

# INFORME SOBRE CONFERENCIA DEL INSTITUTO BAKER

PUBLICADO POR EL JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY DE RICE UNIVERSITY



DICIEMBRE DE 2011

## PROYECTO DE LAS AMÉRICAS 2011 FRONTERAS DEL SIGLO 21 EN LAS AMÉRICAS

### INTRODUCCIÓN

Un continente pacífico: así podría definirse en pocas palabras la formación y consolidación de los Estados que integran el continente americano. Allí, los conflictos armados causados por las disputas territoriales comenzaron y terminaron durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. A partir de entonces, en América se vive en paz, salvo contadas excepciones.

La mala noticia es que esta paz no es para todos. Aunque hace décadas que los países no se enfrentan entre sí, no ocurre lo mismo en varias zonas fronterizas. El crimen organizado internacional, el tráfico de drogas ilegales, la vida común entre comunidades fronterizas, y los retos socioeconómicos que han trazado los propios estados, hacen que mejorar la vida en estos territorios por medio de leyes dictadas por el derecho interno de cada país, afecte y sea un desafío para el continente completo.

Para entender la vida en la frontera, se debe ir más allá del territorio. En esta zona coexisten aspectos que trascienden la dimensión espacial o el territorio de control e interacción exclusiva de los Estados soberanos y que repercuten en las relaciones e interacciones de los habitantes que viven al otro lado de la frontera en distintos aspectos de su vida como en lo social y cultural. Hoy, hasta las fronteras más rígidas y fuertemente resguardadas, como la de México y los Estados Unidos, son cruzadas, sobrepasadas y vulneradas.

Así lo explica una postura que establece que se debe entender a las fronteras bajo una doble

perspectiva de “Linealidad” y “Zonalidad”. La primera, se refiere a una construcción física, representada por los Estados en ejercicio de su Soberanía, cuyo límite real depende del ámbito territorial de las naciones. La segunda en cambio, es una noción más compleja que define a la frontera no como una línea divisoria, sino como una manifestación de fuerzas organizadas que actúan de un lado a otro de los límites territoriales.

En la práctica, la zona fronteriza es el escenario donde ocurren gran parte de las interacciones e interrelaciones de los habitantes. Es aquí donde los protagonistas suelen ser las poblaciones y comunidades que interactúan más allá del ámbito de control de los Estados y de la normativa legal. Esta realidad ha contribuido a cambiar la dinámica de las fronteras en el continente, especialmente en lo referido al tránsito ilegal de personas y bienes.

Bajo este panorama, los participantes del Proyecto de las Américas 2011 sobre “*Fronteras del siglo XXI en las Américas*” examinamos las problemáticas de las fronteras en el continente y aportamos nuestra propia visión de cada uno de los países que representamos. Primero analizamos las fronteras desde un aspecto y visión lineal o territorial, evaluando los conflictos fronterizos y la noción de soberanía. Luego, abordamos aspectos más intangibles relacionados con la porosidad de las fronteras y su relación con el crimen organizado transnacional, y finalmente discutimos nociones de desarrollo y los retos que cada Estado debe afrontar de manera individual, y como continente en el Siglo XXI.

## I. SOBERANÍA Y DISPUTAS TERRITORIALES

Los estados americanos nacieron en torno a las discusiones que giraron frente a ideas filosóficas como las de Jean-Jaques Rousseau y Emmanuel-Joseph Sieyès, como producto en su mayoría de la guerra generada por la lucha entre la tradición y el proyecto de modernidad de la Ilustración. Este fue el marco en el que se desarrollaron los Derechos del Hombre y el Ciudadano. El dogma de la soberanía y el dogma de los Derechos Humanos se sigue presentando hoy como la confrontación entre las prerrogativas estatales y las normas de pretendido carácter universal consagradas en el Derecho Internacional.

La comprensión del origen de este debate permite un mejor análisis de las disputas territoriales, ya que los mecanismos de solución pacífica de controversias en el plano internacional, pasan por la mediación o el arbitraje de órganos multinacionales a través de normas que van más allá de la Constitución y que los Estados han acordado cumplir voluntariamente. En este sentido, el abordaje de los conflictos territoriales en las Américas requiere comprender la tensión entre las concepciones más clásicas de la soberanía y las formas más avanzadas de fomento de la confianza en un sistema marcado por la incertidumbre.

Las disputas territoriales en las Américas son huellas que quedan del pasado colonial y de la fase imperialista de finales del siglo XIX y principios del XX. Bajo el principio jurídico del *uti possidetis iure* (“como poseías, de acuerdo al derecho, poseerás”), los nuevos Estados hispanoamericanos, especialmente en Sudamérica, definieron sus fronteras. Pero no sin problemas: la Gran Colombia dejó tras su disolución, límites no resueltos entre Colombia y Venezuela. Además, la expansión británica posterior a las guerras napoleónicas y al sistema de congresos europeos, demostró el creciente poderío de lo que sería la gran potencia del siglo XIX, creando las condiciones para disputas que siguen vigentes en el siglo XXI: la de Argentina con el Reino Unido por las Islas Malvinas y Georgias del Sur; la de Venezuela y Guyana por el territorio Esequibo; y la de Guatemala y Belice por el territorio entre los ríos Hondo y Sibun. Ejemplos que serán explicados a continuación.

### *Disputa por las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur (Argentina-Reino Unido)*

Quizá ninguna otra disputa territorial en las Américas sea tan controversial, y a la vez característica, como la que sostiene Argentina contra la posesión británica de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur. Si bien la expansión del Imperio Británico se encuentra como la primera causa de los tres ejemplos citados, en dos hubo un relevo de repúblicas americanas que nacieron de la descolonización (Belice y Guyana), lo que ha permitido la participación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el primero, y la posibilidad de seguir procedimientos interamericanos en el segundo. Pero al sur del Atlántico la situación es distinta, ya que el Reino Unido sigue manteniendo el control de las islas como parte de sus territorios.

Las Islas Malvinas fueron disputadas por españoles e ingleses entre los siglos XVII, XVIII y principios del XIX, y pasaron definitivamente al Imperio Británico en 1833, lo que activó un persistente reclamo argentino que pasó por variados episodios de tensión entre los siglos XIX y XX, alcanzando su punto máximo en 1982. En ese año, la Junta Militar que gobernaba una Argentina dividida decidió lanzar una operación de recaptura sobre las Malvinas con la intención de unir el país apelando al nacionalismo. El resultado, fue una guerra costosa, que supuso una derrota táctica para el país del sur. Pero, por otro lado posicionó el caso en la agenda interamericana, lo que fue una victoria política para dicho país. Se cuestionó al TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), debido a que Argentina tomó la iniciativa en la ofensiva. En la práctica los traumas de la guerra, han causado efectos políticos hasta el siglo XXI.

Estas tensiones se han agudizado en la actualidad, ya que se ha descubierto la presencia de hidrocarburos en la plataforma continental de las islas. Además, los factores ideológicos han reanimado la disputa no sólo en Buenos Aires, sino también en Caracas. En 1982, Venezuela apoyó diplomáticamente a Argentina con el fin de hacer públicas las disputas territoriales generadas por el imperialismo británico, pensando en el caso del Esequibo. Este país retomó el tema no para confrontar a Guyana, sino indirectamente a las grandes potencias occidentales.

### ***Disputa territorial por el territorio Esequibo (Venezuela-Guyana)***

En 1834, cuatro años después de la secesión venezolana de la Gran Colombia, misiones de exploración y cartografía del Imperio Británico penetraron en el territorio oriental de la República de Venezuela desde la Guayana Británica, cruzando el río Esquivel (transliterado fonéticamente al inglés como Esequibo) y llegando hasta el río Moruca. En 1839 se trazó una línea de norte a sur entre la desembocadura del río Amacuro y el Monte Roraima. Venezuela inició el reclamo en 1844, cuando los primeros colonos británicos se establecieron más allá del margen izquierdo del río Esequibo. El laudo arbitral de París en 1899 fijó los límites favoreciendo al lado británico.

Tras la muerte del abogado estadounidense Severo Mallet-Prevost en 1962, miembro de la comisión del laudo de París, se conoce por un memorando secreto que el juez ruso, Fiódor Martens, habría enturbiado el juicio de sus colegas para favorecer las pretensiones británicas en un momento en que los imperios ruso y británico negociaban sus posiciones en Asia Central. Ese año Venezuela interpuso el reclamo ante la Organización de Naciones Unidas (ONU), cuatro años después Guyana alcanza su independencia, y Venezuela y el Reino Unido firman el Acuerdo de Ginebra. Por medio de éste, las partes se comprometen a resolver de manera pacífica la controversia territorial como el inicio de negociaciones bilaterales con Guyana. Pero éstas que no llegan a entendimiento, lo que obliga a las partes a congelar las negociaciones en 1970, a través del Protocolo de Puerto España.

La política venezolana hacia el Caribe ha tendido a tratar de conseguir el apoyo de la Comunidad del Caribe (Caricom) y sus numerosos votos en la OEA. Esto se ha exacerbado en los últimos años, pero con un ambiente de polarización social y política que resta coherencia a dicha intención, manifestándose la renuncia informal a sus derechos sobre el Esequibo (Guayana Esequiba para Venezuela). En lugar de preparar el terreno para una negociación exitosa para ambas partes, esto presagia conflictividad en una eventual transición política en Venezuela.

### ***Disputa territorial entre los ríos Hondo y Sibun (Guatemala-Belice)***

Fue el Imperio Británico que ante la debilidad del Imperio Español, solicitó un acuerdo para la explotación de recursos naturales entre los ríos Hondo y Sibun, en el marco del Tratado de Paz de París de 1783. El pacto no contemplaba la entrega de territorio, pero a través de éste, el Imperio Británico tomó posesión de lo que hoy constituye la base física de Belice. En 1981 Belice se convirtió en un Estado independiente. Diez años más tarde, pasó a ser miembro de la OEA.

Bajo el principio de *uti possidetis iure*, Guatemala mantuvo un reclamo por el territorio entre los ríos Hondo y Sibun, disputa que hereda el Estado de Belice luego de finalizado el régimen colonial británico. La tesis guatemalteca sostiene que los británicos arrebataron el territorio a la corona española, lo que afectó la integridad territorial de la Capitanía General de Guatemala, comprometiendo el territorio que correspondería a la República de Guatemala. El caso llegó a la OEA en 2000 y se decide ir a una conciliación como método de resolución pacífica de controversias, de acuerdo a los principios hemisféricos y la Carta de la OEA. Las gestiones se complican debido a la mutación de la conciliación a algo muy cercano a un laudo arbitral. Se hizo necesario recurrir a un proceso de medidas de fomento de la confianza,<sup>1</sup> motivado en gran parte por una serie de incidentes violentos en la zona, cuya causa fue la penetración civil de guatemaltecos sobre territorio asumido como propio por Belice. En 2000 se establece una “zona de adyacencia”, una fórmula que, junto con la oficina de verificación de la OEA y sus propuestas, puede ser definida como una medida de mantenimiento de la paz llevada adelante por civiles, lo que puede ser considerado un mecanismo creativo que ha permitido crear un ambiente de cordialidad entre las partes.

El problema central en cada uno de los ejemplos dados parte de la pregunta: ¿es posible negociar soberanía? Las implicaciones políticas y de seguridad parecen dar una respuesta afirmativa. Las medidas de fomento de la confianza cuyo objetivo son prevenir crisis y conflictos fortaleciendo la paz y la seguridad, no son necesariamente la solución, pero crean

las condiciones para buscar futuras soluciones. Los pasos para alcanzar acuerdos se dan con una necesaria prudencia y sistematicidad, procurando brindar oportunidades a los gobiernos para cumplir sus misiones sin que la opinión pública de cada nación imponga la agenda. La parquedad tiene un efecto derivado de la naturaleza del Derecho Internacional, dado que el tiempo juega a favor del Estado ocupante del territorio en disputa, lo que incentiva al Estado reclamante a incrementar su agresividad. Estos factores deben ser considerados por estadistas y buenos oficiales por igual, dada la resistencia natural de los Estados y sus élites a someterse a la supranacionalidad.

Las tensiones que se producen por el control de espacios territoriales, tienden a originarse por el control de recursos naturales con alto valor en los mercados internacionales (Klare, 2002). Por este motivo, es bueno tener en cuenta la experiencia exitosa en la administración conjunta de los recursos hídricos del Acuífero Guaraní. Éste es un gigantesco reservorio subterráneo de agua dulce que se encuentra entre Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina. A pesar de las asimetrías en cuanto al poder de cada uno de los Estados involucrados, y de las diferencias en cuanto al control efectivo del acuífero, las partes se han ajustado a “La Iniciativa del Acuífero Guaraní para la Gestión Transfronteriza del Agua Subterránea” (World Bank, [2004]2006), un instrumento racional basado en la identificación de los intereses comunes de los Estados. La fragilidad del reservorio ha permitido que los políticos que toman las decisiones a nivel país, entiendan que el acuífero funciona como un sistema, por lo que la actividad humana en algún punto del mismo afecta a todos por igual. Esta situación es un buen ejemplo para conflictos análogos en el futuro.

De un modo parecido funciona la gestión de asuntos territoriales en el Caribe. En la cuenca del Caribe los problemas fronterizos pasan por el Derecho Marítimo, pero van más allá de las disputas por espacios, abarcando aspectos medioambientales e incluso de contrabando y piratería, en tanto en uno y otro caso los problemas se concentran en la asignación de responsabilidades.

### ***Requisitos para las Soluciones***

Parece evidente que las medidas de fomento de la confianza siguen siendo la mejor estrategia para crear condiciones previas a las soluciones pacíficas de controversias. La creatividad forma parte de toda decisión política con expectativas de éxito, incluso en el campo de resolución pacífica de disputas territoriales. El caso de la zona de adyacencia entre Belice y Guatemala es un excelente ejemplo del desarrollo político creativo. Esto pasa por una reconsideración contemporánea de la soberanía, sin que ello suponga crear expectativas demasiado optimistas, pero sí identificar los puntos de mínimo acuerdo.

La soberanía, que surge como concepto en Europa bajo condiciones políticas de absolutismo y una economía mercantilista, no parece encajar en un ambiente democrático, y de comercio global. Hoy las fronteras están “controladas”, bajo un concepto que supone la militarización de una porción del territorio. Por eso, se hace imprescindible, que surja una tendencia más inteligente en la que las fronteras sean gestionadas y se entreguen soluciones más integrales, sobre todo en aquellas con gran actividad humana.

Volvviendo al concepto de frontera, vemos que aquel que la define de forma más amplia y compleja resulta de mayor utilidad hoy, mientras que el de límite está fuertemente vinculado a la soberanía según Jean Bodin. Asimismo, el involucramiento de las poblaciones fronterizas, con la consecuente consideración de sus necesidades, y junto con el cuidado por la calidad de la democracia, son prácticas necesarias si se desean resultados en un ambiente de paz.

La diplomacia, la colaboración, la discusión deben ser la estrategia para evitar y resolver conflictos en lugar de la guerra y la violencia. Sin embargo, pareciera que la forma más eficaz para abordar esos problemas es la mediación. Por este motivo, el papel que ha tenido la OEA como mediadora en los conflictos fronterizos, debe tomarse no sólo en cuenta, sino considerarlo como el paso a seguir, para solucionar los problemas en paz. En relación a la exitosa experiencia de la OEA, podemos decir:

1. Los Estados deben fomentar la confianza entre ellos para llevar a cabo discusiones

pertinentes y eficaces sobre las fronteras en conflicto. La presencia de un tercero, en especial cuando éste es un representante de una organización regional multilateral, ayuda a los países a estar más cómodos en este proceso.

2. La participación de la sociedad civil de las zonas en disputa, si la hubiese, y de las comunidades interesadas directa o indirectamente, tiene un papel muy importante en la credibilidad y legitimidad de los procesos de gestión fronteriza.
3. Los objetivos de los Estados derivan de sus percepciones. Éstas muchas veces son diferentes, y no siempre con la realidad de las comunidades que viven en las fronteras. Las organizaciones internacionales deben colaborar en construir un espacio de transparencia que permita la comprensión de ambas perspectivas, y así reducir las tensiones que podrían derivar de errores de percepción.

La inclusión de las comunidades, y de la sociedad civil en general, son prácticas políticas que mejoran la calidad de la democracia. El récord positivo que tienen las democracias liberales en materia de conflictos (Doyle, 1983) puede ser un incentivo adicional al fortalecimiento de la Carta Democrática de la OEA, orientada en este caso a aspectos prácticos, como el mantenimiento de la paz. La tarea que queda pendiente en las Américas, y que surge como imperativo para la gestión de las disputas territoriales, es fortalecer un concepto común de democracia que permita el fluido ejercicio de los buenos oficios y la negociación multilateral.

## II. FRONTERAS POROSAS Y CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

Como mencionamos anteriormente las fronteras de las Américas son el resultado de procesos políticos e históricos que se remontan a la era colonial. Por lo tanto, su origen está ligado a los procesos de construcción de los estados nación. Como legado de esa época colonial; las fronteras físicas definen las naciones, definen quién es parte (sentido de pertenencia) y quién no (sentido de exclusión).

Las fronteras pueden también generar violencia y exclusión. Al distinguir entre “ellos” y “nosotros”, se convierte en una barrera no natural en constante estado de transición. Representando un peligro en potencia, especialmente para los migrantes, que en muchos casos arriesgan sus vidas para cruzar las fronteras. Por otro lado, las fronteras también representan esperanza. Son miles los latinoamericanos que año a año cruzan las fronteras buscando un futuro mejor, tanto para ellos, como la familia que queda en su tierra natal.

Producto de procesos centralistas que privilegiaron el desarrollo de determinadas áreas en menoscabo de otras y que han sido trazados a lo largo de áreas geográficas de difícil acceso, las fronteras han sido históricamente territorios marginados, tanto a nivel económico, como político y social. Consecuentemente estas zonas periféricas presentan los índices más bajos de desarrollo humano e infraestructura y sus realidades difieren enormemente de lo que se vive en el centro del país, donde suelen tomarse las decisiones, respecto a éstas. Las fronteras son zonas en las que se suelen vivir disputas con el territorio vecino, tienen condiciones inhóspitas, son de difícil acceso y suelen estar alejadas de los centros urbanos, donde se toman las decisiones. Esta realidad limita el desarrollo, y ha contribuido a que éste prácticamente no exista en las zonas fronterizas de América. Por otro lado, a las fronteras militarizadas bajo el concepto de “control” se contraponen una situación opuesta, una en la que los confines de los Estados no han recibido la atención necesaria desde el punto de vista de la seguridad, lo que se traduce en que estas fronteras se vuelvan porosas.

Las fronteras de las Américas son, en muchas ocasiones, territorios donde se hace compleja la gobernabilidad, constituyendo escenarios aprovechados por grupos de crimen organizado que sustituyen al Estado, allí donde éste está ausente. Estos grupos pasan a ser parte de la comunidad, creando economías paralelas y generando sentido de pertenencia en la gente. Las fronteras se han convertido así en lugares de explotación y de oportunidades en donde los bienes provenientes de otros países pueden ser transportados a través de las fronteras políticas con la “autorización” de los locales.

Finalmente, esto hace que en muchos de los territorios fronterizos, exista un mercado y una riqueza ilícitos, marcados por la existencia de una suerte de “nuevas autoridades locales”. Éstas funcionan en paralelo a las estatales, ejercen altos niveles de violencia y utilizan a la comunidad para que crucen de un lado a otro los límites establecidos, como un medio “humano” de transporte de su negocio. Otra característica que tienen los territorios fronterizos, es que son zonas donde se encuentran importantes recursos naturales, que hacen necesario planes de manejo conjuntos entre los países.

### ***La dimensión y el impacto del crimen organizado en las fronteras y en las sociedades hemisféricas***

Frente a un escenario en el que se hace cada vez más improbable una guerra entre Estados por conflictos fronterizos, el accionar del crimen organizado es parte de una nueva dimensión de amenazas a la seguridad, que exige respuestas no-convencionales.

Los países de Centro América y el Caribe son un claro ejemplo de ello. Estos países son muy vulnerables desde el punto de vista socio-económico y constituyen zonas de tránsito para el 90% de la cocaína que tiene como destino final Estados Unidos.<sup>2</sup> A esto debemos sumar que las actividades de las bandas del crimen organizado cuentan con procesos complejos y sofisticados a nivel logístico-tecnológico, haciendo de fronteras como la mexicano-estadounidense, altamente vigilada y con tecnología de punta, igualmente porosas. Allí la creatividad de los criminales constituye un desafío para las autoridades, pues a pesar de medidas como la construcción de varios muros y la intensa vigilancia aérea, los criminales han construido túneles para burlar la frontera. Sus destrezas tecnológicas superan en muchos casos la de los Estados, lo mismo que su capacidad para adquirir armas.

La globalización y los movimientos a través de las fronteras han sido elementos fundamentales en la consolidación y ampliación de las redes del crimen organizado transnacional establecidas en las zonas fronterizas. Las operaciones que caracterizan a la economía transfronteriza, suponen mecanismos de supervivencia para los excluidos y un nuevo

modelo de economía política y organización económica que se ajusta a las reglas de la economía de libre mercado y al discurso del Estado mínimo.

Por ejemplo en Argentina, la porosidad de las fronteras (*sobre todo en el norte del país*) ha dado lugar a una nueva realidad que se ha convertido en estructural, ésta es; los asentamientos de personas indocumentadas. Las llamadas villas miseria representan hoy un desafío a la hora de luchar contra el crimen organizado. Migrantes indocumentados de países vecinos y migrantes argentinos provenientes del interior hacia la ciudad conforman -en su mayoría- la población de estos asentamientos urbanos. En éstos, frente a la falta de oportunidades, el crimen organizado opera de diferentes formas incluyendo el establecimiento de laboratorios clandestinos para procesar drogas. En estas zonas grises el Estado ha operado a través de la Gendarmería Nacional, fuerza que entre sus funciones tiene el vigilar las fronteras. Esta realidad no es exclusiva de Argentina, en Brasil, las villas miserias son llamadas favelas y en las mismas se ha utilizado a las fuerzas armadas con el fin de pacificarlas.

### ***Encarando el problema del desarrollo y la seguridad: la gestión transfronteriza***

El desafío del desarrollo y las vulnerabilidades en materia de seguridad que son aprovechadas por el crimen organizado plantean varios caminos. En las Américas se ha apelado a menudo a las propuestas de militarización, generando muchas polémicas. Sin embargo, en el caso de México, este recurso no ha dado frutos satisfactorios.

Asimismo, la permeabilidad de las fuerzas policiales, militares y judiciales a la corrupción y la cooptación ejercida por las asociaciones ilícitas vinculadas al crimen organizado transnacional, pone en duda la eficacia de las políticas que buscan reducir el tráfico transfronterizo ilegal con medidas policiales más duras u otorgando poderes especiales a las fuerzas armadas.

En la práctica, existen dos tipos de límites: las fronteras “duras”,<sup>3</sup> caracterizadas por la militarización o construcción de muros, bardas y alambrados, que impeden, por completo, el tránsito de personas y bienes a través de los límites territoriales sobre los que se asientan. Por otro

lado, las fronteras “suaves”, se establecen en zonas administradas y reguladas que cuentan con pasos fronterizos en los que las autoridades competentes de cada Estado controlan el tránsito de personas y bienes, normalmente poniendo énfasis sobre aquellos que ingresan a sus territorios y, haciendo controles muy superficiales a los que, por el contrario, salen de los mismos.

El problema que ha presentado este tipo de límite, es que cada Estado, restringe a la tarea de proteger su propio territorio del ingreso de personas, bienes y sustancias ilícitas. En este punto surgen con más evidencia las asimetrías en cuanto desarrollo, gestión, infraestructura y recursos, ya que los Estados menos desarrollados son investidos con la responsabilidad de cooperar con sus vecinos más desarrollados en el control del tránsito de personas y bienes, produciéndose una suerte de “extraterritorialización” de las fronteras.

La situación descrita anteriormente facilita la internación, en los territorios de los Estados menos desarrollados, de personas y bienes contrarios a sus intereses y, con mucha frecuencia, superiores a sus capacidades de control interno. Esto demuestra que en la práctica las respuestas estatales al crimen internacional no han sido del todo efectivas.

Se requiere entonces un enfoque más integral. Los problemas de seguridad de las fronteras no se pueden arreglar únicamente a través de la represión del crimen. Es necesario también incorporar el componente “desarrollo”. Así lo planteó el ex presidente de Brasil Luis Inazio Lula da Silva: “nosotros queremos entrar allá con calles, luz, hospitales, con escuelas, porque si el Estado no cumple con su papel de dar condiciones para el pueblo, el narcotráfico y el crimen organizado lo dan (...) queremos competir con el crimen organizado pero con la certeza de que solo vamos a derrotarlo cuando logremos llevar beneficios para dentro de esos lugares más pobres de Brasil”. Al control de la frontera, se enfrenta esta alternativa que implica la prevención y la inversión en condiciones que mejoren la calidad de vida de las comunidades locales e infraestructura, que recuperen la presencia estatal en las fronteras.

Un concepto que nace como una política pública integradora de los espacios limítrofes, es

el de *Gestión Integrada de Fronteras* (GIF), que involucra a todos los actores de primer nivel, tales como la policía, migración, aduanas, entre otros para promover la coordinación y crear sinergias nacionales y regionales. Su fin es garantizar la seguridad de los límites nacionales y regular los movimientos legítimos en esa zona para responder a las diversas necesidades de la nación, a través de interacciones socioeconómicas culturales realizadas a través de las fronteras. También contempla, la introducción de conocimientos técnicos, el uso de sistemas de información y el intercambio de experiencias y buenas prácticas con instituciones comunitarias.

A través de una gestión integral de fronteras, si los Estados americanos, actúan de manera conjunta y coordinada deberían tener mejores capacidades de reacción, diseño y establecimiento de políticas regionales que afronten, de manera diferenciada, los problemas fronterizos “menores” (inmigración ilegal, contrabando de mercaderías conducentes a la satisfacción de necesidades básicas –desde alimentos hasta electrodomésticos, etc.) de los que realmente amenazan a su seguridad nacional (terrorismo, tráfico de armas, tráfico de drogas, tráfico de personas, etc.).

A esto, debe sumarse un diagnóstico que vaya más allá, especialmente con temas que afectan la salud de las personas, como son las drogas. Un país más allá de definirse como productor, consumidor o de tránsito debe preocuparse a través de políticas de educación y salud pública de atacar su consumo. Esto de paso contribuye a dar una solución a la principal causa de crimen organizado transnacional en nuestro continente.

Frente a esta lucha, se recomienda a los Estados tomar varias medidas:

1. Transformar los modelos policiales fronterizos con el fin de facilitar la cooperación regional en la lucha contra el crimen organizado;
2. Promover el entendimiento y cooperación entre municipios fronterizos a ambos lados de las fronteras;
3. Propiciar un equilibrio adecuado entre protección de fronteras y facilitar los movimientos legales de personas, mercancías y cosas;

4. Implementar iniciativas de seguridad fronteriza que garanticen la protección de la dignidad y los derechos humanos de las personas que cruzan las fronteras, y;
5. Desarrollar estándares comunes en materia de estadística criminal que desarrollen mecanismos efectivos de transferencia de información y datos.

Estas políticas se deben dar en tres niveles: a nivel municipal, ya que es necesaria la cooperación entre municipios transfronterizos, ya que son los que mejor conocen la situación de la frontera. A nivel regional, porque los desafíos van más allá de la línea fronteriza y por último a nivel de los Estados. Los Comités de Integración Argentino-Chilenos creados en 1984 luego del conflicto que enfrentaron en 1978, son un buen ejemplo ya que constituyen una herramienta fundamental para establecer y fomentar las relaciones fronterizas entre ambos estados, canalizando las demandas y aspiraciones de ambos lados de la frontera. Esto se da en ámbitos como el tráfico y tránsito transfronterizo, infraestructura, cooperación, turismo, educación y desarrollo de las áreas fronterizas, entre otras, habiéndose constituido y dando participación a los tres niveles mencionados.

### III. CONFLICTOS FRONTERIZOS COMO RESULTADO DE RETOS SOCIO ECONÓMICOS

#### *Descomposición inversa del planteamiento*

En esta sección nos enfocaremos principalmente en los conflictos fronterizos como consecuencia de los retos socioeconómicos, ya sean estos colectivos como producto de la integración regional o, sean retos que los países asumen individualmente y le generan conflictos con la región.

Entre las funciones primordiales de los Estados se encuentra la de fomentar el bienestar de sus ciudadanos. La manera principal de llevar esto a cabo es a través de políticas de *desarrollo*. Sin embargo, a pesar de existir cierta uniformidad en cuanto a la noción y objetivo de estas políticas, en muchos casos éstas se centran puramente en torno a la economía, relegando las nociones sociales, étnicas y culturales a un segundo plano.

Algunos autores han definido desarrollo como: “...El conjunto de actividades y procesos que

· aumentan la capacidad del hombre, con el fin de  
· satisfacer sus necesidades e incrementar su calidad  
· de vida.”<sup>4</sup>

· Entonces, el desarrollo entendido como la  
· satisfacción de necesidades, principalmente  
· económicas, es un elemento fundamental de  
· cumplimiento del rol de los Estados, en la  
· medida que dicho desarrollo tiende a fomentar  
· el bienestar de sus ciudadanos. Sin embargo, a la  
· noción de desarrollo planteada debe añadirse el  
· concepto de *desarrollo humano* medido por el  
· Índice del Programa de las Naciones Unidas para  
· el Desarrollo (PNUD) que, en principio, se mide a  
· través de tres parámetros:

1. La vida larga y saludable (estimada en función a la expectativa de vida al momento del nacimiento);
2. La educación (calculada sobre el nivel de alfabetización de adultos más la tasa de matrícula en educación primaria, secundaria y superior), y;
3. El nivel de vida digno (obtenido a través del Producto Interno Bruto per Cápita).

· La satisfacción de las necesidades de desarrollo  
· (entendido como la suma del desarrollo  
· económico, desarrollo humano, desarrollo  
· cultural, territorial y rural) de los Estados se  
· traduce en los retos socio-económicos que éstos  
· deben afrontar en dos escenarios paralelos y, en  
· algunos casos, opuestos; un primer escenario  
· nacional y un segundo escenario regional.

· Los retos socio económicos que afrontan  
· los Estados americanos al interior de sus  
· territorios, demandan la aplicación de medidas  
· y políticas nacionales que, en la gran mayoría  
· de los casos, emanan de gobiernos centrales.  
· Frecuentemente, estos son ajenos e ignora las  
· necesidades y complejidades particulares de sus  
· zonas fronterizas, situación que lleva a la adopción  
· de medidas y políticas ciegas.<sup>5</sup> Por su parte, al  
· afrontar retos socio-económicos regionales,  
· a través de procesos de integración (CAN,  
· MERCOSUR, CARICOM, UNASUR), los Estados  
· tienden a ignorar y atropellar las necesidades de  
· las regiones, poblaciones y zonas fronterizas y de  
· naciones originarias o indígenas, cuya noción de  
· territorialidad es totalmente diferente a la de los  
· estados nación.<sup>6</sup>



De ahí que en muchos casos la atención por parte de los Estados a los retos socio económicos que se les plantea, llevados a la realidad de sus áreas fronterizas, provoquen conflictos entre la atención de necesidades regionales de desarrollo y las necesidades de sus propias poblaciones y zonas fronterizas. Por ende, el planteamiento fue descompuesto inversamente en: *“la atención individual de retos socio-económicos que provoca o puede provocar conflictos fronterizos entre los Estados americanos y la atención de retos socio-económicos regionales que provoca o puede provocar conflictos al interior de dichos Estados”*.

La principal fuente de conflicto en ese sentido es el desconocimiento que tienen los Estados americanos de las realidades socio-económicas y culturales de sus propias regiones fronterizas. Las fronteras, también pueden ser marítimas, y allí, la problemática y las dinámicas se vuelven totalmente distintas como ocurre en el caso de Centroamérica y el Caribe. El caso de la frontera entre Estados Unidos y México es un ejemplo paradigmático de frontera que responde a sus propias dinámicas y atiende a sus propias complejidades. Por un lado, la necesidad de ambos Estados de brindar seguridad a sus habitantes y por el otro la necesidad de mantenerse al ritmo de la evolución y la dinámica de la economía y la inevitable integración –sea formal o informal.

Es esta dicotomía Desarrollo-Seguridad la que hace de las fronteras americanas un tema tan complejo de abordar, precisamente, por las carencias, asimetrías, necesidades, riquezas, cultura y medio ambiente que resultan inherentes a su naturaleza de fronteras.

### ***La dinámica de las fronteras en el Continente Americano***

La dinámica de las fronteras, no solamente en el continente americano, se encuentra altamente influenciada por los factores y niveles de desarrollo de las regiones y poblaciones que las componen y de los Estados a los que éstas pertenecen. Evidentemente, en cifras macro, la mayor parte de las fronteras en el continente americano se encuentran despobladas, subdesarrolladas y la presencia de los Estados –tal y como se

ha mencionado– es casi imperceptible.<sup>7</sup> Sin embargo, en términos de desarrollo y seguridad, los conflictos surgen en las regiones más pobladas y desarrolladas; en estos lugares los límites territoriales se parecen más a líneas imaginarias que interrumpen o perjudican la vida cotidiana de sus habitantes, que a instituciones del derecho internacional vigentes y aplicadas.

En efecto, en el contexto de la globalización de la economía y los procesos de integración, con su consecuente necesidad de apertura de fronteras, el concepto de seguridad fronteriza<sup>8</sup> parece encontrarse en disonancia. Esta aparente contradicción ha llevado a la necesidad de plantear las siguientes preguntas:

1. ¿Cuán efectivos pueden ser los Estados al regular el movimiento de personas y bienes por sus fronteras?, y;
2. Cuando intentan hacerlo, ¿qué forma adoptan los regímenes de seguridad fronteriza?<sup>9</sup>

Existen numerosos estudios<sup>10</sup> que demuestran que las dinámicas en las regiones fronterizas se ven, no solamente influenciadas, sino determinadas por las condiciones y factores de desarrollo, en términos económicos, sociales y culturales; más que por las normas legales y regulaciones internas que adoptan los Estados para su control. Los procesos inflacionarios de las economías locales generan, o pueden generar, condiciones de mercado propicias para la importación o exportación de bienes, a nivel micro territorial.

En su intento por controlar los índices internos y proteger a los productores nacionales de la invasión del mercado de productos extranjeros, muchos Estados americanos han optado por legislar ciegamente, prohibiendo o sobre regulando la importación o exportación de ciertos bienes o, bien, burocratizando estos trámites. El efecto adverso de esta realidad ha provocado la elevación, en algunos casos, de los índices de violencia y corrupción.<sup>11</sup>

Por otra parte, la adopción de medidas para arancelarias destinadas a la protección de los mercados internos ha sido objeto de amplio debate y es una muestra de medidas adoptadas por los Estados, en atención a sus necesidades internas de desarrollo, lo que provoca conflictos fronterizos.

Esto ocurre especialmente con los Estados que suelen verse afectados por la puesta en práctica de estas medidas restrictivas, asumen, en su propio territorio, medidas similares como forma de revancha.

La realidad es que es muy difícil para los Estados alcanzar altos niveles de eficiencia en la regulación del flujo de personas y bienes en sus fronteras.<sup>12</sup> Esta, casi insalvable dificultad, en la práctica debe conducirnos a reevaluar el rol de los Estados en el control de sus fronteras e impulsarnos hacia la búsqueda de una gestión integral de las zonas fronterizas. Algunos estudiosos<sup>13</sup> han planteado la necesidad categorizar o jerarquizar los problemas y amenazas fronterizas para que, ambos Estados puedan diseñar en conjunto y poner en práctica políticas más adecuadas y efectivas, e integrales.

#### ***Atención de retos socio-económicos nacionales que provoca conflictos fronterizos entre Estados***

En este capítulo haremos referencia a algunos ejemplos que grafican la compleja dinámica en que se convierte la atención de retos socioeconómicos al interior de los Estados. Estos se debieran contrastar con la interrelación e interdependencia inherentes a las poblaciones y zonas fronterizas.

A principios de 2007 el gobierno de Brasil puso en marcha su Programa Acelerado de Crecimiento (PAC), con el propósito de fomentar una aceleración del crecimiento nacional que superara los índices vigentes a esa fecha. Dentro de la segunda etapa del PAC, a mediados de 2008 dicho gobierno puso en marcha la construcción de dos grandes represas, Jirau y Santo Antônio, destinadas a la generación de energía hidroeléctrica que abastecería a la región amazónica de ese país.

La proximidad de las represas con la frontera entre Brasil y Bolivia hace inevitable que este segundo Estado se vea afectado por efectos adversos, principalmente en temas de medio ambiente, al interior de su territorio. Esta situación impulsó al gobierno boliviano a llevar adelante una auditoría ambiental con la finalidad de determinar el impacto social, ambiental y económico que la construcción de las represas tendrá dentro de su territorio nacional.

En la actualidad, Brasil y Bolivia han iniciado diálogos bilaterales conducentes a, por un lado, cuantificar el impacto de las represas en territorio boliviano y, por otro lado, llegar a un acuerdo sobre la indemnización que Brasil deberá pagar a su vecino por concepto de daños, ambientales, sociales y económicos.

Adicionalmente a la problemática interestatal descrita anteriormente, existen naciones y pueblos indígenas de la amazonia que verán afectados sus usos, costumbres y formas de vida, tanto dentro del territorio nacional de Brasil, como en el de Bolivia. La representación y protesta, en nombre de dichas naciones y pueblos indígenas, ha sido asumida por Organizaciones No Gubernamentales, que no han tenido mucho éxito en cuanto a la adecuación o paralización del proyecto.

#### ***Atención de retos socio-económicos regionales que provocan conflictos fronterizos entre Estados***

Otro de los ejemplos que demuestra, nuevamente que la aplicación de políticas ciegas, aunque basadas en paradigmas de desarrollo internacionalmente aceptados, es el del reciente conflicto suscitado en Bolivia por la construcción de una carretera de interconexión bioceánica que debía atravesar un territorio indígena.

Al respecto, cabe mencionar que en Bolivia los territorios indígenas fueron registrados como entidades reconocidas del Derecho a través de la Constitución Política del Estado de 1993. Sumado a esto, la reciente modificación al texto constitucional, de 2009, aseguró el derecho de autodeterminación de los pueblos. Este reconoce que las naciones indígenas, deben ser previamente consultadas sobre la realización de cualquier proyecto que afecte alguna de sus regiones.

¿Dónde surge el problema? Nueve años antes, durante la primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, celebrada entre el 30 de agosto y el 1 de septiembre de 2000, en Brasilia, los Estados asistentes crearon la “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana” (IIRSA), como un mecanismo interinstitucional de coordinación de proyectos y acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de

integración de infraestructura, transporte, energía y comunicaciones.<sup>14</sup>

Como parte de los proyectos de infraestructura identificados por el IIRSA se encuentra la construcción de una carretera de más de 300 kilómetros, que atravesaría parte de la selva y uniría dos regiones que permanecen desconectadas en Bolivia.<sup>15</sup> La carretera debía facilitar y fomentar el tránsito de bienes y personas, uniendo, en parte, los océanos Pacífico y Atlántico. Sin embargo, dicha carretera debía cruzar el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (Tipnis), reconocido, como su nombre lo dice, como un territorio indígena y, por consiguiente, sujeta a un régimen especial de consulta previa.

Al ver que la construcción de la referida carretera afectaría de manera negativa sus usos, costumbres y forma de vida, las comunidades indígenas se opusieron a la misma. El resultado final fue que se inició una marcha de 600 kilómetros hacia la ciudad de La Paz –cede del Gobierno Boliviano– para solicitar la paralización de la obra o el diseño de un nuevo trazo que no atravesara su territorio.<sup>16</sup>

Unos cien indígenas marcharon por 68 días desde el Tipnis, la sociedad civil se levantó de manera pacífica, dos ministros y un viceministro renunciaron y un general fue removido de su cargo. Fue entonces cuando el Gobierno de Bolivia se vio forzado a cancelar la construcción de la carretera, aún ante las presiones de gobierno de Brasil –de quien provenía el financiamiento. Este ejemplo demuestra que las necesidades de desarrollo regionales se pueden encontrar en oposición con las necesidades de desarrollo locales, creando conflictos fronterizos al contraponer dos legítimos intereses.

### CONCLUSIÓN PRELIMINAR

Las Américas poseen la ventaja de ser el continente con el menor número de enfrentamientos bélicos entre naciones. Asia y Europa superan a las Américas de manera notoria en este aspecto. Sin embargo, los pocos conflictos ocurridos en nuestro continente han dejado profundas huellas en los países que han entrado en confrontación.

Todavía existen algunas fronteras que no se han terminado de delimitar y que por ende ofrecen espacios para posibles enfrentamientos. Es muy importante que se continúen los esfuerzos por parte de las instancias correspondientes para propiciar escenarios de diálogo que conlleven a la firma final y ratificación de los tratados que delimitan todas las fronteras. De esta manera se evita que se busquen motivos para la confrontación. Cualquier enfrentamiento bélico entre naciones de las Américas genera desconfianza entre los ciudadanos dificultando los procesos de integración regional y afectando especialmente a los pobladores de las fronteras que generalmente son zonas periféricas y olvidadas por parte de los estados centrales.

Para las Américas y en especial América Latina y el Caribe, resulta fundamental construir un proceso sólido y profundo de integración ya que por esta vía se pueden mejorar los niveles de desarrollo y calidad de vida de los habitantes. Cualquier obstáculo dentro de este proceso causa demoras en el progreso del continente y por lo tanto debe ser evitado.

### Retos

Los principales retos identificados por los asistentes al Proyecto de las Américas 2011 fueron: primero, la necesidad de contar con más información y estudios multidisciplinarios y multilaterales que busquen comprender las complejidades de las realidades fronterizas, en el marco de las necesidades de desarrollo tanto nacional como regional.

Segundo, la atención a la dicotomía desarrollo–seguridad desde la aplicación de políticas comprensivas y multilaterales que reconozcan y diferencien entre la seguridad limítrofe o fronteriza y la gestión integral de fronteras. Que categorice y jerarquice los problemas fronterizos de las amenazas a la seguridad de los Estados y que redefina la “seguridad” como un concepto contemporáneo más allá de la seguridad física (alimenticia, medio ambiental, etc.).

Los Estados americanos deben superar los siguientes aspectos negativos que frenan sus capacidades de superar los retos planteados:

1. La desconfianza;
2. La falta de coordinación en sus esfuerzos por atender los retos socioeconómicos que se les plantea, tanto al interior de sus territorios, como en el contexto regional;
3. Superar las prácticas legislativas ciegas, a través de la realización de estudios y conferencias multidisciplinares y multilaterales;
4. Superar las asimetrías en términos de desarrollo, a través de la cooperación, conducente a una mejor gestión integral de fronteras;
5. Lograr un reconocimiento generalizado de la responsabilidad compartida en términos de gestión integral de fronteras.

### **Mejores Prácticas**

Los participantes del Proyecto de las Américas 2011 identificamos ejemplos exitosos utilizados por nuestros Estados en la atención y superación de los retos identificados como factores catalizadores de conflictos fronterizos y transfronterizos. En algunos casos los ejemplos se dan en el ámbito de la cooperación bilateral o multilateral y en otros en el ámbito de la atención de las necesidades regionales de desarrollo.

A continuación presentaremos brevemente algunas de las buenas prácticas que identificamos a lo largo del debate, en los tres temas centrales planteados:

1. Soberanía y Disputas Territoriales;
2. Fronteras Porosas y Crimen Organizado Transnacional, y;
3. Conflictos Fronterizos como Resultado de Retos Socio Económicos.

### **Mejores Prácticas en el manejo de disputas territoriales**

En el contexto actual de la geopolítica del continente americano, los Estados que sostienen disputas territoriales –entendidas como disputas por ejercer soberanía sobre un determinado territorio– tienden a adoptar uno de dos mecanismos:

1. Negociaciones bilaterales y;
2. Fallos de la Corte Internacional de Justicia.

La dificultad intrínseca del primer mecanismo radica en la imposibilidad práctica de negociar soberanía (siendo una implicación la necesidad de resignarla, al menos en parte). En el segundo caso, el elevado costo de llevar adelante un proceso legal ante la referida corte, hace que en muchos casos, Estados que se encuentran empobrecidos no cuenten con la capacidad económica y, en muchos casos, técnica de encarar un proceso de esa índole.

Como se describió anteriormente, el caso de la disputa territorial entre Guatemala y Belice representa un excelente ejemplo de pensamiento creativo y esfuerzo por llevar adelante medidas de fomento de la confianza que, como se ha dicho anteriormente, aunque no provean una solución específica al conflicto, contribuyen a crear las condiciones necesarias para buscar y encontrar soluciones en el futuro.

### **Mejores Prácticas en el manejo de fronteras porosas y crimen organizado transnacional**

Las particulares condiciones creadas en el ámbito del manejo de fronteras para hacer frente a las organizaciones criminales transnacionales, en la manera que se ha desarrollado anteriormente, ha presentado históricamente un reto difícil de superar para los Estados del continente americano. En el marco de la cooperación y las medidas de fomento de la confianza, en octubre de 2011, los gobiernos de Bolivia y Brasil suscribieron un acuerdo de cooperación mutua para fortalecer la lucha contra el narcotráfico en las zonas fronterizas que comparten ambas naciones.

En el marco del acuerdo descrito precedentemente, el gobierno de Brasil ha sido autorizado a sobrevolar el espacio aéreo Boliviano, con naves no tripuladas de reconocimiento, para identificar áreas de cultivo ilegal de plantas de coca, campamentos de fabricación de cocaína y rutas de tránsito de contrabando y narcotráfico. Se han creado también comisiones militares conjuntas, encargadas de reunirse periódicamente para evaluar los avances logrados y de diseñar planes estratégicos y bilaterales, compartiendo para ello información e inteligencia a niveles que habrían sido impensables una década atrás.

La base fundamental sobre la que se encuentra asentado –conceptualmente– el acuerdo de cooperación entre Bolivia y Brasil es la construcción de medidas de fomento de la confianza, en el entendido que cualquier esfuerzo realizado de manera unilateral por cualquier Estado, independientemente de la cantidad de recursos que le pudiera destinar a tal emprendimiento, conlleva una elevada probabilidad de fracaso sin la cooperación proactiva y transparente de sus vecinos.

### ***Mejores Prácticas en el manejo de conflictos fronterizos como resultado de retos socio-económicos***

Las experiencias de los Estados del continente americano en materia de manejo de conflictos fronterizos resultantes de la atención de retos socio-económicos, pasa por la premisa fundamental de reconocer y diferenciar los diferentes niveles de riesgo que una actividad u otra representan para la seguridad de los Estados. Es decir, que en lugar de amurallar los límites territoriales –ejercicio que en la práctica ha demostrado ser ineficaz, una y otra vez– se ha reconocido que deben ejercitarse mecanismos específicos de control y manejo integral de fronteras y no dar el mismo trato al tránsito de personas y bienes que al tráfico de drogas, armas y personas.

De este modo, se han logrado grandes y significativos avances en esta materia, a través de la aplicación de proyectos específicos de regulación. En la frontera entre Canadá y los Estados Unidos, se han implementado numerosos procedimientos expeditos de aprobación y liberación de mercaderías a mediante el intercambio de información en el momento de embarque, la adopción de los denominados “pasaportes electrónicos”, que son documentos mejorados a través de la incorporación de medidas biométricas; los “manifiestos electrónicos” que son documentos que los transportistas deben enviar electrónicamente a las agencias aduaneras y de control, que contienen información de la carga, características del despacho, del destino y del medio específico de transporte, de forma tal que para el momento en el que toca realizar los controles fronterizos, toda la información es de

conocimiento de las autoridades correspondientes y, por ende, los trámites y el control se ven altamente simplificados.

Otro ejemplo exitoso del reconocimiento de las diferencias fundamentales que presentan los diferentes tipos de tránsito –personas, bienes, etc.– a la seguridad de los Estados, es la medida adoptada en el marco del MERCOSUR y la CAN, de posibilitar a personas que radican en un país vecino, pero que, de manera legal, realizan sus actividades económicas de transitar y cruzar las fronteras únicamente portando el documento de identidad otorgado por su país de origen (no necesariamente pasaporte).

Esta medida ha facilitado en gran medida el tránsito y control de personas que, de otra manera, optarían por medios alternativos para cruzar las fronteras. Adicionalmente, conocida la actividad económica realizada por los individuos, los Estados que han adoptado esta medida tienen la capacidad de controlar el cumplimiento de obligaciones fiscales y tributarias, y de llevar registros adecuados y precisos de los bienes y personas que ingresan y salen de su territorio.

### **RECONOCIMIENTOS**

Los participantes del Proyecto de las Américas 2011 fueron María Agustina Cacault (Argentina), Adrián Barrenechea (Bolivia), André Zaca Furquim (Brasil), Marisol Olivares (Chile), Santiago Ávila (Colombia), Sergio Moya Mena (Costa Rica), Luis Camacho (Estados Unidos), Faidlyne Policard (Haití), Titania Ward (Jamaica), Alfonso Sánchez (México), Carlos Arroyo (Nicaragua), Porfirio Barrenechea (Perú), Calvin Walwyn (St. Kitts y Nevis), Maria Garcia (Trinidad y Tobago), Natalia Roba (Uruguay) y Víctor M. Mijares (Venezuela).

Para las tres mesas redondas sobre “Fronteras porosas y crimen organizado transnacional”, “Conflicto fronterizo como resultado de retos socio-económicos” y “Soberanía y disputas territoriales”, los moderadores fueron, respectivamente: Virginia Bouvier, asesor titular de programación, Center of Innovation, U.S. Institute of Peace; Jason Ackleson, analista político, Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos, Departamento de Seguridad Nacional

de los Estados Unidos, y professor asociado del Departamento de Gobierno, New Mexico State University; y Raúl J. Lago, asesor político titular de la Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos.

Adrián Barrenechea, Sergio Moya Mena y Víctor M. Mijares fueron los autores de este informe. Marisol Olivares fue una importante colaboradora. Erika de la Garza, Baker Institute, y Magdalena Talamás, Fondo de Paz OEA, coordinaron el coloquio y editaron este informe.

## ENDNOTES

1. Para mayores detalles sobre estas medidas véase: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41192a8f46afc.pdf>.

2. Centroamérica celebra Independencia amenazada por crimen organizado, *El Nuevo Diario*, 16 de septiembre de 2011.

3. De las aproximadamente 195 fronteras terrestres, solamente 42 son o fueron “duras” y de ellas el 57% sirven o sirvieron exclusivamente para impedir el tráfico de personas, la inmigración ilegal, el contrabando de bienes y sustancias controladas y el crimen organizado (Ingolf Vogeler, “Types of International Borders along the U.S.-Mexico Border”).

4. Iniciativa Crecer Con Energía: [http://www.crecerconenergia.net/archivos/PDF/dsrp\\_doc002.PDF](http://www.crecerconenergia.net/archivos/PDF/dsrp_doc002.PDF), página accedida el 02 de noviembre de 2011, a Hrs. 07:00.

5. Concepto utilizado durante el Coloquio para describir medidas y políticas que, aun gozando de sentido económico y social, en términos de conceptos e indicadores internacionalmente utilizados, carecen del grado de conocimiento y legitimidad necesarios para hacerlos operativamente funcionales en los contextos territoriales específicos de las regiones fronterizas.

6. Ejemplos de esta situación fueron dados en la República del Perú, dentro de cuyo territorio se priorizó el otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos naturales, en detrimento de los usos, costumbres y modo de vida de poblaciones indígenas.

7. Ejemplo de la frontera entre Bolivia y Paraguay, lugar en el que al menos 20 kilómetros

separan los puestos fronterizos entre ambas Naciones, siendo los hitos de demarcación del límite territorial únicos testimonios del límite territorial de ambos Estados. Otro ejemplo claro es el de Centroamérica y el Caribe, lugar en el que la inmensa mayoría de las fronteras son marítimas situación que, en la práctica, “recorre” las fronteras formales a las líneas costeras de los Estados.

8. Entendido como el control que busca regular la afluencia de bienes y personas entre Estados (Oscar Martínez, K.J. Holsti, Kenichi Ohmae).

9. Preguntas planteadas por el profesor Jason Ackleson Ph.D., para el Panel “Assesing North American Border Challenges Through Multiple Lenses”. 2008 International Studies Association Annual Convention, San Francisco –Cita Autorizada.

10. Ortiz, Ana Isabel, “El Contrabando del Arróz en Bolivia”, CIPCA, 2007.

11. La adopción de medidas de “endurecimiento” de fronteras adoptadas de manera unilateral por los Estados, cuando no se encuentran acompañadas de medidas complementarias, adoptadas por Estados vecinos, tienden a fracasar debido a la imposibilidad práctica de controlar íntegramente las regiones fronterizas, por el contrario, tienen a crear las condiciones apropiadas para el desarrollo de actividades delictivas y fomentar la corrupción.

12. El ejemplo más claro de esta imposibilidad práctica se encuentra en la frontera entre Estados Unidos y México, en la que, a pesar de un gran despliegue de recursos y personal e, inclusive, la construcción de bardas, solamente se ha impulsado a organizaciones criminales a aprovechar la situación y ha creado condiciones propicias para el tráfico de personas, que en muchos casos simplemente busca mejores opciones de trabajo y que no representa, por su naturaleza misma, una amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos.

13. John J. Mearsheimer, Jason Ackleson.

14. [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).

15. Los Departamentos de Cochabamba, en el corazón del país, y Beni, ubicado en el extremo Noreste de Bolivia.

16. Un nuevo trazo fue tachado de “inviabile” por autoridades Bolivianas, por las difíciles condiciones topográficas de la zona.

## REFERENCIAS

- Bodin, Jean ([1576] 1995). *On Sovereignty: Six Books of the Commonwealth*. Oxford, UK: Basil Blackwell Oxford.
- de Tocqueville, Alexis ([1835] 2003). *Democracy in America*. New York, NY: Penguin Books.
- Doyle, Michael W.: “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”, *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 12, No. 3, (Summer, 1983), pp. 205–235.
- Hobbes, Thomas ([1651] 1996). *Leviathan*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Klare, Michael (2002). *Resource Wars. The New Landscape for Global Conflict*. New York, NY: Henry Holt & Company.
- Krasner, Stephen D. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Machiavelli, Niccolo ([1513] 2008). *The Prince*. New York, NY: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D.: “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, (Summer, 1988), pp. 427–460.
- Rosenau, James N. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques ([1762] 2010). *On the Social Contract*. New York, NY: Classic Books International.
- Schweller, Randall L. ([2006] 2008). *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sieyès, Emmanuel-Joseph ([1789] 2010). *Qu'est-Ce Que Le Tiers État?: Précédé De L'essai Sur Les Privilèges*. Paris, FR: Nabu Press.
- vanEvera, Stephen (1999). *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Weber ([1922] 1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, CA: University of California Press.
- World Bank, ([2004] 2006). La Iniciativa del Acuífero Guaraní para la Gestión Transfronteriza del Agua Subterránea. Citado: noviembre 06 de 2011 [documento en línea: [http://siteresources.worldbank.org/INTWRD/Resources/GWMATE\\_Spanish\\_CP09.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWRD/Resources/GWMATE_Spanish_CP09.pdf)].