic practices and procedures was unrelated to the evolution of boundary and territorial disputes. The inherent democratic character of the political regime was causally related neither to dispute containment nor to dispute exacerbation.

Relations between Argentina and Chile in the 1990s, however, Francisco Rojas reminds us in his article, highlight the different experiences in southern South America. Rojas shows that democratization and the procedures and practices inherent to a democratic regime can be causally related to the resolution of boundary and territorial disputes. The 1984 Argentine-Chilean Treaty concerning the Beagle Channel bound-

ary and territories faced considerable opposition from the armed forces and others in Argentina. President Raúl Alfonsín chose to submit the treaty to a national plebiscite. The overwhelming support for the treaty, registered in the plebiscite, enabled the Argentine government to accept its loss in the Beagle Channel brokered settlement for the sake of a far greater long-term gain in interstate security and the prospects for economic cooperation with Chile.

The negotiations begun in 1990 between Presidents Patricio Aylwin of Chile and Carlos Menem of Argentina to solve all twenty-four pending bilateral boundary and territorial took place shortly after Chile's transition to democracy. Both presidents understood that active international conflict might make domestic civil-military relations more difficult. The transition to democracy was just starting in Chile; Argentina had suffered four military mutinies in the mid and late 1980s, with the last one taking place in 1990.<sup>24</sup> Making peace would bolster the prospects for democratic consolidation.

The most controversial of the twenty-four extant disputes turned out to be the delimitation of the boundary through the Southern Cone glaciers. While most disputes could be dealt with through executive agreement and implementation, the southern glaciers settlement required congressional ratification because the treaties in force did not provide sufficient guidance for demarcation. Argentine members of Congress from all political parties from Patagonia opposed the agreement; enough other parliamentarians supported them to force a re-negotiation of the treaty. Chilean parliamentarians from the country's southern districts also opposed the treaty. The executives of both countries were compelled to re-draft the treaty. The respective national legislatures ratified the new version of the treaty, as Rojas notes, although some parliamentarians voted against the re-negotiated treaty. In this fashion, the initial congressional opposition, consistent with democratic practices, led to a superior outcome: the settlement was legitimated by the consent of the people's elected representatives in Congress, not just the respective Presidents. Because this was the last boundary segment to be settled between Argentina and Chile, legislative ratification also usefully supplemented a prior general political endorsement of boundary settlements that the executives had carried out. Democratic procedures strengthened the credibility of commitments to peace.

Democracy, in conclusion, is not an automatic or mechanical cure-all for interstate disputes in Latin America and the Caribbean. In most

instances, the existence of democracy or its practices and procedures is unrelated to the trajectory of boundary and territorial disputes. But the Argentine-Chilean experience demonstrates how in some instances the procedures of democracy can contribute to enduring and legitimate international settlements.

#### WHAT IS TO BE DONE?

A clear and consistent recommendation for action to improve the prospects for peace can be derived from the accompanying articles. So long as boundary and territorial disputes exist in splendid isolation from broader thinking about a country's long-term interests, disputes are likely to linger and at times to worsen bilateral relations.

Boundary and territorial disputes are most likely to be settled in Latin America and the Caribbean, Mares argues, as part of a grand strategy, that is, a foreign policy designed to identify how specific policies may enhance a country's ability to mobilize internal and external resources to promote its security and prosperity. The absence of a grand strategy makes it possible for a festering boundary dispute to infect bilateral relations that might otherwise have improved.

Argentina and Chile in the 1990s exemplified such a grand strategy. Rojas provides an extended illustration in his article. Presidents Aylwin and Menem did not just focus on settling one or a couple of the remaining disputes but all of them. They did not just focus on boundary and territorial issues but sought simultaneously to extend and to deepen a host of bilateral relations. To advance their joint interests, Argentina and Chile built formal and informal political, military, diplomatic, economic, and inter-societal relations; they increased bilateral trade and investment dramatically. The two governments re-thought their fundamental interests comprehensively, joining peace and development. In 1999, Chile and Peru engaged in similar behavior, also settling the final procedures for full implementation of the treaties (1883, 1929) that had ended the War of the Pacific, giving Peru facilities in the Chilean port of Arica and thereby advancing the prospects for peace along Chile's borders.

Brazil had been the first Latin American country to develop such a grand strategy to orient its international behavior.<sup>25</sup> The Barão do Rio Branco, Brazil's Foreign Minister of the early twentieth century, designed a policy to address and, where possible, to resolve Brazil's boundary and

territorial disputes with its neighbors. Brazil developed Latin America's first corps of skilled professional diplomats. Its foreign policy built on its success during the early decades of the twentieth century seeking to institutionalize three key features:

1. To sustain the peace.
2. To greatly expand its territory without relying on military force or triggering an encircling coalition of Lusophobe neighbors; and
3. To connect its boundary settlement policies with economic and social development strategies.

Brazil's policies toward Argentina during the last quarter of the twentieth century illustrate these features in great detail. Tense bilateral relations might have led to war in the late 1970s. In 1979, the two governments reached agreement over the development of the hydroelectric resources of the Paraná river system. Brazil made some concessions in order to improve relations and prospects for development. The years that followed helped to resolve one after another of the bilateral disputes between the two countries, culminating in 1991 in the Treaty of Asunción that established the southern common market (MERCOSUR). Brazil—the country with the largest number of land neighbors in the Americas—began the twenty-first century with only one rather inactive boundary dispute (with Uruguay).<sup>26</sup>

Brazil's experiences starting in the early twentieth century and those in the southern cone more generally in the late twentieth century demonstrate that grand strategies can be instruments to settle boundary and territorial disputes. Some grand strategies can also exacerbate disputes, however. Serbin notes in his article that the deterioration in the relations between Guyana and Venezuela at the end of the 1990s was a function of the "geopolitical" approach endorsed by Venezuelan President Hugo Chávez, a grand strategy that gives priority to a concern with sovereignty, boundaries, and territory and that subordinates economic issues to those other objectives.

Grand strategies in Latin America thus vary according the relative priority accorded to economic and social development concerns. Grand strategies focused on a country's long-term development are likely to foster the peaceful settlement of boundary and territorial disputes. Grand strategies focused on political and military issues are likely to exacerbate such disputes.

These reflections suggest ways for the countries of the Americas to promote the settlement of some disputes. The key goal of international actors should be to tilt the balance of ideas and incentives toward development. The international financial institutions can shape the thinking about, and enable the implementation of, developmentally oriented grand strategies.<sup>37</sup> Specific governments, international business firms, nongovernmental organizations, churches and other communities of faith, and international opinion makers can also contribute. The worldwide ideological transformation regarding the role of markets and the worth of democracy that occurred in the last fifth of the twentieth century is one result of these processes. Here I simply note that these same processes may over time help to make and consolidate the peace among states in Latin America and the Caribbean.

The international financial institutions, private foundations, and willing governments should fund research that shows the direct and especially the opportunity costs of repetitive militarized boundary disputes. Such international research may be particularly valuable in Central America where research capacities are few. The dissemination of this information may help persuade elites that militarizing disputes, as nearly all of this subregion's governments did in the 1990s, is not as costless as the analysis of moral hazard may suggest.

International economic resources should also be held out to reward successful peace making efforts. Such rewards, too, may help to overcome one of the moral hazard problems. The stubborn unwillingness to compromise over a boundary or territorial dispute may weaken if there are explicit developmental gains to be realized as a result of a disposition to settle.

Yet, just thinking about the economic aspects of development will not lead to a settlement of boundary and territorial disputes. The point of a grand strategy is to connect the priority of economic development to the necessity for settling remaining interstate disputes. The international community might assist Central American countries to link these dimensions of the experience of each country in the subregion in order to consolidate democratic institutions, foster economic development, and strengthen the prospects for peace. The elites of these countries are sensitive to international concerns; this makes it more likely that a concerted international approach might be effective. Peace making can result from grand strategies only if thinking about boundary and territorial disputes is connected explicitly to enhancing the prospects for development.

Careful thought must be given to the tactics to be employed for conflict prevention and containment. For example, international arbitration and mediation should not be considered automatic "good things." Relations between Argentina and Chile from the 1970s and to the 1990s illustrate how varied the outcomes of these procedures may be. The 1977 British arbitration nearly brought the two countries to war. The Papal arbitration in the early 1980s set the basis for the Beagle Channel settlement. And the Laguna del Desierto dispute was settled in the 1990s thanks to an international court decision. The role of the International Court at The Hague in the dispute between Honduras and El Salvador illustrates other Janus-faced characteristics of such procedures. As Orozco shows, both governments accepted the Court's judgment but one effect of that judgment was to raise the salience and the stakes of the bilateral dispute, injuring other aspects of bilateral relations for many years while still pending the definitive delimitation on the ground.

International actors should also avoid attempting to settle all boundary disputes until invited by the parties. Many disputes remain inactive. They do not impede good bilateral relations in other areas; many boundary disputants remain parties to bilateral or multilateral free trade or common market agreements, as Orozco's Central American cases illustrate best. International attention in these circumstances may shine too much light on a dormant dispute, activate it, worsen bilateral relations, and fail to obtain a satisfactory solution. But international mediation at the request of the parties to a dispute can be dramatically effective. The peace settlement that followed the 1995 Ecuador-Peru war could not have been achieved without the active engagement of the governments of Argentina, Brazil, Chile, and the United States; the modest but essential financial, military, and technical resources provided by these governments, especially the United States; and the skill and dedication of U.S. Ambassador Luigi Einaudi.

When invited to mediate, international actors should be mindful of moral hazard problems. Countries that launch attacks should not be rewarded. The rewards for peace making should be received jointly with the country object of attack, that is, shared financing for economic development at the border. The particular gains that they obtain as part of the negotiation of a settlement should be few, preferably symbolic, and available only if they agree to a full peace settlement. This is why the 1998 settlement between Ecuador and Peru was effective. Ecuador's

behavior had provoked the war in 1995. In 1998, it gained ownership of a small, mostly symbolic territory inside Peru as part of the definitive peace settlement but only as a private property of the Ecuadorian state, not as a sovereign cession obtained through conquest. The reason to go even this far in taking a symbolic step is that Ecuadorian soldiers had fought bravely in this small area.

Finally, the recognition that the peace-making machinery of the Americas generates moral hazard does not mean that this machinery should be dismantled or weakened. The persistence of militarized boundary disputes is the lesser evil. The peace-making machinery serves the Americas well when it prevents war and when it stops those wars that break out. The task is to curtail the moral hazard that results undesired from such desirable international behavior.

## CONCLUSIONS

The structure of inter-American relations has generated state behavior that deters war between neighbors and keeps wars attributed to the global system far from the Americas. The institutions, procedures, and ideologies evident in inter-American relations have kept wars infrequent and short. They have built means of solidarity and greatly reduced the expectation of war between neighboring countries.<sup>26</sup> This very success has generated moral hazard, however, that permits reckless behavior by some states and stubborn resistance by others to compromise over boundary and territorial issues. States engage in such lamentable behavior both to communicate international resolve and to serve domestic political objectives. Some specific dispute settlement techniques, appropriate at specific junctures, have also had counterproductive long-term effects in dispute management.

The most important factor in distinguishing cases where boundary and territorial disputes are settled from those where they fester is the relative importance of developmental objectives. Where development becomes the key concern of domestic elites, territorial and boundary dispute settlement is likely to follow as a by-product provided thinking about development is directly linked to thinking about peace. States fashion grand strategies to accomplish these goals. In these instances, many boundary and territorial disputes are likely to be settled during a relatively brief period of time, as in the case of Brazil's boundaries early in the twentieth century or in South America's southern cone in the

1990s. Where sovereignty, boundary and territorial concerns are accorded higher priority than developmental objectives, conflict at the border will linger and perhaps worsen, as in the circum-Caribbean area.

The international community has the greatest leverage through its ability to tilt the balance of ideas in order to make the “virtuous” grand strategy more likely. The historical record, from decades past as well as from recent years, demonstrates that boundary and territorial settlements can be made, to the general good. The challenge for the twenty-first century is to make the possible more likely.

## NOTES

1. This project has been sponsored by the Inter-American Dialogue and funded by the U.S. Institute of Peace. In this article, I call attention to and, to some degree, summarize themes that emerge from the companion articles. Preliminary versions of these articles were presented at an Inter-American Dialogue conference, attended by some ten Latin American ambassadors to the White House or to the Organization of American States, held in Washington, DC, on 26 February 2001. This article relies on textual references to the companion articles, but my debt to the authors of this collection is much greater than these citations suggest. The views expressed here are mine alone, however. My colleagues are at liberty to claim that all the errors in this chapter are mine and all the insights are theirs. I am also grateful to Peter Hakim, Jacques Hymans, David Mares, and Michael Shifter for comments on an earlier version. All mistakes are certainly mine alone. Harvard University's Weatherhead Center for International Affairs provides me with general research support.
2. For a general discussion of the study of border and territorial differences, see Harvey Starr and Benjamin Most, “The Substance and Study of Borders in International Relations Research”, *International Studies Quarterly* 20, no. 4<sup>2</sup> (December 1976).

3. David Mares "Boundary Disputes in the Western Hemisphere: Analyzing their Relationship to Democratic Stability, Economic Integration, and Social Welfare" in this volume.
4. I count as disputes all circumstances in which at least one party believes that there is a dispute. In the Chile-Bolivia "dispute", for example, Chile does not believe that there is a dispute but Bolivia does and, as a result, I count it as a dispute.
5. For a history of Bolivia's territorial problems, see Alipio Valencia Vega. *Geopolítica en Bolivia*, (La Paz: Librería Editorial Juventud, 1965), chapters 17-18. For a study about the impact of geography on development, see Inter-American Development Bank. *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America, 2000 Report*, (Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2000), chapter 3 in general and Table 3.10 for geography's adverse impact on Bolivia.
6. Andrés Serbin (con la colaboración de Manuel Berroterán). *Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Essequibo: ¿un paso adelante, dos atrás?* in this volume.
7. Wars are conventionally defined by a simple standard: one thousand battlefield-related deaths. In this paper, the standard is five hundred such deaths.
8. For the classic statement, see Robert N. Burr. "The Balance of Power in Nineteenth Century South America: An Exploratory Essay", *Hispanic American Historical Review* 35 (1955), 37-60. See also João Resende-Santos. "Military Emulation in the International System". (Ph.D. diss., Harvard University, 1997).
9. For the origins and impact of the U.S. intervention in Nicaragua, Dana G. Munro. *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, (Princeton: Princeton University Press, 1964).
10. Dexter Peckins. *A History of the Monroe Doctrine*, (Boston: Little, Brown, 1961), especially chapter 2.
11. For a comprehensive study, see Herbert Goldhamer. *The Foreign Powers in Latin America*, (Princeton: Princeton University Press, 1972).
12. Brazilian troops participated in both World Wars, patrolling the seas off the northwest African coast in the first and on the Italian front in

- the second. The Mexican Air Force participated in World War II on the Pacific Ocean front and the Colombian army in the Korean War.
13. For the Central American case, see Thomas L. Karns. *The Failure of Union: Central America, 1824-1960*, (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1961).
  14. José Enrique Rodó. *Ariel: Liberalismo y Jacobinismo*, (Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, 1964).
  15. Manuel Orozco. "Boundary Disputes in Central America: Past Trends and Present Developments" in this volume.
  16. For evidence on the post-1945 period, see Joseph S. Nye, Jr. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, (Boston: Little, Brown, 1971), pp. 133-154.
  17. David R. Mares. *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, (New York: Columbia University Press, 2001), chapter 3.
  18. John D. Martz. "National Security and Politics: The Colombian-Venezuelan Border" and Larry N. George, "Realism and Internationalism in the Gulf of Venezuela" both in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 30, no. 4 (Winter 1988-89), pp. 117-138 and pp. 139-170, respectively.
  19. For a case study, see Mares. *Violent Peace*, chapter 6.
  20. Francisco Rojas. "La construcción de una alianza estratégica: El caso de Chile y Argentina" in this volume.
  21. For a case study, see Mares. *Violent Peace*, chapter 7.
  22. For various perspectives on the argument that democracies are unlikely to fight each other, see Michael Doyle. "Liberalism and World Politics", *American Political Science Review* 80, no. 4 (December 1986): pp. 1151-1169; Jack S. Levy. "Democratic Politics and War", *Journal of Interdisciplinary History* 18, no. 4 (Spring 1988): pp. 655-673; David A. Lake. "Powerful Pacifists: Democratic States and War", *American Political Science Review* 86, no. 1 (March 1992): pp. 24-37; Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace*, (Princeton: Princeton University Press, 1993); and David E. Spiro. "The Insignificance of the Liberal Peace", *International Security* 19, no. 2 (Fall 1994): 50-86; Joanne Gowa. "Democratic States and International Disputes", *International Organization* 49, no. 3 (Summer 1995): 511-522.

23. Jorge I. Domínguez. "Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era" in *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, ed. Jorge I. Domínguez (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998), p. 23. For historical discussion, see Alma H. Young and Dennis H. Young. "The Impact of the Anglo-Guatemalan Dispute on the Internal Politics of Belize", *Latin American Perspectives* 15, no. 2 (Spring 1988): pp. 6-30.
24. For an assessment of civil-military unrest in Argentina and Venezuela, two countries where boundary and territorial disputes have been problematic, see Deborah Norden. "The Rise of the Lieutenant Colonels: Rebellion in Argentina and Venezuela", *Latin American Perspectives* 23, no. 3 (Summer 1995): pp. 74-86.
25. For thoughtful general assessments of Brazil's foreign policy in the twentieth century, see Sérgio Danese. "¿Liderazgo brasileño?", *Foreign Affairs en español* 1, no. 3 (Fall-Winter 2001): pp. 157-180; and Mônica Hirst. "La política de Brasil hacia las Américas", *Foreign Affairs en español* 1, no. 3 (Fall-Winter 2001): pp. 141-155.
26. See also Mônica Hirst. "Security Policies, Democratization, and Regional Integration in the Southern Cone" in *International Security and Democracy*, ed. Jorge I. Domínguez (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998).
27. Sebastian Edwards, the World Bank's former Chief Economist for Latin America, has argued forcefully that innovative ideas are the key resource of the international financial institutions.
28. The most remarkable changes have occurred in southern South America. See Andrew Hurrell. "An Emerging Security Community in South America?" in *Security Communities*, ed. Emanuel Adler and Michael Barnett (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).





# Boundary Disputes in the Western Hemisphere:

Analyzing their Relationship to Democratic  
Stability, Economic Integration  
and Social Welfare<sup>1</sup>

David R. Mares

In a world of sovereign nation states all territory is claimed by at least one state (even most of Antarctica). To have ownership of physical space and recognized boundaries allows one country to distinguish itself from another. Boundaries are not just devices to protect peaceful states from predator states; even among close allies like the U.S. and Canada, the adage made famous in Robert Frost's poem has long been accepted: "good fences make good neighbors".<sup>2</sup> In short, boundaries help define property rights and hence make cooperation more likely as each country is secure in what they have, and each knows what the other is offering in friendship.

Despite the advantages of boundaries, because resources have political, economic, social and symbolic meaning, the division of territory is often difficult, problematic and incomplete. The history of modern Europe is replete with states using monstrous scales of violence to determine where boundaries should be fixed.

Boundaries are at the very core of what we today call the "Western Hemisphere". Before the Conquest, the indigenous inhabitants had no concept of Western Hemisphere because for them there was no Eastern Hemisphere with which to interact. When the Europeans arrived, Spain and Portugal avoided a European-style war only by having the Holy Father designate each colonial power's territory. France and England settled their borders only after a series of wars in their new possessions and even the U.S. used war as well as the threat of war to determine its fences.

Looking at the issue historically, scores of boundary disputes in the Western Hemisphere have been resolved. Some of these solutions were imposed violently, while others were peacefully negotiated at the bilateral or multilateral level. Many of the disagreements were even submitted to binding arbitration and most of the time the arbiter's decision was accepted by both parties. Yet, fences continue to be challenged in the Western Hemisphere. As we enter the twenty-first century, there is discussion of whether the time has come to finally eliminate this issue from regional politics. Recent successes in Central and South America, as well as the ongoing processes of democratization and economic integration, further stimulate interest in tackling the outstanding disputes.

Since the construction of fences has at times produced the violence it sought to make less likely, however, we should examine that old adage carefully before making resolution of boundary disputes into an overriding goal of hemispheric policies. This paper examines contemporary boundary disputes from political, social, economic and military perspectives to determine how important they might be and what might be done to bring them to peaceful resolution. The empirical analysis suggests that (1) military force is used to communicate resolve on boundary disputes throughout the hemisphere; and (2) boundary disagreements *per se* have no systematic impact on political, social, or economic relations. In the conclusion, I move beyond the empirical examination of particular disputes. I suggest that regional efforts to force states to address boundary disputes may be counterproductive and produce more violence if "moral hazard" issues are ignored. Building on my research here and elsewhere, I also suggest that settlement of a boundary dispute is most likely when settlement is part of an overall grand strategy for how a country can defend its sovereignty and prosper. In addition, I propose that the hemispheric community needs to focus on how the political leadership of disputing states can put together a package demonstrating to its con-

stituency that the costs of continued disagreement significantly outweigh the costs of settlement.

#### BOUNDARY DISPUTES: A QUESTION FOR THE HEMISPHERE?

Why are boundary disagreements important issues for the hemisphere? When do such disputes matter to the nations involved, even if the problem does not develop hemispheric importance? The answers that we give to these questions will help us think about whether the hemispheric community should focus on these issues and, if so, what proposals might make resolution more likely. If the issues turn out not to have much substantive or relative importance for either the American community or the specific nations involved, then ultimately we might reasonably expect the disagreement to continue. After all, a disagreement that hampers little may be less costly to the nation, politicians or their constituencies than the concessions required for reaching an agreement.

Before we begin the analysis of the consequences of boundary disputes, however, we should first define what we mean by "boundary dispute", get some sense of the prevalence of the issue, and evaluate how much progress has already been achieved in these "new times".

One can distinguish these conflicts by either the reasons for the disagreement or by the scope of territory at stake. Among the major reasons for boundary disputes have been the formation of the nation itself (including competing claims to self-determination), resource development, large scale uncontrolled migrations of people searching for work, or diversionary tactics by elites under siege domestically. For analytical purposes, however, it may be more fruitful to use these reasons to understand what happens in the context of a disagreement over boundaries, rather than to explain that context itself. Other analysts may find it more useful to distinguish between conflicting claims over large sections of territory and disagreements over the exact location of boundary markers. Yet, the distinction may not be as illuminating as one hopes, since territory ultimately requires demarcation and what one country sees as demarcation issues another may see as territorial.

In this paper I will be very empirical and simply take the fact of disagreement about where the physical and jurisdictional "fences" between neighbors should be drawn to constitute a "boundary dispute". Those "fences" could be on land, water or air. Among the issues included are disagreements over who makes the rules governing the behavior of

the civilian and military vessels of other countries within the territorial sea and airspace claimed by the coastal state. These are clearly disputes over sovereignty, in the past have led to war and currently produce displays of force and seizures of vessels that could potentially develop into extremely tense scenarios. Consequently, we should include these disputes in our data and subsequently examine their current relationship with militarization, democratization, economic growth and social welfare.

Table 1 arranges the thirty-five members of the Organization of American States (OAS) into two groups, distinguished by whether they have any outstanding boundary disputes in the hemisphere. Although a number of dependencies of European states are found in the Caribbean Sea, only in South America are they involved in boundary disputes (French Guiana with Suriname, Great Britain with Argentina over south Atlantic islands, including the Malvinas/Falklands). From the table we can see that over 70 per cent (29 of 35) of the independent nations in the Western Hemisphere continue to have boundary disagreements of some type in 2001. Clearly, the occurrence of such disputes is a phenomenon that spans the hemisphere.

Table 1: Participants in International Boundary Disputes Members of the Organization of American States

None	Bahamas; Dominica; Jamaica; Paraguay; Saint Kitts and Nevis; Saint Lucia (6)
At least one:	Argentina; Antigua and Barbados; Barbados; Belize; Bolivia; Brazil; Canada; Chile; Colombia; Costa Rica; Cuba; Dominican Republic; Ecuador; El Salvador; Grenada; Guatemala; Guyana; Haiti; Honduras; Mexico; Nicaragua; Panama; Peru; Suriname; United States; Venezuela; Uruguay; Saint Vincent and the Grenadines; Trinidad and Tobago (French Guiana and the British south Atlantic Islands) (29 +2)

Source: Central Intelligence Agency, *The World Factbook 2000*, <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html>; Department of Defense, U.S. Government, *Maritime Claims Reference Manual* DoD 2005.1-M January 1997, <http://web7.whs.osd.mil/html/20051-m.htm>; *International Boundary Research Unit*, <http://www-ibru.dur.ac.uk/database/cifa.html>.

Table 2 lists the boundary disputes that have been solved within the last decade. Note that seven countries in Table 2 appear with disputes in Table 1, indicating that a number of countries have had multiple boundary disputes. Disputes can be settled anywhere in the hemisphere. 5 of the settlements came in Central America and the Caribbean, 3 in South America and 1 between a western hemispheric and European nation. Finally, by demonstrating that nine boundary disputes were resolved in the 1990s, Table 2 suggests that progress can be made in at least diminishing the number of outstanding disputes.

Table 2. Recent Boundary Settlements in the Western Hemisphere

Canada-France 1992	Court of Arbitration decision on boundary with St. Pierre and Miquelon.
Jamaica-Cuba 1993	Maritime boundaries.
Jamaica-Colombia 1994	Maritime boundaries.
Ecuador-Peru 1998-1999	Points in dispute from 1941 and 1995 wars; demarcation completed May 1999.
Argentina-Chile 1990-1999	24 points in dispute, although a binational commission must still demarcate 50 km in the Campos de Hielo area.
Honduras-Colombia 1998	Maritime boundaries.
El Salvador-Honduras 1992, 1999	1992. Demarcation of territory fought over in 1969 war; implementation of 1999 ICJ decision currently underway.
Costa Rica-Colombia 2000	Maritime boundaries in Pacific Ocean.
Peru-Chile 2000	Final implementation of 1929 agreement that, among other items, provided Peru with a port in territory seized by Chile in the War of the Pacific (1879-1884). <sup>3</sup>

Now that we have established the prevalence of the issue and seen evidence that resolution is possible, we can turn to the question of whether pursuit of resolution by the hemispheric community is advisable.

Four major reasons, often linked to each other, are usually preferred to justify concern over the continuation of the boundary disputes: prevention of interstate violence, promotion of economic integration, consolidation of democracy, and the need for resources to promote

human (socio-economic) development. Each reason is powerful enough to suggest the need for action, and in combination seem to virtually demand action.

Boundary disputes can lead to interstate violence. These disagreements are often couched in symbolic national meaning which facilitates their becoming conflicts between morality and immorality, family and predators. History has demonstrated repeatedly that people, even democratic citizens, are willing to fight to "defend" their nation against those who would "seize" their homeland. Consequently, some observers of boundary disputes fear that their continuation produces a situation in which the disagreement could suddenly escalate into war. Eliminating these disputes, therefore, contributes to peace in the hemisphere.

But we should not simply assume that violence between states is always or even usually the result of boundary disputes. Migrations, contraband (including illicit drugs), guerrillas and even disagreements about implementing treaties ratified by all sides can and have produced severe conflict, including military action. Certainly, the U.S. invasion of Panama in 1989, in which 20,000 plus US Marines captured Manuel Noriega at the cost of approximately 500 lives, all in the name of the Drug War, is a dramatic instance. But Latin Americans themselves have been willing to use force against their neighbors for reasons having little to do with territory or boundaries, witness the 1937 massacre of between 12,000-30,000 Haitian migrants by Dominican police forces. Venezuela and Colombia have seen their relations deteriorate recently over guerrilla, contraband and migration issues, rather than because of their boundary disagreements.<sup>4</sup> And the border dispute was a secondary factor to the migration issue in the 1969 war between Honduras and El Salvador that cost over 4,000 lives. Thus in examining the relationship between interstate violence and boundary disputes we will want to try and isolate the contribution of such disputes *per se* to the overall level of interstate violence in the region.

Disputes among neighbors are assumed to limit economic interactions, and in particular to render economic integration less likely. This reasoning is based on the idea that boundary disagreements persist because states distrust each other and see each other in zero-sum terms: what one side gets the other loses. Economic integration produces short-term losers who are expected to become winners in the medium and long term, as well as unequal distribution of the benefits of a growing economy. Hence everyone is expected to gain in absolute terms even if

some loss in relative terms. Consequently, mistrust and zero-sum perspectives among states are expected to make economic cooperation highly unlikely.<sup>5</sup>

Latin America's history with economic cooperation appears at first glance to provide plenty of evidence to support this concern. There have been multiple attempts at economic integration in Latin America in the past, yet until recently they have all failed to advance very far. The virtual collapse of the Central American Common Market and the Andean Pact in the 1970s after promising starts is often used in support of this proposition. For added measure, the success of MERCOSUR after Argentina and Brazil resolved their disagreements as well as the extensive economic relationship that developed between Chile and Argentina after they made significant progress in resolving their boundary disagreements, are cited to support the benefits of boundary dispute resolution.

Yet once again we have to be careful about attributing too much causality to the existence of boundary disputes. Certainly, a major contributor to the collapse of earlier efforts at economic integration and the success of current schemes is the protectionist import-substituting industrialization emphasis of the former and the liberalizing aspects of the latter. In addition, the collapse of the international credit markets after their dramatic expansion in the early 1970s has to share in the blame. Finally, the internal conflicts that helped polarize the hemisphere from 1970 until the end of the Cold War in 1989 must be taken into consideration.

The potential threat of border disputes to democratic stability in a region in which democracy progresses slowly and erratically is another concern proponents of the importance of boundary dispute resolution raise. Boundaries raise nationalist concerns and in Latin America, the armed forces and their civilian allies have used nationalism to justify limits on those who would dissent from current government policy. And as militarists find themselves not only shown the door out of the presidential palaces but also their very existence questioned, they can be expected to look for rationales to justify their continued importance to the nation.<sup>6</sup> Hence, an external threat can be very convenient for maintaining an organization that has a history of overthrowing democracy in the region.

There is much truth to this view, but once again, it is too simple to be accepted at face value. The armed forces, especially the professionalized militaries, overthrew democratic governments when one group of civilians ran to the barracks and demanded to be "saved" from the other

civilians in government.<sup>7</sup> Without support from civilian sectors, most militaries would have had trouble overthrowing a government, much less ruling. If those civilian forces still exist, they will find many reasons for the country to continue to have armed forces. If those civilian forces do not exist, the military will find it virtually impossible to overthrow a democratic government. In addition, the military is a very respected institution in some countries (Ecuador, and for at least half of Chileans and Nicaraguans). The failure of democracy in Latin America, in short, has deeper roots than simply the existence of armed forces.

A final concern about the negative impact of boundary disputes that has been articulated emphasizes the opportunity costs to human development of spending money, skills and time on border disagreements when social and economic infrastructure is lacking throughout the region. Clearly, the low level of human development in the region can be dramatically increased if there were improvements in potable water and sewage, health care delivery, educational opportunities, and local level investment capital.

The region certainly suffers from poverty but the question is how much do the resources spent on monitoring, patrolling and defending borders contribute to the poor human development situation. Certainly, the major causes have to be concentration of rural land ownership, inefficient tax systems, poor public policy and corruption. Even if all the resources spent on boundary disputes were diverted to human development, without major changes in these causal factors those resources would largely wind up in the hands of local elites, bureaucrats and politicians.

#### CHARACTERISTICS OF CONTEMPORARY BOUNDARY DISPUTES

Having established the numerous cautions regarding the potential benefits and pitfalls of intensive efforts to resolve border disputes, let us turn now to an overview of the characteristics of current boundary disputes.

Tables 3 and 4 present the outstanding boundary disputes in the hemisphere. The disputes in Table 3 are being actively contested. If I had more information I would want to distinguish among those disputes that are inactive because neither side wants to discuss the issue and those that find themselves in such a state because one side refuses to negotiate and the other is unwilling to resort to the unilateral use of force to activate the issue.

Table 4 presents cases that are not currently active. The U.S. is probably overly represented as a disputant because it was easy to locate U.S. disputes. Undoubtedly, other OAS countries have these sovereignty disputes with Western Hemisphere countries other than the U.S., but because they cover maritime and airspace disagreements which have not produced tensions, they fail to show up in the sources consulted. Consequently, we should take the 29 disputes listed in Table 4 as a minimum number.

Table 3 demonstrates that of the ten active disputes, three are in South America, four can be found in Central America, while three are in the Caribbean. Table 4 indicates that 29 contemporary disputes are currently inactive, suggesting a low level of primacy for the states involved. Any efforts to activate these disputes, even in the name of resolution, should consider the potential negative costs of increasing the saliency of the issue to the parties. Once again, with the exception of the afore-mentioned prevalence of the U.S., no region in the hemisphere stands out in this table.

We can see from Table 4 that the U.S. maintains boundary disagreements with 22 of the 35 members of the OAS. A number of these issues involve claims that foreign warships and planes must solicit permission to transit territorial seas and airspace. These types of disputes in particular are unlikely to escalate to severe conflicts, but we should recognize that it is U.S. military might that limits these possibilities. The U.S. has actually engaged in provocative behavior in these cases, conducting "operational assertions" of its rights to go wherever it wishes without prior permission.

One of the interesting aspects of these boundary disputes, aside from their ubiquity in the hemisphere, is that disputes can occur among the closest of allies and resolutions can develop among the worst of enemies. Thus the U.S. and Canada maintain numerous boundary disputes and the U.S. and Cuba negotiated an agreement over maritime boundaries in 1977! Although the treaty between the latter two countries had not been signed by 1997, the two parties continuously exchanged diplomatic notes extending the agreement until ratified.<sup>5</sup>

## Boundary Disputes in Western Hemisphere

Table 3: Contemporary Boundary Disputes in Western Hemisphere  
*Active Disputes*

Countries	Disputed Issue
Nicaragua-Colombia	Over Archipelago de San Andrés y Providencia and Quita Sueño Bank
Venezuela-Colombia	Maritime boundary dispute with Venezuela in the Gulf of Venezuela.
Honduras-Cuba	Maritime delimitation.
Guyana-Suriname	Claims area in Guyana between New (Upper Courantyne) and Courantyne/Koetari (Kutari) Rivers (all headwaters of the Courantyne).
Guyana-Venezuela	All of the area west of the Essequibo River claimed by Venezuela
Venezuela-Trinidad/Tobago	Fishes.
Guatemala-Belize	Territory in Belize claimed by Guatemala; boundary in dispute
El Salvador-Honduras-Nicaragua	Maritime boundary in the Golfo de Fonseca; ICJ advises that some tripartite resolution is required.
Nicaragua-Honduras	Maritime boundary in the Caribbean Sea.
Nicaragua-Costa Rica	Costa Rica claims right to transit San Juan River.

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

Table 4: Contemporary Boundary Disputes in Western Hemisphere  
Not Currently Active

Countries	Disputed Issue
Antarctic Treaty	Defers claims, sections (some overlapping) claimed by Argentina, Australia, Chile, France (Adelie Land), New Zealand (Ross Dependency), Norway (Queen Maud Land), and UK; the U.S. and most other nations do not recognize the territorial claims of other nations and have made no claims themselves (the U.S. reserves the right to do so); no formal claims have been made in the sector between 90 degrees west and 150 degrees west.
Argentina-Great Britain	British refuse Argentine, UN, and MERCOSUR calls for negotiation on Malvinas/Falklands, South Georgias & South Sandwich Islands.
Bolivia-Chile	Bolivia seeks outlet to the sea; Rio Lauca water rights.
Brazi-Uruguay	Arroyo Invernada (Arroyo de la Invernada) area of Rio Quaraí (Rio Cuareim) and islands at confluence of Rio Quaraí and Uruguay River.
Costa Rica-Colombia	Costa Rica waits to ratify Treaty for Caribbean delimitation; pending Nicaraguan claims.
Guatemala-Honduras	Delimitation of Rio Montagua.
Suriname-French Guiana	Area between Lifani Rivier and Riviere Marouin (both headwaters of the Lawa).
U.S.-Argentina	1961: Limits of Rio de la Plata claimed by Argentina as historic rights. 1967: A territorial sea claim in excess of 12 nautical miles, nor closing lines established for San Matias, Nuevo and San Jorge Bays.
U.S.-Antigua and Barbuda	1982: A and B Territorial Waters Act requiring prior permission for foreign warships to enter territorial sea/U.S. conducted "operational assertion" 1987.
U.S.-Barbados	1977: Barbadian Territorial Waters Act requiring foreign warships to obtain permission prior to

Boundary Disputes in Western Hemisphere

	transiting territorial sea/U.S. conducted "operational assertions" 1982, 1985, 1987.
U.S.-Brazil	1954: Brazilian decree mandating need for permission for more than three warships of same flag in territorial sea and ports at one time. 1970: Legislation for security regulations affecting warships and other public vessels in territorial sea. 1982: B declaration that under the Law of the Sea Convention foreign military exercises in EEZ require prior authorization, coastal states have exclusive rights to regulate construction and use of installations within EEZ and on continental shelf and that the prohibition against threat or use of force applies to maritime areas under the jurisdiction of the coastal state. 1988: Declaration that Law of the Sea Convention forbids boarding, searching or seizing of suspects and vessels suspected of engaging in illegal narcotics traffic without authorization of coastal state if vessel is within the EEZ and that military exercises within the EEZ require consent of the coastal state.
U.S.-Canada	1905: Canadian claim of Hudson Bay as historic waters. 1957: Straight baseline claims around Labrador & Newfoundland. 1969: Straight baseline claims around Nova Scotia, Vancouver Island, Queen Charlotte Islands. 1985: Straight baseline claims around Canadian Arctic Islands. 1994: Claim to fishing jurisdiction beyond 200 nautical miles; maritime boundary disputes with the U.S. (Dixon Entrance, Beaufort Sea, Strait of Juan de Fuca, Machias Seal Island).
U.S.-Chile	1985: Chilean claim of 350nm from Easter Island and Sala y Gómez Island.
U.S.-Colombia	1984: Colombia establishes a of straight baselines/operational assertions 1988 and 1996.
U.S.-Costa Rica	1978: Costa Rican law requiring foreign fishing vessels transiting Exclusive Economic Zone to

	provide notification its Pacific Ocean coastline. 1968 CR establishment of straight baselines along its Pacific Ocean coastline. 1991: Decree for foreign flag fishing to get permit before transiting Costa Rican waters.
U.S.-Cuba	1977: Cuban decree establishing straight baselines/U.S. "operational assertions" 1985-1987. U.S. Naval Base at Guantanamo Bay is leased to U.S.; only mutual agreement or U.S. abandonment can terminate lease.
U.S.-Dominican Republic	1967: DR straight baseline claims/U.S. operational assertions 1987, 1991, 1992.
U.S.-Ecuador	1966: Ecuadorian claim 200nm territorial sea/U.S. operational assertions 1979, 1980, 1985-1987, 1989-1994. 1971: Ecuador straight baseline claims. 1985: Ecuadorian extension of continental shelf to undersea Carnegie Mountain range, including the Galapagos Archipelago.
U.S.-El Salvador	1950, 1963: Salvadoran claim of 200nm as territorial sea/U.S. operational assertions 1979, 1982, 1986-1987.
U.S.-Guyana	1977: Guyanese requirement that foreign warships give notification before entering 12nm territorial sea/U.S. operational assertion 1988.
U.S.-Grenada	1978: Grenada requirement that foreign warships give notification before entering 12nm territorial sea/U.S. operational assertion 1988. "Certain aspects" of 1978 claim to 200nm in EEZ.
U.S.-Haiti	1972: Haitian straight baseline claims/U.S. operational assertions 1986, 1987, 1991, 1977; Haitian claim to security jurisdiction in 24nm contiguous zone. 1988: Haitian prohibition "In ports, territorial waters and the EEZ if ...transporting wastes, refuse, residues or any other material likely to endanger the health of the country's population and to pollute the marine, air and land environment"; Navassa Island; Haiti tried to activate in 1998, U.S. reject.

Boundary Disputes in Western Hemisphere

U.S.-Mexico	1965: Mexican decree of straight baselines in Gulf of California. 1986: Mexican claim of northern Gulf of California as internal waters.
U.S.-Nicaragua	1979: Act subjecting merchant ships transiting 200nm territorial sea to internal laws of Nicaragua and international agreements. 1981: Nicaraguan requirement for clearance by aircraft and vessel transit of territorial sea. 1983: Nicaraguan decree of a 25nm security zone requiring 15 day notice for warships/ military aircraft and 7 days for civilian transit.
U.S.-Panama	1967: Panamanian declaration of 200nm as territorial sea/U.S. operational assertions 1979-1980 and 1985-1990. 1956: Claim of Gulf of Panama as "historic bay"
U.S.-Peru	1947: Peruvian decree of 200nm as territorial sea/U.S. operational assertions 1980, 1985-1988, 1990-1994.
U.S.-Saint Vincent	1983: SVG act demanding prior permission for foreign warships to transit its 12nm and the Grenadines territorial sea.
U.S.-Uruguay	1961: Limits of Rio de la Plata claimed by Uruguay as historic rights. Nor 1969: Uruguayan claim to 200nm as territorial sea, nor 1982 restrictions on military exercises within EEZ.
U.S.-Venezuela	1968: Venezuelan straight baselines claims. 1989: Venezuelan claim for 15nm security jurisdiction in territorial sea.

---

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

Table 5 examines the correlation between having a boundary dispute and the use of force in a dispute involving a country in the hemisphere since 1990. The use of force is commonly ranged along a five point scale, from no use, to a verbal threat, then display of force, its use resulting in fewer than 1,000 battlefield-related deaths, to use causing more deaths (the "technical" definition of war among quantitatively-oriented social scientists). Included in the use of force is the seizure of one of the disputants' assets (people, fishing vessels, oil platforms, etc )

by the authorized agents (customs officials, police, coast guard, national guard, military) of another disputant if the latter responded with some type of protest (diplomatic, economic or military).

Included in the category display are overflights by military aircraft or hot pursuit across a border (e.g., Venezuelan forces pursuing Colombian guerrillas) that produces a protest by the country whose territory is penetrated. Thus if the official agents of one country inadvertently cross the border and are escorted back without shots being fired, arrests made or official protests by the country whose territory was penetrated (as has been occurring more frequently on the U.S.-Mexico border<sup>9</sup>) the action is not classified as militarized. Use of force by non-state actors is not included (e.g., Colombian paramilitaries attacking Panamanian villages).

For the purposes of our discussion, I have only included the one militarized interstate dispute (MID) per year between the Haitian military government of 1991-1994 and the U.S. Although there were many more individual instances of U.S. militarized acts against Haiti in these years, since these MID's did not involve boundary issues but rather an effort to redemocratize Haiti, we can simply note the conflict here.

There were 61 militarized interstate disputes from January 1990 to February 2001. All MID's in this period involved countries with boundary disputes, although the Venezuelan-Colombian cases reflected the former's exasperation at the Colombian government's inability to keep guerrillas and paramilitaries from penetrating undisputed Venezuelan territory. The overwhelming majority of these instances of militarization involved displays (23) and use (including seizures of vessels, citizens, police and soldiers, as well as actual gunfire-25) of force. Fortunately, there was only one incidence of war in the hemisphere during this period. One interesting suggestion from the data is that leaders feel that "talk is cheap" when it comes to signaling with military force.

Militarization of disputes is spread quite evenly across the hemisphere, with Central America and the Caribbean experiencing 35 MID's since 1990 and South America 25. Five of those South American MID's were between Ecuador and Peru, who have now resolved their boundary dispute but that still leaves 20 South American incidents in the last 12 years whose origins have not been resolved.

The willingness to recur to military force does not seem to be linked to the amount of territory or economic importance of the resources involved. Certainly Belize feels severely threatened by the extent of the

Guatemalan claims and the fisheries of the Gulf of Fonseca are the scene of periodic skirmishes between Honduran and Nicaraguan vessels. But Venezuela claims roughly 40 per cent of Guyana and the chances of a war seem virtually nil here. The only war in the 1990s occurred with 78 square kilometers in an inaccessible part of the Andes/Amazon on the Ecuador-Peru border. Yes, there was a war in 1982 between Great Britain and Argentina over the sovereignty of the south Atlantic Islands. Though the dispute is still alive and the British seized an Argentine fishing vessel in 1996, the possibility of an escalation is highly remote. The issue of whether Costa Rican policemen can transit the San Juan River armed and without Nicaraguan escorts involves no territory nor economic resources, yet the Nicaraguan President and Legislature have been extremely belligerent on the issue.

There are at least 38 pairs of countries that have boundary disputes in the Western Hemisphere (excluding the Antarctic case and counting the Gulf of Fonseca as comprising three dyads). Table 5, however, indicates that only 18 dyads experienced MIDs in our time period. Of these, the Venezuela-Colombia and U.S.-Haitian MIDs were unrelated to their boundary disputes. Consequently, only 16 of 38 dyads (42 per cent) developed boundary dispute-related MIDs. Hence, we can say that, while many boundary disputes become militarized, they are more likely not to fall into this category.

Table 5: Militarized Interstate Disputes 1990-2001 (February)

Year	Dyad	Hostility Level
1990	U.S.-Panama	3
	U.S.-Ecuador	3
1991	Honduras/Nicaragua	4
	Peru/Ecuador	3
	U.S.-Peru	3
	U.S.-Dominican Republic	3
	U.S.-Haiti	3
	U.S.-Ecuador	3
1992	U.S.-Peru	3
	U.S.-Dominican Republic	3
	U.S.-Ecuador	3
	U.S.-Haiti	3

Year	Dyad	Hostility Level
1993	U.S.-Peru	3
	U.S.-Ecuador	3
	U.S.-Haiti	3
1994	Ecuador-Peru	2
	El Salvador-Honduras	3
	Venezuela/Colombia	3
	Venezuela/Colombia	4
	U.S.-Peru	3
	U.S.-Ecuador	3
	U.S.-Haiti	4
1995	Ecuador/Peru	5
	Ecuador/Peru	4
	Colombia/Venezuela	4
	Colombia/Venezuela	2
	Venezuela/Colombia	3
	Nicaragua/Honduras	4
	Nicaragua/Colombia	2
1996	Nicaragua/Honduras	4
	Nicaragua/El Salvador	4
	Honduras/El Salvador	4
	Great Britain/Argentina	4
	U.S./Colombia	3
1997	Honduras/Nicaragua	4
	Nicaragua/Costa Rica	3
	Trinidad/Venezuela	4
1997	El Salvador/Honduras	3
	Venezuela/Colombia	4
	Venezuela/Colombia	4
	Belize/Guatemala	4
	Venezuela/Trinidad	4
1998	Ecuador/Peru	3
	Costa Rica/Nicaragua	3
	Nicaragua/Honduras	3
	Honduras/Nicaragua	4
1999	Honduras-Nicaragua	3
	Belize/Guatemala	4
	Belize/Guatemala	4
	Venezuela/Trinidad	4
	Venezuela/Guyana	3

Boundary Disputes in Western Hemisphere

Year	Dyad	Hostility Level
2000	El Salvador-Honduras	4
	Nicaragua-Costa Rica	3
	Nicaragua-Honduras	2
	Venezuela/Colombia	3
	Nicaragua-Honduras	4
	Nicaragua-El Salvador	4
	Guatemala/Belize	4
2001 (Feb)	Suriname/Guyana	2
	Honduras/Nicaragua	3
	Honduras/El Salvador	3
	Belize/Guatemala	2

Hostility Levels: 1 = no use; 2 = threat; 3 = display; 4 = use < 1,000 battlefield-related deaths; 5 = war. U.S. "operational assertions" of Table 4 classified at a level 3.

Sources: *Keesing's International Archives*; *ChipNews/Santiago Times*; *NotiSur & EcoCentral*; *Hoy* (Quito, Ecuador); *Latin America Regional Reports: Caribbean & Central America*, Foreign Ministry, Government of Nicaragua, www.concller.a.rl 18 Feb 01; *Associated Press*, *IBRU website* and *La Nación* (San José, Costa Rica); Zeledón, p. 227 in Domínguez, ed., *International Security and Democracy*; DOD, *Maritime Claims Reference Manual*.

Do these boundary disputes and the MIDs with which they are associated suggest diversion of resources into defense? A complete answer would require a detailed and comparative analysis of budgetary expenditures among all 35 members of the OAS, plus French and British expenditures on defense in the Western Hemisphere. (British expenditures would include those spent on Belize as well as in the south Atlantic.) At this point, however, we can say that a systematic relationship appears unlikely. Brazilian defense expenditures, the largest in the hemisphere outside of Canada and the U.S., are unrelated to its boundary dispute with Uruguay. Chile's defense expenditures are far above what is probably necessary to dissuade Bolivia from deciding to escalate its efforts beyond diplomatic pleading. Notice also that neither Brazil nor Chile is represented among the countries with a militarized dispute in Table 5. On the other hand, Belize and its guarantor Great Britain are clearly spending more on defense than they would were a boundary settlement reached with Guatemala.

In summary, the occurrence of a MID and the existence of a boundary dispute are somewhat correlated in the contemporary period. It appears, however, that neither the level nor the budgetary implications of militarized conflict can be easily deduced from the mere fact that two countries have a boundary dispute.

In order to provide a closer look at the correlation between boundary disputes and democratization, economic growth and social welfare without engaging in extensive case studies, Table 6 presents an overview of the experience in the Western Hemisphere since 1990. The table examines the conflict dyads from all the boundary disputes from Tables 3 and 4, except those in the Antarctic case. Dyads with more than one point of disagreement (e.g., Honduras and Nicaragua in the Gulf of Fonseca and Caribbean) are only counted once, bringing in Table 6 the total of disputes to 38.

Given the hemispheric focus on preferential trading agreements (PTA) Table 6 measures "Economic cooperation" by whether the disputants have an institutionalized trade relationship, including having multiple bilateral agreements on specific items, and whether bilateral trade is increasing or decreasing. The variable "Democratic stability" is evaluated according to the trend in a country's ranking by Freedom House since 1990; I classify countries as consolidated (five years in a row with a score of 4 or better on the FH scale), improving or worsening. Most of the Latin American countries are classified on the Social Welfare index by using the World Bank and UNDP relative rankings on the human development index comparing 1998 and 2000. Non-Latin American countries were unavailable in this data set, so I used the 1999 volume which compared their 1990 and 1997 indices.

Table 6 provides strong evidence that there is no clear pattern associating the existence of a boundary dispute in the Western Hemisphere with a decreasing level of economic cooperation, democratic instability, or a decreasing level of human development. Only 9 of the 38 conflict dyads did not have some form of institutionalized economic cooperation: 25 belong to common PTAs, 1 has a bilateral free trade agreement (Venezuela-Colombia), 2 have multiple specific bilateral economic agreements (Venezuela-Guyana and Venezuela-Trinidad & Tobago) and another occurs between two countries that have traditionally had an important economic relationship (Argentina and Great Britain). Of these 29 dyads with institutionalized economic cooperation, only in the case of Nicaragua-Colombia and Nicaragua-Honduras is economic coopera-

tion suffering. Consequently, it is clear that in the Western Hemisphere, the existence of a boundary dispute *per se* is not a hindrance to either institutionalizing a cooperative economic relationship nor to the growth of that relationship.

The existence of a boundary dispute is slightly more correlated with democratic instability. Boundary disputes arose in 12 dyads in which both countries were consolidated democracies and another 10 consisting of a consolidated democracy and a country whose democratic stability was improving. Only two boundary disputes existed in dyads in which both governments were either non-democratic or becoming less democratic. Dyads made up of one consolidated or improving democratic government and one non-democratic or worsening democratic government did constitute 14 of the cases. Yet, a majority of cases (22 of 38, or 58 per cent) were not correlated with deterioration in levels of democracy.

The evidence on social welfare trends also does not support the argument that boundary disputes produce negative outcomes in this area. The UNDP did not have trend data for nine dyads in our time period, so our analysis is limited to 29 cases. In only one case was the existence of a boundary dispute correlated with a decline in the human development index for both countries. In twelve cases, one country suffered a decline, but in a majority of the 29 cases (16), a boundary dispute correlated with improvements in the human development indices of both disputants.

Table 6: Some Coordinates of Contemporary Boundary Disputes  
Western Hemisphere

Dyads	Economic Coop	Democratic Condition	Social welfare
Cuba-Honduras	None	C not democratic H slow decrease	Both increase
Guatemala-Selze	None	B consolidated G slow improvement	B NA*** G decrease
Guatemala-Honduras	CAEISM	H slow decrease G slow improvement	G decrease H increase
El Salvador-Honduras	CAEISM	E5 improving H slow decrease	Both increase
Honduras-Nicaragua	CAEISM	H slow decrease N slow improvement	Both increase

Dyads	Economic Coop	Democratic Condition	Socio-welfare
Nicaragua-Costa Rica	CAEISM	CR consolidated N slow improvement*	N increase CR decrease
Nicaragua-Colombia	FTA Ven-Col & CAEISM	N slow improvement C decreasing	N increase C decrease
Colombia-Venezuela	Bilateral FTA	Both decreasing	Both decrease
Venezuela-Guyana	Bilateral Agreements	V decreasing G consolidated	V decrease G NA***
Ven-Trinidad/Tobago	Bilateral Agreements	V decreasing T&T consolidated	V decrease T&T increase
Guyana-Suriname	CAR COM	G consolidated S improving	Both NA***
Suriname-Fr. Guana	None	S improving France consolidated	S NA*** FG NA
Brazil-Uruguay	MERCOSUR	B decreasing U consolidated	U increase B decrease
Argentina-Great Britain	Traditionally High	A slow improvement GB consolidated	Both increase
Chile-Bolivia	MERCOSUR Associates	Both consolidated	Both increases
Costa Rica-Colombia	FTA Ven-Col & CAEISM	CR consolidated C decreasing	Both decrease

Dyads	Economic Coop	Democratic Stability	Social welfare
U.S.-Canada	NAFTA	Both consolidated	Both increase
U.S.-Haiti	CB*	H slow improvement	H decrease
U.S.-Cuba	No	C not democratic	Both increase
U.S.-Argentina	No	Both consolidated	Both increase
U.S.-Antigua and Barbuda	CB	Both consolidated	Both increase*
U.S.-Barbados	CB	Both consolidated	Both increase*
U.S.-Brazil	No	B decreasing	B decrease
U.S.-Chile	No	Both consolidated	Both increase
U.S.-Colombia	ATPA	C deteriorating	C decrease

the parties to settle. By guaranteeing that conquest will not be recognized and that escalation into a costly and long war will be unlikely, the OAS and the four Guarantor countries may have helped convince Ecuador to engage in the adventurous behavior that developed into the short war of 1995.<sup>19</sup>

Do any guidelines for distinguishing which boundary disputes might be ripe for settlement or dramatic escalation emerge from the preceding analysis? A general empirical review cannot produce strong suggestions on this matter. Drawing upon my prior work on MIDs in the region, as well as theoretical work in the area of conflict resolution, however, I can offer some preliminary suggestions.

The challenge for conflict prevention should not be seen as dispute resolution *per se*. Once again, Ecuador might offer some important lessons: despite resolving its boundary dispute with Peru in 1998, the country continued to sink further into political and economic chaos, with severe negative implications for the social welfare of its citizens. The focus of the hemispheric community in the area of boundary disputes, therefore, should be the defusion or resolution of those disputes that are ripe for militarization or, due to particular national situations, may be undermining democracy, economic cooperation or social welfare.

"Early warning systems" are notoriously unreliable. The problem is that too many points of potential conflict exist and too many disagreements begin to become tense yet never develop into the type of crises that convince third party states and international institutions to invest resources into defusing or resolving the dispute. The wealth of false positive signals can produce multiple problems by well-meaning third parties. Hemispheric institutions or individual parties may become involved, encouraging the disputants to expect important aid in resolving the issue, but when the issue turns out not to escalate, the outsiders back off, leaving one of the disputants at least feeling abandoned. Bolivia's dispute history with Chile since the 1960s comes to mind. Alternatively, the attention from the international community may come too late to avoid serious damage.

Given the problems of moral hazard and early warning, perhaps the best approach for the hemispheric community today is the same one-third parties followed in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries. Private diplomacy may help defuse some developing crises, but it will not work perfectly. Yet, overt involvement may work best when third parties wait for the

disputants themselves to ask for mediation or arbitration. Once both parties make such a request the international institutional structure is well set up to respond to requests for mediation or arbitration, at either the global (e.g., International Court of Justice), regional (e.g., OAS), or even subregional (e.g., MERCOSUR) levels.

It is ironic that among the countries most interested in convincing countries in the hemisphere that the time is ripe for resolving outstanding disputes are the United States and Argentina. These countries have their own disputes and maintain closed minds about whether the Castro government should regain control of Guantanamo Bay or whether the Falklanders should be allowed self-determination. It should come as no surprise, therefore, that efforts at the hemispheric level to promote settlements of boundary disputes are not accepted as entirely altruistic by those targeted.

Finally, I want to leave you with some of my speculations about the determinants of successful resolution of boundary disputes although that is a theme for the other papers in this collection. These are based upon my prior work on the Chile-Argentina and Ecuador-Peru conflicts,<sup>11</sup> as well as an admittedly general perusal of the data presented here.

*Settlement is most likely when it is part of an overall grand strategy for how a country can defend its sovereignty and prosper.*

The concept of grand strategy describes a situation in which a country elaborates its foreign policy with an eye to how major aspects contribute to the country's ability to mobilize internal and external resources to promote security, sovereignty and prosperity. If a country has a grand strategy, individual foreign policy issues will be addressed in ways that do not undermine the country's general foreign policy. If a country lacks a grand strategy, individual foreign policy cases will be dealt with on their own terms, thereby raising the possibility that policy on one issue may undermine the country's ability to address other more important foreign policy issues. In addition, a grand strategy may make it more likely to resolve some foreign policy issues because various issues can be directly or indirectly linked. Hence, the costs of resolving one issue may not be acceptable if the country only takes the benefits of resolution on that one issue into consideration, but when other benefits on other issues are considered, the costs may become acceptable. In short, the existence of a grand strategy may increase the bargaining range among countries with disputes.

In the general case of a boundary dispute, settlement of the dispute may be more likely if the parties in disagreement perceive that new opportunities for benefit may develop as a result. Because boundaries are imbued with such symbolic meaning, and may include important resources, those additional benefits should probably be concrete and easily reachable. A poor country with a large illiterate population is unlikely to be swayed much by an argument that international capital is unlikely to flow to countries with outstanding border disputes (e.g., Guatemala). Even countries that are more attractive to international finance and could develop important bilateral economic relationships, however, need to perceive that the costs of resolution are worth the benefits.

Hence, in the 1960s Argentina sought resolution of the Beagle dispute with Chile in order to develop economic ties. But when the *Lauda* was announced in 1977 and undermined the bi-oceanic principle (Chile in the Pacific, Argentina in the Atlantic) that had formed the basis of bilateral security understandings since 1902, the Argentines perceived the costs to be greater than the benefits. Resolution in 1984 came not only as a result of redemocratization in Argentina, but because the military government of Chile agreed to respect the bi-oceanic principle. The recent Ecuador-Peru resolution was helped enormously by the commitment of the Four Guarantor countries and international financial institutions to provide the two countries with billions of dollars in development aid once an agreement was signed.

*To defend sovereignty may mean (i) giving up what is not defensible to focus on what can be defended OR (ii) giving up what is only defensible at high costs that therefore detracts from the nation's ability to defend other aspects of sovereignty or prosper.*

This is a corollary that follows from the points about having a grand strategy. At times nations may have goals that cannot be reached or whose achievement would undermine efforts to reach more important goals. Because international politics takes place in a context of strategic interaction and resources are distributed unequally, "sovereignty" cannot mean that a nation can do whatever it pleases, but rather that the national government has the ability to choose which response serves its interests best, given that international context. Leadership entails recognizing these instances and devising policies to either settle the issue or relegate it to the back burner until such time that the nation can accept what it once regarded as an unfavorable solution.

*Settlement is not a matter of political will, but of politics. Therefore, the costs and benefits to politicians' constituencies are key items upon which to focus.*

The relevant decision-maker is not a bureaucrat or simply an appointed administrator. In foreign policy matters, the head of government (whether president, Prime Minister or dictator) must authorize decisions that commit the government to continuing or resolving a boundary dispute. The goal of the decision-maker is to remain in power, either individually or as a group if a leadership period is of fixed duration (e.g., the election to the Presidency of a member of the same party).

Policy choices are best understood from this perspective. While domestic policy choices probably matter more for selection,<sup>12</sup> in cases where foreign policy is disputatious it must matter to important actors domestically (or else there would have been a settlement). Leaders, therefore, will approach boundary disputes with a sense of the domestic political limits and opportunities created by the coalition of political forces that support them in office.

Even in periods of domestic strife, there are opportunities for taking positive actions in foreign affairs, rather than simply emphasizing threats from outsiders. Taking a major step towards resolving a contentious issue can benefit a leader at these times by illustrating his ability to rise above "partisan" politics and act for the good of the nation. For example, faced with a Congress which would not pass his proposed legislation and hounded by charges of corruption, Guatemalan President Jorge Serrano reversed a century long policy and recognized the existence of Belize. The military, important supporters of the President, were pleased with this move as it made their internal and external security tasks more manageable by reducing the threat of war with the British guarantors of Belizean sovereignty.<sup>13</sup>

Because politics is the art of the possible, because leaders are rational actors and because individuals and groups can be expected to respond to appropriate incentives, boundary disputes are not "destined" to remain a part of the hemispheric landscape. The challenge for the hemispheric community is to avoid becoming overzealous on the issue. By demonstrating a cautious willingness to help when asked and having the patience to work to develop "ripeness" for resolution, the hemispheric community can best contribute to advancing the day when the Americas can turn their undivided attention to political stability, economic prosperity and social welfare for all.

NOTES

1. Prepared for the workshop "Boundary Disputes in Latin America" Inter-American Dialogue, Washington, D.C., February 26, 2001. I would like to thank Kati Suominen for research assistance and workshop participants, especially Jorge I. Domínguez and Luigi Einaudi, for comments. All responsibility for views presented herein is mine.
2. Robert Frost. "Mending Wall", *North of Boston* New York: Holt, 1915.
3. Santiago Times. *Peru Takes Possession of Chilean Port Terminal; Access to Arica Promised Since 1929*, February 15, 2000.
4. Juan Forero. "Another Bump in a Rocky Road For Colombia and Venezuela", *The New York Times*, November 30, 2000, Thursday, Late Edition-Final A12.
5. Robert Axelrod and Robert O. Keohane. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics* 38, October 1985, pp. 226-254.
6. Cf. Monica Hurst. "Security Policies, Democratization, and Regional Integration in the Southern Cone" in Jorge I. Domínguez, ed., *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998, pp. 102-118.
7. Alfred C. Stepan. *The Military in Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1971.
8. *Maritime Claims Reference Manual*, DOI, pp. 2-115.
9. Gregory Alan Gross. "U.S. agents are fired on at border; No one hurt after Mexican soldiers stray into New Mexican desert strip", *The San Diego Union-Tribune*, March 16, 2000, p. A-1.
10. See my analysis in "Deterrence Bargaining in the Ecuador-Peru Enduring Rivalry: Designing Strategies Around Military Weakness", *Security Studies* 6(2) Winter 1996/1997, pp. 91-123.
11. "Exploring the Impact of Economic Cooperation on Political and Security Relations between Argentina and Chile" report commissioned by The Henry L. Stimson Center on Economic Cooperation and Political and Security Relations, 2000; "Political-Military Coordination and Security Relations between Argentina and Chile",

dination: in the Conflict Resolution Process: The Challenge for Ecuador" in Gabriel Marcella and Richard Downes, eds. *Security Cooperation in the Western Hemisphere. Resolving the Ecuador-Peru Conflict*, North-South Center Press, University of Miami, 1999.

3. It had long been assumed that foreign policy had little impact on U.S. Presidential elections, but recent work is calling this into question. John H. Aldrich, John L. Sullivan, and Eugene Brogida. "Foreign Affairs and Issue Voting: Do Presidential Candidates 'Waltz Before a Blind Audience'?", *American Political Science Review*, 83:1 March 1989, pp. 123-42. An historical case is made in Charles P. Kerr. *Cromwell and the New Model Foreign Policy: England's Policy Toward France, 1649-1658*, (Berkeley: University of California Press, 1975).
4. Caesar D. Serebres. "The Interplay of Internal War and Democratization in Guatemala since 1982" in David R. Mares, ed. *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia and Central Europe*, (Boulder: Westview, 1998), pp. 206-222. Serrano shortly thereafter overstepped his bounds, however. When he attempted to suspend the constitution and rule by emergency decree, the military opted to support the constitution instead and Serrano fell from office.

## Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica Book Series



### Regional Case

Andrés Serbin  
Carlos Sojo  
Leticia Salomón

172 pgs.

### CONTENTS

- I. Seguridad con Equidad
- II. Gobernabilidad Democrática en Centroamérica: Riesgos y oportunidades
- III. La seguridad ciudadana en Centroamérica: Una visión regional

### Case of Nicaragua

Dora María Téllez  
Oscar-René Vargas  
Roberto J. Cajina

196 pgs.

- I. Entorno económico y social
- II. Marco institucional y político de la gobernabilidad en Nicaragua
- III. Nicaragua: De la seguridad del Estado a la inseguridad ciudadana

### Case of Costa Rica

Juan Manuel Villasuso  
Jenny Díaz Díaz  
Laura Chinchilla

196 pgs.

- I. Coyuntura económica y social
- II. Marco jurídico-institucional de la gobernabilidad democrática: tendencias y perspectivas
- III. Seguridad ciudadana

### Case of Guatemala

Carmen Rosa de León - Escribano S.  
Miguel Ángel Sabone Aycinena  
Manuel Rivera

124 pgs.

### Case of Panama

Carlos Correa G.  
Enoch Adames Mayorga  
Raúl Leis

224 pgs.

- I. Coyuntura económica y social: Del ajuste a globalización
- II. Marco jurídico-institucional de la gobernabilidad democrática
- III. Aproximación a la situación de la seguridad ciudadana

### Case of Honduras

Alcides Hernández  
Mario Posas  
Julieta Castellanos

118 pgs.

- I. Contexto económico y social en la época de ajuste estructural
- II. Gobernabilidad democrática y sociedad civil en Honduras
- III. Seguridad ciudadana, sociedad civil y respuesta institucional

- I. Seguridad Ciudadana
- II. Marco institucional y político de la gobernabilidad democrática
- III. Gobernabilidad y desarrollo económico en Guatemala

Editoriales CRIES



Apartado 3516  
Managua, Nicaragua

[www.cries.org](http://www.cries.org)  
[cries@cries.org](mailto:cries@cries.org)



# Building a Strategic Alliance.

The case of Chile and Argentina.

Francisco Rojas Aravena

## INTRODUCTION

Looking back over the Chilean-Argentine relationship reveals a constant effort to resolve differences peacefully and build paths of co-operation. While this is the principal tendency, tensions and large-scale crises have appeared throughout history. The 1978 Beagle Channel crisis was unquestionably the most serious and led the two countries to the brink of war before being surmounted by the action of the Holy See and papal mediation. Once the agreement was reached, both countries returned to the path of co-operation in all spheres, including defence. At the end of the 20th century, Argentina and Chile found themselves constructing co-operative ties in the economic arena: both have defined their relations as characterised by a "strategic alliance."

In the 1990s, Chile and Argentina became an example of institutionalised co-operation and substantive problem solving in bilateral linkage. They succeeded in breaking a pattern of conflictive behaviour rooted in demands related to territorial sovereignty, allowing them to move to the development of wide-sweeping policies of co-operation and comple-

mentarity in various camps, including defence and international security.

In this document, we will analyse the Argentine-Chilean linkage as one of the most successful examples of international co-operation and peaceful resolution of controversies. The Chilean-Argentine experience makes it possible to recognise the importance of resolving issues linked to territorial sovereignty and the distinguished role played by mutual confidence-building measures and security, together with the linkages and growing economic interdependence, in creating a propitious environment for pursuing global complementarity. The emphasis in this work is on aspects linked to the development of institutional mechanisms for building confidence in the sphere of defence and international security.

#### BRIEF HISTORICAL BACKGROUND

##### *A glance since Independence: emphasising co-operation*

Chile's first diplomatic relations were with Argentina in 1810, in which both countries immediately sought to forge activities aimed at reciprocal assistance. The two countries conceived of their independence process as a reciprocally reinforcing action. In 1819, both countries decided to contribute to the emancipation of Peru, a military expedition carried out in the name of liberty, with no annexation motives.

Following Independence and the constitution of both states, Chile and Argentina embarked on a path of understanding that has never been broken. Despite difficulties and even crises between the two states, they have never resulted in war. Argentina and Chile share the third longest border in the world and have always found ways to resolve their differences peacefully. For example, the promotion of a policy for controlling and occupying the territorial space of their respective states led to the appearance of different visions and interpretations of the borders of their respective territories, which in turn led to the signing of a convention aimed at resolving the disputes. In 1855, they froze their respective pretensions and signed a Treaty of Peace, Friendship, Commerce and Navigation, which established a guiding principle in their bilateral relations: peaceful and friendly discussion of differences "without ever turning to violent measures, and in case no agreement is reached, submission to arbitration by a friendly nation." This treaty grew out of a prior one, signed on 20 November 1826, which affirmed perpetual friendship and

good intelligence through the established sharing of principles and community of interests. This is what made it possible to ensure the independence of the different states.

The diplomatic gesture by Presidents Federico Errázuriz of Chile and Julio Roca of Argentina in 1899 known as the Embrace of the Magellan Strait reaffirmed their political will and creativity in solving disputes. The closeness achieved as the 19th century drew to a close allowed the dilemma of security between the two countries to be resolved, as expressed in the Pacts of May 1902. The two countries signed a Naval Arms Limitation Treaty, the first of its kind in the world.

The Christ Redeemer was installed in the Andes on 13 March 1904, and in 1910 the railroad joined the two countries as they commemorated a century of independence. The search for links between these countries had a unique moment due to the policies of Presidents Carlos Ibáñez and Juan Domingo Perón. In 1943 a mixed commission was appointed to examine procedures for concretising "the aims of their governments to reach an intimate fusion of the economies of the two countries through the concertation of a customs union." The links between the two nations were reaffirmed in 1953 with the visit of General Perón.

In the 1970s, the government of Eduardo Frei Montalva and those of Arturo Illia and Juan Carlos Onganía put into operation the arbitration formulas established in 1902 to solve their differences in the Beagle Channel area. In the midst of the cold war and their own ideological disputes, Presidents Salvador Allende and Alejandro Lanuse put into effect a policy of no ideological borders and a search for practical agreements to resolve differences and increase bilateral understanding. The political-military dialogue established by Generals Pinochet and Videla created an arena for the mediation of His Holiness Pope John Paul II and the solution to the Beagle crisis. The papal agreements of 1984, reached through the patient work of Cardinal Antonio Samoré, were a milestone in the relationship.

#### *Argentino-Chile in the 1990s: changing course*

A new pattern of relationships was promoted starting in 1990. During the first presidential meeting between Patricio Aylwin and Carlos Menem that year, both leaders stressed the underpinning value of the 1984 Treaty of Peace and Friendship. With this treaty in mind, the two leaders decided to hasten the work of the mixed commission on borders. They

instructed the presidents of these commissions to prepare a complete report of the pending questions linked to border demarcations within 60 days. The following year, the two Presidents were able to reach agreement on an overall solution to the pending problems, and the objective then became to consolidate a border of peace. In that 1991 presidential meeting, the Declaration on Limits was signed, which established mechanisms to resolve the 24 points on which differences still existed between the two countries.

In the Organization of American States (OAS) Conference held that same year in Santiago, Chile, the two countries signed the "Democratic Commitment" assumed by the hemisphere, which establishes the obligation to contribute in the hemispheric arena to analysing international security issues.<sup>3</sup> The two countries also signed the Mendoza Declaration on Weapons of Mass Destruction and the Nuclear Non-proliferation Treaty. They agreed to positions for the meeting of specialists on mutual confidence-building measures, held in Buenos Aires in March 1994, and went to the Summit of the Americas in Miami with positions that coincided in substantive aspects. In the framework of the November 1995 Regional OAS Conference on Mutual Confidence Measures and Security, a Chilean-Argentine Permanent Security Committee was created. The 1996 meeting of defence ministers in Bariloche revealed important coincidences in diverse areas.

In the II OAS Regional Conference on Mutual Confidence Measures and Security, held in San Salvador in 1998, the two countries again put forward similar positions, which were expressed both in their recommendations and in substantive agreements. The 1998 Summit in Santiago again showed the level of coincidence between the two countries on a series of agreements and shared positions evidenced in the signing of the MERCOSUR Peace Zone Declaration in June 1998.

It should be specially stressed that the positions of Chile and Argentina in MCM matters in the III Ministerial Defence Conference were represented in a single presentation or speech. On 15 February 1999, Chile's President Eduardo Frei Ruiz-Tagle and Argentina's President Carlos Saúl Menem met in the Strait of Magellan to commemorate the meeting between Presidents Echagüen and Roca there a century earlier, in 1899. In their signed declaration, they reaffirmed the desire of both nations for joint co-operation and understanding. Throughout this whole period, the relationship around defence and security issues was increasing, as manifested in the concordance in the Ministerial Defence

Conference in Manaus in October 2000. At the opening of the 21st century, as a product of meetings between the highest authorities of the nations, particularly the first meeting of Presidents Fernando de la Rúa and Ricardo Lagos, they established a new type of relationship defined as a strategic alliance.

#### CHILE-ARGENTINA: LESSONS OF A SUCCESSFUL CO-OPERATION PROCESS

The essential articulating element that has allowed the two countries to state that they are entering the 21st century as strategic allies can be found in the process of creating institutional mechanisms. They account for the creation of bilateral international systems of a functional nature that have helped not only ease the relationship, but also orient and lead it based on the principles and interests that both nations seek to attain.<sup>3</sup>

#### *Rationality in decision-making even in moments of crisis*

Throughout a little under two centuries of relationship as independent states, the two nations have never suspended diplomatic relations despite the existence of sizeable problems and tensions. Even in moments of serious tension that brought them to the edge of armed confrontation, rationality always won out. There has never been war on the planet's third longest inter-state border; a solution was always found to avoid the confrontation.

The weight of history favours this rationality.<sup>4</sup> Putting the peaceful solution of controversies as the dominant decision-making mechanism has strengthened it over history, after surmounting tensions and crises. Based on this new kind of relationship, bilateral hindsight has focused on the co-operative aspects,<sup>5</sup> in which much progress is still to be made by learning from the co-operation processes established by the various generations of leaders. Recovering the sense of strategic concertation of the fathers of independence intensifies this historic hindsight and projects it into the future. In this regard, President Lagos said in his speech to the Argentine Congress, "With the territorial differences now buried, it is time to return to our roots, the common path of the 19th century, because we are moving into a difficult and complex, new world which, like the 19th century, we knew nothing about in the past".<sup>6</sup>

### Shared values

The two countries have shared essential values from the very moment of independence. Their respective leaders formed an international coalition to ensure that independence, which meant jointly helping liberate the rest of South America, particularly Peru.

That sense of a common project has been present throughout history. At the same time, an opposing tendency was also forcefully expressed. It began essentially in the 1880s, when the territorial consolidation of the new national states generated perceptions of competition that influenced later competitive geopolitical visions and developments. Nonetheless, throughout these two centuries, co-operation has been a constant in the behaviour between the governments and societies of the two countries.

After getting past the territorial differences, both countries reaffirmed shared values around democracy and human rights as essential issues in the new post-cold war international framework. Thus, in the 1997 Presidential Summit, "the Heads of State emphasised their conviction that bilateral relations in the field of international security must be presided over by a conception built on the principle of international co-operation, consolidation of democracy and full respect for human rights".<sup>7</sup>

In a similar sense, both nations underscored their joint willingness to contribute to and reaffirm "the principles and aims of representative democracy, respect for human rights, fundamental liberties, social progress and environmental protection as basic constituent elements ensuring the region's peace and security. Together with the other heads of state of MERCOSUR and associated countries, they manifested this by agreeing to the Political Declaration of MERCOSUR, Bolivia and Chile as a Peace Zone.<sup>8</sup> MERCOSUR's democratic clause has been fundamental<sup>9</sup> in focusing a shared value.

The change brought about by the end of the cold war and establishment of a *de facto* international regime in the Western Hemisphere that placed democracy as an essential value and non-use of force in international relations as articulating principles<sup>10</sup> strengthened the arenas of action and concord of values between Chile and Argentina. To the political aspects must be added growing coincidence in economic, social, cultural, environmental and other areas. These coinciding values facilitated policy co-ordination in the various multilateral arenas, both regional and global, increasing confidence and arenas for exchange.

*Putting territorial differences behind them*

Chile and Argentina have reaffirmed the search for peaceful solutions based on "good intelligence through the identity of principles and community of interests," as stated in 1826. To resolve the precise border, the two countries signed a Boundaries Treaty in 1881 establishing the boundary between the two countries, the principles that guided the setting of it and formulas for resolving differences, including arbitration.

This Treaty established neutrality in perpetuity for the Strait of Magellan to ensure free navigation. The demarcation process began immediately. A clarifying Protocol (1893) regarding the principles of demarcation was needed so they could continue making progress. Impasses occurred that led the two governments in 1896 to agree to take the differences to His British Majesty. This indeed happened two years later, and Edward VII handed down the decision in 1900. The political desire and direct dialogue —by telegraph or personal meetings— between Chilean President Federico Errázuriz Echaurren and Argentine President Julio Roca had allowed the interpretations of the border agreements together with Chile's rise in the Pacific and Argentina's in the Atlantic to be substantially resolved. Nonetheless, the differences reappeared and the perceptions of mutual meddling triggered bellicose speeches. Both governments appeared on a collision course, but the new conflict was resolved through the Facts of May.

At the end of the 1970s, the Beagle conflict reached such a peak that it obliged urgent mediation by the Holy See.<sup>11</sup> This papal mediation, carried out through Cardinal Samoré, averted what seemed to be an imminent war.<sup>12</sup> No solution to the crisis in the Southern Cone was being found in dialogue, and not even the United States was able to exert influence in the crisis.<sup>13</sup> Nonetheless, rationality finally won out.

The Treaty of Peace and Friendship signed on 29 November 1984 contains three sections plus final dispositions, for a total of 19 articles. It also has two annexes and four geographic maps. The first section, covering articles 1 to 6, refers to peace and friendship. The second, which comprises articles 7 to 11, refers to the maritime delimitation. The third addresses the issues of economic co-operation and economic integration and contains articles 12 and 13, while the final clauses go from article 14 to 17. The treaty's annexes are fundamental. The first one establishes the set of norms related to conciliation and arbitration processes should no direct agreement be reached between the parties. The

second refers to the navigation pilotage system in the channel. The treaty has a finely tuned mechanism for the peaceful solution of controversies.<sup>12</sup>

This treaty is a fundamental milestone in the relationship between the two countries and makes it possible to apply institutional mechanisms for resolving problems that could arise. The institutional framework reaffirms and perfects what had been operating between Chile and Argentina since the 19th century, but it is fundamental to restate that, beyond the established procedures, the political will of the governments and their stakeholders would have the final responsibility for avoiding tensions in the relationship. The crisis that led to this treaty was not the result of a lack of institutional mechanisms, but of a conflict of interests that became so polarised that the use of force appeared to various actors as a possible mechanism for resolving it. Only rationality finally permitted the avoidance of war and the continuation of the historic course of peaceful relations between Chile and Argentina for over 180 years.

#### *Resolving all pending aspects*

With the coming to office of Chile's President Patricio Aylwin in 1990, a process was initiated to reinsert the country into the international arena. In the sphere of relations with its neighbour, the proposal was made to resolve the set of differences that could affect border delimitation issues. This had special significance for Argentina given the length of the common border. A 1929 treaty had defined the border with Peru, eliminating delimitation issues other than the improvement of Peru's reception of some works in the port of Arica, which occurred at the end of President Frei's administration in 1999. The border with Bolivia was set with the Treaty of 1904.<sup>13</sup>

With respect to Argentina, the bi-national Mixed Commission was instructed during the first Presidential Summit between Aylwin and Menem, on 29 August 1990, to explicitly define the whole of the areas and points in which different interpretations existed about the borderline. The commission determined that differences existed on 24 points along the border, and drew up a set of agreements that it continued polishing until proposing a 22-point solution to the authorities. The remaining two points, which had to do with the cases of Laguna de Desierto and Campos de Hielo, required additional compromises

The techniques of diplomatic declarations developed by the foreign ministers based on their professional work were fundamental in reaching agreement on the 22 points, in which a direct accord was obtained. The kind of compensation established avoided any one country obtaining overall "territorial gains" based on the specific adjustments. There were virtually "no losses or gains for any country" in terms of square kilometres, which was possible because the work of the foreign ministers attained the stature of state policy. In other words, activities were developed and decisions implemented that sought to satisfy interests extending beyond a specific administration or passing political issue. Professional skills are essential in such negotiation, as is the institutionalising of these capacities. Along with this, the capacity to attract other institutions and their technical contributions to the overall political-technical solution should also be underscored.

Although voices were raised in both Chile and Argentina against the agreements that were signed, the two countries made substantial progress with the direct arrangement, and with the judicial decision in the case of Laguna del Desierto. On the Chilean side, important criticisms appeared regarding the kind of judges elected, the Latin American nature of the tribunal and the lack of specialisation in border issues.

The ratification of the Campos de Hielo agreement had to wait longer because a series of modifications had to be introduced. It was signed by Presidents Frei and Menem, and parliamentary ratification followed. The Chilean Senate approved it by a vote of 34 to 12. This treaty was based on the traditional principle of using the highest dividing peaks of the Andean range watershed to set the border. This meant modifying the treaty signed in 1991, which established a polygonal line. With this treaty, two-thirds of the area was defined. The Bi-national Commission on Borders and Limits was instructed to work out the corresponding line for the remaining third.<sup>16</sup>

The role of parliamentarians in ratifying international treaties has always been important. The case of Chile and Argentina illustrated a specific weight even beyond that traditional importance, first when they ratified the overall agreements by demonstrating their national and state political will to surmount border divergences. When it came to the Campos de Hielo agreement, however, the parliamentarians from the respective areas in both countries reflected local interests, which exacerbated the territorial dimensions in terms of net gains or losses, or put

the issue of resource access as a future projection. The benefits of the overall integrating process in the more isolated regions did not appear as an immediate consequence, which gave these parliamentarians more room to negotiate with the government over other issues in their respective congresses. The Parliamentary Bi-National Commission, in contrast, preferred to generate spaces for understanding and co-operation, which allowed the difficulties in the treaty's ratification to be surmounted and local interests to be satisfied along with national interests. This process was very difficult in the case of the Campos de Hielo/ Hielos Patagónicos, but in the end, both parliaments ratified the agreement.

It is worth noting that the congresses of the two countries have not been particularly effective in the field of international security, particularly in their dialogue and co-ordination. The issues regarding this theme have low priority on the parliamentary agenda, and tend to be concentrated in the executive branch. It should be recalled that legislative capacities in this period are much more limited than they traditionally were, as is particularly evident in the Chilean case. The establishment of greater parliamentary relations with MERCOSUR, or with bilateral entities such as the Chilean-Argentine one, still appears to be a deficient area in this field.<sup>17</sup>

The fact that Chile and Argentina resolved their border differences in the 1990s means that both countries set aside issues linked to territorial sovereignty as their main concern and as a key aspect of the relationship. Shaking off a policy anchored in the delimitation of territorial sovereignty made it possible to move quickly toward a new design for border policies and from there to the definition of policies of national and sub-regional complementation. In this dimension, the aspects of economic complementation and overall policy co-ordination acquired primacy. The progress in this area allowed movement toward a new state of global interaction and co-operation.

The political change in Chile was essential to reaching agreement on the territorial sovereignty issue with Argentina, but while the re-establishment of democracy appears as an essential incentive to reaching the accords, the change of political system alone was not what made the progress rapid and the accord possible.<sup>18</sup> It was rather one of a whole set of favourable conditions.

First, the end of the cold war resituated geopolitical visions and changed global frames of reference. Second, a *de facto* international

system was established in the Western context that generated specific rules of the game. Among these, the promotion and defence of democratic systems (albeit often understood only as the electoral exercise), the economic opening and defence of human rights stand out. To this is added an essential rule: the non-use of force to resolve differences among the countries that make up the West. In this sense, "West" is not a geographic category but rather a concept that involves countries from different continents.

Third, the interest of the civilian governments in eradicating border issues can be added as a way to demilitarise and reduce the role of the armed forces in this area, and with it their collateral influence in domestic politics. Fourth, the democratic coincidence in the framework of globalisation and trade opening was forcing the resolution of contentions that affected the infrastructure of integration.

Fifth, we can stress that the cost of *non-integration* is important to state actors, economic agents and civil society organisations, and was pressing in the European case. In the bi-national perspective, the authorities envisioned that the cost of non-integration would be manifested in lost investment opportunities, greater economic spending due to transaction difficulties and greater space for pressures from abroad or at least the loss of negotiating capacity. More definitively, the cost of non-integration meant not transferring the positive effects of integration in terms of country risk and sub-regional stability.

Finally, political and personal affinities at various decision-making levels made a decisive contribution to consolidating the process and developing a new stage rooted in mutual trust.

### *Growing interdependence*

Argentina has been secured as a fundamental partner for Chile and the linkage with Chile has in turn allowed Argentina a special client in energy matters. The linkages between the two countries are generating new opportunities in the context of MERCOSUR as well as in relations with other regions of the world.

### *Reciprocal trade*

Argentina has been consolidated as a key trading partner for Chile and vice versa. In recent years, Argentina has occupied third place in importance in Chile's foreign trade. Reciprocal trade in 2000 topped US\$3 billion, with Argentina representing almost 10 per cent of Chile's ex-

change in the first 10 months of that year. It should be stressed that Brazil also occupies an important place in Chile's foreign trade, which gives growing importance to its linkage with the two main MERCOSUR countries. In fact, however, Chile's trade with Argentina and Brazil is lower than its trade with the United States, which hit 18 per cent in the first 10 months of 2000.

Overall trade with Chile's 10 main trading partners

Country	1996			1999		
	Exports	Imports	Exch.	Exports	Imports	Exch.
United States	2.626,1	4.026,8	6.650,9	3.131,6	3.025,1	6.156,7
Japan	2.066,4	994,6	3.061,1	2.360,1	636,0	2.996,1
Argentina	734,0	1.900,5	2.634,5	726,8	2.023,6	2.750,4
Brazil	810,8	1.092,3	1.903,1	692,8	968,6	1.668,4
U. Kingdom	1.173,7	256,5	1.430,0	1.096,0	182,2	1.278,2
China	586,3	760,7	1.347,0	667,2	709,7	1.276,9
Mexico	504,8	849,9	1.354,7	634,1	578,8	1.212,9
Germany	562,6	811,7	1.374,3	579,1	627,0	1.206,1
Italy	672,9	660,1	1.333,0	655,4	514,9	1.170,3
South Korea	405,5	545,1	950,6	702,5	405,3	1.107,8
Total	15.076,6	18.779,0	33.855,6	16.266,1	15.143,6	31.399,7

Source: Banco Central de Chile. "Indicadores de Comercio Exterior", October 2000, pp. 1.770 and 1.910.

This trend has been maintained over recent years. If we consider the destiny of separate export categories relative to the origin of the imports, we find Argentina in sixth place in relation to exports and second place as the originating country of the imports. The United States occupies first place in both categories, followed by Japan. In the case of the European region, the United Kingdom and Germany are the two main trading partners. In Asia, South Korea and China are also among Chile's top 10 trading partners.

Main recipient countries for Chilean exports (US\$ millions FOB)

Country	1994	1995	1996	1997	1998	1999
United States	2,059.40	2,330.30	2,592.40	2,698.90	2,625.10	3,131.63
Japan	2,062.60	2,806.80	2,502.80	2,574.20	2,066.40	2,360.10
U. Kingdom	532.00	1,029.40	925.50	1,041.50	1,173.70	1,096.00
Brazil	618.10	1,048.10	921.80	937.70	810.80	699.80
South Korea	597.20	873.20	869.70	966.10	405.60	702.60
Argentina	636.80	585.00	701.80	779.80	734.00	726.80
Germany	608.60	803.70	750.50	713.80	662.60	579.10

Source: Banco Central de Chile, "Indicadores de Comercio Exterior", October 2000, pp. 1,770 and 1,810.

Main countries of origin for Chilean imports (US\$ millions CF)

Country	1994	1995	1996	1997	1998	1999
United States	2,637.9	3,792.9	4,109.5	4,532.5	4,025.8	3,025.1
Argentina	954.7	1,384.5	1,634.2	1,837.2	1,900.5	2,023.6
Brazil	999.8	1,194.7	1,065.7	1,242.9	1,092.5	968.6
Japan	1,007.1	1,013.0	949.7	1,054.4	992.6	636.0
Mexico	350.5	600.6	927.2	1,075.2	849.9	578.8
Germany	263.7	789.7	730.0	843.6	811.7	627.0
China	363.0	498.5	635.9	721.2	760.7	709.7

Source: Banco Central de Chile, "Indicadores de Comercio Exterior", October 2000, pp. 1,770 and 1,810.

With respect to Chile's exports to Argentina, an important amount is concentrated in mineral and cellulose products. It should be stressed that the products with a greater degree of processing are directed to MERCOSUR countries.

Petroleum and natural gas are among Argentina's main exports to Chile.

Building a Strategic Alliance.  
The case of Chile and Argentina

Main products exported to Argentina (US\$ thousands FOB)

Product	1998	1999	Jan-June 00
Copper cathodes and cathode sections	57.332	41.300	26.779
Newsprint paper in rolls or sheets	16.692	23.945	12.378
Automobile gearboxes	45.773	24.491	10.694
Other newspapers and periodic publications	13.917	13.668	7.055
Rollers and similar articles for grinders	14.198	3.646	6.532
Export of services	21.612	19.501	6.297
Sunflower seeds including peels	3.557	5.027	5.654
Other multi-layered paper and cartons	3.883	10.081	6.460
Chemical pulp from conifers, semi-bleached	6.547	11.323	4.903
Methanol	9.142	5.516	4.901
Vehicles with usable cargo capacity	22.845	35.837	86.000
Country Total	734.048	726.775	526.914

Source: Banco Central de Chile. "Indicadores de Comercio Exterior", June 2000, p. 1,143.

Main products imported from Argentina (US\$ thousands CIF)

Product	1998	1999	Jan-June 00
Petroleum or mineral crude oils	531.911	671.531	548.974
Natural gas	119.966	204.555	131.168
Gasoline for other uses	24.554	33.285	32.926
Other maize, except for planting	74.112	83.159	35.721
Boneless beef	59.617	63.676	25.024
Roughcasts and other solid residues	24.385	27.192	23.648
Other wheat, meslin and wheat/rye mixtures	19.876	16.094	15.773
Sanitary napkins, pads and tampons	9.922	25.725	14.356
Aluminium alloys in bulk	17.809	12.434	14.114
liquid propane	9.295	12.082	12.074
Country total	1.900.547	2.023.621	1.349.677

Source: Banco Central de Chile. "Indicadores de Comercio", June 2000, p. 1,143.

### *Energy interconnection<sup>16</sup>*

Energy integration has been developed very quickly and successfully. Surprising from both the political-strategic perspective and the business perception, 3,200-plus kilometres of gas pipelines have been built in the short period of four years with an annual investment of over US\$1.1 billion. The thrust for this energy linkage has been in the hands of the private sector.

Protocols were included in the Economic Complementation Agreement signed in 1991 and ratified in 1995 that made the gas hook-up and provision of natural gas possible. This was expanded in 1997 to include the possibility of an energy hook-up and provision of electricity. Protected by the norms set out in Economic Complementation Agreement No. 16, five gas pipelines and one oil line have been built and gone on-line, and an electricity interconnection project has been underway since 1999.

Economic development in the Southern Cone is demonstrating increasing demand for energy, over 5 per cent per year. This translates into a specific incentive to foreign investment of great importance. Brazil and Chile have high energy demand, while Argentina and Bolivia have the capacity to satisfy that demand, making possible complementation processes with a major impact.

The Chilean-Argentine energy hook-up went from being a relationship that was considered militarily strategic to being a strategic element in the growing integration, complementation and interdependence process, thus transforming Argentina into Chile's main energy supplier. In turn, Chile initially bought electricity companies in Argentina and took charge of the production and distribution tasks. This originally Chilean investment, made by ENDESA and ENERSIS, became an international investment with majority control by Spanish capital through ENDESA Spain. A similar situation is occurring with respect to Yacimiento Petrolíferos Fiscales (YPF Argentina), whose stocks were purchased by REPSOL Spain. YPF is in charge of the functioning of the oil pipelines.

The export volume is reaching 15,000 cubic metres a day of petroleum and over 30 million cubic metres of gas. The energy linkage demonstrates the complementation level in areas seen as highly sensitive when the autarchic perspectives were prioritised or self-referential geopolitical visions were developed. The success of the energy integration is evidence of the success in building bilateral trust, which is what makes it

possible to attract international investment for these energy mega-projects. Canadian, U.S., Belgian, Spanish and French capital is linked to these infrastructure works, as is national capital from the Southern Cone countries.

#### *The mining treaty*

Protocol 3 of Economic Complementarity Agreement No. 16, signed on 2 August 1991, sought to foster mining co-operation and integration between the two countries. Through a presidential declaration issued in Buenos Aires in April 1996, Argentina and Chile made an agreement establishing the basis for a mining integration and complementarity treaty between the two countries. The treaty was signed on 29 December 1998, and following intense debate was approved by the Chilean parliament. In July 2001, an administration commission for the treaty was formed, and the agreement got underway. It is, as the Deputy Foreign Relations Secretary said in the commission's inaugural act, "a new co-operation modality between Argentina and Chile and an example for other countries."<sup>20</sup>

#### *Bi-oceanic corridors*

The Stepped Master Plan has increased bilateral communication channels between the different regions, which has had a determining influence on extending the interconnection beyond the two countries and an amplifying effect on commerce in the sub-region since they move local production to the rest of the world. These transport corridors, which are road networks now and railway networks in some projected cases, are called bi-oceanic corridors because they link ports in Brazil and Argentina with those of Chile, which open on to Pacific Asia.

Through these international corridors, production from the interior of Brazil, Paraguay and Bolivia finds a commercialisation channel to Asia's Pacific Rim countries, and the resulting international trade makes possible the opening of new businesses. Several corridors are already functioning, in particular those linking Argentine-Chilean ports, and the northern corridor that ties the ports of Antofagasta, Iquique and Arica with Santos in Brazil. These international transport channels will be increased in the future, expanding interdependence even more.<sup>21</sup>

### *Perceptions of shared risks*

Regional stability rooted in the development of democratic political systems constitutes an area of common concern and interest in both countries. The perceptions and keys to understanding the impact of the end of the cold war and the globalisation process are expressed very clearly in both books of defence. The continuities in the relations and in the definitions that affect the degree of stability perceived by both countries stand out in those documents as well, together with the evaluation of the changes in the international system.

The perception of the materialisation and development of threats from neighbours has diminished virtually to the point of disappearing as a product of the new political-strategic relations in the 1990s, particularly the solution to the set of disputes linked to the territorial sovereignty issue. The discourse of the two countries emphasises this perspective, particularly when co-operative activities are developed in the sphere of military relations and the respective defence ministries.

The set of policies pushed through by the two countries on defence and international security issues have made possible a large degree of transparency, which is showed in a lower risk of threat perceived by each country. The development of a consistent policy of transparency has materialised into concrete actions:

- a) Production and publication of books on national defence<sup>22</sup> that seek to more transparently define spheres of action, main defence policy orientations and the use of force.<sup>23</sup>
- b) Formalisation and systematic implementation of mutual military confidence building measures, which has made possible a higher level of knowledge and generated an arena that encourages the development of confidence.
- c) A request to ECLAC to draw up a standardised methodology to be able to make a comparative analysis of military spending and assure a substantial degree of transparency in the most sensitive themes.
- d) Development of co-operative military activities, control of the straits, rescue and others. To this is added the construction of ships for the naval fleets.

Together with the elements above, the two countries have coordinated activities in the sphere of regional stability. The declaration of MERCOSUR as a Peace Zone is particularly important, together with the action on the ground of Argentine and Chilean military forces in

the conflict between Ecuador and Peru as guarantor countries of the Río de Janeiro Protocol together with Brazil and the United States. The Military Observer Mission Ecuador Peru (MOMEP) constituted a successful action to prevent the scaling up of a regional conflict.<sup>24</sup>

Argentina and Chile have made a significant contribution to ensuring that Latin America and the Caribbean effectively constitute a peace zone. In this regard, we should stress the political will to demilitarise, which was made effective through the signing of the Plateloco Treaty and the signing and ratification of the Non-Proliferation Treaty in the mid-90s. Similarly, both countries urged the signing of the Declaration of Mendoza, which prohibited weapons of mass destruction, both chemical and biological. Both countries are also signatories of the Ottawa Treaty, which proscribes anti-personnel mines.

With respect to overall international security, both countries contributed to stability and to the role the United Nations is playing in this field. The two countries participated in international peacekeeping operations, and Argentina has had a distinguished role in this aspect throughout the 1990s.

#### *Mutual confidence-building*

Considering the recurring border tensions, it would be foreseeable that they would be repeated, establishing a pattern of relations based on strong mistrust, threats and fear. Breaking with this predictable future and generating a new pattern of relations founded on association is made possible by the employment of mutual confidence measures (MCM) as an instrument. In the debate on expanding or restricting the concept of measures to build trust, we put the emphasis on targeting. We calculated that MCM should be mainly used in the sphere of defence. Building confidence in other spheres is the responsibility of politics, diplomacy, the economy and other relations.

MCMs are a central theme of preventive diplomacy.<sup>25</sup> Their development make it possible to establish a cumulative process of transparency that will translate into the generation of security agreements emphasising co-operative aspects in the hemisphere. Their effective application will make way for the development of a code of conduct that will, through specific actions, materialise the search for stability and peace in the region.<sup>26</sup>

MCMs aim to confer stability on relations. They establish a process through which concrete satisfaction is given to the commitments

that must materialise in the future. They seek to break with the history of distrust that involves a high degree of risk in the links between the region's countries, exchanging that for a situation in which we generate responses leading to stability and from there to distension based on actions that we evaluate. If we keep looking at the past, we have no options for the future, and if we only trust in declarations, we are turning the future into an act of faith. If, however, we develop MCMs as part of a process of creating a climate of trust, we can interact more transparently and predictably. MCMs can make possible more space for diplomacy and politics and generate guarantees on the basis of which we can establish an objective evaluation pattern, independent of faith, on the level of compliance with which we initiate the process.

Mutual confidence-building measures are bilateral and multilateral actions geared to preventing situations of crisis and conflict. They contribute to communication between the actors and create an atmosphere propitious for establishing a framework of understanding that objectivises the perceptions of immediate threat and avoids risks and elements of surprise. MCMs presuppose the existence of differences of interests and low levels of confidence in the regions, but also the existence of a desire to avoid confrontation. Their application is fundamental when the differences might be expressed through instruments of force. In such a situation, an error of interpretation unleashes an undesired conflict.

Measures to build mutual confidence are actions with a needed reciprocity link that is not necessarily equivalent but parallel in time. A rapid temporal sequence will simultaneously produce an effect of progressivity and verification. One step follows another, as long as each counterpart continues fulfilling its reciprocal commitment. Ten characteristics help profile this international security instrument more clearly: (1) transparency and openness; (2) predictability; (3) reciprocity and equivalence; (4) improved communication; (5) stability and projection of the relations; (6) feasibility and realism in the implementation; (7) coherence with other policies; (8) verifiability; (9) social underpinnings; and (10) bilateral, sub-regional or multilateral differentiation.<sup>27</sup>

If there are solid commitments, a general climate of confidence and co-operation in the diplomatic arena, a system of verifiable MCMs will be structured in the defence sector and spaces will be generated for establishing arms limitation and control measures in jointly defined areas. MCMs are not arms control or arms limitation measures, nor do

they constitute disarmament measures, although the development of MCMs might form part of a process that includes such measures. It is difficult to think that arms control and limitation measures, much less disarmament measures, could be developed in the absence of a context of mutual confidence in which MCMs are targeted and used.<sup>28</sup> Trust builds trust and strengthens co-operation.

*Overall climate of co-operation and institutional mechanisms*  
The basis was established and solid mechanisms of dialogue and bilateral co-operation were developed throughout the 1990s, addressing the most diverse areas.<sup>29</sup> Substantial progress was manifested in economies, borders, political dialogue and security agreements.

#### *Presidential Summits*

An overall climate of co-operation has been established, together with an institutional framework in which annual presidential meetings are at the apex. These annual summits review the whole of the bilateral agenda as well as the main themes on the international agenda that affect both countries. Decisions and instructions for state agents and recommendations for private actors emerge out of that process.

The Presidents have played a substantive role in creating the new climate of co-operation and establishing institutional frameworks that routinise the dialogue, making possible transparency, recognition of shared interests and the development of co-operation mechanisms.

The establishment of this institutional hierarchical framework provides an organisational structure for the functioning of the international systems being established. This structure, in turn, establishes a network of links that allow differences to be addressed and paths of mutually beneficial solution to be found. Each presidential meeting has produced a substantive joint declaration that addresses the crucial themes of the bilateral relationship and points to courses of action in the regional and international system.

Throughout the 1990s, new dialogue and political decision-making bodies were created as a product of the growing interaction. They made possible the functioning and co-ordination of the functional bilateral international systems that were established. The following three stand out among them:

- a) The Permanent Mechanism of High Level Consultations and Political Co-ordination between the foreign ministers.

- b) The 2 + 2 Meeting, which refers to the regular meeting of the ministers of foreign relations and defence from both countries; and,
- c) The Permanent Argentine-Chilean Security Committee (COMPERSEG)

In each of these entities a set of norms was generated that has made possible the qualitative leap in co-operation between the two countries. The ongoing high-level consultation and political co-ordination mechanism through their respective Ministry of Foreign Relations harmonises the positions of the countries on the most diverse themes of the international agenda on a daily basis.

#### *Meetings of the ministers of defence and foreign relations*

The 2 + 2 Meeting, which brings together the ministers of defence and foreign relations from the two countries, sets the dialogue at the highest level regarding issues of international security and defence. In the context of developing institutional mechanisms, this body is the one that directs and orients the work of COMPERSEG and in turn receives the guidelines and vision of the future from the Bilateral Presidential Summits.

This 2 + 2 mechanism was first employed on 17 July 1997, at the swimming resort of Zapallar, Chile, where a meeting of great importance was held. On that occasion, Chile's Defence Minister Edmundo Pérez Yoma and Foreign Minister José Miguel Insulza, together with their respective Argentine counterparts, Ministers Jorge Domínguez and Guido Di Tella engaged in a dialogue without agenda. They made an overall evaluation of the bilateral links and the world and regional situation, producing significant consensus that was expressed in greater impetus to the bilateral mutual confidence-building measures between the two countries.

The second meeting was held on 11 June 1998, in Campo de Mayo, Argentina. In addition to underscoring COMPERSEG's importance, the ministers put this entity in charge of following up implementation of the proposals established in the II Summit of the Americas' Action Plan on issues of security and defence, as well as aspects regarding the two regional meetings on mutual confidence measures.

They highlighted the importance of the Ottawa Convention and supported the work of the OAS Hemispheric Security Commission. They

agreed to co-ordinate positions in the III Conference of Defence Ministers and reiterated their interest in establishing a methodology to standardise military spending calculations, assigning the task of creating it to ECLAC. One of the aspects most emphasised by the press referred to combined military exercises. Foreign Minister Di Tella stressed that the frank dialogue and measures such as these are what contribute to the generation of mutual trust.<sup>31</sup>

The third meeting of the defence and foreign ministers again took place in Zapallar, Chile, on 18 May 1999. Among the most important aspects was the agreement by both countries not to accept interference in domestic judicial issues by the justice of third states, referring to the Pinochet case.

Foreign Minister Di Tella underscored that "in these moments we find ourselves in the best relations of our whole history."<sup>32</sup> The agenda addressed major strategic themes:

- a) The inspection of co-operation policies on military and security matters.
- b) Deepening of integration, with special emphasis on energy.

Regarding defence, they emphasised the evaluation of the combined armed forces military exercises, an explicit exposition of their defence policies and the progress of integration in the regions.

The fourth meeting of defence and foreign ministers is scheduled for the second half of 2001.<sup>33</sup> The main issue to be taken up will be the analysis of the methodology proposed by ECLAC for comparing military expenditures, which will allow a homologising that will contribute to greater transparency.

The document prepared by ECLAC<sup>34</sup> establishes three basic lines that make comparison possible:

- 1) Annual monetary flows will be analysed but not existing debts.
- 2) The amounts earmarked for domestic security, which is the police, will be excluded, and
- 3) Four spending levels will be analysed.
  - a) Funds corresponding to the budget laws.
  - b) Special resources.
  - c) Spending on pension payments of the armed forces sector.
  - d) Military industry and research funds.

*The Permanent Argentine-Chilean Security Committee*

The generation of a sub-regional order that in turn contributes to a global order is key to development and national growth. Attaining this means recognising that differentiated interests exist and that this differentiation generates perceptions of mistrust that can even be expressed in perceptions of threat. These can form certain conflict hypotheses, whose probability of expression can vary greatly according to the diverse circumstances present at each juncture and to how the political will of the central actors gets expressed. Getting past this situation does not consist of designing an ideal model in which conflict disappears. On the contrary, it means designing mechanisms in which the differentiation of interests is balanced by weaving a fabric of co-operative interests, designing dialogue and communication mechanisms and creating prevention mechanisms, all in a framework in which dissuasion and military might constitute the backdrop for stability and the capacity for sovereign decision-making by state actors in the final analysis.

Constructing international regulation and articulation mechanisms is thus an expression of the sovereign nature of the states. The efficiency of the results of the international systems and the degree of institutional formalisation will depend directly on the political will of the states that give it life.

The creation of the Permanent Chilean-Argentine Security Committee, which institutionalised relations in this sphere in 1995, must be understood in this framework.

On 8 November 1995, in the Red Hall of Chile's Ministry of Foreign Relations, the two countries signed a "*Memorandum of understanding for strengthening co-operation on security matters of mutual interest*". The document was signed by the Under Secretaries of Foreign Relations for Chile and Argentina, Messrs. Mario Mario Fernández and Fernando Petrella, respectively, and endorsed by Chile's Naval Under Secretary, Mr. Pablo Cabrera, and Argentina's Under Secretary for Policy and Strategy, Mr. Ricardo Lagorio.

The main intent of the Memorandum was to address defence and security themes of shared interest in the framework of the co-operation cycle opened in 1991. It also, however, gave the positions of Chile and Argentina greater predominance in the three-day OAS Regional Conference on Mutual Confidence Measures and Security, held in Santiago starting on the same day.

*The contents of the agreement*

The Memorandum contains two sections. In the first, the two governments stress the general principles on which their relations are structured and their actions are oriented. The second contains the resolutions in five articles.

The authorities of both countries declared their conviction that the intensification of the understanding and co-operation on security matters would significantly contribute to co-operation between their countries. Both governments also declared their resolve to strengthen the solidarity and mutual confidence even further, as fundamental factors of the natural desires for peace of the Argentine and Chilean peoples. In that context, they decided to create a permanent mechanism for understanding.

The following is directly quoted from the resolutions:

- "1. To create a Permanent Security Committee whose purpose will be to establish a working agenda that allows the co-operation between Argentina and Chile on security matters to be deepened..."
- "5. It will be an objective of the Committee to advance in the application of measures to deepen the co-operation between Argentina and Chile on security matters of mutual interest, among them:
  - a. The strengthening of communication channels in the field of defence.
  - b. Expeditionary and timely information on military manoeuvres that the parties agree will be provided previously, encouraging the participation of observers.
  - c. The promotion of an academic activity that strengthens the co-operation between the two countries on security matters."

In beginning to implement this mechanism, it is necessary to keep in mind the criteria that characterise measures for fostering confidence and security. The objective is to effectively target those aspects that improve mutual knowledge and reduce potential points of tension, making possible more efficient dissuasion in the global arena without directly unleashing minor situations or temporary tensions. The development of communication within this overall framework permits the generation of alternatives in possible crises, limiting their scope and magnitude.

In brief, the mechanism instituted constitutes a space for strategic political dialogue that orients the regular entities of relations, which are the ones that negotiate and improve agreements. It is essentially an instrument for monitoring security relations and as such is a formal entity within with the catalogue of mutual confidence-building measures.

*The constitution of the mechanism*

The Committee held its first meeting in May 1996. The significance of that meeting was enhanced by the importance granted it by Presidents Eduardo Frei Ruiz-Tagle and Carlos Menem during the Presidential Summit the previous month. In effect, the following was stated in the declaration signed on that occasion:

"The two Heads of State renewed their commitment in favour of a regional conception of security, which, built on mutual confidence, was aimed at co-operation and integration. Within that dimension, they underscored the importance of the Regional Conference on Mutual Confidence Measures, held in Santiago, Chile, in November 1995, and the Conference of Defence Ministers of the continent, which will take place in San Carlos de Bariloche next October.

"The Presidents pledged to their governments to deploy forces for the prompt and effective implementation of the Declaration of Santiago on Confidence-Building Measures and Security. In that context, they stressed the importance of the Memorandum of Understanding for the Strengthening of Mutual Security signed in Santiago on 8 November 1995, which has institutionalised a regular consultation and co-ordination mechanism on themes of international security and bilateral civil defence. Consequently, they congratulated each other for the first meeting of the Permanent Argentine-Chilean Security Committee, to be held on May 7 in Buenos Aires."<sup>94</sup>

This presidential summit made possible a new climate of bilateral relations, established an increase in co-operation and brought about the construction of new opportunities for mutual complementation. The Presidents reiterated the need to resolve the whole array of border issues, to which end they insisted on the need to ratify the border treaty signed to define the Campos de Hielo area.

Given the importance of the meeting in Buenos Aires to inaugurate the Permanent Chilean-Argentine Committee, Defence Ministers Oscar Camilión and Edmundo Pérez Yoma for Argentina and Chile, respectively, were present. Both stressed in their speeches that the creation of this committee and the meeting they were chairing, “are framed in a process of growing closeness between the two countries, based on existing agreements on international security matters, in which the objective is consultation, co-ordination and follow-up to actions in this area.”<sup>53</sup>

Procedural norms referring to organisation and follow-up and creation of the agenda and the minutes were established in this meeting. From the substantive perspective, there was a stress on the need to have an up-to-date assessment and profile of the existing security and defence mechanisms between the two countries. A need was also noted for a global perspective on the vast academic activities that are developed on these issues in both the official and private spheres.

#### *Development of the activities of COMPERSEC*

Between 1995 and 2001, 10 ordinary meetings of the Permanent Argentine-Chilean Security Committee have been held. These routine meetings have made it possible to examine the main international security themes and generate initiatives in various arenas, particularly that related to mutual confidence-building measures and co-ordination of policies referring to international security issues.

The following chart shows the cycle of meetings held in the 1995-2001 period.

## COMPERSEG Meetings, 1995 to 2001

Meeting	Date	Place	Main themes
I	May 1996	Buenos Aires	Creation of the mechanism.
II	December 1996	Santiago	List of Mutual Confidence-Building Measures.
III	August 1997	Buenos Aires	Combined military exercises.
IV	November 1997	Santiago	Co-ordination of international positions on mortars in MCM & S and MOMEF and on the Ottawa Convention.
V	July 1998	Buenos Aires	Consolidation of Agreements Explanatory request to ECLAC on military spending methodology.
VI	December 1998	Santiago	Stressed co-ordination in Defence Meeting in Cartagena. Learned of ECLAC's acceptance to take on military spending study.
VII	July 1999	Buenos Aires	Progress in scientific and technical co-ordination and sharing.
VIII		Buenos Aires	Review of the Co-ordination agenda in consultations on Defence Meeting in Manaa.
IX	December 2000	Santiago	Regional security evaluation Approved agreement on technical and scientific defence co-operation.
X	July 2001	Buenos Aires	Methodological review of military spending prepared by ECLAC.

The 10 meetings held by the Permanent Chilean-Argentine Security Committee (COMPERSEG) in its five years of existence have permitted progress in mutual knowledge, establishment of transparency measures and implementation of a set of practical measures aimed at

Building a Strategic Alliance.  
The case of Chile and Argentina

increasing mutual confidence in the areas of security and defence. In this regard, the combined military exercises have had an important role, as have the regular meetings of the Chiefs of Staff. Countless academic activities, many of them promoted by FLACSO-Chile, have similarly contributed to the addressing of specific themes that make possible a broader dialogue and the shaping of common perceptions in diverse areas as the basis for later dialogues among the political authorities.<sup>36</sup> Regular political dialogue in the defence sphere has undoubtedly generated a propitious climate for making progress toward broader co-ordination measures between the two countries in the fields of international security, defence and military co-operation.

Chile-Argentina: mutual military confidence-building measures 1990-2001

Year	Actors	Actions	
1990	Navies	- Bilateral naval meeting (Punta Arenas 5/90).	
1991	Defence Minister	- Visit of Argentine defence minister to Chile (4/91).	
	Armed Forces	- Argentine Armed Forces delegation visits Chile for Alpatcaol tragedy acts (7-91)	
	Air Forces	- FACH delegation visits C�rcoba (8/91).	
	Armies	- Official Argentine Army visits Punta Arenas (9/91).	
	Government	- Argentine delegation visit for Chilean independence (9/91)	
1992	Navies	- Bilateral naval dialogue (Ushuaia 5/92).	
		- Annual meeting of navies (Valparaíso 11/92)	
	Commanders in Chief	- Meeting of air force commanders in chief (Lienzoa 6/92).	
	Government	- Argentine participation in FIDAE '92 (3/92).	
	Armed Forces	- Visit of Defence chief of staff to Chile (9/92).	
	Government	- Visit of Argentine delegation to Chilean independence acts (9/92).	
	Commanders in Chief	- Visit of Chilean Army commander in chief to Argentina (9/92).	
1993	Navies	- Joint rescue exercise (Beagle Channel 7/93).	
	Armed Forces	- Putting into effect of exchange program for 100 Argentine Armed Forces officers with ANEPE (10/93).	
		Armed Forces	- Top Armed Forces command of Argentina, Brazil and Chile unity criteria for American armies conference (1/93).
		Armed Forces	- Argentine delegation visit for acts of Chacabuco (2/93).
		Defence Ministries	- Official Argentine visit to southern zone of Chile (6/93).
		- Military delegation visit headed by Chilean defence minister for Argentine independence acts (07/93).	
1994	Armed Forces	- Working meeting for chiefs of staff, Santiago (10/94)	
	Naval Fleets	- Visit of general navy chief of staff to Chile (8/94)	
	Air Force	- Argentine Air Force delegation visits Punta Arenas (9/94).	
	Armed Forces	- ANEPE students visit Argentina (10/94).	
	Armed Forces	- Visit of Chilean Defence chief of staff to Argentina (10/94).	

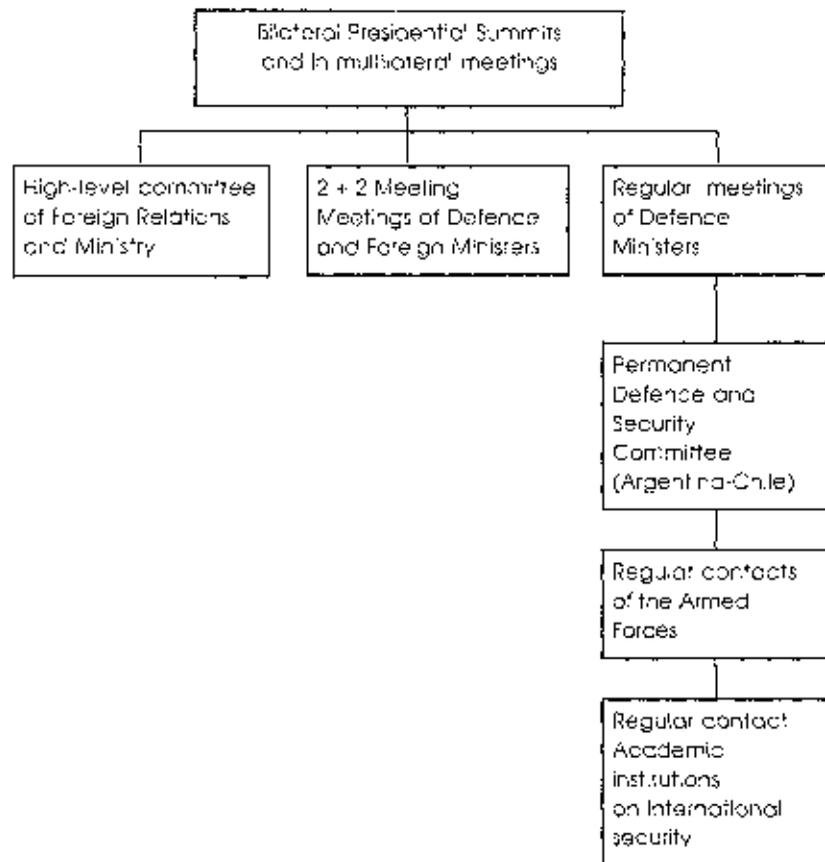
Year	Actors	Actions
1995	Commanders in Chief Armed Forces	- Fulfillment of exchange of visits between naval chiefs - They will notify on the holding of military manoeuvres in the framework of the memorandum of understanding.
	Air Forces	- Meeting between Air force chiefs of staff in the framework of the third round of bilateral talks to increase mutual confidence-building measures
	Commanders in Chief	- They announce creation of a bilateral commission between the armies.
1995	Air Forces	- Military pilots sign up for joint training program together with FACH specialists
	FACH	- Meeting of the 36th Conference of Air Force commanders in chief (Conjetomier).
	Defence Ministers	- Meeting of defence ministers to analyse the themes to be discussed in the South American ministerial summit.
	Defence Ministers	- I Conference of defence ministers held in Bariloche, Argentina.
	Defence Ministers	- Argentine defence minister visits Chile in the framework of the rapprochement process between the two nations
1997	Gendar./Carabineers	- Homage by Argentine Gendarmes to carabineer killed in Loguñ del Desierto
	Defence Ministers	- Communiqué by ministers stressing the good level of bilateral relations.
	Defence Ministers	- Argentine defence minister inaugurates inter-consultation meeting of the Armed Forces of both countries.
	Defen. & Foreign Mins.	- Meeting of the Permanent Chilean-Argentine Security Comm. Hoc. Political strategic bilateral ministerial dialogue.
	Armed Forces	- Meeting of chiefs of staff. Progress in joint manoeuvres
1998	Defence Ministers	- Meeting in Santiago on the occasion of FIDAE 1998.
	Armed Forces	- Second inter-consultation meeting between the Argentine and Chilean Armed Forces (Chiefs of Staff)
	Defen. & Foreign Mins	- I Joint Meeting of foreign and defence ministers, Caspita de Mayo, Buenos Aires.
	Armed Forces	- Meeting of Academies of Political and Strategic Studies and National School of Defence.
	Defen. & Foreign Mins.	- V Meeting of the Permanent Chilean-Argentine Security Committee
	Defen. & Foreign Mins.	- VI Meeting of the Permanent Chilean-Argentine Security Committee.
1999	Presidents	- Embrace of Magellan Strait (15 February)
	Armed Forces	- Co-operation activities for holding of exercises - Exchange of personnel - Naval constructions.
	Defence Ministry	- Presentation of Argentine Defence Book.
	Defen. & Foreign Mins.	- Third 2 + 2 Meeting.

Building a Strategic Alliance  
The case of Chile and Argentina

Year	Actors	Actions
	Armed Forces Armed Forces	- Activities of joint construction of warships - Argentine destroyer Hércules in for repairs in Chile.
2000	Armed Forces Armed Forces Armed Forces Air Forces	- Copofas 2000 exercise - Combined exercise in Atlantic - Exercise in Beagle Channel - Andes 2000 exercise.
2021	Presidential meetings	- Definition of Strategic Alliance.

Source: National Defence databank. Documentat on Centre. FLACSO-Chile

Chile-Argentina: Bilateral institutionalisation in international security



### *Future projection*

When evaluating Argentine-Chilean relations in the 1990s, an evident conclusion emerges: Chile and Argentina have become an example and a successful experience of co-operation on issues of security and defence.

This experience has been based on the development of international systems of a functional nature that have established a hierarchy of institutional entities to orient actions and decisions on matters that regulate each of the systems.

The importance of the presidential entity and annual summits of the heads of state stand out in this hierarchical institutional framework. In addition, these summits occur annually in the framework of other multilateral meetings. Following on the hierarchical scale is the High Level Committee linked to the Ministries of Foreign Relations, the function of which is to envision and fulfil the presidential instructions and generate initiatives in the most diverse fields. In the defence sphere, the 2 + 2 meeting, in other words that of the defence and foreign ministers, is what orients the decisions on international security and defence issues. COMPERSEG is found on an operational political plane and in turn instructs and generates guides for developing the activities that the Defence Chiefs of Staff and the different branches and other military entities implement. It also co-ordinates and generates initiatives aimed at a better knowledge of the reality of regional and worldwide international security through academic and other activities.

In a more general visualisation, it is also necessary to stress the role that the border committees fulfil at a local level. They target their actions on specific demands in the different regions and provinces of the two countries.<sup>37</sup>

In the 1990s some misunderstandings occurred, the main one of which had to do with the decision by the United States to grant Argentina the quality of "extra-NATO ally."<sup>38</sup> This difficulty was produced partly by the kind of incentives the superpower generated and partly by the failure to effectively use the bilateral institutional mechanisms to clarify the scope and perceptions generated by this U.S. decision. A similar situation has to do with the modernisation of the armed forces and the change of weapons systems of the Southern Cone countries. Although the theme has appeared and been analysed in the bilateral institutional contexts, the involvement of third actors and the definition of their policies, not always clear or transparent, affect broader policy co-ordination through agreeing to modernisation forms that maintain

the equilibrium and operativeness of the armed forces. The degree of operativeness that must be reached is directly related to changes in the international system and their effects on the missions of the armed institutions in the global arena.

A series of areas exist in which it is possible to design specific policies to improve the levels of confidence, co-operation and agreed-upon action. Among them, we detect the following:

- 1) It is necessary to make the contents of the bilateral strategic alliance denser, which means generating operational contents within the presidential mandate.
- 2) The space for progress in the shared conceptualisation of international security is quite sizeable. This could be expressed in the debate about the concept of security in the OAS framework, and both countries could work together on the contents of the sub-regional and hemispheric definition.
- 3) Systematisation of the mutual confidence-building measures is a pending task. The way in which both countries have reported to the Inter-American Defence Board illustrates activities reported by one country and not by the other. Nor is there clarity regarding the names of the activities executed. Similarly, it is useful to systematise the experiences and lessons learned regarding participation in peacekeeping operations or the MOMEP experience.
- 4) After having attained significant success in the first-generation mutual confidence-building measures based on the accords reached, for example the Co-operation Agreement for the Construction of Ships, tougher confidence-building measures can be designed and managed that increase transparency and confidence and develop opportunities for joint action in the international system.
- 5) Jointly regionalise some mutual confidence-building measures. That is to say, concerted action by both countries strengthens decisions in the field of security and defence in MERCOSUR and can be projected to the whole of the region.
- 6) Designing and executing joint actions in the international systems remains a pending task. In this regard, initiatives such as bilateral peacekeeping operations or the establishment of single representations in multilateral security bodies can be explored, as can the establishment of common positions in

various forums. This action, which should be co-ordinated with the MERCOSUR countries, strengthens the advocacy capacity in the regional and global system.

#### By way of synthesis

The establishment of this bilateral order, which arose from increasingly more formalised and institutionalised agreements, has made possible repeated and ongoing co-operation while the establishment of an increasingly important reciprocity link and formal frameworks of these bilateral and functional international systems have made greater interdependence possible.<sup>39</sup> It can be stated today that the two countries have a complex relationship of interdependence<sup>40</sup> that extends beyond the bilateral situation to the MERCOSUR countries and, more generally, to the whole of the region.

The establishment of these international systems, in the sense that S. Krasner<sup>41</sup> grants them, reaffirms the establishment of principles, norms, rules and decision-making procedures that facilitate reciprocity in various spheres of interest. In other words, the sense of reciprocity established implies that short-term interests will be sacrificed in the perspective of satisfying one's own interests in the future. The institutional formalisation optimises the results and makes possible a perspective of mutual benefit. All this means a greater flow of reciprocal information and more transparency, which reduce transaction costs and create new opportunities for co-operation.

As we pointed out in the work, various elements have significantly influenced the process of building this new pattern of relations characterised as a strategic alliance. Three of them require special mention: (1) the weight of the *de facto* international system that regulates the major guidelines in the linkages of the Western countries, among which we find Argentina and Chile. (2) The important and in fact decisive role of Track II diplomacy, particularly the activities developed by the academic world through institutions such as FLACSO. (3) The political will in both countries, expressed as policies of state. The whole set of elements has produced a positive result that is expressed in the end of differences based on border delimitations, progress in physical integration and, most definitively, growing bi-national and sub-regional interdependence.

In synthesis, the basic objective, which is to establish an order and a greater degree of stability in reciprocal relations, has made substan-

tive progress. The recognition of deficient areas and spaces in which interaction needs to be improved reaffirms the opportunities for association and increased co-operation. Argentina and Chile constitute a successful example of co-operation in defence and international security matters in the Americas and in the world.

## NOTES

1. Document prepared for the International Seminar "Boundary Disputes in Latin America, February 26, 2001, organized by Inter-American Dialogue, Washington, D. C.
2. Heraldó Muñoz. *Política internacional de los nuevos tiempos*, Editorial Los Andes, Santiago, 1996.
3. Stephen D. Krasner. *International Regimes*, Cornell Papers books, 6<sup>o</sup> Ed. 1991.
4. Joaquín Fernández, Alvaro Góngora et. al. *Nueva mirada a la distancia*, Editorial VER, 1996
5. Marriqué Zago (Director Editorial). *Chile y Argentina, la Cordillera que nos une*, Marriqué Zago ediciones, Srl. Buenos Aires, 1977.
6. Ricardo Lagos. *Speech to the Argentine Congress*, Buenos Aires, 19 May 2000.
7. Gobierno de Chile. "Declaración conjunta de los Presidentes de la República de Chile y de la República de Argentina", Santiago, 8 August 1997, Number 49. Photocopy of original document, 14 pages.
8. Declaración Política del MERCOSUR, *Bolivia y Chile, como Zona de Paz*, signed in Ushuaia, Republic of Argentina, 24 July 1998.
9. Heraldó Muñoz. *Política Internacional de los nuevos tiempos*, Ed. Los Andes, Santiago, 1996.
10. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr. "Globalization: What's Now? What's Not? (And So What?)" in *Foreign Policy*, Spring, 2000.
11. Bruno Passerelli. *El delirio armado*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1998.

12. Santiago Banadures. *Recuerdos de la Mediación Pontificia*, Ed. Universitaria, Santiago, 1999.
13. Juan Archibaldo Larús. *De Chapultepec al Beagle. La política exterior Argentina: 1945-1980*, EMBCE, Buenos Aires, 1984. He cites a meeting with Bob Pastor, adviser to President Carter, who mentioned the scant US space in this dispute.
14. Edgardo Riveros. "Los medios de solución pacífica de controversias en el Tratado de Paz y Amistad" in Rodrigo Díaz Albónico. *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*, Editorial Universitaria, Santiago 1988, pp. 73-79.
15. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *La política nacional del Presidente Aylwin (1990-1994)*, Santiago, Chile, 1994.
16. *La Tercera*. Santiago de Chile, 11 March 1999, p. 4.
17. FLACSO-Chile. Round Table Report on "El rol del Congreso en materias de defensa, seguridad y relaciones internacionales en el MERCOSUR y Chile", Buenos Aires, undated.
18. Jorge I. Domínguez. *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1998.
19. See *Convergencia Yvasandina*, the magazine of the Embassy of Chile in Argentina, Buenos Aires, November 1999, No. 11. This issue was dedicated to energy integration.
20. [www.minrel.cl/prensa/comunicados/2001/1807-01](http://www.minrel.cl/prensa/comunicados/2001/1807-01)
21. MIDEPLAN and CEEA. *Corredores bioceánicos en el contexto de un país puerto*, published by MIDEPLAN, Santiago 1997.
22. Ministerio de Defensa. *Libro de la Defensa Nacional*, Santiago de Chile, 1998. *Libro Blanco de la Defensa Argentino*. Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 1999.
23. Kristina Mani Clark. "Concepciones de la defensa nacional en Argentina y Chile: Una comparación de los libros de la defensa" in *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Year 15, no. 2, April-June 2000, Santiago, Chile.
24. Claudio Barbosa de Figueredo. "MOMEP: ¡Una misión cumplida!" in *Military Review*, Sept.-Oct. 1999, Washington D.C., pp. 76-80

25. Francisco Rojas Aravena. *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, FLACSO/Wilson Center/P&SA, Santiago, 1996. Francisco Rojas Aravena. *Medidas de confianza mutua: verificación*, FLACSO/Wilson Center/P&SA/FOCAL, Santiago, 1996.
26. Michael Krepon (ed.). *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*, The Henry Stimson Center, Washington, D. C., 1995.
27. A similar classification was made by M. Krepon. *The CBM Tool Box*, Conference "CBMs are Ideal Tools for the 1990s", Santiago, Chile, 1995.
28. Una sistematización de las acciones acordadas en las Américas/OEA. See U.S. ACDA, *Confidence-and Security-Building Measures in the Americas: A Reference Book of Hemispheric Documents*, Washington, D. C., 1996.
29. Claudio Fuentes. *Chile y Argentina. El proceso de construir confianza*, Nueva Serie, FLACSO-Chile, Santiago, 1996.
30. Diario *La Nación*, 11 June 1998, Buenos Aires, p. 10.
31. *El Mercurio*, 15 May 1999, Santiago, Chile. p. C-3.
32. *El Mercurio*, 19 February 2001, Santiago, Chile. pp. A-1 and A-10.
33. *El Mercurio*, 16 February 2001, Santiago, Chile. pp. A-1 and A-12.
34. Gobierno de Chile. *Declaración Presidencial Chile-Argentina*, Santiago, 27 April 1996. Photocopy of the original published by the heads of state.
35. Press release from the first meeting of the Permanent Chilean-Argentine Committee on security issues. Buenos Aires, 7 May 1996.
36. International seminar, "La agenda de la IV Reunión: Ministerial de Defensa de Manaus: convergencias y posicionamientos de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile", Santiago, 28-29 August 2000. Seminar organised by FLACSO-Chile.
37. CELARE. *Relaciones entre las sociedades civiles de Chile y Argentina*, CELARE and Konrad Adenauer Foundation, Santiago, 1995.
38. Federico Luis Lucznaga. "Argentina, a New U.S. Non-Nato Ally" in *Naval War College Review*, Spring 2000, Vol. LIII, no. 2. Jorge Vera.

- "Argentina: ¿Aliado Principal No Miembro de la OTAN de los Estados Unidos?" in *Política y Estrategia*, no. 79, Sept.-Dec. 1999, pp. 45-73
39. R. Keohane. *Después de la hegemonía, cooperación y discordia en la política económica mundial*, GEL, Buenos Aires, 1988.
40. R. Keohane and Joseph S. Nye Jr. *Poder e interdependencia. La Política Mundial en Transición*, GEL, Buenos Aires, 1988.
41. Stephen D. Krasner. *International Regimen*. Cornell University Press, 1983. Ithaca, 6th. Edition, 1991 (First edition, 1983)





# Boundary Disputes in Central America: Past Trends and Present Developments<sup>1</sup>

Manuel Orozco

## INTRODUCTION

A key issue in the formation of the nation-state is the establishment of territorial boundaries and the manner in which disagreement or conflicts regarding those arrangements are resolved. Central America exhibits a series of disputes, ranging from contested demarcation lines to territorial occupation that have been dealt with in ways ranging from treaty negotiations to violent confrontation. Historically, the majority of the disputes were resolved through some form of arbitration or bilateral negotiation. Today, however, most boundary conflicts in the region are a continuation of incomplete arrangements or unresolved disputes which coincide with the attempt of some parties to revive old conflicts in pursuit of their own political. Although these conflicts are generally non-violent, their impact on regional stability is salient as the protracted nature of these disputes maintains strained relations between countries and fosters little confidence among the parties. Because multilateral involvement has generally occurred when military confrontation (or its likely potential) is present, these disputes bring into atten-

tion the need to set in motion multilateral preventive mechanisms as such as early warning systems.

This paper consists of four parts. First, it provides a general typology of boundary conflicts as described by the literature on territorial disputes. The second part offers a general overview of boundary disputes in Central America based on the different types of conflicts that have affected the region. As will be observed, most disputes have been linked to demarcation issues, yet in those confrontations in which conflict has escalated, the confrontation has been about a significant portion of territory. The third part will describe and review the major trends behind current conflicts taking place in the region and the factors causing them, particularly with regard to their connection to previously existing disputes. Finally, the presentation ends by proposing the creation of a Regional Board on Conflict Resolution.

### 1. HISTORICAL CENTRAL AMERICAN DISPUTES

According to Mercado Jamín there are three kinds of interstate conflicts in Latin America: territorial (boundary related), political, and anti-hegemonic.<sup>3</sup> These territorial conflicts continue to have international and Latin American significance. For example, Pfetsch and Rohloff's study on international conflicts shows that interstate boundary disputes represent one third of all kinds of conflicts (international and domestic). It also shows that they tend to be more protracted and latent than any other type of dispute.<sup>3</sup> Table 1 and 2 demonstrate these patterns.

Table 1: Types of International and National Disputes

Types	Number	Percentage
Ethnic, Religious, or regional autonomy	93	13.44
Ideology or system conflict	112	16.18
International power	35	5.06
National independence or decolonization	74	10.69
National power	116	16.76
Other	34	4.91
Resources	11	1.59
Territory, borders or water	217	31.36
Grand Total	693	100.00

Source: Frank R. Pfetsch and Christoph Rohloff, *National and International Conflicts, 1945-1995. New Empirical and Theoretical Approaches*, London:

Routledge 2000; results obtained from authors database, Kosimo.

Table 2: Type of Conflict and Duration of Disputes in Years (percentage)

Type of Conflict and Length	0	1 to 5	6 to 10	Over 10	
Ethnic, Religious, or regional autonomy	11.83	36.56	33.11	21.51	100
Ideology or system conflict	22.32	41.07	17.86	18.75	100
International power	34.29	34.29	20.00	11.43	100
National independence	17.57	35.14	18.92	28.38	100
National power	30.17	44.93	18.97	6.03	100
Other	55.88	29.41	14.71	0.00	100
Resources	18.18	36.36	27.27	18.18	100
Territory, borders or water	17.97	38.71	16.59	26.73	100
Grand Total	22.66	38.67	19.48	19.19	100

Source: Frank R. Pfetsch and Christoph Rohloff. *Op. cit.*

Sharma identifies two kinds of disputes which relate to the organic nature of the boundary: claims to the establishment of boundaries, that is to issues dealing with border allocation, position, delimitation, demarcation, and administration; and claims dealing with the protection of established boundaries.<sup>4</sup> But despite of the existence of some form of classification,<sup>5</sup> disputes often display characteristics pertaining to more than one conflict type. Most disputes dealing with boundary protection, for example, question their establishment or unfinished lines. In Central America, boundary disputes have usually involved a combination of problems over a boundary's position or their administrative function.

The root causes of Central American disputes are connected to colonial administration. One of the major legacies of colonial Central America was the territorial divisions set by the "Ordenanzas de Intendencias" of 1785, the final Colonial rules of administrative division.<sup>6</sup> Such divisions were not completely defined or demarcated; thus, clear separations between one nation-state and the other were not easily discerned. Moreover, there existed various administrative divisions with different demarcations. After independence from Spain in 1821, each

country sought to define its territorial sovereignty based on the doctrine of *uti possidetis*, a legal principle that establishes that a state emerging from decolonization inherits the colonial administrative borders that it maintained at the time of independence.<sup>7</sup> Specifically, given *uti possidetis* and unclear demarcations, boundary disputes arose after the short-lived period of federalism in the region that ended in 1838.

Most of the controversies are connected to the time of the period of nation-state formation when the new Republics sought to establish their boundaries as an assertion of their sovereignty. Boundary disputes and negotiations took place from that point on. Table 3 displays the major boundary conflicts that have affected Central American countries since Independence. These conflicts pertain to both the establishment of boundaries and to their protection.

Table 3: Boundary Disputes within Central America

Parties in Dispute	Year Dispute Started	Year Dispute Escalated	Status
Guatemala-Honduras	1843	1928*	Solved in 1933
Honduras-El Salvador II	1854	1999	In dispute
Costa Rica-Panama	1879	1921*	Solved in 1941
Nicaragua-Honduras	1912	1957*	Solved in 1963
Guatemala-Belize	1946	1963	In dispute
Honduras-El Salvador I	1910s	1969*	In resolution
El Salvador-Nicaragua	1913	1917, 1984	Fonseca Gulf dispute
Costa Rica-Nicaragua	1981	1982	Solved that same year
Honduras-Nicaragua I	1981	1984, 2000	In dispute (Fonseca G.)
Honduras-Nicaragua II	1986	1999	In dispute (Caribbean)
Honduras-Guatemala	1986	1999	Unclear
Costa Rica-Nicaragua	1997	1998	In dispute

\* Dispute involved interstate violence.

### Guatemala-Honduras

The boundary dispute between Guatemala and Honduras dates back to an 1843 Treaty which recognized their boundaries as "those laid down for the Diocese of each in the Royal Ordinance of Intendances of 1786, and [that] in order to fix the dividing line in a manner that cannot be doubted, the two states will appoint their commissioners..."<sup>8</sup> However, the two countries did not continue much work beyond the starting point (the line near Cerro Brujo) because of uncertainties about the Ordinance in matters of division. Decades later, in 1914, a second treaty tried to address the dispute but to no avail. The dispute intensified ten years later, after Guatemala ceded 64 miles of unoccupied land (from El Rico Bridge to the Caribbean Sea) to the United Fruit Company.<sup>9</sup> The concession conflicted with Cuyamel Fruit Company's land east of the Motagua River in Honduras. As a result of this conflict, in 1928, Honduras mobilized troops and occupied the city of Chachagualilla, prompting Guatemala to send soldiers to the area to stop the incursion.<sup>10</sup> The dispute amounted to two governments supporting the land claims of two transnational banana companies.<sup>11</sup>

Guatemala's claims to the disputed area were based on a U.S. arbitrated agreement made between 1918 and 1919, that acknowledged the status quo as set forth by the cedula of Phillip II in 1563. Honduras, on the other hand, applied *uti possidetis juris* of 1910, which established Honduran sovereignty of an area extending west of the Motagua River.<sup>12</sup> Final settlement of the dispute was reached after the U.S. invited the two parties to reach an accord. The International Central American Tribunal was selected to arbitrate the discussion, and on January 23, 1933 the Court handed down its final award.<sup>13</sup>

### El Salvador-Honduras

The boundary between these two countries underwent negotiation in 1869 when Commissioners from both countries met to settle the frontier of some bordering cities: Simulaton, Jocoara, and Comoloncagua in Honduras, and Arambala, Perquin, and Torola in El Salvador. From that point a series of meetings was held to continue demarcating boundaries, agreeing to the borders affecting the Northeast and Southwest sections of each country in 1888, and setting a Mixed Boundary Commission in 1895 to review points not yet demarcated. However, the demarcation process was never completed and tensions increased between the two countries over certain lines.

Flores Pinel that between 1861 and 1969, fifteen unsuccessful boundary negotiations were held.<sup>14</sup> In July 14, 1969, the two countries went to war after 2,500 Salvadoran soldiers invaded Honduras and Honduras retaliated the forces. Although the conflict originally dealt with demarcation problems and cross-border flows of Salvadorans into Honduras and subsequent claims of abuses, the conflict represented the highest level of tensions between the two countries over demographic changes, trade relations, and political reforms.<sup>15</sup> After four days of battle, the Organization of American States (OAS)<sup>16</sup> mediated the dispute and pressured El Salvador to accept a four point plan the organization drafted. The OAS called for an immediate cease-fire, the withdrawal of troops within 72 hours, assurances of human rights protections from both sides, and the establishment of military observers to verify compliance.<sup>17</sup>

A demilitarized zone was created and, in 1980, the two countries signed a Treaty of Peace, which would demarcate areas in dispute. According to the treaty, if the Commission could not reach an agreement over delimitation of the boundary by the 1985 expiration date, the countries would go to the International Court of Justice (ICJ). Eventually, the two countries did go to the ICJ and in 1999 the Court presented part of its decision that the countries had not finalized their delimitation. During that period, border tensions and threats of military mobilization continued between the two countries.<sup>18</sup>

#### *Honduras-Nicaragua*

The border between Honduras and Nicaragua exhibits similar problems to the previous two disputes. Demarcation negotiations were started in the early nineteenth century, with the countries settling parts of the border under the Bonilla-Gómez Treaty of 1894. That treaty also established that remaining disagreements would be solved through arbitration. Although an arbiter was named and gave a decision in 1906, Nicaragua rejected the decision in 1912. Nicaragua argued that though the Treaty called for three arbitrators, only one, the King of Spain, had been named, thus nullifying the validity of the award.<sup>19</sup>

Nicaragua continued occupying the area under dispute, the north bank of the Coco River, until Honduras sought to reclaim it after creating a new department, Gracias a Dios, in that area. After military clashes between the two governments in 1957, Honduras invoked the Rio Pact in May and placed military forces on the Honduran side of the river, claiming that Nicaragua had invaded its territory.<sup>20</sup> As a result,

the Peace Committee, an OAS investigative commission, persuaded the parties to declare a cease-fire and submit the issue to the International Court of Justice.<sup>21</sup> The ICJ decision upheld the 1906 award and ruled that Nicaragua should comply, which it finally did in 1962.<sup>22</sup>

## 2. CURRENT DISPUTES IN CENTRAL AMERICA<sup>23</sup>

Not all disputes have been solved; many continue and new ones have emerged. These disputes are reactivated at times when there is a political opportunity to do so (Honduras-Nicaragua). This continuity has made the conflicts protracted. Current or ongoing boundary disputes are explained by an array of issues generally connected to unmarked boundaries, cross border movements, political opportunism, or incomplete agreements which lead to changes to the position of a boundary.

Four border disputes are currently active in the region: between Guatemala and Belize; Honduras and Nicaragua; Nicaragua and Costa Rica; and Honduras, Nicaragua and El Salvador in Fonseca Gulf. There is also a possible fifth dispute between Honduras and Guatemala emanating from the ratification of the López-Ramírez Treaty. The common thread prevailing in present day boundary conflicts in Central America is their legacy of unresolved treaties. Moreover, except for the territorial dispute between Belize and Guatemala, present day conflicts in Central America are connected to natural resource stocks as well as to continued positional controversies. These disputes are generally protracted and exhibit low levels of conflict. Specifically, the current conflict between Honduras and Nicaragua and possibly Guatemala over the limits of Honduras' maritime boundary is directly linked to fishing resources in the Caribbean and alleged oil deposits. Honduras had already initiated contracts with oil companies to drill the area now in dispute.<sup>24</sup> This conflict has also influenced Costa Rica to negotiate maritime boundaries with Caribbean countries and Colombia, thus increasing the potential for conflict.

### *Guatemala-Belize*

The dispute between Guatemala and Belize is one of the longest standing conflicts in the region and is connected to treaty interpretations regarding a settlement between Guatemala and Great Britain. In 1859 the two countries set boundary lines in the Limits Convention and sponsored a treaty settling the boundaries between Guatemala and what is

now Belize.<sup>25</sup> The border was established, "beginning at the mouth of the River Sarstoon in the Bay of Honduras, and proceeding up the mid-channel thereof to Gracias a Dios Falls, then turning to the right and continuing by a line drawn directly from Gracias a Dios Falls to Carbutt's Falls on the River Belize, and from Carbutt's Falls due north until it strikes the Mexican frontier."<sup>26</sup> This extended the British territory beyond the boundaries established in the Treaty of London of 1786. This 1786 Treaty gave the British logging rights from the Hondo River in the North, the Captaincy General of Guatemala in the East and the Belize River in the South.

Contained in the 1859 Treaty was Article 7, which aimed to improve trade relations between the two countries by the building cart roads and rivers between the Atlantic Coast and Guatemala City. A survey done by British engineers, however, concluded that the estimated costs of building the road outweighed the benefits and the road was never built. In 1863, the British sought to supplement Article 7 by offering to pay Guatemala 50,000 pounds to take charge of building the road. However, because Guatemala delayed ratification for a year, the British government withdrew its offer, claiming that Guatemala failed to ratify in the duly stipulated time period. Thus, the status quo of the 1859 Treaty remained.<sup>27</sup>

Despite the British reaction, Guatemala stressed that as long as Article 7 of the Treaty remained unfulfilled, Article 1 would not apply. In fact, by 1945 Guatemala had included in its Constitution an article that declared Belize part of Guatemala. Years later, in 1965, there was an attempt to settle the dispute under the mediation of Bethuel Webster, a United States government envoy. Webster's proposal urged Belize to become a department of Guatemala. However, Belize, and eventually Great Britain, ruled the draft treaty unacceptable.<sup>28</sup> After Belize's independence from Great Britain, Guatemala continued to challenge the boundary treaty and now the new state.

Guatemala's 1985 Constitution included an article that granted the president of the Republic powers to resolve the territorial dispute. During the latter part of the 1980s, a series of meetings took place in Miami, Florida, in an effort to definitely resolve the situation in a political, economic and security framework. A Joint Commission prepared a comprehensive draft treaty. In addition, parallel agreements were presented in to strengthen the economies and relationships between the two countries.<sup>29</sup> Progress continued in 1991 when then Guatemalan

President Jorge Serrano recognized Belize's independence. However, Ramiro de León Carpio, the following president, withdrew the recognition when he issued an official Note of Reserve to the United Nations making it known that Guatemala maintained its territorial dispute with Belize. President Alvaro Arzú recognized Belize's independence, but presented a document to Belizean Prime Minister Said Musa in October, 1999 which maintains Guatemala's position that non-fulfillment of Article 7 removes Guatemala from being bound by Article 1, which established the current border. Thus, Guatemala demanded that the border lines between the two countries revert back to the lines established by the 1786 Anglo-Spanish Treaty of London which set the borders of the British settlement at the Hondo and Sibon rivers to the north and south respectively.<sup>30</sup>

In March 2000, the two governments presented the issue to the Organization of American States. In September, the two countries agreed to install a Panel of Facilitators with the help of the OAS to aid in the negotiations.<sup>31</sup> In November, the governments signed an agreement establishing a "peace and development zone" in an attempt to ease the problem of Guatemalan landless families encroaching on Belizean virgin land. The agreement is valid until August 31, 2001. Despite the agreement, conflicts continue between the two countries.<sup>32</sup>

#### *Nicaragua-Honduras*

Relations between Nicaragua and Honduras have a history of border instability and activity. The dynamic between the two countries varies and has several different contributing factors. Since the 1990s, land and maritime borders have gained a new significance in relations between Honduras and Nicaragua. Issues such as regional migration, internal discord, and territorial treaties have brought the border situation into the international spotlight.

Prior to the most recent border dispute concerning the maritime border between Nicaragua and Honduras, the Nicaraguan civil war of the 1980s and early 1990s affected border relations. The presence of rebel anti-sandinista forces operating in Honduran territory created a climate of tension between the two countries. In addition, the Nicaraguan civil war caused a large influx of refugees across the border into Honduras. Such activity forced the governments of both countries to re-examine territorial boundaries and claims to sovereignty, as a means of national security.

To date the most significant conflict between the two countries is the maritime border dispute. The turning point in this dispute was the Honduran decision in December 1999 to ratify a maritime boundary treaty of 1986 with Colombia (López-Ramírez Treaty) that recognized Colombian rights in the Caribbean and recognized sovereignty of Serranilla, as well as to San Andrés, Providencia, and Santa Catalina islands.<sup>35</sup> This agreement has direct implications for Nicaragua's territory and its areas in dispute with Colombia<sup>34</sup>.

The treaty gives Honduras ownership of all maritime territory up to the 15<sup>th</sup> parallel, granting the rest of the area to Colombia. Nicaragua, however, claims that it has sovereign territory rights up to the 17<sup>th</sup> parallel,<sup>35</sup> and that the treaty grants 130,000 km<sup>2</sup> of Nicaraguan resource rich maritime territory to Colombia.<sup>36</sup> As a result, the Nicaraguan government announced in December 1999 that if the treaty was ratified, it would suspend all economic relations with Honduras.<sup>37</sup> The Honduran government replied with a press release stating that as a "friendly neighbor", Nicaragua should be pleased Honduras was normalizing border relations.

International organizations such as the United Nations and the European Union asked both countries to resolve the conflict through negotiation and mediation. As a result, Nicaragua took its case to the ICJ on 8 December 1999, with a motion to suspend the fishing and navigation rights of Honduras and Colombia.<sup>38</sup> Adding to tensions between the two countries, Nicaraguan President Arnoldo Alemán demanded a bilateral agreement that annuls the border agreement between Honduras and Colombia and raised taxes on Honduran exports by 35 per cent.<sup>39</sup> Shortly thereafter, the Nicaraguan government stated it had the capacity to mobilize troops to the border, but later backed down, acknowledging that Honduras had not provoked it militarily. Honduras replied with a statement to the press asserting that the Honduran Navy would protect its fisherman if need be.

As a result of the escalation, a third party was called upon to mediate. Luigi Einaudi, a representative of the OAS, met with representatives from Honduran and Nicaraguan governments on four occasions in order to address military tension along the maritime border. The talks resulted in a bi-lateral agreement on a demilitarized zone between the two countries. Additionally, the governments agreed to patrol the border together in order to avoid confrontation. The agreements were instituted in February 2000.<sup>40</sup>

However, in spite of the joint border patrol agreement, territorial disputes still exist. Nicaragua's case against Honduras began on 5 February 2000 at The Hague. However, the dispute had spill over effects in the Fonseca Gulf, in the Pacific coast, where a history of clashes has existed. In late February Honduras fired upon Nicaraguan patrol boats, asserting that it was provoked. Nicaragua maintains that the attack took place in Nicaraguan territory, 1,000 meters from the Nicaraguan port of Potost.<sup>41</sup> Additionally, Nicaragua had to dispel a rumor in late January 2000 that it had ordered its military to be on maximum alert. Although untrue, the rumor was thought to be a response to the mobilization of Honduran troops along its border with Nicaragua shortly after ratifying the treaty with Colombia.<sup>42</sup>

The border issue remains unresolved, although representatives from both governments have met to exchange information on border issues such as drug, arms, and vehicle trafficking, illegal immigration, and armed gangs along the border. More recently, the tensions between Honduras and Nicaragua have intensified over claims or allegations from Nicaragua of a potential arms race initiated by Honduras and a violation of the Einaudi brokered agreements signed between the two countries.<sup>43</sup> As a result, the Presidents of El Salvador, Honduras, and Nicaragua met in March 2001 in Pochomil, Nicaragua to exchange information on the inventory of their weapons.<sup>44</sup> Ambassador Einaudi sought to further promote dialogue and cooperation to build mutual confidence rather than insecurity.<sup>45</sup>

Although the dispute is one of sovereign control, there is also a resource development factor present. It is believed that the area is rich in fishing resources and potentially contains natural gas and oil, and the Honduran government had approved exploration of the area in dispute.<sup>46</sup>

#### *Nicaragua-Costa Rica*

Nicaragua and Costa Rica also have a history of border activity and border tension.<sup>47</sup> More recently, the two countries have encountered problems of illegal immigration, criminal activity, and natural resource use. These regional activities have led to non-negligible inter-state border conflict. Currently, Nicaragua and Costa Rica are involved in a conflict concerning navigation rights and military presence on the San Juan River, the natural border between northern Costa Rica and southern Nicaragua. Nicaragua asserts that according to the Cañas-Jerez Treaty of 1858,

they have complete sovereignty over the river, and therefore have the right to refuse international presence along the border. Costa Rica claims that it has historically been granted navigation rights by previous administrations.

International regional issues such as migration may have spurred tension between the two countries. Nicaraguan migration to Costa Rica has been steady for at least the past fifteen years due to economic and political developments that intensified the cross-border flow in the 1990s and has generated tension over the crossings and treatment of Nicaraguan migrants. News reports from as early as 1993 illustrate border activities. In November 1993, Costa Rican officials detained Nicaraguan citizens traveling to San José. Nicaragua retaliated with the statement that it intended to detain Costa Rican nationals without passports. Nicaragua later stated its intention to clarify the sovereignty of its borders, including the San Juan River.<sup>48</sup>

Migration is not the only issue that concerns Costa Rica. Security issues related to the activity of criminal bands and gun smuggling are also triggering factors in border tensions. In July of 1994, Costa Rican police seized weapons that were being smuggled across the border for the uprising in Chiapas, Mexico. Additionally, land mines placed during the Nicaraguan civil war in the 1980s threaten the safety of civilians along the border. These security issues, in addition to arms trafficking and armed bands along the river, have compelled Costa Rica to patrol the river with armed civil guards. However, Nicaragua views the presence of Costa Rican armed guards as a violation of their sovereignty and has responded by arresting Costa Rican border police and seizing their vessels.<sup>49</sup>

Police action has also spread from military issues to military versus civilian issues. In 1997, the Nicaraguan military confiscated at least twelve Costa Rican vessels and detained close to twenty-two fishermen. Costa Rica responded with an official diplomatic note of protest that demanded the return of the boats and the release of the fishermen.<sup>50</sup>

As a result of border action and border tension, Nicaragua decided to re-assert its presence on the border, and on May 8, 1998, the Nicaraguan government officially revoked the right of Costa Rican civil guards to carry arms on the San Juan River (Costa Rica calls these regulatory weapons or "armas de reglamento"). Later that year on 23 July, Nicaragua stated that Costa Rica only had navigation rights related to economic needs and did not have the right to patrol at all.<sup>51</sup>

In order to address the border conflict, Nicaragua and Costa Rica have had a series of bilateral meetings and negotiations. An agreement was reached several times, only to be annulled the following day. The first agreement, reached in August 1998, stipulated that the Costa Rican civil guard had the right to patrol the river with arms if they informed the Nicaraguan border police prior to the patrol. Nicaragua announced the next day that the agreement had been a "simple news bulletin"<sup>52</sup> and was not complete. Later treaties contained the same type of agreement. After each accord, Nicaragua backtracked and claimed the agreement was unconstitutional and did not have popular support. The latest settlement stated that each time the Costa Rican civil guard patrolled the river, they had to ask permission of, rather than notify the Nicaraguan border authorities.

Both countries, while negotiating an agreement on the situation, applied different measures to assert their strength in the international arena. Nicaragua alluded several times to the fact that they had the capacity to mobilize troops to the border and would defend themselves if threatened.<sup>53</sup> The Nicaraguan military also announced that it would arrest any foreign vessels on the San Juan River. Costa Rica responded to each instance with formal diplomatic protests, and a demand for the Nicaraguan debt of \$475 million in loaned electricity to be repaid.<sup>54</sup>

Costa Rica has set a deadline for resolution of the conflict for the end of 2001, and has expressed that it would take its case to The Hague if Nicaragua does not produce a solution to the conflict. Although the OAS has heard the case, it failed to reach an agreement. Currently, Nicaragua is working on a new law that allows Costa Rican presence on the San Juan River. The law faces important obstacles, including popular Nicaraguan opposition as well as the opposition of the Nicaraguan parliament and Arnaldo Alemán's administration. In late 2000, Costa Rica issued a press release stating that if the latest attempt at conciliation in Nicaragua is unsuccessful, it will search for third party mediation.<sup>55</sup>

#### *Fonseca Gulf controversies*

Another area of recurrent conflict has been the Fonseca Gulf. Because El Salvador, Honduras and Nicaragua share the area, boundary protection has been source of dispute. At various points in time, there have been disputes between two of the three countries over jurisdiction in the Gulf and fishing rights. In September of 1992, The Hague Honduras gave sovereign rights in the Pacific Ocean.<sup>56</sup>

Previously prevailing tensions and the new arrangement over the ownership of this maritime territory has contributed to border clashes with Nicaragua over fishing rights in the Fonseca Gulf. In 1995, news agencies reported maritime arrests of Honduran and Nicaraguan fishermen for violations of territorial fishing rights. Honduran fishermen reportedly armed themselves for protection while fishing in Nicaraguan waters.<sup>37</sup> In 1997, ten Honduran fishermen were arrested by Nicaraguan authorities in an area they believed was in Honduran territory.<sup>38</sup> Honduran authorities have also arrested Nicaraguan fishermen for territorial violations. In May 1997, Nicaraguan and Honduran border patrols clashed over border rights. After a brief bilateral negotiation, both countries agreed to identify the boundary with buoys, and Japan agreed to finance the project.<sup>39</sup> However, the boundary cannot be demarcated until it is agreed upon. Due to such border discrepancies, Honduras announced in 1998 that it would seek to redefine its land and maritime borders.

### 3. PATTERNS AND CHARACTERISTICS OF CURRENT DISPUTES

What explains the various disputes in Central America? Are there patterns describing these disagreements? The division presented earlier between current and past disputes is connected to some distinctive characteristics. Moreover, the lessons connected to already resolved disputes may shed some light about on prospects for present day conflict resolution. One important question to ask is why current disputes emerge during the period of democratic transitions in the region. This section considers whether these conflicts exhibit some patterns and explanations for their existence.

#### *Past and Present Disputes: some characteristics*

At least two important issues distinguish past disputes from current disputes. First, as in many international disputes, in those cases where a dispute was solved, the duration of the dispute was over thirty years. Second, four of the major past disputes over the establishment of a boundary that were solved prior to the 1980s (Guatemala-Honduras, El Salvador-Honduras, Nicaragua-Honduras, Costa Rica-Panama) shared three characteristics: (a) they escalated into militarized dispute; (b) their controversy was connected to the countries' continued inability to settle their demarcations, and (c) they were eventually settled through arbitration and third party involvement.

Past disputes are marked by negotiations over the countries' boundaries that lasted decades but often failed to avoid military confrontations, most of which took place in the first half of the twentieth century. Although these conflicts began with military confrontations and diplomatic disputes during the nineteenth century, the severity of the conflicts was greater in the 1900s. One reason for this trend is that in the mid-1800, the countries were facing a process of internal consolidation that included internal strife. Between 1840 and 1880 all the countries of the region faced at least one form of civil unrest, thus limiting states from engaging in foreign confrontations. An exception to this was the war against William Walker in 1856. Moreover, the boundary disputes involved disagreements over the establishment of the boundaries, which involved lengthy negotiations over treaty elaboration and implementation.

By the twentieth century, four of six now settled intra-Central American border disputes had involved interstate violence but were followed by peaceful settlement. The settlement in these cases resulted from a combination of the reconciliation efforts of the OAS and the arbitration of the International Court of Justice or a designated arbiter.

These highlighted characteristics of past disputes distinguish them from contemporary disputes. Contemporary disputes exhibit important distinctions that are connected to current demands of changing dynamics, such as the need to further expand economic wealth or the effect of globalization on migration. First, except for the territorial dispute between Belize and Guatemala, present day conflicts in Central America are connected to natural resource stocks as well as to continued positional controversies. Specifically, the current conflict between Honduras and Nicaragua and possibly Guatemala over the limits of Honduras' maritime boundary is directly linked to fishing resources in the Caribbean and alleged oil deposits. Honduras had already initiated contracts with oil companies to drill the area now in dispute.<sup>66</sup> This conflict has also influenced Costa Rica to negotiate maritime boundaries with Caribbean countries and Colombia, thus increasing the potential for conflict.

Second, a key issue for continuing boundary problems is that despite agreements over new boundary lines, the Central American states have a weak capacity to delimit those boundaries or to maintain jurisdiction. There has been considerable border instability related to the failure to administer the boundaries or to clearly identify their demar-

cations. In many cases, the boundaries that were agreed upon remained unmarked, or undemarcated, which caused confusion as to the actual position of the line, this in turn gave way to more conflicts. The boundary problems between Honduras and El Salvador illustrate this issue, but the recent tensions between Nicaragua and Costa Rica are also an important example. In many parts of Nicaragua, there remain areas that are not clearly marked.<sup>61</sup>

Third, another issue explaining contemporary boundary disputes is the complexity of trans-border developments. People residing near the borders often cross boundaries without major attention to the jurisdictions of each country and their laws and policies. The economic and cultural dynamics that have developed in border areas have contributed to the porosity of these regions, creating a sort of domestic/foreign frontier in which different practices coincide and collide. As a result of this situation control, enforcement and abuses of different kinds occur and lead to state level tensions. A case in point here is the current tension between Nicaragua and Costa Rica. Constant population flow has created new settlements along the borders and made the area difficult to manage. Many people have now lived in that area for years and many more have been born in those regions.

Finally, and as mentioned earlier, boundary disputes represent the existence of incomplete agreements that are exacerbated by problems of treaty interpretation. A number of legal decisions that emerge during the resolution of a given conflict later lend themselves to varying interpretations by the different parties. Conflict over interpretation is the cause of the Guatemala-Belize dispute where Guatemala argues for the validity of the 1786 Treaty between England and Spain while Belize favors the 1859 Treaty between Guatemala and England. Because these disputes have been both periodically dormant and long lasting, there always exists the possibility of future eruptions. National defense policies are therefore formulated according or in conformity to prevailing and recurrent perceptions of threat. This perception helps to increase the military's power position and is used to legitimate their claim to increased budgets. This pattern explains the recent alarm over Honduras strengthening its army after the controversy of the ratification of its 1986 Treaty with Colombia. Thus, one major boundary conflict can justify a strong national defense policy for many years. In the El Salvador-Honduras case, for example, at least once a year, between 1991 and 1999, there were border incidents that led the armies to say they may

mobilize troops, thus keeping their institutions in red alert. Another serious problem of interpretation is that of the Nicaraguan and Honduran dispute.

In summary, current disputes have been linked to emerging challenges that lead to poor boundary administration and protection, insufficient resources to retain sovereign control over the territory, and to a lack of commitment to enforce their agreements. This latter point has been the recurrent problem in the history of bilateral relations among Central American neighbors. There is incapacity to comply with and enforce agreements that have been signed and agreed upon.

### *Conflict Patterns?*

A common thread prevailing among past and present boundary conflicts in Central America is their legacy of facing unresolved treaties and their protracted nature. In the first case, it was pointed out above that disputes represent the incapacity of states to agree to legal interpretations and to reconcile contesting legal instruments. At various points in time, political leaders have used these disagreements as vantage points to advance their political agendas. The main issue, however, is that conflicts' protracted patterns have serious costs on each country. The continued friction has further strained relations between countries and affected trade and diplomacy. These costs, however, go beyond the economic realm. Many families with residence in two countries often suffer discrimination from one side during times of diplomatic tension. Another cost deals with the potential of violence given prevailing tensions.

Although these disputes are generally protracted, they currently exhibit low levels of conflict. The pattern of interaction that occurs after border incidents have taken place shows relatively low levels of violence. A review of boundary related events from 1998 to 2000 shows that in most cases the pattern of interaction was nonviolent. This project monitored boundary related interstate interaction to analyze the intensity of violence, the kind of interaction, and diplomatic instruments used. A total of 180 border related activities were monitored for interaction relating to diplomatic activity, potential for violence and responses to the events.

The first finding of this review is that recurrent interaction in the conflictive zones related to violations or enforcement problems within the dispute area. In the Costa Rica-Nicaragua border area, for example, there were numerous confrontations of different kinds connected to

the enforcement of the border as part of the disagreement concerning Costa Rican patrolling of San Juan River. In the Honduras-Nicaraguan maritime border dispute, despite an agreement over military issues, the tension between the countries has seen confrontations over fishing rights and military tension in the Pacific side of Fonseca Gulf. The Guatemala-Belize dispute also shows tensions related to clashes with the peasant population that moves around the area in dispute, and by mobilization of troops to the borders of both countries.

Another important finding relates to the intensity of interstate conflict. In all cases, most of the boundary interaction was nonviolent. In the cases where interaction involved some form of violence, the conflict had to do with border crossings, detention of fishermen, or abuses against civilians. Government responses mostly involved statements to the press and diplomatic notes.

Table 4: Potential for Violence in a Given Border-Related Event  
(percentages)

	Name of dispute				Total
	Guat-Belize Territorial Dispute	Hon-Nic Maritime Dispute	Hon-Nic Fonseca Gulf Dispute	Nic-CR San Juan River Dispute	
Potential for violence					
No violence or its potential	47.6	73.8	69.2	67.2	63.2
Border activity, potential for tension	14.3	3.3		3.0	6.4
Civilians clash with criminal bands		1.6		1.5	1.0
Armed/security forces clash with/harass civilians	33.3	16.4	23.1	9.0	19.6
Criminals clash with security forces	1.6	1.6		1.5	1.5
Govt. forces have tense encounters with neighbor's forces	1.6		7.7	6.0	2.9
Temporary captures of soldiers or equipment	1.6	3.3		1.9	5.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Data compiled by the author.

Table 5: Main Type of Interaction Used during Border Related Events (percentage)

Interaction	Name of dispute				Total
	Guat-Belize Territorial Dispute	Hon-Nic Maritime Dispute	Hon-Nic Fonseca Gulf Dispute	Nic-CR San Juan River Dispute	
No reaction from either side		3.3			1.0
Country X offers verbal comments to the press	46.0	29.5	23.1	37.3	36.5
Country X sends a diplomatic note to Country Y asking explanations	11.1	3.3			4.4
Country X sends a diplomatic note to Country Y protesting	1.6	9.8		13.4	7.8
Diplomatic exchange of formal responses	39.7	50.8	53.8	38.8	43.6
Verbal warning or strong diplomatic note	1.6	1.6		6.0	2.9
Country mobilizes its troops or military personnel or equipment		1.6		1.5	1.0
Border violation: A country takes over a territory...			23.1	3.0	2.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Data compiled by the author.

Another important pattern is that some form of military pressure is used at various points of the dispute to defend a position or pursue a short-term goal: expelling peasants, detaining fishermen, or affirming territorial control. This limited use of the military does not differentiate these disputes from the prior boundary conflicts in which military resolve was used. The costs of diplomatic and legal recourses are apparently judged to be greater than the costs of using military force. Moreover, although third party mediation has been sought to resolve tensions between the countries, the external party has not participated in the actual resolution of the boundary dispute.

Looking at the various disputes in the region, multiparty involvement in conflict resolution becomes effective as a mechanism to counter advanced military escalation, but does not work as a preventive force or

Boundary Disputes in Central America:  
Past Trends and Present Developments

as a force in situations of high but nonviolent tension. It is therefore important to rethink the role of multilateral diplomacy and to shift its focus and action into dispute prevention. Moreover, it is important to consider that whenever military escalation occurred in previous disputes, it was connected to triggering factors such as land controversies or land invasion by civilians that in turn provoked the mobilization of military personnel. In light of this trend, these current developments observed in recent disputes offer warning signs about the potential for a militarized dispute. The escalation of tensions in March between Honduras and Nicaragua over arms build up can be conducive to further militarization of the borders.

Methods of Conciliation Employed During Cases of Border-Related Events, 1998-2000 (percentage)

Conciliation	Name of dispute				Total
	Guat-Belize Territorial Dispute	Hon-Nic Maritime Dispute	Hon-Nic Fonseca Gulf Dispute	Nic-CR San Juan River Dispute	
No activity		3.3		9.0	3.9
Failure to finalize agreement		1.6		19.4	6.9
Country calls for a dialogue between the two countries	65.1	13.1	7.7	10.4	27.9
An envoy visits another country for talks	7.9		16.4	4.5	4.9
Bilateral talks are held	9.5	23.0	33.8	19.4	18.1
Bilateral talks are held with mediation	6.3	47.5	15.4	4.5	18.6
Country offers an agreement to solve the prevailing conflict		6.6	7.7	9.0	5.4
Country thinks of considering an agreement		1.6	7.7	9.0	3.9
Bilateral negotiations to address tensions	11.1	1.6		7.5	6.4
Agreements reached		1.6	15.4	7.5	3.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Data compiled by the author.

#### 4. POLICY OPTIONS: A REGIONAL BOARD ON CONFLICT RESOLUTION

What are the alternatives to the boundary disputes of the region? The countries have resorted to four mechanisms of dispute resolution: bilateral negotiations, arbitration, court rulings and interstate violence. None of these methods has proven to be completely effective. Above all, the countries have suffered from a lack of compliance with agreements. This problem is not only symptomatic of boundary and territorial differences, but also of commercial and political disputes.

One possible solution to the commitment problem would be the creation of an International Permanent Conflict Resolution Board connected to a regional integration institution, such as the OAS or the Central American Integration System (SICA). The Board would monitor border differences and disputes and would have decision-making authority to offer venues for solution within given time frames and would work to enforce border demilitarization. The Board would also look into potential border disputes that could arise from drug-trafficking, cross-border migration, criminal bands, military incursions, and various other sources of border disputes. In this sense, this institution would function as an early warning system that would alert countries to the potential for conflict and provide for solutions or mechanisms to resolve the possible dispute. Moreover, the Board would work to facilitate, implement, and verify any agreement that necessitated follow-up and calendarization.

This Board would not guarantee the elimination of boundary conflicts. It would, however, provide a better mechanism to previously existing ones as it could inform the parties of the risks and potentials of an emerging problem, and could participate in the implementation process and simultaneous verification. However, as was mentioned above, the commitment problem is the major constraint to boundary problems. Another constraint is the difficulty among governments to maintain effective control of their borders, and therefore to keep them well administered. These shortcomings are a major source of future disputes. Therefore, the Conflict Resolution Board could provide mechanisms for the establishment of demilitarized zones in border areas that would prevent the continuation of clashes or confrontation.

NOTES

1. Paper presented for the Conference on "Boundary Disputes in Latin America" organized by the Inter-American Dialogue held on February 26, 2001, Washington, D. C.
2. Edgardo Mercado Jarrín. "The Impact of World Crises on Geopolitical Conflicts" in José Silva Michelena. *Latin America peace, democratization and economic crisis*, NJ: The UN University, 1988, p. 93.
3. Frank R. Pietsch and Christoph Rohloff. *National and International Conflicts, 1945-1995. New Empirical and Theoretical Approaches*. London: Routledge 2000, results obtained from authors database, Kosimo.
4. Surya Sharma. *Delimitation of Land and Sea Boundaries between neighboring countries*, New Delhi: Lancers Books, 1989, p. 13.
5. There are debates among scholars about alternative forms classification, see for example, Friedrich Kratochwill. *Peace and Disputed Sovereignty*, Boston: University Press of America, 1985, pp. 18-19; and, J.R.V. Prescott. *Political Frontiers and Boundaries*, London: Allen and Unwin, 1983, p. 98.
6. Howard Cline. "Viceroyalty to Republics, 1786-1952: Historical Notes on the Evolution of Middle American Political Units" in Howard Cline. *Guide to Ethno Historical Sources Part I*, Austin: University of Texas Press, 1971, p. 161.
7. Steven R. Ratner. "Drawing a better line: uti possidetis and the borders of new states, *American Journal of International Law*; Oct. 1996, v. 90, no. 4, pp. 590-624.
8. *Colección de Tratados de Guatemala*, p. 514.
9. Virgilio Rodríguez-Beteta. *No es Guerra de Hermanos sino de Bonitos*, Guatemala: Ed. Universitaria, 1969, p. 30.
10. Ministry of Foreign Affairs. *The boundary dispute between Guatemala and Honduras*, The Boundary Commission of Guatemala, 1923, p. 9.
11. Thomas Kames. *Tropical Enterprise: The Standard Fruit and Steamship Company in Latin America*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1978, p. 178.

12. Virgilio Rodríguez-Betela. *Op. cit.*, p. 29.
13. Gordon Ireland. *Boundaries, Possessions and Conflicts in Central and North American and the Caribbean*, Cambridge: Harvard University Press, 1941, p. 92.
14. Fernando Flores Pinel. "Entre la Guerra y la Paz: El Conflicto Hondureño-Salvadorense 1969-1979 in *Estudios Centroamericanos*, Año 37, no. 369-370, julio-agosto, 1979, pp. 685-685.
15. James Rowles. *El Conflicto Honduras-El Salvador (1969)*, San José EDUCA, 1980.
16. The OAS had installed a mediating committee, Comité de los Siete, made up by Argentina, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, Guatemala, Nicaragua and the U.S.
17. Ronald Scheman. *The Interamerican Dilemma*, NY: Praeger, 1988, pp. 87-88. For a political analysis of this conflict, see Flores Pinel. *Op. cit.*, and David Mares. *Lessons from the Failure of Central American Conflict Management in the One Hundred Hours War*, paper presented at the Conference on the Causes of Interstate Conflicts in Central America, San José, Costa Rica, December 1996.
18. *International Boundary News Database*, Durham: International Boundaries Research Unit, U. of Durham.
19. Emilio Alvarez Lejarza. *Las Constituciones de Nicaragua*, Madrid: Ed. Cultura Hispánica, 1958, p. 199. The award declared that the boundary should be drawn along the Coco River to the point of confluence with Patuca River, where it would abandon the Coco River and follow Patuca to Guinca River and then meet already determined lines in Teotecacinte. See Gordon Ireland, p. 136.
20. The Rio Treaty invoked the Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, a security instrument designed to protect Latin American countries against external threats.
21. Ronald Scheman. *Op. cit.*, p. 85.
22. *Honduras-Nicaragua Boundary*, Office of the Geographer, Washington, D.C.: US Department of State, 1964, # 36, p. 3.
23. Thanks to Claire Campbell and Sara Solz for research support in parts of this section.

24. "Honduras-Nicaragua border dispute" in *Oil and Gas Journal*: May 1, 2000, v. 98, 18, 37.
25. Gordon Ireland. *Boundaries, Possessions and Conflicts in Central and North American and the Caribbean*, Cambridge: Harvard University Press, 1941.
26. R. A. Humphreys. *The Diplomatic History of British Honduras 1638-1901*, Oxford University Press, London, N.Y., Toronto 1961. p. 10
27. Belize-Guatemala Relations. Government of Belize, [http://www.belize-guatemala.gov.bz/belize\\_position.html](http://www.belize-guatemala.gov.bz/belize_position.html).
28. Guatemala News Watch: February 2000. <http://www.cuetzalnet.com/newswatch/Edition15-2.htm>. 2/15/00.
29. Janine Sylvestre. *The Cost of Conflict: The Anglo-Belize/Guatemalan Territorial Issue*, 1995. Unpublished. <http://www.belize.net/bzeguat.html>.
30. NotCen. Region: Guatemala Presses Belize to Accept International Arbitration of Territorial Dispute, 03/09/00. [http://adb.unm.edu/prot/search/retrieve.php?ID\[0\]=24074](http://adb.unm.edu/prot/search/retrieve.php?ID[0]=24074). 07/26/00.
31. OAS News. *Belize and Guatemala Advance Dialogue*, September-October 2000, Washington D. C.: OAS.
32. Montserrat Gorra-Ysern. *OAS Mediates in Belize-Guatemala Border*, 12/2000. <http://www.asil.org/insight59.htm> 2/16/00.
33. Gerhard Sandner and Beate Ratter. "Topographical Problem Areas in the Delimitation of Maritime Boundaries and their Political Relevance: Case Studies from the Western Caribbean" in *Ocean and Shoreline Management* 15, 1991, p. 299. Also NotCen. *Nicaragua and Honduras in Conflict over Maritime Boundary*, January 27, 2000.
34. Nicaragua maintains a boundary dispute with Colombia over Roncador and Serrana cays. After the U.S. ratification in 1981 of a Treaty with Colombia regarding the recognition of these cays as part of Colombia, Nicaragua void a 1928 treaty with Colombia in which it recognized sovereignty of San Andrés, Providencia and adjacent cays, except those west of meridian 82.
35. "17th Parallel Claim", Notimex News Agency, Mexican City, January 3, 1996.

36. *La Prensa*. Tegucigalpa Online, Dec., 1, 1999 [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com)
37. *La Prensa*. Tegucigalpa Online, Dec. 1, 1999 [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com).
38. *La Prensa*. Tegucigalpa Online December 17, 1999. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com); "Nicaragua Goes to ICJ", International Court of Justice Press Communiqué, December 8, 1999.
39. *La Prensa*. Tegucigalpa Online, Communiqué, December 8, 1999; *La Prensa* Tegucigalpa Online, July 21, 2000 [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com)
40. OAS Press Release. *Honduras and Nicaragua Reach Military Exclusion Agreement*, (E-021/00), February 8, 2000. *La Prensa*. Tegucigalpa Online, January 20, 2000. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com)
41. *La Prensa*. Tegucigalpa Online, February 21, 2000; February 26, 2000.
42. *La Prensa*. Tegucigalpa, January 29, 2000. [www.laprensahn.com](http://www.laprensahn.com)
43. *La Prensa*. Tegucigalpa Online. "Nicaragua denunciará a Honduras ante Organización de los Estados Americanos", February 13, 2001.
44. "Cuatro países entregan inventario de armas como muestra de confianza y distensión", *Infopress Centroamericana*, 20 de abril 2001, Guatemala
45. "Delegado de la Organización de Estados Americanos ve señales de cooperación para superar conflicto de Nicaragua y Honduras", *La Nación*, viernes 27 de abril, 2001, San José, Costa Rica.
46. "Honduras-Nicaragua border dispute" in *Oil and Gas Journal*, May 1, 2000, v. 98, 18, p. 37.
47. Allen Leininger. "Análisis Geográfico-Estratégico de la Zona Limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua." in *Relaciones Internacionales* no. 11. Heredia: UNA, 2do Trimestre 1985, p. 43.
48. SWB AL/1852 L/6 17, *Radio Corporación*, Managua 11/15/1993
49. SWB AL/2038 L/2 XEW TV Mexico City.
50. *La Nación Digital*. "Nicas Rígidos con Policías", 7/23/1998, [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)
51. *La Nación Digital*. "Nicas Rígidos con Policías", 5/8/1998, and 7/23/1998 [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)
52. AFP-Paris, 7/31/98.

53. *La Nación Digital*. 7/27/98, 8/03/1998 [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)
54. *Mesoamérica*, October 8, 1998. "Dispute Flares Anew" (Steve Mumme).
55. *La Nación Digital*. 11/24/2000 [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)
56. Augusto Zamora. *Intereses Territoriales de Nicaragua*, 1995, p. 227.
57. "Increased Naval Patrols" Televisión Nacional, Managua, June 13, 1995.
58. *La Prensa*. Tegucigalpa Online, July 12, 1997 [www.laprensa.tn.com](http://www.laprensa.tn.com)
59. "Confrontation in Fonseca Gulf" Telesistema Hondureño Televisión Network, Tegucigalpa, June 3, 1997.
60. "Honduras-Nicaragua border dispute", *Oil and Gas Journal*, May 1, 2000, v. 98, 18, 37.
61. "Demarcan frontera entre Nicaragua y Costa Rica", *La Prensa*, agosto 16, 2000, Managua, Nicaragua

#### BIBLIOGRAPHIC REFERENCES AND RESOURCES EMPLOYED IN CHRONOLOGY

- Alvarez Lejarza, Emilio. *Las Constituciones de Nicaragua*, Madrid: Ed. Cultura Hispánica, 1958
- Calvert, Peter. *Boundary Disputes in Latin America*, London: Institute for the Study of Conflict, 1983.
- Cukwurañ, A. O. *The Settlement of Boundary in International Law*, Manchester: Manchester University Press, 1967.
- Dunkenley, James. *Power in the Isthmus*, London: Verso, 1989.
- Flores Pinel, Fernando. "Entre la Guerra y la Paz: El Conflicto Hondureño-Salvadorense 1969-1979" in: *Estudios Centroamericanos*, Año 34, # 369-370, 1979.
- Gross Espiell, Hector. *España en la solución pacífica de los conflictos limítrofes en Hispanoamérica*, Madrid. Cuadernos Civitas, 1984.

- Guatemala. *Tratado de Límites Territoriales entre Guatemala y El Salvador*, abril 9, 1938.
- Guatemala. *The Boundary dispute between Guatemala and Honduras*, Guatemala: Ministry of Foreign Affairs, The Boundary Commission of Guatemala, 1928.
- Guatemala. *Informe de la Comisión Mixta de los Límites relativos al Trazo de la Frontera entre El Salvador y Guatemala*, Guatemala, 1942.
- Herrera Cáceres, René. *Honduras y El Salvador ante la Corte Internacional de Justicia*, Tegucigalpa: CEDOH, 1987.
- Honduras. *Límites entre Honduras y Nicaragua*, Tegucigalpa, Tipografía Nacional, 1938.
- Ireland, Gordon. *Boundaries, Possessions and Conflicts in Central and North American and the Caribbean*, Cambridge: Harvard University Press, 1941.
- Karnes, Thomas. *Tropical Enterprise: The Standard Fruit and Steamship Company in Latin America*, Baton Rouge: Louisiana State University press, 1978.
- Kornbluh, Peter. *Nicaragua. The Price of Intervention*. Washington, DC.: Institute for Policy Studies, 1987.
- Kratuchwill, Friedrich. *Peace and Disputed Sovereignty*, Boston: University Press of America, 1985.
- Latorre, German. *Intervención Tutelar de España en los problemas limítrofes de Hispanoamérica*, Sevilla: Tipografía Zarzuela, 1921.
- Manon, P. K. A. "The Anglo-Guatemalan Dispute over the Colony of Belize", *Journal of Latin American Studies*, V. 11, part 2, Nov. 1979.
- Mercado Jarrín, Edgardo. "The Impact of world crisis on geopolitical conflicts" in Silva Michelena, José, *Latin America peace, democratization and economic crisis*, NJ: The UN University 1988.
- Morris, James. *Honduras: Caudillo Politics and Military Rulers*, Boulder: Westview Press, 1984.
- NotiCer. "Nicaragua and Honduras in Conflict over Maritime Boundary", January 27, 2000.

- Parker, Franklin. *The Central American Republics*. New York: Oxford University Press, 1967.
- Peralta, Manuel María de. *Límites de Costa Rica con Colombia*, Madrid, 1890.
- \_\_\_\_\_. *Historia de la Jurisdicción Territorial de Costa Rica, (1502-1880)*, Madrid, 1891.
- Rattner, Steven R. "Drawing a better line: uti possidetis and the borders of new states" in *American Journal of International Law*, Oct 1996. V. 90, no. 4. 590-624.
- \_\_\_\_\_. *Report of the Committee established by the Permanent Council to Investigate the Complaint Filed by the Minister of Foreign Affairs of Costa Rica, C9/res 432 623/85*, July 11, 1985.
- Rodríguez-Beteta, Virgilio. *No es Guerra de Hermanos sino de Bananos*, Guatemala: Ed. Universitaria, 1969.
- Rowles, James. *El Conflicto Honduras-El Salvador*, San José: EDUCA, 1980.
- Sandner, Gerhard and Beate Ratter "Topographical Problem Areas in the Delimitation of Maritime Boundaries and their Political Relevance Case Studies from the Western Caribbean" in *Ocean and Shoreline Management*, 15, 1991.
- Schuman, Ronald. *The Interamerican Dilemma*, NY: Praeger, 1988.
- Sharma, Surya. *Delimitation of Land and Sea Boundaries between neighboring countries*, New Delhi: Lancers Books, 1989.
- Sibaja, Luis Fernando. *Nuestros límites con Nicaragua*, San José, 1976.
- Tratado General de Paz entre las Repúblicas de El Salvador y Honduras*, 30 de octubre 1980.
- United States. *Honduras-Nicaraguan Boundary*, Office of the Geographer, Washington D. C.: U.S Dept. of State, 1964, no. 36.
- Vállejo, Antonio. *Límites de Honduras con las Repúblicas de Guatemala, El Salvador*, Tegucigalpa, 1926.
- Zamora, Augusto. *Intereses territoriales de Nicaragua: San Andrés y Providencia, Cayos, Golfo de Fonseca, Río San Juan*, Managua: Fondo Editorial de lo Jurídico, 1995.

## Appendix I

### *Brief Chronology of Boundary Developments in Central America*

#### **Guatemala-Belize**

- 1858 Boundary negotiations start between Guatemala and Great Britain
- 1859 Treaty agreement is signed between the two nations. Article 1 defines the divisions.
- 1861 Joint Commission meets to begin demarcation of southern part up to Gracias a Dios Falls.
- 1931 Joint Commission ends its complete demarcation.
- 1946 Guatemalan Constitutional Court nullifies 1859 Treaty arguing that Great Britain failed to build a trans-isthmian road for Guatemala in exchange for territory given to Great Britain.
- 1963 Great Britain refuses to solve dispute through mediation and diplomatic relations break.
- 1981 Belize declares independence from Great Britain and Guatemala. Tensions are renewed with Belize.
- 1991 President Serrano recognizes Belize's independence.
- 1993 President Ramiro de León Carpio withdraws recognition.
- 1999 Tensions escalate after reports of abuses against Guatemalans are heard.
- 2000 The two countries agree to discussions over a solution to the controversy with OAS assistance creating a Panel de Conciliadores.
- 2001 Border tensions continue again early in the year over the expulsion of Guatemalan peasants.

#### **Guatemala-Honduras**

- 1843 Boundary dispute starts at borders
- 1845 Treaty agreement is reached: boundaries recognized are "those laid down for the Diocese of each in the Royal Ordinance of Intendances of 1785", and commissioners from both countries will be appointed to demarcate the lines. However, demarcations does not start due to conflicts over interpretation of Ordinance.

Boundary Disputes in Central America:  
Post Trends and Present Developments

- 1893 Boundary convention creates a new Mixed Technical Commission established to create a boundary treaty. The commission is unsuccessful.
- 1914 Another commission is created through another treaty to negotiate demarcations. Dispute over interpretations continues with the added complexity of the new treaty agreements.
- 1918 Arbitrated agreement from the U.S. supports Guatemala's position as validated by Cedula of Phillip II in 1563. Honduras claims *uti possidetis juris* of 1910 demanding sovereignty west of the Motagua River.
- 1924 Guatemalan government cedes 64 miles of unoccupied land (from El Rico bridge to the Caribbean Sea) to the United Fruit Company. Honduras complains of incursion and support Cuyamel Fruit Company's claim over land west of Motagua River.
- 1928 Honduras occupies city of Chachagualilla to establish sovereignty over the territory.
- 1930 The two countries agree to solve country through arbitration.
- 1933 Francis White hands down final award.

**Guatemala-El Salvador**

- 1935 Guatemala and El Salvador agree to demarcate their boundaries by creating a joint commission composed of one delegate from each country and a third from a neutral country to prepare preliminary maps.
- 1938 Commission finishes work and a boundary treaty is signed and approved by the two countries

**Honduras-El Salvador**

- 1869 Commissioners from both countries negotiate border demarcations and get to settle the bordering towns of Simularon, Joajaron and Comaioncagua in Honduras, and Arambala, Perquin and Torcia in El Salvador. A line is drawn from Mal Paso hill to River Negro and to the confluence of river Pichiguel. Comaioncagua and Torcia lines are not settled.
- 1888 The countries meet to create a line for the Northeast-Southwest boundary: Guascoran river to confluence of Guajriquil river, Ribita peak, López hill, down Torcia river, up San Antonio river, up to Guadalupe stream, to Cerro Colorado to Mal Paso to end in Arambala-Perquin.

- 1895 A boundary convention is signed naming a Mixed Boundary Commission. Points not demarcated by the commission would to be set by an arbitrator. The commission is never formed.
- 1906 Another Convention is signed to support the 1895 agreement, but no progress is in sight. Meanwhile disputes between the towns of Arambala (El Salvador) and Santa Elena (Honduras) increase. Costa Rica offers its mediating offices and the Central American Court of Justice for arbitration.
- 1918 Another boundary Convention is signed to support the 1895 agreement, but adds that the King of Spain should arbitrate unresolved issues, or in his absence a Latin American president or the Central American Court of Justice. El Salvador does not ratify the treaty.
- 1920-
- 1969 Border disputes continue throughout the period. Demographic growth in El Salvador leads to migratory flow to Honduras.
- 1960s Trade related tensions arise between the two countries. Honduras claims it is affected by Central American Common Market.
- 1959 On July 14, El Salvador invades Honduras arguing it was protecting its citizens and soil. After four days of conflict, the CAS, through its mediating committee, Comité de los Siete calls upon the two countries to agree on a four point plan: (1) Immediate cease fire; (2) Withdrawal of troops within 72 hours; (3) Commitment from both countries to protect human rights; (4) Presence of military observers to monitor the agreement. A demilitarized zone was created with negotiations continuing over setting the boundaries.
- 1980 A Peace Treaty is signed creating a Mixed Commission to finish demarcation and negotiations of disputed areas, 'bolsones'. If by 1985 the Commission cannot reach an agreement, the resolution will pass to the International Court of Justice (ICJ).
- 1985 Because the Commission does not complete its work, the ICJ begins work.
- 1986 The countries are to present their arguments and do so a year later.
- 1992 The ICJ hands out its decision by which the two countries are required to agree to finish settling the remaining 130 km from the 347.5 kms long border.
- 1993-
- 1996 Border tensions continue.

Boundary Disputes in Central America:  
Past Trends and Present Developments

1997 The two countries agree to accept the ICJ ruling

1999 A final border pact is set.

**Honduras-Nicaragua (Territorial dispute)**

1858 Negotiations over boundary arrangements begin

1869 Countries appoint commissioners to map and mark their boundary, and sign a treaty.

1888 A second effort is made to sign a boundary treaty which fixes the dividing line between departments of Choluteca (Honduras) and Nueva Segovia (Nicaragua).

1894 Countries sign the Bonilla-Gómez Treaty containing 7 articles establishing a boundary commission whose offices would be replaced by an arbitrator who would work on points not agreed upon.

1904 Arbitrators are named due to disagreement over division. The arbitrators consist of one representative from each country and a foreign diplomat accredited in Guatemala, a position for which the King of Spain is chosen.

1906 The award is dictated.

1908 President Zelaya accepts the award

1912 Nicaragua claims that the Bonilla-Gómez Treaty was violated when the commissioners named the King as sole arbitrator, thus nullifying the award.

1957 Honduras seeks to reclaim the North Bank of Coco River, de facto occupied by Nicaragua, but granted to Honduras in the King's award. Military confrontation takes place. Honduras invoked the Rio Pact, the Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca. The OAS thus forms an investigating committee, the Peace Committee, persuading the parties to hold a cease-fire and submit the issue to the International Court of Justice. The ICJ upholds the 1906 award

1962 The boundary settlement is completed with the completion of demarcations.

1977-

1979 Nicaraguan rebellion against Somoza starts. Honduras remains neutral to the conflict. Somoza is overthrown on July 19, 1979

1980 Anti-Sandinista forces are formed and establish bases in the country.

The 'counterrevolutionary' movement begins operations from Honduran soil against Nicaragua.

1985-

1987 Tensions between the two countries increase as Honduras allows the 'contras' to stay in its soil. Border clashes occur between Honduras and Nicaragua. Nicaragua takes Honduras to the ICJ. A possible military confrontation takes place. Arias Peace Plan is signed reducing the risk of war.

#### Nicaragua-Costa Rica

1854 The two countries sign a preliminary convention on boundaries and interior navigation.

1858 Cañas-Jerez Treaty, which defines the sovereignty of Nicaragua over San Juan River, gives rights to Nicaragua to build a canal prior consulting with Costa Rica

1887 President Cleveland awards a decision concerning discussions over the potential construction of a canal and recognizes the validity of the treaty

1916 Nicaragua signs the Chamorro-Bryan Treaty which deals with the construction of a canal. Costa Rica protests arguing it was a violation of Cañas-Jerez Treaty and the Cleveland award. Costa Rica takes the controversy before the Central American Court of Justice.

1939 Nicaragua brings United States government officials to explore possibility of building canal. Costa Rica protests.

1940 The two countries sign Cordero Reyes-Zúñiga Montufar Treaty aiming towards the construction of a canal in the river for developmental purposes. The treaty however does not materialize.

1964 National Congress of Nicaragua demands the abrogation of Chamorro-Bryan Treaty.

1971 Nicaragua derogates the Chamorro-Bryan Treaty.

1977-

1979 Nicaraguan rebellion against Somoza starts. Costa Rica supports the Sandinista guerrillas and allows for use of its territory to launch attacks. Somoza is overthrown on July 19, 1979.

1981 Anti-sandinista forces are formed and establish bases in the country. Migration to Costa Rica begins.

Boundary Disputes in Central America:  
Past Trends and Present Developments

- 1983 Counterrevolutionary forces operate on both sides of the border led by ARDE, Alianza Revolucionaria Democrática, headed by Edén Pastora. Massive migration takes place, thousands of Nicaraguans leave Sandinista Nicaragua.
- 1985 Nicaragua launches 'Operación Soberanía', a military strategy to defeat ARDE. Los Crucitos incident takes place: Costa Rican civilian guards are killed and nine wounded due to an incursion of Nicaraguan forces into Costa Rican territory. The OAS intervenes to investigate and concludes that the guards were shot from Nicaraguan territory. Costa Rica demands an apology from Nicaragua and Nicaragua gives it.
- 1990 Sandinistas are ousted from power. The Chamorro government begins a number of political and economic reforms. Poverty increases significantly, forcing many Nicaraguans to look for jobs in Costa Rica.
- 1995 A new government is formed. Economic reforms continue and poverty also continues to increase. Migration patterns affect the border and tensions between the two countries rise.
- 1998 Costa Rica is denied the right to patrol San Juan River.
- 2000 Dispute is partly resolved. Tensions might continue as long as there is continued and intense cross border flow and trans-border developments.

**Costa Rica-Panama**

- 1824 Pedro Molina, representing the United Provinces of Central America is sent to Colombia to discuss boundary issues.
- 1825 A treaty is signed agreeing to further discussions.
- 1850 Costa Rica is awarded Bocas del Toro, after Colombia's independence from New Granada.
- 1865 Another treaty is signed but rejected by Costa Rica's congress.
- 1873 A treaty is signed. This time Colombia rejects treaty.
- 1879 Border clashes take place between Colombia and Costa Rica
- 1880 An arbitration convention is held but objected to by the U.S. arguing that its interests were at stake.
- 1896 Another boundary convention takes place naming France, Mexico and Switzerland as arbiters and produces the Loubat award which

relinquishes territory claimed by Colombia, but fails to take effect because of Panama's independence in 1903

- 1903 Panama's independence.
- 1905 Costa Rica and Panama sign treaty, which validates Loubet award. Costa Rica's Congress did not ratify it.
- 1910-
- 1914 The U.S. chief of Justice White interprets award and invalidates parts of previous arbitrations. Panama rejects these interpretations.
- 1917 The two countries break diplomatic relations.
- 1921 An armed conflict takes place.
- 1941 A new treaty is signed which settles the territorial dispute

#### Nicaragua-Honduras: Maritime Boundary

- 1986 Colombian president Belisario Betancour and Honduran president José Azcona Hoyo sign the López-Ramírez Treaty recognizing Colombian sovereignty over a disputed area with Nicaragua.
- 1999 Honduras ratifies López-Ramírez Treaty causing controversy and creating a dispute with Nicaragua. Nicaragua retaliates with a 35 per cent tariff on Honduras goods.
- 2000 Nicaragua takes the case to the International Court of Justice. Ambassador Luigi Einaudi envoy from the OAS brokers an agreement between the two countries over security issues.
- 2001 Tensions increases between the two countries over Nicaraguan claims of Honduran rearmament and preparing military exercises.

#### Nicaragua-Honduras-El Salvador: Fonseca Gulf

- 1848 Great Britain takes over Tigre island in protest to Honduras' gift to the island to the United States
- 1856 El Salvador protests Honduras's cession of Tigre island. The two countries dispute several islands in the gulf. Honduras disputes Meanguera and Meanguerita islands; El Salvador claims all the islands but Farallones and Zacate Grande.
- 1913 Chamorro-Weitzel Treaty gives the U.S. rights to build a canal in Nicaragua.
- 1914 Chamorro-Bryan Treaty also gives rights to build a naval base in Nicaragua's Fonseca Gulf.

Boundary Disputes in Central America:  
Past Trends and Present Developments

- 1916 El Salvador takes Nicaragua to the Central American Court of Justice arguing that the Chamorro-Bryan Treaty violated El Salvador's rights in the Fonseca Gulf.
- 1917 The Central American Court rules in favor of El Salvador; and argues that the treaty is not constitutional. Nicaragua argues against the ruling, and the Court demands support from the other Central American countries to make Nicaragua abide by the ruling. However, the issue and the ruling remain dormant. No base or canal are built.
- 1964 National Congress of Nicaragua demands the abrogation of Chamorro-Bryan Treaty.
- 1971 Nicaragua abrogates the Chamorro-Bryan Treaty.
- 1979 Nicaraguan rebellion against Somoza starts. Honduras remains neutral to the conflict. Somoza is overthrown on July 19, 1979.
- 1980 Anti-sandinista forces are formed and establish bases in the country. The 'counterrevolutionary' movement begins operations from Honduran soil against Nicaragua.
- 1981-  
1984 Honduran and Nicaraguan patrols clash on several occasions in the Fonseca Gulf increasing tensions between the two countries over Honduran support to the contras. Clashes involve Salvadoran patrols.
- 1992 The ruling of the ICJ over the Honduran-El Salvador boundary conflict also includes an opinion over Fonseca Gulf. The opinion supports the Central American Court of Justice decision of 1916.
- 1997 Honduran and Nicaraguan fishermen are arrested by Nicaraguan and Honduran authorities on charges of fishing in sovereign territory.
- 1999 Honduras increases its claim over the islands Meanguera and Meanguerita.



# Relations between Venezuela and Guyana and the Dispute over the Essequibo Territory: One Step Forward, Two Back?

Andrés Serbin

With the collaboration of Manuel Berroterán

## ABSTRACT

The article analyses the evolution of Venezuela's claim on the Essequibo territory in the framework of regional and hemispheric dynamics, focusing on governmental actors and regional and sub-regional organisations as well as on series of non-governmental actors. Starting with an historic synthesis of Venezuela's claim, its development is analysed in three stages. The first as one of tensions and antagonism between the two countries starting with Guyana's independence in 1996 and continuing throughout the 1970s and 80s. This stage is contextualized within the global and regional dynamic imposed by the Cold War, and marked particularly by Venezuela's non-renewal in 1981-1982 of the Port of Spain Protocol. The second stage is seen as one of gradual distension

and co-operation among the two countries, starting with the end of the Cold War and continuing during the early 1990s, with the transference of the search of the dispute's solution mechanisms to the United Nations. The third stage is characterized by the renewal of tensions between the two countries in the past two years, particularly under the Hugo Chávez presidency in Venezuela. Finally, some future scenarios are analysed based on these factors in accord with current regional trends.

### 1. HISTORIC INTRODUCTION: VENEZUELA'S CLAIM ON ESSEQUIBO IN THE FRAMEWORK OF THE RELATIONS BETWEEN THIS COUNTRY AND GREAT BRITAIN AND THE DE-COLONISATION PROCESS OF GUYANA

The territorial dispute between Venezuela and Guyana is not of recent vintage, and the two nations still have a long road to travel before coming to an agreement. Venezuela is claiming 159,500 square kilometres of territory currently under Guyana's control due to an arbitrated decision issued in 1899. The area claimed runs between the Orinoco and Essequibo rivers, including the Rupununi grasslands to the south and the forested areas of the north, and extends west along the mountain ranges of Kanaku and Pakaraima, whose highest peak, the Roraima, towers over the border of Brazil, Venezuela and Guyana.

The territory contains significant mineral potential, as well as forest wealth and hydroelectric potential thanks to the numerous rivers, tributaries and waterfalls cutting through it. Among the numerous mineral deposits found and partially exploited in the region are diamonds, gold, copper, molybdenite and nickel, and there are also assumed to be deposits of columbite and tantalite, mica, chrome, tungsten, radioactive minerals, palladium, mercury, petroleum, zinc and aluminous laterite. Despite this mineral abundance, the region is scantily populated, mainly by aboriginal groups (Arawak, Warao, Wapisiana, Arecuna, Akawaio, Makushi, Patamona and Wai-Wai). As of the 1980s, its population was still fewer than 100,000 inhabitants, mostly concentrated along the coast. Guyana's total population as of a 1991 census was 723,827 inhabitants.

The Essequibo territory makes up nearly two-thirds of Guyana's current territory and contains the bulk of its mineral resources, except for bauxite. It also contains good agriculture and ranching land, extensive regions apt for forestry exploitation and the core of Guyana's hydroelectric potential.

It must also be noted that the area being claimed borders on Venezuela's eastern region, where one of the country's main industrial development poles and natural resource and petroleum exploitation have been concentrated since the 1970s.

Although the Essequibo territory is currently under Guyana's jurisdiction, Venezuela's claim on it goes back to its own colonial past, when it was made up of provinces belonging to the Spanish Empire. One of those provinces was Guayana.

Although the province of Guayana originally comprised what are now the countries of Guyana and Surinam, Guyana's Essequibo territory is the only area Venezuela is still claiming, based on the Treaty of Muenster, signed in 1648 to stop Holland's westward invasions. In that treaty, Spain acknowledged the possessions that Holland had acquired east of the Essequibo River while the territories west of the river were recognised as belonging to Spain.

The Captaincy General of Venezuela was created in 1777, and its western boundary was the Essequibo river. That border was reaffirmed in 1814 when, following the Napoleonic Wars, Holland ceded to Great Britain through the Treaty of London the Demerara, Berbice and Essequibo territories, which ran only as far west as the Essequibo river.

Great Britain, in turn, ratified this boundary in 1842 and Spain did so in 1845, when they respectively recognised Venezuela's independence. Nonetheless, colonists on the British Guiana side of the Essequibo river, motivated in Venezuela's view by aspirations to control the mouth of the Orinoco and exploit the gold deposits in the Yuruari river, took advantage of Venezuela's weakness following its war of independence to invade numerous times.

At the end of the 1830s, Britain's Colonial Office and the Royal Geographical Society sent the Prussian Robert H. Schomburgk to learn more about Britain's colony of Guiana. As a product of his explorations, Schomburgk prepared a series of reports in 1839, accompanied by a map that initially recognised the Essequibo River as Venezuela's western border. Schomburgk made a new expedition through the zone between 1841 and 1853, and as Venezuelan historian Ojer notes, did not retrace any complete border on any map, but his maps "were falsified, adulterated by the Ministry of British Colonies in 1886, 22 years after his death in Berlin" [Ojer, 1982: 22-23].

En 1850, Venezuela and Great Britain reached an agreement not to occupy the disputed Essequibo territory, but the British continued

their penetration of it in the succeeding years. According to Aguilera (1988), they went so far as to try to create a separatist movement in Venezuelan Guayana to get it and what is now the state of Apure to incorporate them into the territory of British Guiana.

In 1887, Venezuela's government broke diplomatic relations with Great Britain for what would be 10 years over the continuing invasions into the Essequibo territory by the British. That same year, Venezuelan President Guzmán Blanco directed the Congress to invoke compliance with the Monroe Doctrine in relation to the Essequibo territory. At the same time, the government of Great Britain published the boundaries supposedly drawn up by Schomburgk, based on a map that set Venezuela's eastern border at 167,850-sq. km. west of the Essequibo River.

The United States involved itself in the controversy between Venezuela and Great Britain in 1895, through a communiqué Secretary of State Richard Olney sent to the British government suggesting that the controversy be resolved through arbitration. President Grover Cleveland reiterated to the U.S. Congress the explanatory position of his secretary of state's message, and proposed an investigative commission to clarify the boundaries between Venezuela and British Guiana should Great Britain not accept arbitration.

In that framework, the United States and Great Britain reached an agreement in 1897 and imposed an Arbitration Treaty. Venezuela saw the decision as the consequence of a political convergence between the two governments having to do with Great Britain's interest in access to the Panama Canal, being built at the time, and the U.S. need to obtain British neutrality in the looming conflict with Spain. Between June and September 1899, a tribunal of five judges (two British, two North American and one Russian) held session in Paris, without the participation of Venezuelan representatives. The resulting judicial decision, handed down on 3 October 1899, attributed virtually all of the disputed territory to Great Britain [Ojer, 1982: 49].

The court's decision sparked numerous comments and other reactions by Venezuela at the time, but it did not end there. The posthumous publication in 1949 of the Memorandum of Mallet Prevost, Venezuela's fourth lawyer before the court, and ensuing revelations regarding prior deals cut between Great Britain and the United States paved the way for Venezuela to officially declare the Paris decision null and void. The Memorandum is a key reference point in Venezuela's challenge, but its reasons for nullifying the decision include the charge

that Schomburgk's boundaries were adulterated, that the tribunal enjoyed excess power, that the decision lacked motive and that the judges had a commitment to reach that decision [Ojer, 1982: 50-51].

In fact, even prior to the appearance of the Memorandum, Venezuela had begun to denounce the Paris decision, first in the International Court at The Hague in 1903, and later before the Pan-American Union in Washington and the National Congress in 1944 through the Escalante Declaration. That was followed by denunciations at the IX Inter-American Conference in Bogota in 1948, the IV Consultative Meeting of the Foreign Ministers of America in Washington in 1951, the X Inter-American Conference in Caracas in 1954 and the United Nations in 1962.<sup>1</sup>

After the publication of Mallet Prevost's Memorandum in 1949, Venezuela stepped up its efforts to obtain evidence that would justify nullifying the 1899 decision. In 1962, the British government and the government of what was then still British Guiana agreed to examine the documents regarding the nullification under United Nations auspices. As a result of subsequent talks, an accord was signed in Geneva on February 16, 1966, stating that in light of Guiana's upcoming declaration of independence from the British Empire, Guyana as a country would come into the dispute as a third party.<sup>2</sup> Venezuela's recognition of Guyana as a sovereign nation, however, was conditioned on recognition of the area being claimed.

The accord also stipulated that a joint Venezuelan-Guyanese commission be established to seek a solution to the conflict, and that if it did not reach agreement within four years of the signing of the accord, one of the peaceful means of conflict resolution established in Article 33 of the United Nations Charter should be selected.<sup>3</sup> If an agreement were still not reached after three more months, the United Nations secretary general would select another means to solve the conflict.

When the joint commission failed to resolve the conflict within the allotted time, however, a temporary halt was called. On July 18, 1970, Venezuela's foreign minister, Guyana's minister of state and the High Commissioner of the United Kingdom, meeting in Port of Spain, Trinidad, signed a protocol in which the Venezuelan and Guyanese governments agreed not to press claims arising from Venezuela's contention referred to in the Geneva Accord for 12 years.

Once those 12 years had passed, Venezuela informed Guyana, within the period established in the Port of Spain Protocol, of its decision not

to renew the treaty and thus to pursue another mechanism to resolve the controversy. In March 1983, after a period of sharp tension between the two countries, the UN secretary general took charge of selecting the possible means to resolve the conflict. He chose to designate a "good officiant" as a mechanism for dialogue, a figure who still rules over discussions between the two countries.

A series of observations important to the later analysis should be made about the lengthy process summarised above. The first has to do with a reversal of both the situation and the perception of the parties in dispute over the course of the process. In the 19th century, Venezuela appeared to be the injured party and victim of a great colonial power, in this case Great Britain. It made frequent use of this argument, implicitly and explicitly, especially in challenging the Paris decision. The situation was reversed in the 1960s, however, as Guyana's de-colonisation and independence process went forward. Starting in 1966, other English-speaking Caribbean countries and some third world countries in general began to perceive Guyana as a country injured and victimised by Venezuela, a sub-regional power.

Second, it is important to emphasise that the two parties to the conflict — until the mid-19th century, Great Britain and Venezuela — have not been the only actors with a stake. From the start, the dispute involved states outside the region (first Spain and Holland, then the United States and even, in the 19th century, Russia), and was significantly influenced by an extra-regional geopolitical dynamic that reached far beyond it to alliances and antagonisms on the European and world scene. This point is fundamentally important when analysing the recent evolution of the conflict since it still now involves the direct or indirect participation of a series of extra-regional actors.

Third, as Jacqueline Braveboy-Wagner cogently points out, Venezuela's perspective on the course of the process clearly does not coincide with Guyana's. Guyana believes that Venezuela has not legally sustained with sufficient irrefutable evidence its contention that the Paris decision should be nullified. At the same time, however, Guyana hopes to find a legal solution to the conflict that would be binding on Venezuela [Braveboy-Wagner, 1984], thus finding a way out of the current impasse.<sup>4</sup>

## 2. THE ESSEQUIBO CLAIM AND THE EVOLUTION OF RELATIONS BETWEEN VENEZUELA AND GUYANA

Relations between Venezuela and Guyana have been marked by a set of specific factors. The first and most decisive of these is obviously the evolution of Venezuela's claim on the Essequibo territory and the various diplomatic and political initiatives linked to the respective negotiations, agreements, mechanisms and procedures introduced and/or accepted by the two parties for its resolution. A second and very evident factor relates to the different political moments within each country, with visible surges of tension and increased perceptions of the dispute's importance, typically manipulated by various governmental and non-governmental political actors in pre-electoral situations and critical political junctures. The third factor is the regional dynamic, which provides an important frame of reference for understanding the evolution of relations between the two countries and of the claim itself, as different ideological and geopolitical contexts have given rise to varying initiatives by the governments of the two countries.

In fact, no analysis of the evolution of the claim and its possible future development can be limited to the first factor alone. Instead, it must consider and understand the other two factors as well: the domestic political ones and those related to the regional geopolitical context and dynamics. One constant in this context is the parties' recognition since 1983 of the role of "good officiant" designated by the United Nations Secretary General after the Port of Spain Protocol expired.

Taking into account these three sets of factors, we can in principle establish three phases in the evolution of the claim and of relations between Guyana and Venezuela. The first phase runs from Guyana's independence and the signing of the Port of Spain Protocol by the two countries during the first stage of Guyana's political independence, and was set against a domestic and regional political backdrop strongly marked by tensions associated with the East-West conflict in the region. The second phase began with the termination of the Cold War at the end of the 1980s, the dilution of the geopolitical conflict at a regional level and the acceleration of the regional and sub-regional integration and co-operation processes. It is also associated with the return of Carlos Andrés Pérez as President of Venezuela and of the People's Progressive Party (PPP) and its allies to power in Guyana after defeating the People's National Congress (PNC). Finally, the third phase essentially corresponds to increased tensions between the two countries in recent years, strongly

shaped by domestic political changes in Venezuela and their impact on the regional situation.

*The most difficult phase: tensions and antagonisms  
in the 1980s*

Although Guyana's independence from Great Britain followed the model of gradual, constitutional de-colonisation imposed by the British in the Caribbean in general, it was sharply marked by two factors. The first was the ethno-political polarisation between the dominant Indo-Guyanese and Afro-Guyanese sectors, which swept up all other ethnic groups in the country [Serbin, 1981]. The second related to the ideological alignments of the main parties representing these two ethnic groups: Cheddi Jagan's People's Progressive Party (PPP), linked to communist-leaning parties and unions and people of Indian descent, and the People's National Congress (PNC), led by the Afro-Guyanese Forbes Burnham and supported mainly by people of African origin.<sup>5</sup> Given the U.S. regional policy of "no second Cuba" in the 1960s, Jagan's strong popular backing and electoral victories during the gradual autonomy process imposed under British tutelage were no deterrence to a series of initiatives to destabilise his government<sup>6</sup> and support the PNC so that the country would not acquire its independence under a pro-Soviet Marxist government [Serbin, 1981; Giacalone, 1982].

Venezuela's government played an ambiguous role in this process. On the one hand, its alignment with the United States in response to Cuba's support to the Venezuelan guerrilla movement during that decade together with its pride in ruling a democratic country inclined it to support a policy aimed at preventing the victory of a communist party in neighbouring Guyana. On the other, it identified with other third world developing countries and those in the process of de-colonising; especially given its interests in the Caribbean and its relations with the English-speaking countries that would later become members of CARICOM. This implied assuming a moderate, non-interventionist stance toward Guyana's internal process, above and beyond the effects it might have on the Essequibo claim. In this complex setting, Venezuela cleared the way for the signing in 1970 of the Port of Spain Protocol to freeze initiatives around its claim over the Essequibo territory until the political panorama and the post-colonial transition in the neighbouring country became clear. It also, however, provided support, albeit

belated, to secessionist sectors that launched an uprising in 1969 against Guyana's government in Rupununi, located in the territory in dispute.

The PNC government (by that time ruling an independent Guyana) denounced this support, which led to some border incidents and culminated with the settling in Venezuelan territory of some indigenous Guyanese communities as well as the large landowners who led the rebellion, following its failure. This phase of relations also coincided with growing concern by successive Venezuelan governments about the effects that the tensions with Guyana and the claim itself were having on relations with other Caribbean countries, especially those also in different stages of de-colonisation from Great Britain. In fact, during Rafael Calderón's first period in office (1968-1974), Venezuela began to implement a "Caribbean policy" towards the region's new states that lasted, with some ups and downs, until his second period (1993-1998). This new policy was based on the perception of the Caribbean as a "vital zone" for Venezuela from a geopolitical point of view [Boersner, 1983; Rodríguez Iturbe, 1989], especially in the framework of antagonism with Cuba. Although Venezuela extended this concern to all of the Commonwealth's member countries in the Caribbean that identified in principle with Guyana's position,<sup>7</sup> its main emphasis was on positively modifying the perceptions of the English-speaking countries.<sup>8</sup>

Beyond the incidents and occasional public denunciations of Guyana throughout the 1970s, punctuated by some efforts at rapprochement by Carlos Andrés Pérez during his first period as President, tensions between the two countries increased sharply in 1981-1982. Several factors coincided to aggravate the situation. First, Luis Herrera Campins' Social Christian government began announcing in 1981 that it would not renew the Port of Spain Protocol, which was to expire in 1982. This coincided with increased tensions between the two countries over Guyana's 1981 decision to proceed with the building of the Alto Mazaruni hydroelectric dam in the disputed territory, a situation that was not defused by Forbes Burnham's visit to Caracas that same year. In fact, the Herrera Campins government increased its denunciations and hard-line position even more, openly using the dispute for nationalist agitation in an effort to ensure the victory of the Social Christian candidate in Venezuela's upcoming elections.

Geopolitical tensions in the region grew sharper during the early 1980s as well, due to the Sandinista victory in Nicaragua; the progressive alignment with Cuba by both Michael Manley's Social Democratic

government in Jamaica and Burnham's PNC in Guyana (although with their own nuances); the coming to power of the Marxist New Jewel Movement in Grenada; the gradual identification of Surinam's government "of the sergeants" with socialist positions<sup>8</sup> and the strong presence of the Non-Aligned Movement, led by Cuba during that time, in which Venezuela did not participate. Increasingly concerned about a potential "sovietisation" of the region, the U.S. government launched various overt and covert initiatives in both Central America and the Caribbean, culminating with the military invasion of Grenada in October 1983, to prevent this from happening. In this context, it is no coincidence that the Venezuelan press made special, repeated mention of the presence of Cuban troops in Guyana and that country's role as a bridge in sending these troops to Angola.

To these geopolitical tensions associated with the heightening of the Cold War in the region must be added the Argentine invasion of the Malvinas Islands and the ensuing crisis in the South Atlantic, which had negative repercussions on the English-speaking Caribbean's perceptions of Latin America. It specifically aroused concern that other actors in the region might repeat the episode, especially given Venezuela's strong identification with Argentina's position at the time and the lurking perception of the country as a "sub-imperialist" regional power [Lanza, 1982].

This phase is also characterised by Venezuela's greater presence in the Caribbean, especially Central America, evidenced both by its participation in the Contadora Group and by the launching of the San José Accord in 1980, through which Venezuela and Mexico would provide petroleum assistance to the region's countries. This accord, which would channel an amount of co-operation comparable to the Caribbean Basin Initiative and the European Community's Lomé Agreement [Manigat, 1981], included the Dominican Republic, the Central American countries and the English-speaking Caribbean, but explicitly excluded Cuba and Guyana.

In this regional context, tensions grew around the Essequibo claim in the early 1980s, and were frequently used to win over domestic public opinion in favour of the Social Christian party (COPEI) in Venezuela and Burnham's PNC in Guyana, the latter engaged in a policy of systematic electoral fraud.

These tensions and the struggle to win the sympathy and support of other countries were played out on various international stages. On

the one side was CARICOM, the Commonwealth and the Non-Aligned Movement, where identification and support for Guyana's positions tended to predominate, and on the other, various United Nations and OAS forums, where the Latin American countries generally tended to support Venezuela's claim.

The Port of Spain Protocol expired in June 1982. Guyana rejected Venezuela's proposal to negotiate the claim directly and proposed instead, that the International Court of Justice be called upon to reach a judicial decision, which Venezuela in turn rejected. The two parties finally agreed to delegate the decision on a mechanism for resolving the dispute to the United Nations secretary general. In 1983, he named Diego Cordovés as a "good officiant" to help seek a peaceful solution to the dispute through an agreement between the two parties. This decision marked the beginning of a process that, despite not having reached any solution, is ongoing,<sup>19</sup> guided by some efforts to find a formula for a negotiated settlement between the two parties.

By the mid-1980s, the intensification of Venezuela's economic crisis in the wake of 1983's infamous "Black Friday" and the victory of the Democratic Action party began to deflect Venezuelan public opinion away from the claim. And in Guyana, the illness and death of President Burnham and Desmond Hoyte's assumption of the office in his place helped focus that country's public opinion on domestic issues as well.

#### *Distension and co-operation: the 1990s*

At the end of the 1980s, with the East-West conflict over, its impact on the region diluted and much of the countries' attention and efforts focused on the foreign debt crisis, a climate of distension and increasing co-operation began to emerge between the two countries. Globalisation triggered a series of accelerated regional integration processes aimed at expanding and strengthening existing schemes and establishing new co-operation and integration mechanisms in the context of the "open regionalism" promoted by ECLAC. The adjustment and restructuring programs begun in the 1980s helped stimulate this thrust, not only because of a predominant discourse clearly aimed at promoting each country's exports, but also because of the need to create regional economic spaces and economies of scale to face the challenges of globalisation.

In addition, the region's discourse switched from predominantly geopolitical issues to a focus on economic co-operation and commer-

cial liberalisation. This led to a similar shift in the regional security agenda (with varying nuances imposed by the various actors) away from issues related to the confrontation between blocs and towards the fight against drug trafficking and international crime, control of illegal migration and, to a lesser extent, environmental deterioration. The concern of some actors outside the region about its off-shore tax havens and laundering of money from drug trafficking and international crime was later added to this list of priorities [Serbin-Tulchira, 1993; Deslet, Domínguez and Serbin, 1996; Bryan, 1997].

In this context, the international manipulation of territorial disputes through predominantly ideological and geopolitical discourses tended to give way to an emphasis on the importance of international co-operation. The difficulties Cuba's economy faced during the special period following the fall of the Berlin wall and the changes in Russia temporarily lowered the profile of Cuba's foreign policy in the region and redirected it towards the search for regional insertion and the development of commercial and economic ties.

While the search for a resolution to the dispute languished under the watchful eye of the UN's "good officiant," the end of the Cold War was associated with significant political changes in both countries in the early 1990s that helped shift public attention and government initiatives towards other issues and problems. In Guyana, a coalition led by Cheddi Jagan defeated the PNC in the December 1992 elections, finally returning him to power after two decades. Shortly after taking office, he made an official visit to Venezuela and held a series of meetings to try to expand co-operation mechanisms and agreements between the two countries. Other visits followed, and the concept of the "globality" of relations between the two countries was proposed as a way to dilute tensions around the territorial dispute and develop a series of co-operation accords related to economic and environmental issues. Jagan's death in 1997, the designation of his wife Janet as Prime Minister, the PNC's rejection of the move<sup>11</sup> and her subsequent difficulty getting the PNC to recognise the validity of her election at the end of the same year led her government to approach Venezuela for political support and expanded co-operation.<sup>12</sup> In this context, the High Level Bilateral Commission formed by Cheddi Jagan and Rafael Caldera was reactivated and Janet Jagan visited Caracas in July 1998.

The changes in the region's geopolitical setting contributed to this rapprochement, as did initiatives by Venezuela's Democratic Action

administrations during Jaime Lusinchi's presidency and especially after Carlos Andrés Pérez's return to office to consolidate and expand the agreements between the two countries. The context for this is found in the economic adjustments begun in the early 1990s under the "*Gran Viraje*" (Great Turn) and efforts to diversify Venezuela's economy, making use of the regional space and capital accumulated through co-operation programs in previous years (Serbin 1993).

Venezuela's desire to develop closer ties to the English-speaking Caribbean was manifested in its 1991 proposal to join CARICOM; its development of an active "Caribbean policy" toward the region, including clearly improved relations with Cuba; and the process of designing and forming the Association of Caribbean States (ACS), which finally came into being in 1994. All these elements helped create a propitious climate for distension and greater rapprochement between the two countries. In fact, during Carlos Andrés Pérez's second presidency, different analysts began to speculate on the real possibility of an agreement over the disputed territory that would establish a corridor to the Atlantic for Venezuela and recognise the rest of the territory as part of Guyana. It was during this period that some of the existing agreements between the two states were expanded and a series of new agreements were signed.

Nonetheless, the political crisis that began in 1989 with the "caracazo" and was followed by two attempted military coups against Carlos Andrés Pérez in 1992 and 1993, culminating in his impeachment in 1993 and Rafael Caldera's victory in the new elections that were called, all had an impact on the relations. Despite Janet Jagan's visits to Caracas during Caldera's second period in office, his government tended to prioritise its relations with Brazil, given its interest in joining the MERCOSUR,<sup>13</sup> and with Colombia, which by the early 1990s had become Venezuela's second largest trading partner. In addition, as we have analysed elsewhere (Serbin, 2000), Venezuela's relations with the Caribbean began to cool during the first year of Caldera's government and eventually became tense due to the CARICOM leaders' solidarity with Pérez and refusal to support the candidacy of Caldera's foreign relations minister, Miguel Ángel Burrell Rivas, for OAS secretary general.

#### *Towards a revival of tensions? Chávez's government and the new geopolitical visions*

Hugo Chávez was elected President of Venezuela in the context of a profound deterioration and popular rejection of the traditional politi-

cal parties, which had become associated in public opinion with corruption and the economic crisis. His election marked a significant if not dramatic turn in the country's internal dynamics with the approval of a series of public referendums, a new Constitution that, among other changes, made possible consecutive re-election, and Chávez's consequent successful bid for a second term. A similar turn occurred in Venezuela's foreign policy, as its predominantly economic focus in previous years, with an emphasis on trade, was replaced by a predominantly geopolitical vision. Relations with the Caribbean, viewed in terms of geopolitical alignments in the search for greater autonomy, especially from the U.S. security agenda imposed on the region, took on new meaning. The claim over the Essequibo territory and relations with Guyana also took on new meaning, to the extent that they could be used to arouse and focus nationalistic feelings.

This provided the context for Venezuela's prohibition of US flights through its airspace to control drug trafficking based on what was perceived as increased US military presence in the region following the establishment of air bases to this end in Aruba and Ecuador. It is also the context for Venezuela's negative view of the CARICOM countries' decision to let U.S. Marines board suspicious vessels in the Caribbean; Chávez's rejection of U.S. military aid to help with reconstruction following the tragedy in Vargas in early 2000; and a series of incidents stemming from the incursion of the U.S. naval ships *Reliance* and *Geotian* into Venezuelan waters in the second half of that year.

These positions are further associated with a marked rapprochement with Cuba and repeated mutual visits (and regular communication) between the leaders of the two countries. This culminated in Fidel Castro's defying visit to Caracas at the end of 2000 and the signing of a broad spectrum of agreements between the two states, including some that elicited strong protests among certain sectors of Venezuelan public opinion.<sup>14</sup>

Reiterated and growing tensions with its neighbour Colombia were another facet of this scenario defined by the changes in Venezuela's foreign policy. The tensions were motivated by tariff disagreements within the Andean Community; ties between the Chávez government and Colombia's guerrilla movement, denounced by the Colombian press and ultimately questioned by the Pastrana government;<sup>15</sup> Chávez's involvement in negotiations between the Colombian government and its guerrilla movement; and growing public perception in Venezuela that the guerrillas were operating in Venezuelan territory.

It is thus no coincidence that the Venezuelan government perceived the implementation of Plan Colombia as a dual threat to Venezuelan interests. First was the probable expansion of the Colombian conflict into neighbouring countries through a "vietnamisation" stemming from U.S. involvement, and second was the boosting of Colombia's military capacity and equipment, which could also be employed against Venezuela in existing territorial disputes or the territorial displacement of the guerrilla conflict.

In addition, the new Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, approved in 1999, includes an article stating that Venezuela "considers null and void all treaties, judicial decisions, pacts or concessions that deny, damage or reduce its sovereignty and territorial integrity." At the same time, in the middle of that year, CARICOM coincidentally repeated its declarations of support for Guyana's territorial integrity and that country's concern over the turn that its relations with Venezuela might take.

In May 1999, as one of a series of negotiated concessions to U.S. and Canadian corporations in the disputed territory, Beal Aerospace Technologies announced that it was negotiating an agreement with the government of Guyana to build an airbase there (see chart). Venezuela reacted by denouncing the agreement later that year, right when a decision was being made over the designation of a new "good officiant" following McIntyre's resignation. On October 22, with the agreement of both parties, the UN secretary general designated Oliver Jackman to assume the post. In March 2000, Venezuela officially challenged the agreement with Beal, arguing that the facilities could be used to military purposes, serving as a missile launching pad. Two months later, however, the government of Guyana signed the agreement with Beal, an act the Venezuelan government quickly deemed as "unfriendly." An increasing number of incidents followed: Venezuela's National Guard entered the disputed territory while Guyanese authorities detained Venezuelan fishermen. Meanwhile, U.S. spokespeople dismissed the notion that the facilities had military ends. Finally, in October 2000, Beal announced that it had decided to abandon the idea of building the airbase. Shortly thereafter, Venezuela reiterated to the government of Guyana its willingness to include it in the energy agreement signed with Cuba and other Central America and Caribbean countries.

This whole process also coincided with an election period in Venezuela, since the country's denunciation of the agreement between Beal

and the government of Guyana was made official two weeks before local elections were held —following a year of limited reaction, as some analysts have pointed out [Romero, 2000].

A brief analysis of the Beal incident allows us to emphasise several important factors:

- It coincided with a transition in the negotiations over the claim, in which a new “good officiant” was designated.
- It also coincided with an election campaign in Venezuela, in which the incident was used to influence public opinion around a nationalistic discourse.
- That discourse was shaped both by a vision of the region’s geo-political dynamics that perceived the US presence as a threat and of relations with Cuba as an alliance to respond to that threat.
- It is significant that Beal’s decision was influenced not only by Venezuela’s reaction but also by the denunciations of Guyana First, a Guyanese Amerindian NGO, which had a significant impact on public opinion in the United States.

### 3. CONCLUSIONS: ONE STEP FORWARD, TWO BACK?

Based on the analysis of how the dispute evolved over the past twenty years, some preliminary conclusions can be glimpsed from this perspective.

The first has to do with the evolving constellation of intervening actors. Until the 1980s, any decisive incident involved not only the two parties to the dispute but was administered by states and, to a lesser extent, international agencies outside the region. In the last decade, however, non-state actors have gained a greater presence and influence, as demonstrated both by the evolution of Beal’s decision and the role played by the non-governmental organisation Guyana First.

Second, some factors can be detected that coincide with the scaling up of tensions between the two countries around the dispute. At least on Venezuela’s side, they relate to the heightened ideological geo-political discourse during the election campaign in 1982-1983 and again in 2000, in which the dispute was used to rally people’s nationalistic sentiments. While this did not help bring about the electoral results that the Herrera Campins government was hoping for, in the Chávez case it may have slightly bolstered an already defined trend in favour of

his election. Furthermore, the nationalistic discourse was linked to highly ideological geopolitical perceptions (of different stripes) in the two cases: in 1982-1983 related to the threat of pro-Cuban and pro-Soviet alliances in the region and in 2000 to the perception of a potential threat from the United States. Specific content aside, the dispute with Guyana was manipulated in both cases as a unifying nationalistic element in combination with the perception of a threat based on a geopolitical analysis of the region and the international dynamic.

In contrast, the greater distension and rapprochement, including efforts to find possible solutions to the dispute, came about during periods of relative political stability and most likely responded to moments of relative socio-economic bonanza, at least in Venezuela's case, that made it easier to discuss possible solutions. Though much of the relevant information is classified, it can be stated that initiatives to resolve or stabilise the conflict were proposed during the second period in office of both Carlos Andrés Pérez (especially in the first two years of that government) and of Rafael Caldera.

In the Pérez case, discussions revolved around a possible cession to Venezuela of a route to the Atlantic through the disputed area combined with recognition of Guyanese sovereignty over the rest of the territory and implementation of joint Venezuela-Guyana plans to develop the Essequibo region. Those talks were clearly facilitated by the predominance of a discourse aimed at economic co-operation and social-economic development in the foreign policy of both countries. The search for new markets and an integrationist discourse, particularly in the Caribbean context, also contributed to this situation.

The thesis regarding the "globality" of relations between the two countries, promoted by Guyana's President Jagan during Caldera's second government, took shape in a similar context. It was marked by an emphasis on the possibilities of jointly developing the region, as well as by the beginnings of an economic boom in Venezuela stemming from a rise in international oil prices. Nor should we discard the possible role played in the process by the priority that Venezuela's foreign policy was putting at the time on relations with Brazil, which Caldera had significantly reactivated through a series of meetings and shared views with President Cardoso. Venezuela was prepared to join MERCOSUR despite the sharp criticism this triggered from the other members of the Andean Community.

In this framework, it is possible to conclude that the combination of political stability in the country and overall regional distension emphasising the advantages of co-operation and joint development may be relevant factors when looking at moments of lowered tensions and a search for solutions to the dispute. On the other hand, the growing perception of threat based on a geopolitical analysis of the regional and international situation and Venezuela's role in this context has generally been associated with the peaks of tension and military escalation around the dispute.

While this analysis should be complemented by a similar analysis of Guyana's domestic political dynamic, Brecht-Wagner's argument is valid here: successive Guyanese governments have generally tended to seek a peaceful resolution of the conflict, not least because of the two countries' obviously disproportionate offensive military capacities. Nonetheless, a more detailed study would introduce needed nuances into this argument, such as the variations that can be found between the willingness of the PNC and PPP governments to talk with Venezuela, with the latter frequently "accused," in the Guyanese context, of being markedly more open to talks.

Third, it is necessary to look further into the capacity to contain the conflict provided by the various legal frameworks established to seek its resolution. The Port of Spain Protocol clearly postponed a solution but it also tended to stabilise the situation and calm the tensions between the two countries over the conflict. The Protocol's expiration coincided with an upsurge of tension, as negotiations took place to gain both parties' approval for the UN secretary general's designation of a "good officiant" to avoid having to turn to a third party or to arbitration. Similarly, though in a different context, the negotiations over the designation of McFentyre's replacement in that position in 2000 coincided with another increase in tension, this time also linked to the situation created by the concession to Beal. Thus, in addition to domestic political factors and regional geopolitical perceptions, we must also consider the transitions in the dispute's legal framework as co-factors in the escalations of tension, as they created uncertainty on both sides.

This brings up a series of questions about the viability and effectiveness of the "good officiant" mechanism and the possibility of eventually re-establishing an agreement similar to the Port of Spain Protocol in the new domestic, geopolitical and ideological dynamic. It should be noted that while the "good officiant" mechanism has not yet been

useful in reaching a solution to the conflict, it has provided a stabilising framework allowing the two parties to search for a joint solution, evidenced during the second governments of Carlos Andrés Pérez and Rafael Caldera. The mediation of the "good officiant" or intervention of the United Nations secretary general has also helped contain the spikes of tension. This is in fact the mechanism's formal purpose, as its aim is to contribute to dialogue between the parties so they can reach a solution without the intervention of others.

On the other hand, by freezing the claim for 12 years, the Port of Spain Protocol was also a mechanism for temporarily stabilising the dispute that was useful to both countries. It allowed Guyana to carry out its post-colonial political consolidation, while Venezuela used the time to build a regional presence in an area it perceived as "vital" through a Caribbean policy aimed at strengthening ties with the English-speaking Caribbean countries that had recently gained independence from Great Britain.

The fourth point, however, is that today's situation is substantially different, marked by an ideological and geopolitical environment with different characteristics. The island countries of the Caribbean are full actors on both the regional and the international stage, and some clearly differentiated signs are shaping the new regional geopolitical dynamic. Of fundamental importance is the configuration of a new geopolitical scenario with the shift by Venezuela in its search for alliances with Cuba on the one hand and Brazil on the other;<sup>10</sup> in this context, Guyana's role as a hinge between Brazil and Venezuela, remains to be seen. Furthermore, the significant changes in the alignments of the 1980s raise questions about the positions that will be taken both by the Organisation of American States given the series of changes occurring within that organisation [Diamint, 2000], and by CARICOM. Many of CARICOM's member governments show open sympathy for the Chávez government (including Guyana's current government, above and beyond its concerns and suspicions related to the Essequibo dispute), seeing it as a spokesperson for developing countries empowered by its current petroleum income.

In summary, the "good officiant" mechanism has been generally effective in containing the conflict and opening up an opportunity for some initiatives to resolve it, though none has yet been successful, while the Protocol's "freezing" of the claim stabilised the situation for 12 years but with few openings for resolving it.

The current mechanism accepted by both parties, while not leading to a resolution due to its very nature, does establish a framework of containment so that even the increasing tensions often used to domestic political ends during political and/or socio-economic instability in the two countries have not led to open conflict. Furthermore, under conditions of greater political stability in the two countries and a regional context tending towards co-operation and integration, the mechanism could lead to the negotiation of a satisfactory resolution to the dispute.

#### NOTES

1. González Pulgar (1991: 29).
2. Many Venezuelan analysts view this recognition as a mistake, since it admitted Guyana as a party to the conflict and thus implicitly accepted its territorial integrity, including the Essequibo territory. The accord also mentions, however, that both Guyana and Great Britain recognised Venezuela's contention regarding the Paris decision (Lara Peña, 1981; González Pulgar, 1991).
3. These means include negotiation, research, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlements and recourse to regional organisations or accords.
4. As Cáceres de Pefaur mentions, citing a statement by Forbes Burnham in 1981: "A solution without resolving the nullity litigation will hardly be satisfactory to a practical settlement of the conflict..." (Cáceres de Pefaur, 1984: 36).
5. For a more detailed analysis of Guyana's ethnic-political dynamics, see Serbin, 1980, 1981 and 1987; and Giacalone, 1982.
6. In the early 1960s, in the context of negotiations over Guyana's independence from Great Britain, the CIA carried out a series of actions to destabilise the popularly elected Jagan government with the participation of unions linked to the PNC. For more information, see Serbin, 1981.

7. It should be noted that during Calera's first period in office, the Essequibo territory was shown on official and school maps as a "shadowed" region of Venezuelan territory.
8. Paradoxically, the negative perceptions among both them and Latin American countries, analysed elsewhere (Serbin, 1987 and 1991), began to give way as Jamaica, Trinidad-Tobago and Barbados, which obtained their independence from Great Britain in the 1960s along with Guyana, sought to join the OAS and thus get access to IDB credits. Although Article 5 of the OAS Charter presented an obstacle to Guyana's incorporation as long as it maintained a border dispute with one of the organisation's members, this elicited no particular displays of solidarity from the other three countries of the English-speaking Caribbean.
9. This in itself aroused concern in the Brazilian government.
10. In 1986, when Cordovés was named minister of foreign relations in his country, the United Nations secretary general, with the agreement of both parties, named Alistair McIntyre to take his place; he was in turn replaced in 1999 by the Barbadian lawyer Oliver Jackman.
11. Arguing, among other reasons, that Guyana could not be governed by a white woman and one born in another country.
12. It is important to note that this policy also responded to ethnic-political tensions found within CARICOM and that organisation's inability to influence the opposition's recognition.
13. Initially individually and later in conjunction with the Andean Community, particularly in response to Colombia's reaction.
14. One such agreement refers to the provision of petroleum to Cuba in exchange for Cuban doctors as well as educational and athletic advisors, outside the framework of the Chávez government's renewal of the San José Accord in July 2000, with the exclusion of Guyana.
15. Relations between the Chávez government and the FARC and ELN have been the subject of frequent commentaries in the Venezuelan press and have also been mentioned by some politicians, including Arias Cárdenas, the opposition candidate in the last presidential elections (and former Chávez ally).

- 16 In this context it is important to note Chávez's renewed initiative to unilaterally include Venezuela in MERCOSUR, based on his perception of Brazil as a counterweight to the United States in the regional and hemispheric integration process, and the reactivation of the Group of Three with active participation by Mexico's new government as a counterweight mechanism at the Caribbean Basin level.

### BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Boersuci, Demetrio. *Venezuela y el Caribe: una presencia cambiante*. Caracas: Monte Avila, 1983.
- Braveboy-Wagner, Jacqueline. *The Venezuela-Guyana Border Dispute*, POS, 1984.
- Bravo, Manuel. "Joaquín Crespo, el Papa León XIII y la polémica fronteriza de Venezuela con la Guayana Inglesa" in *Tierra Firme* (Caracas), year 1, vol. 1, October-December 1983, pp. 395-399.
- Culson, Audrey. "La otra cara de Guyana y la Reclamación" in *Revista SIC*, year XLIV, no. 439, November 1981, p. 394.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 1999.
- Department of State, Bureau of Intelligence and Research. "British Guiana-Venezuela Boundary" in *International Boundary Study*, Washington D.C., March 21, 1963.
- Deseh, Michael; Domínguez, Jorge y Andrés Serbin. *From Pirates to Drug Lords*, New York: New York University Press, 1996.
- Diamint, Rut. "La OEA: ¿debe desaparecer?" in *Archivos del Presente* (Buenos Aires), year 6, no. 22, pp. 81-96.
- El Nacional*. archive of the newspaper El Nacional. key word: GUYANA.
- Gúcalone, Rita. *Estudio histórico de la Guyana británica*, Mérida: Universidad de Los Andes, 1982.
- González Pulgar, Pedro José. *Reclamación de la Guayana Essequiba*, Caracas, 1991.

- Jacome, Francine. "Guyana: Los retos del nuevo gobierno" in *Nueva Sociedad* (Caracas), no. 122, 1998.
- Janza, Eloy. *El "subimperialismo" venezolano*, Caracas: Centauro, 1982.
- Lara, Carmen Cecilia. "Un Dique en las Negociaciones" in *Primicia* (Caracas), April 18, 2000, pp. 20-23.
- Marigat, Leslie and Jorge Heinz. *Caribbean Geopolitics*, London, 1984.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. *Libro Amarillo de 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989*, Caracas, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Libro Amarillo de 1990, 1991, 1993, 1993, 1994, 1995, 1996*, Caracas, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Libro Amarillo de 1996, 1997, 1998, 1999*, Caracas, 1997, 1998, 1999, 2000.
- Molero, Alonso. "El nuevo diferendo", *Primicia* (Caracas), August 8, 2000, pp. 12-13.
- Ojer, Pablo. *Los documentos de la Casa Amarilla (Historia de una calumnia)*, Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 1982.
- Sumario histórico de la Guyana Esquibá, Maracaibo/San Cristóbal: Editorial Ate, 1982.
- Rodríguez Iturbe, José. *El Caribe en la década de los ochenta*, Caracas: Centauro, 1989.
- Serbin, Andrés. *Guyana: nacionalismo, etnicidad y política*, Caracas: Bruguera, 1981.
- \_\_\_\_\_. "Venezuela y el Gran Viraje" in *Cuadernos del Postgrado*, Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1993.
- \_\_\_\_\_. "Venezuela y el Caribe anglófono" in *Venezuela y* . Caracas: Universidad Simón Bolívar, 2000.
- Serbin, Andrés and Jacinto Castillo. *Venezuela. conflictos fronterizos y proceso democrático*, Santiago: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), October, 1985.
- Sierra, Manuel Felipe. "Cómo y por qué fracasó la revuelta de Rapununi" in *Primicia* (Caracas), September 5, 2000, pp. 12-15.

Relations between Venezuela and Guyana  
and the Dispute over the Essequibo Territory

\_\_\_\_\_. "Guyana juega a David" in *Primicia* (Caracas), August 29, 2000, pp. 8-9.

Sosa, Arturo. "Injusticia y arreglo práctico" in *SIG* (Caracas), year XLVI, no. 439, November 1981, pp. 389-393.

Tulchin, Joseph and Andrés Serbin. *Cuba y el Caribe en la post-Guerra Fría*, Caracas: Nueva Sociedad/INVESEP, 1993.

Valarino de Abreu, María Verónica. *The Resolution of the Anglo-Venezuelan Boundary Dispute: A Victory for Whom?*, University of London, School of Advanced Studies, Institute of Latin American Studies, Master Degree Programme: Area Studies (Latin America), September 30, 1996, Londres.

## CONTRIBUTORS



Jorge Domínguez is the Clarence Dillon Professor of International Relations and Director of the Weatherhead Center for International Affairs at Harvard University. He is currently a visiting Senior Fellow at the Inter-American Dialogue. Domínguez has been the editor and co-author of over a dozen books, and most recently co-edited the first and the upcoming second edition of *Constructing Democratic Governance*. His most recent book (joint with Rafael Fernández de Castro) is *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict* (2001). He is a member of various editorial boards for journals including *Mexican Studies*, *Cuban Studies*, and *Political Science Quarterly*.

David Mares is a Professor of Political Science and Professor at the Graduate School of International Relations and Pacific Studies at the University of California, San Diego. He has also taught in Mexico, Chile, and Ecuador. He has written and edited various books and his papers have been published in *International Organization*, *International Studies Quarterly*, *Comparative Politics*, and *Latin American Research Review*. His current research focuses on international security relations in the Western Hemisphere and the international politics of the ancient world. Mares has served as a consultant to various international foundations and governments on issues of civil-military relations and interstate conflict. He has served as chair of the American Political Science Association's section on International Security and Conflict and its Committee on the Status of Chicanos in the Profession. Ph.D., Harvard University.

Francisco Rojas Aravena Master's in Political Science and Specialist in International Relations and International Security. Director of FLACSO-Chile and co-Director of the Peace and Security in the Americas pro-

gram. Professor at the Santiago campus of Stanford University and Adjunct Professor at San Diego State University. Has taught courses in International relations, International Security and Negotiation in various universities in Latin America and Spain. Rojas worked as consultant for international organizations and governments in the region. He is director of the journal *Fuerzas Armadas y Sociedad* and member of the Editorial Board of *Estudios Internacionales* from Guatemala and the *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* from the University of Miami. Author and editor of over a dozen books. His articles have been published in scientific journals in various countries.

**Manuel Orozco** is currently project director of Central America for the Inter-American Dialogue. Prior to his arrival at the Dialogue Manuel Orozco was a visiting assistant professor of Political Science at the University of Akron, Ohio. He has also been a researcher for the Tomás Rivera Policy Institute. In addition to his academic work, he has worked as a policy consultant for various organizations in Central America, the United States, and South Africa developing programs on democracy and governance issues. He has also taught International Relations in Costa Rica and served in various boards in Nicaragua. His areas of interest include Central America, globalization, democracy, conflict in war torn societies, and minority politics.

**Andrés Serbin** is currently the elected President of CRIES and the elected coordinator of the Board of the Greater Caribbean Civil Society Permanent Forum. He is a founding member, Executive Director (1988-1993) and current President of the Board (1993-2000) of the Venezuelan Institute of Social and Economic Research (INVESP), and Full Professor of the Central University of Venezuela. He has been a visiting professor and fellow at several universities in the United States, United Kingdom and France. He also served as Adviser to the Ministry of Foreign Affairs in Venezuela; Special Adviser for Caribbean Affairs to the Latin America Economic System; and as a consultant to various Venezuelan and multilateral organizations. He is currently also Director of the Center for International Affairs at the Universidad de Belgrano in Argentina; Senior Associate Researcher of the Latin American and Caribbean Center at Florida International University (FIU) and Associate Researcher at the Centre for Latin American and Caribbean Studies (CREALC) of the University of Aix-en-Provence, France.



## Subscribe now to Pensamiento Propio!

Pensamiento Propio, bilingual journal of social sciences, is published semi-annually by the Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Annual subscription (2 issues), including shipping costs:

Central America, Mexico and the Caribbean US\$ 30

USA, Canada and South America US\$ 31

Europe US\$ 36

Asia and Australia US\$ 36

CRIES / Pensamiento Propio  
Apartado 3516  
Managua, Nicaragua  
Tels.: (505) 268-2362, 268-2367  
Fax: (505) 268-1565  
E-mail: ppropio@cries.org

Renewal     New     Starting on \_\_\_\_\_

Use máquina o letra de imprenta / *Please type or print.*

Adjunto cheque o giro bancario número / *Enclose check or money order number*

Del banco / *Bank* \_\_\_\_\_

Por la cantidad de / *Amount* \_\_\_\_\_ Fecha / *Date* \_\_\_\_\_

Nombre / *Name* \_\_\_\_\_

Dirección / *Address* \_\_\_\_\_

Ciudad / *City* \_\_\_\_\_ Estado / *State* \_\_\_\_\_

Código Postal / *Postal Code* \_\_\_\_\_ País / *Country* \_\_\_\_\_

Correo electrónico: ppropio@cries.org