

CONSTRUCCIÓN DE DESARROLLO Y ESTABILIDAD TRANSFRONTERIZA*

Vicente Torrijos**

Juan Guillermo López Vera***

<https://doi.org/10.25062/9786280000718.01>

Resumen

El presente capítulo evidencia experiencias exitosas de cooperación transfronteriza a través del análisis descriptivo de ocho casos internacionales en los ámbitos de la salud pública, el desarrollo turístico, la preservación de la identidad cultural y el fortalecimiento de las redes sociales. El capítulo inicia con un análisis por caso, basado en una revisión bibliográfica, para continuar con un análisis comparado llevado a cabo con base en tres categorías elaboradas por los autores (“autosuficiencia versus dependencia”, “formalidad versus informalidad” y “*top-down* versus *bottom-up*”) con el objetivo de destacar condiciones y características que favorecen la cooperación transfronteriza.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *Nuevas Amenazas en el siglo XXI: Fronteras y Derechos Humanos. Fase 2*, de la línea de investigación Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa, del grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en (A1) por MINCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

** Profesor titular de la Escuela Superior de Guerra. Profesor Adjunto del W. J. Perry Center para Estudios Hemisféricos de la Defensa en Washington D.C. ORCID: 0000-0003-3837-6196

*** Aspirante a doctorado con una investigación sobre desigualdad y violencia en el Instituto de Estudios Latinoamericanos en la Freie Universität Berlin, con maestría en Planeación Regional del Karlsruher Institut für Technologie y pregrado en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, de Bogotá. ORCID: 0000-0002-2183-8967

Palabras clave

Cooperación transfronteriza, regiones fronterizas, análisis comparado, enfoque internacional.

Abstract

This chapter shows successful experiences of cross-border cooperation by means of the comparative analysis of eight international cases in the following fields: public health, tourism development, preservation of the cultural identity and the strengthening of social networks. The chapter begins with a case-by-case analysis based on a bibliographic review and continues with a compared analysis conducted through the use of three categories developed by the authors (“self-sufficiency versus dependence”, “formality versus informality”, “top-down versus bottom-up”) with the aim of highlighting conditions and characteristics that encourage cross-border cooperation.

Keywords

Cross-border cooperation, border regions, comparative analysis, international approach.

Introducción

El 17 de agosto de 1962, Peter Fechter, un joven berlinés oriental de 18 años, murió desangrado a los pies del Muro de Berlín, luego de recibir un disparo por parte la Policía Popular por intentar atravesar ilegalmente al lado occidental de la ciudad para visitar a su hermana. La descoordinación de la Policía Popular, del lado oriental, y la orden de un general estadounidense a los soldados fronterizos occidentales de no ayudar en caso de fuga, tuvieron como resultado que Fechter agonizara durante 50 minutos, antes de morir ante la mirada de varios espectadores occidentales aglomerados alrededor del muro (Vensky, 2012).

El caso Fechter resulta emblemático para dilucidar los extremos a los que puede escalar la rivalidad transfronteriza y los efectos nocivos que pueden suponer para los habitantes de los territorios de frontera no contar con una cooperación para la gestión conjunta transfronteriza. En este caso, tanto la descoordinación interna por parte de las autoridades fronterizas (el muro había sido construido un año atrás, y aún no se tomaban medidas como instalar ambulancias a lo largo de la frontera) (Vensky, 2012) como la restringida comunicación transfronteriza entre las autoridades (enmarcada en la desconfianza recíproca y el miedo latente al ataque, tan propios de la Guerra Fría) y una sociedad civil débil y desorganizada derivaron en una omisión que le costaron un sufrimiento innecesario y una muerte evitable a Peter Fechter.

En contraposición a los extremos de la rivalidad transfronteriza, existe hoy por hoy una serie de experiencias internacionales que, a través del mecanismo de la cooperación transfronteriza, coadyuvan a salvar vidas y a garantizar el desarrollo sostenible y el empoderamiento de la población civil en las regiones transfronterizas y, en últimas, a mantener la estabilidad regional haciendo frente a las situaciones de crisis. Estas iniciativas son la evidencia de un cambio de paradigma en la comprensión del concepto de *seguridad*, que ha tenido lugar desde los años noventa del siglo XX, y el cual pasó de tomar al Estado como referente de seguridad a centrarse en la seguridad individual, en la seguridad humana (Hernández et al., 2019, p. 2). Este nuevo paradigma de la seguridad

humana¹ es un marco de acción pública que busca asegurar las libertades individuales, de cara a los múltiples riesgos que puedan presentarse en un entorno social. Parte de la idea de que, si bien los gobiernos deben asegurar la protección de sus ciudadanos (*top-down*), también debe existir un empoderamiento de la sociedad civil en el desarrollo de la gestión pública (integrando, por ejemplo, organizaciones no gubernamentales [ONG]) (*bottom-up*), así como una participación del mercado (Hernández et al., 2019, p. 2).

En el marco de este nuevo paradigma, cabe preguntarse si en la práctica administrativa el mecanismo de la cooperación transfronteriza, efectivamente, coadyuva a la generación de estabilidad transfronteriza. A la luz de este interrogante, el presente capítulo compila, de manera descriptiva y analítica, ocho casos internacionales que evidencian experiencias de cooperación transfronteriza en ámbitos como la salud pública, el desarrollo turístico, la preservación de la identidad cultural y el fortalecimiento de las redes sociales. Estos casos de cooperación transfronteriza, según nuestro argumento, han constituido un mecanismo de desarrollo de capacidades locales y de fortalecimiento de la sociedad civil, y funcionan, en esta medida, como un mecanismo eficiente y sostenible para la estabilización regional. El análisis parte de una revisión bibliográfica, para, en una segunda parte, llevar a cabo un análisis comparado de la gestión en los diferentes casos de cooperación transfronteriza, con base en tres categorías duales, desarrolladas para este fin; esto, con el objetivo de destacar condiciones y características que favorecen la cooperación transfronteriza.

1. El concepto de *seguridad humana* fue propuesto en el Reporte de Desarrollo Humano de Naciones Unidas de 1994, y desarrollado posteriormente en el documento *Human Security Now*, reporte final de la Comisión de Seguridad Humana, en 2003. Su consenso formal se logró en la Asamblea General de la ONU, en septiembre de 2012, y su universalización fue finalmente materializada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2016 (Hernández et al., 2019, pp. 6-7). La noción de seguridad humana engloba “El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano” (UNGA, 2012, p. 1). Para ahondar en el concepto, ver Hernández et al. (2019) y Gómez & Gasper (2013).

Cooperación transfronteriza: casos de éxito y lecciones aprendidas

Se presenta a continuación una breve descripción de ocho casos internacionales de cooperación transfronteriza que pueden ser considerados de éxito, en tanto han contado con prácticas administrativas que han tenido impacto en el aseguramiento de las condiciones de vida regionales. A efectos de este capítulo, la *cooperación transfronteriza* puede ser entendida, en una definición muy restringida, como una estructura de trabajo conjunto entre instituciones sociales (del sector público, el mercado y la sociedad civil), y basada en similitudes históricas, lingüísticas, culturales, políticas, sociales o económicas entre países vecinos, y dentro de la cual toman parte, como mínimo, dos socios, que, por lo general, vienen del ámbito local (Kurowska-Pysz et al., 2018, p. 181; Livandovschi, 2017, pp. 32-33; Szmigiel-Rawska, 2016, p. 514).

Estos casos fueron escogidos con base en una revisión bibliográfica que tenía como objetivo una selección multidisciplinaria y espacialmente diversa. Por este motivo, se tomaron casos de cooperación fronteriza en salud pública, desarrollo económico y turístico, salud pública y prevención de enfermedades, y preservación de la identidad cultural, así como un caso de fortalecimiento de redes informales de cooperación transfronteriza en el interior de la sociedad civil. Respecto del objetivo espacial, se seleccionaron casos de diferentes regiones del mundo, como Europa occidental y oriental, Centroamérica y Suramérica, África occidental y oriental, y Asia. La presentación individual de los casos describe brevemente dónde se desarrolló el proyecto, en qué consistió, qué lo motivó, qué actores estuvieron inmersos en su desarrollo y qué resultados produjo.

Programa PHARE CBC: el caso de Polonia y la Unión Europea

El programa PHARE CBC (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies-Cross-Border Cooperation), fue lanzado por la Unión Europea (UE), en 1994, con el objetivo de alcanzar la conver-

gencia económica de los países que aspiraban a entrar a la UE con dicha convergencia. El programa brindó, entonces, asistencia económica a las regiones de los países aspirantes que compartían fronteras con la UE, para que estas superaran sus problemas específicos de desarrollo y facilitarles su integración a la economía de sus países a las de otros países de Europa oriental y a la de la UE (Szmigiel-Rawska, 2016, p. 515). La financiación cubrió una amplia gama de proyectos, que comprendían: la remoción de barreras administrativas e institucionales al libre movimiento de personas, bienes, y servicios entre fronteras; el mejoramiento de la infraestructura; la protección del medio ambiente; el apoyo a los sectores energético y de transporte, así como la promoción de la cooperación económica; velar por el intercambio cultural; incentivar el empleo local y los programas de educación y capacitación, y el financiamiento de planes para el desarrollo de las regiones de frontera (Szmigiel-Rawska, 2016, p. 515).

Con base en el concepto de la *path dependence*² Szmigiel-Rawska (2016, p. 514), llevó a cabo un análisis cuantitativo, a través de encuestas a instituciones beneficiarias locales en Polonia, del periodo de inicio de la cooperación en el marco del programa PHARE (entre 2000 y 2003); esto, con el objetivo de determinar las características del camino (*path*) tomado en el caso de las alianzas apalancadas por este marco de cooperación, y si estas alianzas lograron sostenerse en el tiempo (Szmigiel-Rawska, 2016). El análisis concluye que, en efecto, se ha mantenido una tradición de cooperación transfronteriza tras la puesta en práctica del PHARE, y que el sistema de cooperación seguido para el caso polaco ha estado regido por tres leyes. Estas se presentan aquí como principales lecciones aprendidas de este caso particular de estudio.

En primer lugar, una alta dependencia de los programas y las organizaciones cooperantes respecto a la financiación externa, teniendo en cuenta que previamente al inicio del programa PHARE la región

2. Szmigiel-Rawska cita dos suposiciones en las que se basa el concepto de *path dependence*. El primero, que el modelo de desarrollo (esto es, el camino, o *path*) adoptado puede ser ineficiente. El segundo, que existen procesos de desarrollo que son autoproducidos (*self-triggering*) y autorreforzados (*self-reinforcing*), y que están fuera del control de actores u organizaciones inmersos en el proceso de desarrollo seleccionado, independientemente de su nivel de influencia en este (Szmigiel-Rawska, 2016, p. 514).

sufría una alta debilidad financiera, que limitaba su capacidad económica para el desarrollo de actividades, por lo cual recibir apoyos financieros externos era determinante para el éxito del programa (Szmigiel-Rawska, 2016).

En segundo lugar, la proximidad territorial como condicionante de la cooperación. El análisis pudo identificar que los actores son más proclives a cooperar con regiones adyacentes por su cercanía, su facilidad en las comunicaciones y su fácil acceso; de hecho, los actores ven este tipo de cooperaciones como un proceso natural que no requiere canales formales de cooperación para llevar a cabo acciones conjuntas (Szmigiel-Rawska, 2016).

Lo planteado lleva a la tercera ley que rige el sistema de cooperación en la región estudiada; valga decir, la falta de organizaciones gestoras empoderadas, formalizadas y reconocidas como anfitrionas en la región: el hecho de ver las relaciones informales de cooperación con regiones adyacentes como un proceso natural genera en las partes cooperantes un desincentivo a la formalización de las relaciones, a menos que ello se establezca como requisito para la financiación. Esta carencia de formalización lleva a un débil empoderamiento de las organizaciones locales en las actividades de cooperación, lo que afianza la dependencia hacia la intervención externa de instituciones que son vistas como fuertes (Szmigiel-Rawska, 2016).

Así las cosas, puede concluirse que, si bien el programa PHARE puede ser considerado un caso de éxito, pues logró el desarrollo de sus metas y abrió paso a nuevos proyectos que aún hoy se mantienen en la región, las leyes que lo rigieron presentan tres deficiencias, de las cuales, a su vez, pueden extraerse lecciones para otros casos de cooperación transfronteriza. La primera deficiencia es la dependencia de la financiación externa. La segunda son unos bajos incentivos a la formalización de procesos cooperación. La suma de estas dos tiene como consecuencia un bajo empoderamiento de las organizaciones locales, que dependen del apalancamiento de organizaciones externas.

Eurorregión Beskidy: el caso de Rumania y la República Checa

Europa tiene una amplia trayectoria en cuanto a cooperación transfronteriza, cuyo marco normativo e institucional se consigna en el Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades y Autoridades Territoriales y en la Carta de las Regiones Fronterizas y Transfronterizas Europeas. A pesar de la existencia de estos mecanismos, la evidencia empírica confirma que la cooperación y la comunicación entre actores y organizaciones vecinas de países transfronterizos dependen de muchos factores que pueden actuar en el proceso de interacción, bien sea como barreras o catalizadores, en términos, por ejemplo, de comunicación y transferencia de recursos (de información, conocimiento y capital intelectual y humano) (Kurowska-Pysz et al., 2018).

Habida cuenta de lo anterior, Kurowska-Pysz et al. (2018) realizan un análisis de la práctica administrativa de la cooperación transfronteriza por parte de instituciones públicas y ONG, con base en una revisión bibliográfica y en un estudio cuantitativo apoyado en entrevistas y encuestas, llevado a cabo en la Eurorregión³ Beskidy (esta cubre el área fronteriza de los voivodatos de Silesia y Malopolskie, en Polonia, y las comunas alrededor de la ciudad de Frýdek-Místek, en la República Checa). A partir de dicho estudio, identifican una serie de factores que pueden ser considerados favorables a la práctica administrativa de la cooperación transfronteriza, y los clasifican en tres conjuntos de “catalizadores” (Kurowska-Pysz et al., 2018), los cuales son presentados en la tabla 1, para posteriormente ser explicados.

3. Las eurorregiones son estructuras administrativas para la cooperación entre dos o más países transfronterizos europeos (o para unidades administrativas territoriales fronterizas del mismo país), que estimulan el crecimiento de la competitividad de las regiones fronterizas y están representadas por unidades administrativas locales, bien sea municipalidades, distritos u organizaciones no gubernamentales, entre otras. Su objetivo es coadyuvar en la disminución de las desigualdades socioeconómicas de áreas periféricas y marginales, y crear confianza y cooperación transfronteriza (Kurowska-Pysz et al., 2018, p. 182).

Tabla 1. Conjunto de catalizadores para el proceso de desarrollo de cooperación transfronteriza

Modelo de cooperación	Potenciales y recursos de los socios	Actividades conjuntas de los socios
Implementación conjunta de proyectos de la UE y otros proyectos. Implementación conjunta solo de proyectos de la UE. Cooperación permanente, fuera de los proyectos. Cooperación constante con un solo socio. Cooperación constante con un socio, y periódica, con varios socios. Solo cooperación periódica con varios socios.	Recursos financieros propios. Recursos externos. Infraestructura para cooperación. Motivación para cooperar. Empleados competentes desarrollando cooperación. Información, conocimiento y <i>know-how</i> para desarrollar cooperación. Experiencia en cooperación. Confianza. Apoyo político. Apoyo de partes interesadas (<i>stakeholders</i>).	Proyectos transfronterizos conjuntos. Deseo de obtener financiación de la UE. Aprendizaje conjunto e intercambio de experiencias. Contactos personales y contactos interorganizacionales. Implementación de la política de desarrollo fronterizo. Desarrollo de nuevas áreas temáticas de cooperación. Implementación de innovaciones.

Fuente: Kurowska-Pysz et al. (2018, p. 183). Traducción libre de los autores.

El primer conjunto lo compone el *modelo de cooperación*, el cual compila la naturaleza de la relación entre organizaciones. En este ámbito, y según los resultados del estudio llevado a cabo por Kurowska-Pysz et al. (2018), las formas de cooperación prevalentes tanto para instituciones públicas como para ONG fueron los proyectos de cooperación y la cooperación permanente con un solo socio (p. 187). Preferir proyectos de cooperación muestra un indicio, según Kurowska-Pysz et al. (2018), de que tanto instituciones públicas como ONG asumen la cooperación transfronteriza con cautela y evitando altos riesgos y costos (p. 187). Esto, ya que los proyectos de cooperación se caracterizan por un predominio de la financiación externa vía subsidios, por lo que, generalmente, no requieren una responsabilidad financiera con fondos propios de los socios. Adicionalmente, tienen tiempos delimitados de aplicación, donde

una vez finalizado el proyecto termina el vínculo de responsabilidad y el socio puede retirarse inmediatamente (Kurowska-Pysz et al., 2018, p. 187). Por otro lado, la prevalencia de la cooperación permanente con un solo socio indica que tanto instituciones públicas como ONG no muestran una clara tendencia a querer ampliar sus cooperaciones con otras entidades (Kurowska-Pysz et al., 2018, p. 187).

En el conjunto de *potenciales y recursos de los socios*, de la tabla 1, tanto instituciones públicas como ONG coincidieron en aseverar que sus propios fondos y subsidios están entre los elementos clave para el desarrollo de cooperaciones transfronterizas; es decir, se evidencia que, según la percepción de los entrevistados, uno de los factores determinantes de la cooperación transfronteriza es el recurso financiero. Finalmente, en el conjunto *actividades conjuntas de los socios*, también coincidieron ambos tipos de organizaciones consultadas en decir que les otorgan mayor relevancia a los proyectos de la UE; sin embargo, las ONG mostraron más interés que las instituciones públicas en otro tipo de actividades conjuntas. Este último hecho lleva a los investigadores a considerar que las “actividades conjuntas de los socios” solo constituyen un catalizador para el caso de las ONG (Kurowska-Pysz et al., 2018, p. 189). Podría irse más allá en la conclusión, y decir que esto constituye, igualmente, un indicio de la dependencia que se tiene hacia una gestión externa (en este caso, de las instituciones de la UE) en los procesos de cooperación transfronteriza.

Puede concluirse, entonces, que si bien las *eurorregiones* son un modelo de cooperación transfronteriza que ha tenido éxito, se debe reconocer que para lograr dicho éxito ha sido central el papel de la gestión y la financiación de instituciones externas a los socios cooperantes; de ahí la necesidad de robustecer el empoderamiento y la participación de los actores de las regiones transfronterizas. Dentro de estos, las instituciones públicas tienen un rol central, pues en cabeza de ellas está la tarea de administrar el territorio. Es perentorio, pues, incrementar su participación y su empoderamiento en los procesos de cooperación transfronteriza (Kurowska-Pysz et al., 2018, p. 190).

Eurorregión adriática-jónica: el caso de Italia y Montenegro

A través del ejemplo de la formación de la Eurorregión Adriática-Jónica (Adriatic-Ionian Euroregion —esto es, el territorio comprendido entre la región italiana de Molise y Montenegro—, Emilia Sarno (2017) analiza el marco cultural y legislativo que favorece la cooperación transfronteriza, haciendo énfasis en la importancia de la proximidad geográfica y socioeconómica. Este pretende ser un análisis emblemático, que sirva como ejemplo para el desarrollo de regiones consideradas marginales, que apalancan la renovación de su economía en las herramientas que ofrece la cooperación transfronteriza (Sarno, 2017). Su principal argumento establece que la cooperación transfronteriza es una estrategia adecuada para modernizar el sector agrícola y fortalecer el turismo de las regiones marginales (Sarno, 2017).

El mar Adriático y los territorios adyacentes han constituido históricamente un punto geoestratégico natural de interacción e intercambio comercial, social y cultural entre Italia y los Balcanes (2017). La formalización de los intercambios inició en el decenio de 1970; concretamente, en la Conferencia de París de 1972, a través de la cual se legitimó la cooperación económica entre los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea y los países mediterráneos (Sarno, 2017, p. 106). El desarrollo práctico de estos intercambios se consolidó en 1990, con el lanzamiento de la iniciativa INTERREG, la cual buscaba la promoción de redes de cooperación entre países de Europa Central y Europa del Este (Sarno, 2017, p. 106).

Finalmente, en 2000 nació la Adriatic-Ionian Initiative, un instrumento encaminado a fortalecer las relaciones entre Italia y los Balcanes en los ámbitos cultural, de cooperación interuniversitaria y económica, de combate del crimen organizado, de protección ambiental, de impulso del turismo y de cooperación en el transporte. La iniciativa dio pie para la creación de la Eurorregión Adriática-Jónica. Esta última se consolidó como instrumento político y de planeación para la cooperación interregional y transnacional que busca generar una gobernanza común, una integración económica y la promoción del proceso democrático; ello,

con el fin de alcanzar la estabilidad en la región adriática y de los Balcanes promoviendo el desarrollo sostenible y la cohesión social y económica entre las instituciones participantes (Sarno, 2017, pp. 107-108).

Los factores comunes de la región italiana de Molise y Montenegro constituyen ventajas estratégicas que pueden ser explotadas para el desarrollo económico a través del turismo. A este respecto, el aprovechamiento de las características ambientales homogéneas, como la presencia de montañas, de costas y de biodiversidad, pueden significar una ventaja productiva en términos de intercambio comercial, explotación agrícola y pesquera y locación de centros turísticos, así como de promoción del ecoturismo y la consolidación de un nicho europeo de biodiversidad (Sarno, 2017, pp. 109-110). Pese a las ventajas que pueden significar estas características ambientales homogéneas, las características socioeconómicas de la eurrregión llevan a que este potencial no sea aprovechado. Los desbalances demográficos en Molise y Montenegro concentran a la población en las principales ciudades o en las costas, con lo que las montañas no se encuentran densamente pobladas, y así se dificulta el desarrollo de una visión de planeación en el área rural (Sarno, 2017, p. 110). Adicionalmente, la región tiene una locación periférica; es decir, su estructura orográfica ha tenido un impacto negativo en el desarrollo infraestructural, razón por la que sus relaciones y su interconexión con territorios aledaños se han limitado (Sarno, 2017, p. 110). De ahí la importancia de utilizar los mecanismos de cooperación transfronteriza que ofrece la UE para desarrollar su potencial geográfico.

Según Sarno, la solución para el desarrollo de la Eurrregión Adriática-Jónica está en una nueva concepción de las áreas rurales como espacios cruciales para el desarrollo, a través de dos estrategias fundamentales que apalanquen la cooperación transfronteriza: el manejo integrado de recursos y la activación de políticas de abajo hacia arriba (*bottom-up*) (2017, p. 114). Por un lado, diseminar una nueva visión de lo rural, basada en las actividades rurales multifuncionales, identificando los potenciales de la producción agrícola de bienes de consumo diario, integrando la agricultura a la cadena de mercado y modernizando la producción y preservando las áreas de conservación ambiental no aptas para la agricul-

tura, todo lo cual marca una oportunidad para mejorar los desbalances económicos, mejorar la calidad de vida tanto en la zona rural como en la urbana y estabilizar los desbalances demográficos. Por otro, la diseminación de esta nueva percepción debe ir apalancada en la cohesión de las comunidades locales y su activa participación en la toma de decisiones, y en la construcción de sinergias con otras actividades económicas como el turismo (Sarno, 2017, p. 113).

Tratamiento de la malaria en la frontera de China y Myanmar

La combinación de características geográficas y condiciones climáticas, así como un rezago económico y un entorno cultural particular, hacen de la región fronteriza entre Myanmar y China un entorno adecuado para la propagación de enfermedades transmitidas por vectores, como la malaria. El territorio fronterizo de Myanmar está habitado por una población campesina en situación de pobreza extrema y con dificultades para el acceso a un sistema de salud, que, por demás, evidencia una deficiente infraestructura. A lo anterior se suma la inestabilidad política que sufre el país, y que tiene como resultado una implementación y un mantenimiento difíciles de la prevención y del control efectivos de la malaria (Zhang et al., 2016, p. 2). La geografía de la región también presenta un reto para la prevención y el control de la malaria, toda vez que, al no existir barreras naturales, se presenta una alta migración transfronteriza que coadyuva a la propagación del virus (Zhang et al., 2016, p. 2).

Para ayudar a superar este reto de salud pública, la ONG internacional Health Poverty Action (HPA), con presencia en Asia, África y Latinoamérica, llevó a cabo, entre 2006 y 2013, la implementación de un programa de control de la malaria en la región fronteriza de Myanmar y China. La presencia de HPA en la zona se remonta, empero, a 1994, cuando, tras la firma de los acuerdos de cese al fuego entre el gobierno nacional y los gobiernos locales de Myanmar, la mencionada ONG empezó a cooperar con el sector local de salud implementando programas de prevención en salud y de tratamiento de la malaria y el SIDA, y enfocándose en la construcción de capacidades locales y en el

desarrollo sostenible (Zhang et al., 2016, p. 2). Jun Zhang et al. (2016) llevaron a cabo una evaluación de los programas de control de la malaria desarrollados en la región fronteriza de Myanmar y China por parte de HPA, analizando el impacto del modelo transfronterizo de salud implementado por la ONG.

Es importante tomar en cuenta que el programa desarrollado por HPA se enmarcó en una política pública de la República Popular China de erradicación de la malaria —y fue complementario de esta—: el Action Plan of China Malaria Elimination (2010-2020), que contó con el apoyo de instituciones públicas de salud chinas y con la financiación del Fondo Mundial para la Lucha Contra el SIDA/VIH, la Tuberculosis y la Malaria (Jun Zhang et al., 2016, p. 2). El valor agregado que otorgó HPA a la implementación de la política pública fue operar de manera pragmática y adaptando la administración del programa a las necesidades y las características locales, por ejemplo, contando con clínicas móviles, jornadas de educación en salud y funcionarios móviles en la región, así como con un sistema de recolección y reporte de información de la región transfronteriza (Zhang et al., 2016, pp. 2-3).

Así mismo, HPA respetó las características culturales locales y veló por fortalecer las capacidades y la participación de las comunidades y de los sistemas de salud locales en el desarrollo del programa (Zhang et al., 2016, p. 4). Desde el punto de vista administrativo, HPA se adaptó a las condiciones locales en pro de la participación de ambos Estados fronterizos trabajando con documentos multilingües, ubicando de manera balanceada en posiciones clave de la administración a funcionarios de China y Myanmar, divulgando constantemente los planes de acción en reuniones para evitar vacíos en la comunicación y promoviendo la transparencia y la apertura administrativas (Zhang et al., 2016, p. 3).

Otro elemento para destacar de la gestión en cooperación transfronteriza por parte de HPA es que logró posicionarse como bisagra entre los dos Estados inmersos en la cooperación de manera neutral. Teniendo en cuenta las tensas relaciones entre China y Myanmar y la inestabilidad política de este último, HPA logró alcanzar un estatus legal y un registro de su acción en ambos países a través de la firma de acuerdos, lo que le

otorgó garantías políticas de acción; igualmente, siempre expresó adhesión a los principios de cero implicación en operaciones militares, política o religión (Zhang et al., 2016, p. 3). Gracias al estatus alcanzado por HPA, el programa transfronterizo de control de malaria actuó como un puente entre los sectores de salud de China y Myanmar promoviendo la cooperación y la comunicación entre ambos países (Zhang et al., 2016, p. 6). A pesar de todos los éxitos que presenta el caso de HPA en la cooperación transfronteriza, hay que tener en cuenta una debilidad de este, la cual radica en que gran parte del programa se fundamentó en la financiación externa. Es necesario, entonces, pensar en una diversificación de las fuentes de financiación, para garantizar la sostenibilidad de la prevención de la malaria en la región transfronteriza priorizada (Zhang et al., 2016, p. 7).

Control de la oncocercosis por la Unión del Río Mano

La oncocercosis hace parte de las enfermedades tropicales desatendidas de mayor incidencia en África. Es causada por un parásito transmitido por moscas negras, las cuales se reproducen en la cercanía de ríos de rápido caudal (Gustavsen et al., 2016, p. 1). La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha llevado a cabo una serie de programas de prevención, protección y control en África occidental, dentro de los que se enmarca, por ejemplo, el “African Program for Onchocerciasis Control” (APOC), puesto en práctica entre 1995 y 2015, toda vez que la oncocercosis hace parte de las diez enfermedades tropicales desatendidas cuya erradicación busca la OMS (Gustavsen et al., 2016, p. 1).

Una exitosa aplicación de este programa requería la cooperación transfronteriza de los países afectados de África occidental, razón por la cual la Oficina Regional de África de la OMS aprobó en 2007 una resolución llamando a los Estados miembros a intensificar las actividades transfronterizas en pro del fortalecimiento de la vigilancia y el control de la propagación de la infección a zonas no afectadas; sin embargo, la resolución no dispuso ninguna guía acerca sobre cómo debía llevarse a cabo ese esfuerzo de coordinación transfronteriza (Gustavsen et al.,

2016, p. 2). En el marco de esta problemática, Gustavsen et al. (2016) llevaron a cabo un análisis de la forma como los países de la Unión del Río Mano (URM) —integrada por Sierra Leona, Liberia y Guinea Conakry— pusieron en práctica una cooperación transfronteriza respecto del tratamiento de la oncocercosis.

La Unión del Río Mano (URM) es un cuerpo intergubernamental integrado originalmente por Liberia y Sierra Leona en 1973, y ampliado en 1980 a Guinea Conakry, y en 2008, a Costa de Marfil, y que tiene al río Mano como punto geográfico de confluencia de los cuatro países. Esta alianza se trazó como objetivos fortalecer las capacidades de los países miembros en los ámbitos social y económico (integración de las economías, desarrollo de programas de construcción de paz, promoción del comercio y desarrollo agrícola, industrial, energético, de transporte y de las telecomunicaciones, entre otros aspectos) (Gustavsen et al., 2016, p. 2). En 2005, la URM, con el auspicio de la ONG internacional Sight-savers, decidió ampliar su mandato al área de salud, para poder utilizar esta plataforma de cooperación transfronteriza en el tratamiento de la oncocercosis. En el marco de dicha cooperación, se identificó la necesidad de ampliar la cobertura del tratamiento de enfermedad tropicales desatendidas a las zonas fronterizas de los países; especialmente, a la frontera entre Liberia y Sierra Leona.

De esta manera se puso en marcha un proceso de cooperación transfronteriza que se inició con un intercambio de información en reuniones anuales, y paulatinamente fue ampliando y robusteciendo sus procesos de colaboración. Dentro de estos se resaltan: el establecimiento de un comité técnico de coordinación con presencia de un representante de cada país, así como de un representante de la secretaría de la URM y de una ONG para el desarrollo (en este caso, Sightsavers). Gracias a la construcción de confianza en el marco de la cooperación, este comité pasaría de realizar reuniones anuales de intercambio de información a llevar a cabo acciones en terreno: por ejemplo, ofrecer asesorías técnicas a los programas nacionales en salud de cada Estado miembro (Gustavsen et al., 2016, p. 3).

Cabe resaltar que el apoyo de la ONG apalancó el apoyo de otros socios de este sector, así como de la academia (Gustavsen et al., 2016, p. 3). Sobre este punto recae una fuerte crítica al programa de cooperación transfronteriza, y es el hecho de que, a pesar de que los Estados socios de la URM paulatinamente tomaron control de sus programas de tratamiento de las enfermedades tropicales desatendidas, gran parte del músculo financiero y de la ejecución provino de socios externos, como donantes y ONG (Gustavsen et al., 2016, p. 3); sin embargo, en términos de integración y mejoramiento de las capacidades conjuntas de acción, la URM demostró, con la epidemia de ébola en Sierra Leona, Liberia y Guinea Conakry (iniciada en 2013), su capacidad de coordinación de un trabajo transfronterizo para contener la enfermedad (Gustavsen et al., 2016, p. 4).

Control de la malaria: el caso de Mozambique, Suazilandia y Sudáfrica

El control de las enfermedades transmitidas por vectores, como la malaria, constituye un reto para la cooperación transfronteriza, pues su propagación no reconoce barreras, con lo que fácilmente sucede que el hecho de compartir una frontera con un país de alta incidencia de la enfermedad signifique un riesgo de propagación para uno de baja incidencia. Este es el caso de la frontera compartida por Suazilandia y Sudáfrica (países de baja transmisión de malaria) con Mozambique (con una considerablemente mayor transmisión) (Moonasar et al., 2016, p. 1).

Mientras que la población total de Mozambique está en riesgo de contagio (lo cual constituye el mayor riesgo de salud pública para el país), para el caso de Suazilandia el riesgo corresponde al 28 % de la población y para Sudáfrica al 10 % (Moonasar et al., 2016, pp. 1-2). Este hecho está ligado con que, tradicionalmente, Mozambique no ha practicado la vaporización residual (*Indoor Residual Spraying*; esto es, la fumigación de inmuebles para el control de mosquitos), por debilidades logísticas y financieras; adicionalmente, ha focalizado los recursos y políticas en el norte del país, donde los índices de transmisión son

mayores, al igual que la población. En contraposición, Suazilandia y Sudáfrica han hecho grandes inversiones en vaporización residual para lograr la eliminación de la malaria. Esta descoordinación transnacional tiene como consecuencia la proliferación de la malaria en las zonas fronterizas (Moonasar et al., 2016, p. 2).

Este es el marco de análisis de Moonasar et al. (2016), quienes realizan un balance parcial de una iniciativa de cooperación transfronteriza que actualmente está en curso en la zona fronteriza de Suazilandia, Sudáfrica y Mozambique para la erradicación de la malaria, y llamada MOSASWA Initiative. Esta iniciativa es la continuación de una anterior, llamada Lubombo Spatial Development Initiative (LSDI), que fue aplicada exitosamente en la zona entre 1999 y 2011, y logró una sustancial disminución de la enfermedad (Moonasar et al., 2016, p. 3), pero que fue suspendida por falta de recursos (Moonasar et al., 2016, pp. 2-3). Ante un nuevo aumento de los niveles de malaria en la zona fronteriza tras la suspensión de la LSDI (a pesar de los esfuerzos nacionales de erradicación de la enfermedad de Suazilandia y Sudáfrica), en 2015 fue lanzada la MOSASWA Initiative. El análisis de Moonasar et al. (2016) se basa en apelar a la necesidad de dar continuidad a la LSDI a través de la MOSASWA Initiative, por considerar a la primera un caso de éxito de cooperación transfronteriza en salud pública. Moonasar et al. resaltan como elementos exitosos de la ejecución de la LSDI la construcción de capacidades, el intercambio de conocimiento, la colaboración técnica, la financiación sostenible y el respaldo político (2016, p. 3).

La MOSASWA Initiative recibió todo el apoyo político de las tres naciones participantes en la LSDI, las cuales, incluso, fueron un paso más adelante en la formalización de la cooperación transfronteriza firmando una declaración de compromiso para combatir la malaria; especialmente, en la zona transfronteriza (Moonasar et al., 2016, p. 3). Los objetivos de la MOSASWA Initiative están centrados, eminentemente, en cuatro ámbitos: 1) la armonización de políticas entre los países, el fortalecimiento de las capacidades locales y el intercambio de experiencias; 2) la focalización en el combate de la transmisión de la enfermedad en la población móvil y migrante, así como en los residentes de zonas de

mayor riesgo; 3) el fortalecimiento de las capacidades de investigación, vigilancia, monitoreo y evaluación, y 4) la movilización de recursos para garantizar una estabilidad financiera de largo plazo que garantice la sostenibilidad de la iniciativa (Moonasar et al., 2016, p. 3). Respecto de la financiación de la iniciativa, Moonasar et al. traen a colación la importancia de garantizarla a través de mecanismos de financiación doméstica que aseguren su sostenibilidad (2016, p. 4).

Un paso adicional en pro de la cooperación transfronteriza y la integración regional que ha llevado a cabo la MOSASWA Initiative respecto de su antecesora, la LSDI, es haberse articulado con una red mayor de cooperación interregional del Sur de África para la eliminación de la malaria, y llamada Elimination Eight (E8)⁴. Esta contempla una serie de objetivos que buscan fortalecer la integración y la coordinación de políticas de salud transnacionales y asegurar la sostenibilidad del apoyo político a estas, así como la movilización de recursos para su financiación (Moonasar et al., 2016, p. 4). Resumiendo los resultados de la aplicación tanto de la LSDI como de la MOSASWA Initiative, si bien la sostenibilidad en la cooperación transfronteriza ha dependido, en gran medida, de la formalización de los intercambios para generar un buen flujo de comunicación e información para el desarrollo capacidades conjuntas, quizá su pilar más importante es robustecer los mecanismos de financiación doméstica para no depender de recursos externos.

Teléfonos celulares y redes sociales de cooperación: el caso de Haití y República Dominicana

La frontera sur entre Haití y República Dominicana (entre las ciudades de Anse-à-Pitre, en Haití, y Pedernales, en República Dominicana) se caracteriza por una alta fluctuación de trabajadores haitianos que dependen de la movilidad geográfica para la subsistencia, pues viven en Haití, pero desarrollan sus actividades económicas en República Dominicana. Desde una perspectiva antropológica, el documento de Horst y

4. Compuesta por Botsuana, Namibia, Sudáfrica, Suazilandia, Angola, Mozambique, Zambia y Zimbabwe (Moonasar et al., 2016, p. 4).

Taylor (2014) analiza cualitativamente, a través de entrevistas y encuestas, el rol central que juegan los celulares en la movilidad transfronteriza en esta franja fronteriza. Esta mirada de las relaciones informales (no mediadas por el Estado) ofrece elementos de análisis que permiten comprender hasta qué punto la tecnología constituye una herramienta para mantener las relaciones sociales, organizar las actividades económicas y administrar las remesas; en últimas, una herramienta de planeación (Horst & Taylor, 2014, p. 155).

El paso fronterizo entre Anse-à-Pitre y Pedernales es de fácil acceso, pues solo se necesita atravesar un puente peatonal sobre el río para estar del otro lado de la frontera. Por tal motivo, este paso presenta un alto flujo migratorio de, en su mayoría, haitianos que cruzan a República Dominicana para acceder a bienes y servicios con los cuales no cuentan en su país. Esto ha desarrollado una porosidad en la frontera y unas prácticas y unas lógicas locales transfronterizas informales (Horst & Taylor, 2014, p. 158). Así, por ejemplo, en días de mercado cuando el flujo migratorio es alto, los controles fronterizos son bajos y se permite el acceso indocumentado a República Dominicana. En los demás días son comunes los abusos de poder por parte de los guardias fronterizos, a través de, por ejemplo, la exigencia del pago de tarifas (sobornos) o los acosos a los migrantes (Horst & Taylor, 2014). Esta asimétrica relación de poder se constituye por la dependencia económica y de acceso a bienes y servicios (como educación y salud) que tienen los haitianos hacia República Dominicana, pues el contexto socioeconómico y político de su país está marcado por unas condiciones de pobreza y de deficiencias infraestructurales. Esta dependencia es ampliamente conocida por el personal fronterizo, y aprovechada en su propio beneficio (Horst & Taylor, 2014, pp. 157-158).

Se puede decir, entonces, que, ante la porosidad transfronteriza de la región y la posibilidad de obtener beneficios económicos a través de la migración, un factor determinante en la vida y la subsistencia de los habitantes haitianos de la frontera lo constituye la movilidad. En el caso de los hombres, las estadías en República Dominicana son extensas, pues, por lo general, consiguen trabajos estables allí, y solo están físicamente

con sus familias por cortos periodos. Las mujeres comúnmente basan su actividad económica en los mercados locales, por lo que su subsistencia depende de la movilidad constante de un mercado a otro. En este contexto de dependencia de la migración, el celular supone para los haitianos de la frontera una eficiente herramienta alternativa de movilidad (un objeto de movilidad) que les permite llevar a cabo acciones fundamentales para su vida diaria, como coordinar relaciones comerciales, acceder a bienes y servicios o permanecer en contacto con su núcleo familiar, sin necesidad de llevar a cabo desplazamientos físicos transfronterizos (Horst & Taylor, 2014, p. 161).

La utilización de este objeto de movilidad implica, empero, unos desafíos logísticos y de planeación. En primer lugar, prever las condiciones para mantener el equipo cargado con batería, teniendo en cuenta que solo algunos hogares de Anse-à-Pitre cuentan con electricidad. A este respecto, los migrantes haitianos apelan a paneles solares, a cargar sus equipos en establecimientos comerciales como instituciones crediticias (los cuales informalmente cobran un aporte), o quienes trabajan en Pedernales, a cargar sus equipos en horas laborales (Horst & Taylor, 2014, p. 162). En segundo lugar, contar con una tarjeta SIM activa para ambos países, toda vez que Haití y República Dominicana tienen diferentes sistemas y redes nacionales de telecomunicaciones, y realizar una llamada a República Dominicana con una tarjeta SIM de Haití (o viceversa) implica incurrir en altos costos de telefonía internacional (Horst & Taylor, 2014, pp. 161-162). En tercer lugar, mantener el equipo cargado con crédito de llamadas. Para esto, los habitantes de la frontera han desarrollado mecanismos informales que han estrechado las relaciones de cooperación y el tejido social, como, por ejemplo, transferirse crédito o prestarse el equipo entre sí, al igual que acudir a intermediarios que migran constantemente, y que, cobrando una contraprestación, realizan la transacción de carga (Horst & Taylor, 2014, p. 162).

El celular representa, entonces, para el caso concreto de las relaciones transfronterizas locales de la frontera sur entre Haití y República Dominicana, un objeto de movilidad alternativo fundamental. Este actúa de forma compensatoria respecto de otras formas u objetos

de movilidad (como la migración física o el dinero, respectivamente), que están cargadas de factores restrictivos de movilidad. Ejemplo de estos factores restrictivos son los procesos burocráticos de regulación⁵ y legalización, la disponibilidad (en el caso del dinero) y los costos de transporte (Horst & Taylor, 2014, p. 164).

La posibilidad de acceso a un celular y a las redes de telefonía y sociales constituyen para la población haitiana estudiada una herramienta que amplía sus posibilidades de movilidad, y con esto, las de hacer frente a los problemas de subsistencia en un contexto de alta pobreza y deficientes condiciones infraestructurales. Este ejemplo de relaciones transfronterizas informales si bien evidencia las capacidades que puede desarrollar la sociedad civil para hacer frente a sus problemas ante la ausencia de mecanismos formales y de una regulación estatal, también deja claro lo restrictivo que puede llegar a ser un sistema de este tipo. Al estar mediado exclusivamente por las reglas del mercado, solo aquellos que económicamente pueden permitirse el acceso a un celular cuentan con la posibilidad de obtener mejores condiciones de vida (Horst & Taylor, 2014, p. 167).

La Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras entre Bolivia, Chile y Perú

Un caso de cooperación transfronteriza emanado del interés en proteger la identidad indígena del pueblo aymara⁶ en la región fronteriza de Bolivia, Chile y Perú, y llamado Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras, es analizado por Bello Arellano (2012) y Aranda y Salinas (2017). Dicha estrategia tiene la particularidad de surgir de la voluntad de las autoridades locales, y no de las del Estado central de los países limítrofes. Esto, toda vez que a pesar de que la zona fronteriza trinacional tiene un

5. Para el caso del dinero, hay que tener en cuenta que realizar transacciones bancarias resulta difícil, toda vez que, según cifras de 2010, solo el 1 % de la población de Anse-à-Pitre contaba con una cuenta bancaria (Horst & Taylor, 2014, p. 164).

6. Aymara se denomina al pueblo originario de América del Sur, cuya población está asentada en una zona que comprende los departamentos de Tacna, Moquegua y Puno, en el sur de Perú; los de La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba, en la zona occidental de Bolivia, y la región de Tarapacá, en el norte de Chile (Aranda & Salinas, 2017, pp. 91, 99; Bello Arellano, 2012, p. 153, nota al pie).

elemento cultural común local (la identidad del pueblo aymara), los tres países tienen una larga historia de desencuentros y conflictos relacionados con el control territorial (Bello Arellano, 2012, p. 154), que ha llevado a sus gobiernos nacionales a litigios internacionales de delimitaciones limítrofes marítimas entre Chile y Perú y de salida soberana al mar en el caso de Chile y Bolivia.

Haciendo un recuento del empoderamiento de los movimientos indígenas a lo largo del siglo XX, en gran parte como consecuencia de la globalización que les permitió articularse e integrarse en redes internacionales, Aranda y Salinas (2017) analizan la manera en la que esta alianza estratégica constituye una plataforma de reivindicación de los derechos indígenas, de participación indígena en la administración del territorio y de articulación transfronteriza de las comunidades aborígenes de la frontera trinacional. Por su parte, Bello Arellano realiza un análisis del periodo de consolidación de la alianza estratégica (entre los años 2001 y 2011), resaltando su importancia como mecanismo de cooperación transfronteriza emanado “desde abajo” (bottom-up) para la preservación cultural y de desarrollo económico. Esto, en el marco de un proceso de globalización (en concreto la globalización económica), que ha generado unas profundas desigualdades a nivel mundial, llevando a la región fronteriza objeto de estudio a ser una de las más pobres de Suramérica (Bello Arellano, 2012).

La población aymara-descendiente de la zona fronteriza entre Bolivia, Chile y Perú atraviesa unas condiciones socio-económicas que dificultan su desarrollo por la desconexión vial de la región, la inexistencia de acuerdos de intercambio comercial transfronterizo que promuevan la economía local y un creciente despoblamiento de la zona como producto de la falta de oportunidades. Los esfuerzos de los gobiernos nacionales no han atendido estas necesidades ni tienen en cuenta el estilo de vida ancestral de sus pobladores y han estado más volcadas al control coercitivo y la seguridad de la región, vulnerable al contrabando de vehículos y artículos electrónicos (Aranda & Salinas, 2017, p. 101). Es en este contexto que surge la Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras, velando por una acción coordinada transfronteriza para el desarrollo de

la región, que tenga en cuenta el capital social, natural y cultural del pueblo aymara (Aranda & Salinas, 2017, p. 102).

El detonante de la iniciativa se da en el marco de la Feria Regional Andina (Feran) llevada a cabo en 1998, donde confluyen alcaldes de los municipios fronterizos de los tres países y discuten sobre la necesidad de llevar a cabo acciones conjuntas en el plano productivo para revertir las condiciones de pobreza reinantes en la zona (Aranda & Salinas, 2017, p. 98). Para el año 2001 y gracias al apoyo y gestión de una ONG (el Centro de Promoción y Asistencia para el Desarrollo, luego transformada en Corporación Internacional Desarrollo Transfronterizo), surge la Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras, como iniciativa de los gobiernos locales en cabeza de los alcaldes municipales de la región fronteriza, buscando un fortalecimiento institucional y organizativo local a través de las asociación y cooperación con diversas instituciones públicas y privadas del nivel nacional y supranacional. Esto con el objetivo de mejorar las condiciones de vida del pueblo aymara habitante en la región transfronteriza (Aranda & Salinas, 2017, pp. 98-99; Bello Arellano, 2012, pp. 148, 153).

La Alianza Estratégica contó hasta 2003 con 17 municipios miembro, y pasó entre 2006 y 2007 a contar con 57, más los apoyos externos por parte del gobierno y de ONG. Su consolidación en los primeros años se debió a la conformación de una secretaría técnica trinacional con apoyo técnico profesional de los tres países miembro, el desarrollo periódico de reuniones internas del proyecto y con los gobiernos nacionales y el establecimiento de una red de comunicación trinacional interna para la Alianza Estratégica (Bello Arellano, 2012, p. 155). Otro elemento fundamental que permitió el desarrollo y consolidación de la Alianza Estratégica fue lograr financiación por parte de la iniciativa de Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo a un programa para la “recuperación, fomento y puesta en valor del patrimonio cultural y natural aymara” (Bello Arellano, 2012, p. 155). Este fue ejecutado entre los años 2009 y 2011 por parte de la ONG Centro de Servicios y Estudios Multidisciplinarios, contando con una primera fase de diagnóstico de los principales problemas de la región aymara y una

segunda fase de consultorías para generar un instrumento de gestión de proyectos de inversión para el desarrollo económico, social y cultural de la región, compilado en el llamado Plan Estratégico Trinacional (Bello Arellano, 2012, pp. 157-158).

Estos avances y éxitos administrativos y de consolidación de alianzas y cooperaciones locales transnacionales no han tenido, empero, continuidad ni sostenibilidad, porque no se ha logrado una formalización de protocolos de acción conjunta para la cooperación transfronteriza, y los esfuerzos de gestión se han relegado al diálogo entre actores locales. Desde 2014, la alianza estratégica fue suspendida, y quedó únicamente vigente en Bolivia, como efecto de la presentación de la demanda jurídica de Bolivia contra Chile por la salida soberana al mar, ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, y como efecto de las demandas de Perú y Bolivia contra Chile para recuperar territorios perdidos en la guerra del Pacífico (1879-1883), ante el mismo tribunal (Aranda & Salinas, 2017, p. 102). A pesar de este choque de intereses entre lo nacional y lo local, que limita el desarrollo de esta iniciativa de cooperación transfronteriza “desde abajo”, no puede desconocerse el éxito que esta ha significado en la búsqueda de la reivindicación identitaria aymara y el desarrollo económico de la región fronteriza trinacional a través de la creación de redes transnacionales.

Tendencias comunes que favorecen la cooperación transfronteriza

Dentro de la diversidad de prácticas de cooperación transfronteriza presentadas aquí, es posible rastrear denominadores comunes, tanto desde el punto de vista de la gestión eficiente como desde las recomendaciones para su mejoramiento. Destaca, por ejemplo, el hecho de que, en la mayoría de casos, la formalización de procesos es vista como un modelo para seguir, en pro de la eficiencia de la práctica administrativa; no obstante, el caso de las redes de cooperación social transfronteriza basadas en la telefonía móvil en Haití y República Dominicana

demuestran que en la informalidad también pueden surgir cooperaciones transfronterizas sostenibles. Otra característica que destaca es que en la mayoría de los casos las cooperaciones transfronterizas son motivadas, en un primer momento, por organizaciones supranacionales, y no por organizaciones con arraigo local. Aquí la excepción a la regla se da en la Iniciativa Aymaras sin Fronteras y, nuevamente, en el caso de Haití y República Dominicana.

Con el objetivo de realizar una comparación estructurada de las características más sobresalientes en los ocho casos traídos a colación en este texto, se proponen tres categorías duales, que servirán como hoja de ruta en este apartado para encaminar el análisis comparado. Estas categorías se fundamentan en las características evidenciadas en cada uno de los casos de cooperación transfronteriza presentados en el apartado anterior, y tomados de la revisión bibliográfica sobre la cual se basa este análisis. De este modo, la propuesta se compone de las categorías duales: “autosuficiencia versus dependencia”, “formalidad versus informalidad” y “*top-down* versus *bottom-up*”.

La tendencia “autosuficiencia versus dependencia”

La primera de las categorías duales hace alusión a la manera como se estructura la forma de cooperación transfronteriza, bien sea con base en las capacidades de gestión, administración y financiación de las organizaciones locales, o bien, con base en apoyos logísticos, de ejecución y financieros externos. La mayoría de los casos analizados presenta una estructura basada en la ayuda externa; esto es, en la dependencia. En los casos europeos, el mayor motor de cooperación son las instituciones de la UE a través de sus programas y sus fondos. Para los casos de salud pública y de protección de la identidad aymara, son las organizaciones internacionales no gubernamentales, en asocio a gobiernos nacionales o locales.

En el extremo opuesto de la categoría dual —esto es, del lado de la “autosuficiencia”— se encuentra el caso de la cooperación social transfronteriza basada en la telefonía móvil, si se la analiza exclusivamente

desde el punto de vista de la dependencia en términos de financiación; sin embargo, hay que tener en cuenta que el equipo móvil es considerado un objeto de movilidad a través del cual se logra la cooperación transfronteriza informal entre migrantes de la frontera. En esta medida, podría interpretarse que, en efecto, existe una dependencia logística hacia el objeto de movilidad; esto es, hacia el celular, pues, como bien se anotaba al presentar el caso, la capacidad para vincularse a las redes informales de cooperación social transfronteriza desarrolladas en la zona depende del acceso a la telefonía móvil.

La tendencia “formalidad versus informalidad”

La segunda categoría dual se compone de la dupla “formalidad versus informalidad”. Esta hace alusión al nivel de estandarización de la comunicación y de los procesos de intercambio en el interior de los actores que componen la cooperación transfronteriza. El proceso de formalización es visto, en la totalidad de los casos, como un camino necesario para una cooperación transfronteriza exitosa, pues a través de la estandarización de procesos y canales de comunicación se logra crear un escenario de intercambio común entre partes cooperantes que, en muchos casos, presentan una serie de diferencias, que van desde el sistema de gobierno hasta la práctica administrativa y la cultura (concretamente, el idioma).

La creación de este escenario común de intercambio conlleva remover barreras administrativas (pues se pasa a compartir los mismos estándares), agilizar la comunicación (todos los actores conocen los procesos y comparten una lengua franca), promover la integración (se cuenta con intereses y metas compartidos para el caso específico de la cooperación transfronteriza) y por todo ello, el mejoramiento en los procesos de desarrollo, monitoreo y evaluación de los programas conjuntos puestos en marcha. El caso de cooperación social transfronteriza basada en la telefonía móvil evidencia a este respecto lo restrictivo y engorroso que puede llegar a ser un mecanismo de cooperación transfronteriza no formalizado. Si bien este ejemplo destaca la capacidad de autogestión social y los mecanismos que emanan “de abajo hacia arriba” ante la ausencia de

una gestión y regulación estatales, pone en evidencia las ventajas que significa formalizar la cooperación para contar con una plataforma común que facilite los intercambios.

La tendencia “*top-down* versus *bottom-up*”

Finalmente, la categoría dual “*top-down* versus *bottom-up*” hace referencia al origen de la motivación del proceso de cooperación transfronteriza; esto es, si el planteamiento de establecer una cooperación transfronteriza viene de parte de organizaciones supranacionales o el andamiaje institucional de los gobiernos nacionales (*top-down*), o si, por el contrario, las iniciativas surgen de la población civil local (*bottom-up*). En la mayoría de los casos analizados, la motivación viene de organizaciones supranacionales o de gobiernos nacionales; sin embargo, en tres casos se resalta la importancia de incluir a la sociedad civil local en el diseño y el desarrollo de las estrategias de cooperación transfronteriza (caso PHARE, caso Italia-Montenegro y caso China-Myanmar), y en dos casos se evidencia una motivación de la cooperación transfronteriza originada en la sociedad civil local (caso aymara y caso de telefonía móvil).

Independientemente de que las cooperaciones transfronterizas sean del orden *top-down* o *bottom-up*, siempre debería tenerse como objetivo articular ambos extremos para lograr una vinculación de todos los niveles territoriales de gestión, desde el supranacional hasta el local. Lo mismo aplica, desde una perspectiva de gobernanza, para lograr la vinculación de los tres sistemas que componen al Estado —valga decir, gobierno, mercado y sociedad civil—. Así, por ejemplo, las conclusiones del caso de cooperación Italia-Montenegro y el de China-Myanmar resaltan la vital importancia de tener en cuenta las necesidades y las demandas de la sociedad civil y del contexto local al momento de desarrollar programas de cooperación, para que estos realmente apunten al mejoramiento de las condiciones de vida locales y cuenten con el apoyo de la sociedad local. En el otro extremo, el caso de Haití-República Dominicana o el caso aymara constituyen ejemplos de iniciativas de cooperación emanadas desde la sociedad civil que enfrentan una serie de obstáculos que di-

ficultan su puesta en práctica, por no estar articuladas totalmente con un andamiaje institucional gubernamental (o no gubernamental) del orden nacional o supranacional.

Tabla 2. Tendencias comunes favorables a la cooperación transfronteriza

Según la forma de estructuración	Autosuficiencia	Grado de capacidad de gestión, administración y financiación de las organizaciones locales respecto de apoyos logísticos, de ejecución y financieros externos
	Dependencia externa	
Según nivel de estandarización	Formalidad	Grado de estandarización de la comunicación y de los procesos de intercambio al interior de los actores que componen la cooperación transfronteriza
	Informalidad	
Según el origen de la motivación	<i>Top-down</i>	Lugar en el que se plantea la cooperación transfronteriza, bien sea en organizaciones supranacionales y/o el andamiaje institucional de los gobiernos nacionales, o en la población civil local
	<i>Bottom-up</i>	

Estas tres categorías duales no pretenden determinar cuál tipo de cooperación transfronteriza es más adecuado que otros, o cuáles categorías son más favorables que otras: simplemente, establece unos patrones comunes dentro de los que se mueven los casos exitosos de cooperación transfronteriza presentados aquí; es decir, estas categorías deben ser entendidas no de manera estática, sino como extremos dentro de los que la gestión administrativa de la cooperación transfronteriza debe moverse para alcanzar eficiencia.

Por lo que puede extraerse como conclusión de la evidencia empírica analizada, tener en cuenta estas categorías y combinarlas en la práctica administrativa transfronteriza favorece el desarrollo eficiente de la cooperación transfronteriza. Por ejemplo, es común que en un primer momento la cooperación dependa administrativa y económicamente de organizaciones supranacionales que tengan *know-how* y fondos

suficientes para desarrollar y financiar este tipo de proyectos; sin embargo, durante el diseño del programa de cooperación, y a fin de alcanzar autonomía financiera y administrativa, es determinante vincular a la sociedad civil al proyecto, conocer sus intereses y sus necesidades y estructurar canales formales de intercambio de información para que se robustezca la participación de los actores locales; así mismo idear, por ejemplo, mecanismos de auditoría, de control, de eficiencia y transparencia administrativas, de autofinanciación y de evaluación. De esta manera, la cooperación se mueve dentro de las categorías duales según las necesidades del momento y favorece el desarrollo de la cooperación transfronteriza.

Conclusiones

El entorno internacional ofrece material suficiente para el análisis de diversas prácticas administrativas de cooperación transfronteriza. Como pudo evidenciarse a través de los casos presentados aquí, la puesta en práctica en cada uno varía mucho, con lo que puede concluirse, en primer lugar, que el éxito en la cooperación no depende de una práctica específica única. En este sentido, un análisis comparado y la sistematización de cooperaciones transfronterizas con impacto en el aseguramiento de las condiciones de vida regionales constituyen herramientas valiosas para evidenciar sus componentes y sus factores de éxito.

Con interés en desarrollar un instrumento de comparación y sistematización, el presente documento planteó tres categorías duales: “autosuficiencia versus dependencia”, “formalidad versus informalidad” y “*top-down* versus *bottom-up*”, las cuales constituyen una caja de herramientas para evidenciar, desde el análisis comparado, condiciones y características que favorecen la gestión de la cooperación transfronteriza. Respecto de las tendencias comunes, dentro de las características más sobresalientes en los casos analizados se destaca la dependencia económica y logística hacia organizaciones extranjeras. Recibir apoyos de este tipo resulta en un primer momento favorable, pues dichas organiza-

ciones tienen conocimientos y recursos financieros de los cuales, quizá, carecen los actores de la región fronteriza interesada en cooperar; sin embargo, se concluye, como lección aprendida, que es frecuente que esta dependencia de una única fuente de apoyo constituya un obstáculo al desarrollo sostenible de la cooperación transfronteriza y se convierta en motivo de suspensión de los proyectos, en la eventualidad de que se corte la ayuda externa.

Otra característica sobresaliente en los casos analizados es la proclividad a las motivaciones desde arriba (*top-down*), sin tener en cuenta en el proceso a la población civil local. Esta proclividad y esta falta de empoderamiento de la sociedad civil, como pudo establecerse, derivan en una desarticulación de las expectativas, las necesidades y los intereses locales con los objetivos y las metas del proyecto de cooperación transfronteriza. Desde la otra orilla, los casos en los cuales solo se cuenta con un empoderamiento de la sociedad civil, mas no con apoyos de arriba hacia abajo demuestran no tender tampoco a lograr prácticas de cooperación transfronteriza sostenibles. A este respecto, el caso aymara funge como representante de tal situación, pues en este, si bien hubo un fuerte empoderamiento de la sociedad civil local en la motivación de la cooperación transfronteriza, la baja y no sostenida articulación con actores gubernamentales y empresariales de los ámbitos nacional y supranacional y la falta de articulación de los intereses locales y nacionales llevó a suspender la cooperación transfronteriza.

En términos generales, el análisis comparado de casos evidenció que la práctica administrativa de la cooperación transfronteriza, a pesar de sus fallas y de su potencial de mejoramiento, ha facilitado la puesta en práctica de planes y programas que favorecen el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las regiones de frontera y el potencial de desarrollo económico de estas regiones. En esta medida, concluimos aquí, los mecanismos de la cooperación transfronteriza han coadyuvado a la generación de estabilidad transfronteriza; no obstante, el impacto y la sostenibilidad de los planes y los programas de cooperación transfronteriza dependen de una equilibrada combinación de la gestión gubernamental con el empoderamiento de la población civil

y, si se quiere, la participación del sector privado. Precisamente a este respecto, el presente documento ha planteado tres tendencias comunes favorables a la cooperación transfronteriza, que gravitan entre “autosuficiencia versus dependencia”, “formalidad versus informalidad” y “*top-down* versus *bottom-up*”.

Estudiar detenidamente la creatividad con la cual los gobiernos y las organizaciones ciudadanas han manejado sus problemas fronterizos permite evidenciar que la cooperación transfronteriza constituye un mecanismo que estimula —en caso de contar con unas tendencias favorables en su práctica administrativa— el desarrollo de capacidades locales y de fortalecimiento de la sociedad civil, y funge, en esa medida, como un mecanismo eficiente y sostenible para el aseguramiento de las condiciones de vida y para la estabilización regional. Promover la comunicación y la articulación administrativa transfronteriza entre actores, a pesar de los muchos puntos de divergencia en intereses y objetivos que puedan existir en las regiones de frontera y construir una base de convergencia administrativa de planeación, es perentorio para lograr la estabilidad regional y hacer frente a las situaciones de crisis que puedan presentarse. Se espera con estas ideas estimular el interés de tomadores de decisiones en la materia, para que casos como el de Peter Fechter, quien murió por la total desarticulación, la falta de iniciativa en la acción transfronteriza y la ausencia de herramientas de cooperación, puedan ser evitados.

REFERENCIAS

- ABC. (2018, 21 de noviembre). El presidente se enfrenta también con la CIA y el Ejército. <https://bit.ly/3bCrhBJ>
- Acevedo Vélez, J. (2017). *Del UTI POSSIDETIS IURE a la Corte Interamericana de la Haya: La decadencia de la diplomacia colombiana en la Defensa del Territorio*. <https://doi.org/10.21501/23394536.2597>.
- Alda, S. (2017). Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado. En C. Sampo & V. Troncoso, (comps.). *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y Reacciones*, 2017 (pp. 123-153). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Álvarez, C., & Zambrano, J. (2017). Globalización desviada: plataforma de convergencia criminal. En C. Álvarez (Ed.). *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia*, 2017 (pp.249-304). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.
- Álvarez, J. (2015). *La lucha contra el narcotráfico en Colombia: el Cartel de Medellín*. Universidad Pablo de Olavide. https://www.academia.edu/23489717/La_lucha_contra_el_narcotr%C3%A1fico_en_Colombia_el_Cartel_de_Medell%C3%ADn
- Aranda, G., & Salinas, S. (2017). Paradiplomacia aymara: Empoderamiento en la frontera. *Estudios Fronterizos*, 18(35), 90-106. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.35.a05>

- Arteaga, F., & Fojon, E. (2007). *El planeamiento de la Política y Seguridad de España*. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”.
- Atehortúa, A. & Rojas, D. (2008). El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos. *Historia y espacio*, 4(31), 5-20.
- Bagley, B. (1989). Colombia y la guerra contra la droga. *Política Exterior*, 3(11), 183-208. <http://www.jstor.org/stable/20642856>
- Bailey, J. (2011) Plan Colombia and the Mérida Initiative: Policy Twins or Distant Cousins? En I. Morales (Ed.). *National Solutions to Trans-Border Problems? The Governance of Security and Risk in a Post-NAFTA North America*, 2016 (pp. 149-160). Routledge.
- Ballesteros, M. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Ministerio de Defensa de España.
- Barnett, R., & Ahmed, R. (2008). *From great game to grand bargain*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2008-11-01/great-game-grand-bargain>
- Barrera, F., Riveros, Á., & Ospina, J. (2017). Convergencia de la seguridad en Colombia: terrorismo y delincuencia organizada. En C. Alvarez, *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 591-641). Escuela Superior de Guerra.
- BBC. (2012, 6 de agosto). Egypt Israel border attack leaves ‘eight gunmen dead’. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-19144906>
- BBC. (2019, 31 de julio). Tareck El Aissami: EE.UU. incluye al ministro de Venezuela en la lista de los 10 más buscados por narcotráfico internacional. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49186405>
- BBC News. (2020, 27 de marzo). Coronavirus: Estados Unidos supera a China y se convierte en el país con más contagios de covid-19 confirmados. <https://bbc.in/33UsxxF>
- Beaufre, A. (1977). *Introducción a la Estrategia*. Rioplatense.
- Bello Arellano, D. (2012). Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras: Una respuesta territorial a los desafíos de la “gloalización.” *Tinkazos*, 15(32), 147-164. <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbcst/v15n32/v15n32a09.pdf>

- Beck, U. (2004). *Poder y contra-poder en la Era global*. Paidós.
- Bracho, W. (2008). Vuelos ilícitos desde Venezuela. *El Nacional*.
- Bronner, E., & Feiser, E. (2019, 16 de abril). *Mercenaries, spies, and double agents gather en masse in Bogotá*. <https://bloom.bg/37yBA9h>
- Buzan, B. (1991). *People, states and fear*. Hertfordshire Harvester Wheathef.
- Buzan, B. W. (1998). *Security Analysis: Conceptual Apparatus*. Lynne-Rienner.
- Buzan, B., & Weaver, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge University Press.
- Celí, P. (2015). La seguridad Multifuncional en la región. En M. Alda & S. De Sousa (Comps.). *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*, 2015 (pp. 13-29). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Celis, L. (2015). El problema de una frontera: el contrabando. *Libre Pensador*.
- Clausewitz, C. (2005). *De La Guerra*. La Esfera de los Libros.
- CIA. (2020). *The World Factbook*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- CNMH. (2013). *Guerrilla y Población Civil: Trayectoria de las FARC 1949-2013*. CNMH.
- Crandall, R. (2002). *Driven by Drugs: U.S. Policy toward Colombia*. Lynne Publishers.
- Croda, R. (2018, 25 de octubre). Los narcos mexicanos imponen su ley en Colombia. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/presencia-de-carteles-mexicanos-en-colombia-es-un-problema-de-seguridad-nacional-284974>
- Cohen, R. (2001). *Cooperative security: New horizons for international order*. George C. Marshall European Center for Security Studies.
- Comando Sur de Estados Unidos. (2018). *Panamax 2018*. <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/PANAMAX-2018/>
- Consejo Nacional Electoral. (s.f.). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. <https://bit.ly/2EajD6u>

- Dean, L. (2014, 16 de septiembre). Why are Sinaloa Cartel World's most powerful gangsters? *International Bussines Times*. <https://www.ibtimes.co.uk/why-are-sinaloa-cartel-worlds-most-powerful-gangsters-1465574>
- Defensa.com. (5 de noviembre de 2019). *Brasil y Perú ampliaron su cooperación en materia de defensa*. <https://www.defensa.com/brasil/brasil-peru-ampliaron-cooperacion-materia-defensa>
- Diehl, P. F., Goertz, G., & Saeedi, D. (2005). Theoretical specifications of enduring rivalries: applications to the India–Pakistan case. En T. V. Paul, *The India-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry* (pp. 27-53). Cambridge University Press.
- Dishman, C. (2016). Terrorist and Criminal Dynamics. En H. Matfess, & M. Miklaucic, *Beyond Convergence World Without Order* (pp. 137-154). National Defense University.
- Dorado, F. (2019, 30 de octubre). ¿Santander de Quilichao y el Cauca se convertirán en el Culiacán y el Sinaloa colombianos? *Las dos orillas*. <https://www.las2orillas.co/santander-de-quilichao-y-el-cauca-se-convertiran-en-el-culiacan-y-el-sinaloa-colombianos/>
- DW. (27 de marzo de 2020). Recompensa por Maduro: un golpe de dudoso efecto. <https://bit.ly/2wOiBcS>
- El Espectador*. (2012, 29 de septiembre). *Cartillas militares para la paz*. <https://bit.ly/32nxD6V>
- El Espectador*. (2020, 11 de febrero). “Un paro armado no demuestra voluntad de paz”: Gobierno sobre diálogos con Eln. <https://bit.ly/2HidN1a>
- El Imparcial*. (2019, 18 de octubre) ¿Cuál es la historia del cartel de Sinaloa? *Periódico digital El Imparcial, versión México*. <https://www.elimparcial.com/mexico/Cual-es-la-historia-del-cartel-de-Sinaloa-20191018-0105.html>
- El Territorio*. (2004, 17 de mayo). *Inician ejercicios militares entre la Argentina y el Brasil*. <https://www.elterritorio.com.ar/inician-ejercicios-militares-entre-la-argentina-y-el-brasil-2543803732471614-et>
- El Tiempo*. (2020a, 11 de junio). Detienen en Valledupar a sargento activo de Ejército de Maduro. <https://bit.ly/2AEbLIH>

- El Tiempo*. (2020, 20 de julio). Los videos del emisario del Eln jurando lealtad total a Nicolás Maduro. <https://bit.ly/3k35yHI>
- Enciclopedia Britannica. (2020). *Sinai Peninsula*. <https://www.britannica.com/place/Sinai-Peninsula>
- Enciso, F. (2015). *Nuestra historia narcótica*. Debate.
- Faundes, C. (2009). Sobre los principios de la guerra irrestricta. *Cuaderno de difusión. Pensamiento de Estado Mayor* (30), 34-45.
- Fazio, H. (2013). *El estudio del presente y sus dilemnas*. Uniandes.
- Ferrato, A. (2014). Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos para el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (15), 55-70.
- France 24*. (2020, 14 de febrero). ELN: ¿qué tan poderosa es la guerrilla que anunció un paro armado en Colombia? <https://bit.ly/2ODDKMj>
- Fuerza Aérea Brasileña. (2018). *Crusex*. <http://www2.fab.mil.br/cruzex2018/index.php/en/cruzex-en>
- Fundación Pares. (2018). *Las fronteras colombianas en el posconflicto*. <https://pares.com.co/2018/04/30/las-fronteras-colombianas-en-el-postconflicto/>.
- Fundación Pares. (2020). *Sin Dios ni ley: un análisis de la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana*. <https://www.pares.com.co/post/sin-dios-ni-ley-un-informe-de-la-violencia-en-la-frontera>
- Garay, C. (2012). Las carreras armamentistas navales entre Argentina, Chile y Brasil (1891-1923). *Historia Crítica*, 39-57.
- Gerstein, D. M., Adler, A., Davenport, A. C., Grill, B., Kadlec, A., & Young, W. (2018). Managing International Borders: Balancing Security with the Licit Flow of People and Goods. *Perspective*.
- Global Firepower. (2020). *Global Firepower Index*. <https://www.global-firepower.com/countries-listing.asp>
- Gómez, O. A, & Gasper, D. R. (2013). *Human Security: A thematic guidance note for regional and national human development report teams*. ISS Staff Group 2: States, Societies and World Development. UNDP - United Nations Development Programme. <http://hdl.handle.net/1765/50571>

- Grupo Bit Business Analytics. (s.f.). *Análisis de datos ¿Cuántos datos se producen en un minuto?* <https://bit.ly/31dn4t>
- Gustavsen, K., Sodahlon, Y., & Bush, S. (2016). Cross-border collaboration for neglected tropical disease efforts—Lessons learned from onchocerciasis control and elimination in the Mano River Union (West Africa). *Globalization and Health*, 12(1), 44. <https://doi.org/10.1186/s12992-016-0185-5>
- Liddell Hart, B. (2018). *La estrategia de aproximación indirecta*. Nook Press.
- Hernandez, C. G., Kim, E. M., Mine, Y., & Xiao, R. (2019). Human Security in East Asia: Beyond Crises. En *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia* (pp. 1–19). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-95240-6_1
- Hernández, I. (2015). World politics of security: Global cooperation facing the predominance of geopolitics. XII Forte de Copacabana Conference International Security. A European-South American Dialogue. KAS - CEBRI.
- Horst, H. A., & Taylor, E. B. (2014). The role of mobile phones in the mediation of border crossings: A study of Haiti and the Dominican Republic. *The Australian Journal of Anthropology*, 25(2), 155–170. <https://doi.org/10.1111/taja.12086>
- Human Right Watch. (2020). *‘Los guerrilleros son la policía’: Control social y graves abusos por parte de grupos armados en el departamento colombiano de Arauca y el estado venezolano de Apure*. HRW.
- Human Rights Watch. (2019). *La guerra en el Caatatumbo*. Estados Unidos.
- India Times. (2018, 13 de julio). India-China troops face-off near Line of Actual Control in Ladakh. <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/india-china-troops-face-off-near-line-of-actual-control-in-ladakh/articleshow/48937565.cms>
- Infobae. (2019, 4 de agosto). Colombia. <https://bit.ly/2uDyqBW>
- Infobae. (2020, 16 de marzo). Colombia: capturan al jefe de una banda criminal que traficaba armas y coca a los Estados Unidos. <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/03/16/colombia-capturan-al-jefe-de-una-banda-criminal-que-trafficaba-armas-y-coca-a-los-estados-unidos/>

- Infobae*. (2020b). Cómo Venezuela se convirtió en el refugio del narcotráfico y el contrabando colombiano. <https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/05/31/como-venezuela-se-convirtio-en-el-refugio-del-narcotrafico-y-el-contrabando-colombiano/>
- Infobae*. (2020, 12 de julio). Tras la confirmación de contagios en la cúpula chavista, Nicolás Maduro dijo que Venezuela sufre “una invasión” de coronavirus desde Colombia. <https://bit.ly/3j1apJx>
- Infobae*. (2020, 17 de enero). Venezuela. <https://bit.ly/38n0ici>
- InSight Crime*. (2019b, 29 de marzo). *Cartel de Sinaloa*. <https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/sinaloa-cartel-perfil/#>
- InSight Crime*. (2019a). Venezuela: ¿Un Estado Mafioso?. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/venezuela-estado-mafioso-2/>
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2004). Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional. *Cuadernos de Estrategia*, Prólogo.
- Israel and Egypt. (1979, 26 de marzo). *Peace Treaty*. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/EG%20IL_790326_Egypt%20and%20Israel%20Treaty%20of%20Peace.pdf
- Israel y Egipto. (1978, 17 de septiembre). *Camp David Accords*. <http://www.acpr.org.il/publications/books/42-Zero-camp-david-accords.pdf>
- Jaramillo, F. (2016). *Constitución, democracia y derechos*. Dejusticia.
- Jordán, J. (2015). *Introducción a la inteligencia en el ámbito de seguridad y defensa*. Universidad de Granada.
- Jordán, J. (2018, 12 de diciembre). *No es una nueva Guerra Fría. Son conflictos en “Zona Gris”*. <https://bit.ly/2AGy00C>
- Kurowska-Pysz, J., Szczepańska-Woszczyna, K., Štverková, H., & Kašík, J. (2018). The catalysts of cross-border cooperation development in euroregions. *Polish Journal of Management Studies*, 18(1), 180–193. <https://doi.org/10.17512/pjms.2018.18.1.14>
- La Nación*. (1997, 15 de octubre). *Ejercicios militares con Brasil*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/ejercicios-militares-con-brasil-nid78812>

- La Nación*. (2018, 28 de agosto). *Las razones por las que John McCain pidió que Trump no asistiera a su funeral*. <https://bit.ly/2UNrKdF>
- La Vanguardia*. (2019, 27 de septiembre). *Iván Duque denuncia en la ONU al gobierno venezolano por “narcoterrorista”*. <https://bit.ly/3d-Jh0Wf>
- Liddell Hart, B. (1974). *Estrategia de Aproximación Indirecta*. Rioplattense.
- Linares, R. (2019). Seguridad y política fronteriza: una mirada a la situación de frontera entre Venezuela y Colombia. *Revista Universidad Externado*, 135-156.
- Lince, B. L. (2014, agosto) Cooperación policial entre Colombia y Centroamérica y el Caribe: El Crimen Organizado y el accionar de Ameripol bajo el enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica. *Revista digital de Historia y Arqueología desde el caribe colombiano*, (23), 1-24.
- Livandovschi, R. (2017). Cross-border tourism and its significance for tourism destinations. *Eastern European Journal for Regional Studies (EEJRS)*, 3(1), 31-40. https://fu-berlin.hosted.exlibrisgroup.com/permalink/f/1v8ht1v/TN_ceed_s565186
- López, J. (2017). *La inteligencia y su actual relación con la seguridad*. Wolters Kluwer.
- Mcdermott, J. (2018). La Nueva Generación de narcotraficantes colombianos post-FARC “Los Invisibles”. *InSight Crime*.
- Maldonado, J. M. (2018). *El Catatumbo: estrategia militar por encima de desarrollo rural. Estudio de caso: Víctor Ramón Navarro Serrano, alias Megateo*. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/110/11058502010/11058502010.pdf>.
- Martin, S. (2019, 6 de junio). *Así opera Hezbolá en Venezuela: El Aissami y Nasr al Din son piezas clave*. <https://es.panampost.com/sabrina-martin/2019/06/06/asi-opera-hezbola-en-venezuela/>
- Medina, C. (2012). Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado. En Medina, C. (comps.). *El prisma de las segundades en América Latina. Escenarios regionales y locales*, 2018 (pp. 139-170). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- Mendiola, I. (2019). El despliegue fronterizo en el contexto de la Unión Europea bajo el actual ethos securitario. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 39-60.
- Mesa-Lago, C. (2019, 29 de enero). *Trump: dos años de (no) política exterior*. <https://bit.ly/2R0mJ0m>
- Mihalka, M. (2005). Cooperative Security in the 21st Century. *Connections*, 4(4), 113-122. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26323201>
- Miranda, B. (2019, 18 de julio). Cuál es el poder de los Narcos mexicanos en Colombia: “Actúan como empresarios que invierten en una franquicia”. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49013151>
- Mölder, H. (2006). NATO's role in the post-modern European: Security environment, cooperative security and the experience of the Baltic Sea Region. *Baltic Security & Defence Review*, 7-33.
- Moloeznik, M., & Portilla, R. (2017). Narcotráfico como principal manifestación del Crimen Organizado en México. En Sampo, C. y Troncoso, V. (comps.). *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y Reacciones*, 2017 (pp. 213-249). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Montes, E., Garavito, A., & Pulido, C. (2010). El comercio Colombo-Venezolano: características y evolución reciente. *Borradores de Economía* no. 602.
- Moodie, M. (2000). *Cooperative security: Implications for national security and international relations*. Sandia.
- Moonasar, D., Maharaj, R., Kunene, S., Candrinho, B., Saute, F., Ntsahalintshali, N., & Morris, N. (2016). Towards malaria elimination in the MOSASWA (Mozambique, South Africa and Swaziland) region. *Malaria Journal*, 15(1), 419. <https://doi.org/10.1186/s12936-016-1470-8>
- Morffe, M. (2016). La violencia y el fin del conflicto colombiano en la frontera colombo-venezolana, oportunidades y retos para el desarrollo. *Aldea Mundo*, 59-68.

- Naciones Unidas. (2020). Récores de cultivo de hoja de coca, nuevos cárteles y aumento de la violencia: la droga en América Latina. *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2020/02/1470231>.
- Naucke, P. (2009). La política de seguridad democrática en Colombia. *Diálogo Político* (4), 175-190
- Netzer, G. (1999). *A generic model for cooperative border security*. Sandia.
- New York Times*. (2014, 26 de septiembre). *India and China Step Back From Standoff in Kashmir*. <https://www.nytimes.com/2014/09/27/world/asia/india-china-ladakh-dispute.html>
- Nossa, I. C., & Valencia, A. (2019). *Grupos armados entre Colombia y Venezuela: desbordes y retos*. <https://zero.uexternado.edu.co/grupos-armados-entre-colombia-y-venezuela-desbordes-y-retos>
- Organización de Naciones Unidas. (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Naciones Unidas.
- ONU. (2018). *Good Practices in the Area of Border Security and Management in the Context of Counterterrorism and Stemming the Flow of "Foreign Terrorist Fighters"*. https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/goodpractices_bsm_english_2018_0.pdf
- ONU. (2020). *África*. <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/afrika/index.html>
- Osorno, D. (2011). *El Cartel de Sinaloa. Una historia del uso político del narco*. Grijalbo.
- Osorno, D. (2019, 8 de noviembre). Diego Osorno narra la historia del Cartel de Sinaloa. *Noticieros Televisa-Es la Hora de Opinar* [Video]. <https://noticieros.televisa.com/videos/cartel-sinaloa-historia-narrada-diego-osorno/>
- Otálvaro, A. F. (2004). La seguridad internacional a la luz de las estructuras y las dinámicas regionales: una propuesta teórica de complejos de seguridad regional. *Desafíos*, 11, 222-242.
- Paul, T. V. (2005). Causes of the India-Pakistan enduring rivalry. En T. V. Paul, *The Indian-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry* (pp. 3-26). Cambridge University Press.

- Payá Santos, C. A., & Sillari, G. (2018). *La inteligencia y su actual relación con la seguridad*. Wolters Kluwer.
- Patiño, L. (2012). *Las BACRIM un desafío para el nuevo gobierno*. Centro de Estudios de Política y Relaciones Internacionales CEPRI. Universidad Pontificia Bolivariana. <https://cepri.upb.edu.co/index.php/politica-urbana/las-bandas-criminales-un-desafio-para-el-nuevo-gobierno>
- Peru21. (2011, 22 de diciembre). Perú y Brasil firman un acuerdo estratégico de cooperación militar. <https://peru21.pe/lima/peru-brasil-firman-acuerdo-estrategico-cooperacion-militar-8672-noticia/?ref=p21r>
- Pizarro, E. (1990). La insurgencia armada. En F. Leal, & Z. León, *Al filo del caos*. IEPRI de la Universidad Nacional y Tercer Mundo Editores.
- Policía Nacional de Colombia. (s.f.). *Unidad Ameripol Colombia-UNA Colombia*. <https://www.policia.gov.co/ameripol>
- Policía Nacional de Colombia (2018). *Sistema Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado*. Policía Nacional. <https://policia.gov.co/file/157849/download?token=jjf1s9bY>
- Posada, J. D. (2019, 29 de agosto). Major Implications of Former FARC Leadership Returning to War. *InSight Crime*. <https://www.insight-crime.org/news/analysis/major-implications-of-farc-leadership-returning-to-war/>
- Pradeep, S. (2019). *Game theory, Strategies and the convoluted triangle-India, Pakistan, Kashmir*. Leibniz Information Centre for Economics.
- Real Academia Española & Asociación de Academias de la Lengua Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.^a ed.). Recuperado el 12 de mayo de 2020, de <https://dle.rae.es> (Versión digital 23.4 actualizada en 2020).
- Ramírez, S. (2005). Las relaciones exteriores de Colombia y Venezuela desde una perspectiva hemisférica. *Revista Universidad Externado*.
- Ramírez, S. (2008). Las zonas de integración fronteriza de la comunidad andina: Comparación de sus alcances. *Estudios políticos*, 135-169.

- Ramos, J. (2012). Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de México con los Estados Unidos bajo la Iniciativa Mérida. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 93-97.
- Reina, M., & Ramírez, T. (2018). Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela. *Fedesarrollo*.
- Representación de España en la OTAN. (2015, 20 de abril). *¿Qué es la Alianza Atlántica, qué es la OTAN?* <https://bit.ly/3dKV0cj>
- Restrepo, A. M. (2013). *Protestas en el Catatumbo: ¿y la historia?* <https://core.ac.uk/download/pdf/35219154.pdf#page=18>.
- Revista Semana*. (2019). Cómo fue el inicio de las FARC. <https://www.semana.com/educacion/articulo/la-historia-de-las-farc/467972/>
- Reyes, G. (2001, junio). Teoría de la Globalización: Bases fundamentales. *Revista Tendencias de la facultad de ciencias económicas y administrativas, Universidad de Nariño*, 2 (01), 43-53. https://www.researchgate.net/publication/26420626_Teoria_de_la_globalizacion_bases_Fundamentales
- Rivera, C. J. (2011). El crimen Organizado. *Instituto de Estudios en Seguridad Guatemala*. https://www.galileo.edu/ies/files/2011/04/EL_CRIMEN_ORGANIZADO-IES.pdf
- Rocha, R. (2001). Antecedentes y perspectivas del narcotráfico en Colombia: una mirada a las políticas. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 33(126), 59-109.
- Rosen, J., & Zepeda, R. (2014). La guerra contra las drogas en Colombia y México: estrategias fracasadas. *Ánfora*, 21(37), 179-200. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3578/357833888008>
- Rosen, J., & Zepeda, R. (2016). La guerra contra las drogas y la cooperación internacional: el caso de Colombia. *Revista CS*, 18, 63-84. <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i18.1848>
- Rosner, M. (2020). *War and Peace*. <https://ourworldindata.org/war-and-peace>
- Russell, R., & Tokatlián, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (104), 157-180.

- Salazar, M. (2012). La guerra de los carteles. En A. Ávila, *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Corporación Nuevo Arco Iris y Random House Mondadori.
- Salisbury, D. S., Antelo Gutiérrez, L. A., Pérez Alván, C. L., & Vela Alvarado, J. W. (2010). Fronteras Vivas or Dead Ends? The Impact of Military Settlement Projects in the AmazonBorderlands. *Journal of Latin American Geography*, 49-71.
- Santiago, J., & Alegría, A. (2010). El conflicto colombo venezolano y la construcción de escenarios desde la teoría de juegos. *Revista de Ciencias Sociales*, (52), 97-124
- Sarno, E. (2017). Cross-border Inter-Adriatic Cooperation: A Case Study. *Eastern European Countryside*, 23(1), 103-117. <https://doi.org/10.1515/eec-2017-0005>.
- Scheller, A., & Lugo, E. (2019, 13 mayo). Conceptualización del Crimen Organizado y su regulación en la legislación Penal Colombiana. *Revista Nuevo Foro Penal*, 15(92), 276-310.
- Semana. (2018, 29 de enero). Carteles mexicanos los nuevos dueños de la coca. <https://www.semana.com/nacion/articulo/carteles-mexicanos-los-nuevos-duenos-de-la-coca/555306>
- Senra, R. (2017, 6 de mayo). *Los ejercicios militares “inéditos” que tendrán lugar en la triple frontera entre Brasil, Colombia y Perú con la participación de Estados Unidos*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39826017>
- Szmigiel-Rawska, K. (2016). Sustainability of cross-border cooperation: PHARE CBC partnership development paths. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 513-526. <https://doi.org/10.1177/0969776414526734>
- Tikkanen, A. (2019, 16 de mayo). Cartel de Sinaloa. En *Encyclopædia Britannica, inc*. <https://www.britannica.com/topic/Sinaloa-cartel>
- Times of India*. (2013, 26 de abril). China's Ladakh intrusion well-planned, but govt playing it down. <https://timesofindia.indiatimes.com/india/Chinas-Ladakh-intrusion-well-planned-but-govt-playing-it-down/articleshow/19733737.cms?referral=PM>

- Times of Israel*. (2012, 21 de septiembre). Israeli soldier, Netanel Yahalomi, killed by terrorists in gunfight at Egyptian border; three terrorists killed. <https://www.timesofisrael.com/terrorists-engage-idf-in-heavy-gunfire-along-egyptian-border/>
- Troncoso, V. (2017). Crimen organizado en Latinoamérica: Historia y Transformaciones. En C. Sampo & V. Troncoso (Comps.), *El crimen organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones*, 2017 (pp. 41-87). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Unión Africana. (2017). *African Union Border Governance Strategy Draft*. <https://www.peaceau.org/uploads/2018-06-14-aubgs-e.pdf>
- Unión Africana. (2020). *About the African Union*. Obtenido de <https://au.int/en/overview>
- Univisión Noticias. (2014, 22 de febrero). El Cartel de Sinaloa, su historia criminal en el mundo del Narcotráfico. <https://www.univision.com/noticias/noticias-de-mexico/el-cartel-de-sinaloa-su-historia-criminal-en-el-mundo-del-narcotrafico>
- United Nations General Assembly (UNGA). (2012). *Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/66/290*. United Nations. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/290&Lang=S
- UNODC. (2004). *Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000*. <https://bit.ly/2zr2L8Y>
- UNTOC. (2019). *UNODC Centroamérica y El Caribe*. <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>
- Vargas, A. (2000). Es necesario avanzar en la construcción del Estado-Nación. *Aseduis no. 4*, 122.
- Valdez, C. (2019, 28 septiembre). Breve historia de la seguridad nacional. *Confabulario, El Universal*. <https://confabulario.eluniversal.com.mx/mexico-seguridad-nacional/>
- Vanguardia*. (2019, 14 de octubre). “Cartel de Sinaloa” estaría reclutando menores en el Cauca. <https://www.vanguardia.com/colombia/cartel-de-sinaloa-estaria-reclutando-menores-en-el-cauca-MD1544248>

- Vensky, H. (2012). *Als die Welt Peter Fechter an der Mauer sterben sah. Zeit Online*. <https://www.zeit.de/wissen/geschichte/2012-08/peter-fechter-mauer-flucht-opfer/komplettansicht>
- Vega Fernández, E. (2011). Los conflictos armados africanos: la confrontación interior. *África ¿nuevos escenarios de controntación?*, 19-88.
- Williams, P. (2016). The global crisis of governance. En H. Matfes, & M. Miklaucic, *Beyond convergence, world without order* (pp. 21-45). Center for Complex Operations. Institute for National Strategic Studies. National Defense University.
- Yepes, D. E. (2013). Los complejos de seguridad regional en América Latina: Colombia y la securitización de la ayuda oficial para el desarrollo. *Analecta Política*, 4(5), 371-387.
- Zhang, J., Dong, J.-Q., Li, J.-Y., Zhang, Y., Tian, Y.-H., Sun, X.-Y., ... Cai, T. (2016). Effectiveness and impact of the cross-border healthcare model as implemented by non-governmental organizations: case study of the malaria control programs by health poverty action on the China-Myanmar border. *Infectious Diseases of Poverty*, 5(1), 80. <https://doi.org/10.1186/s40249-016-0175-0>