

# CONSTRUCCIÓN DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA LA ESTABILIDAD TRANSFRONTERIZA. TENDENCIAS CONCEPTUALES EN EL ESTUDIO DE LOS FENÓMENOS TRANSFRONTERIZOS\*

Vicente Torrijos\*\*

Juan Martín Londoño\*\*\*

<https://doi.org/10.25062/9786280000718.03>

## Resumen

Tras el final de la Guerra Fría, la seguridad *competitiva* ha sido relegada por la seguridad *cooperativa*. Los Estados han comprendido que la concepción tradicional de la seguridad individualista ha fallado ante la complejidad de los problemas transfronterizos, por lo cual debe buscar la cooperación con otros Estados para la creación, el fortalecimiento y

---

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

\*\*\* Juan Martín Londoño Politólogo, economista y profesor asistente de la Universidad del Rosario. Joven investigador de la Alianza Economía Formal e Inclusiva. ORCID: 0000-0003-0773-9046

el mantenimiento de la seguridad. Las fronteras han surgido como protagonistas principales en la construcción de seguridad transfronteriza. Se las ha entendido como algo más que una línea imaginaria, y se han convertido en espacios de tensión entre Estados vecinos, por lo cual la seguridad cooperativa transfronteriza surge como el método adecuado para garantizar la estabilidad entre naciones. El presente texto realiza un análisis teórico-práctico sobre ocho casos representativos para dilucidar aquellas variables clave que determinan el éxito o el fracaso de iniciativas de seguridad cooperativa entre Estados. Se encuentra que las principales variables de éxito son: el análisis de costo-beneficio de la paz; la confianza entre Estados; los valores compartidos; la injerencia de terceros, y la capacidad estatal para responder. Todas ellas, sin embargo, deben ser analizadas según el contexto en específico, pues la combinación entre ellas puede generar efectos negativos.

### **Palabras clave**

Seguridad cooperativa, frontera, construcción de frontera, asimetría de información, asimetría de poder, paz, confianza interestatal.

### **Abstract**

After the end of the Cold War, competitive security has been relegated by cooperative security. States have understood that the traditional conception of individualistic security has failed when trying to solve complex cross-border problems, for which reason they must seek cooperation with other States for the creation, strengthening and maintenance of security.

Borders have emerged as crucial concept in building cross-border security. They have been understood as more than just an imaginary line and have become spaces of tension between neighbouring States, which is why cross-border cooperative security emerges as the appropriate method to guarantee stability between nations. This text performs a theoretical-practical analysis on 8 representative cases to elucidate those key variables that determine the success or failure of cooperative security initiatives between States. The main variables of success are found to be:

the cost-benefit analysis of peace, trust between States, shared values, interference by third parties and the state's capacity to respond. However, they must be analysed under the specific context, since the combination between them can generate negative effects.

### **Keywords**

Cooperative security, border, border building, information asymmetry, power asymmetry, peace, interstate trust.

## **Introducción**

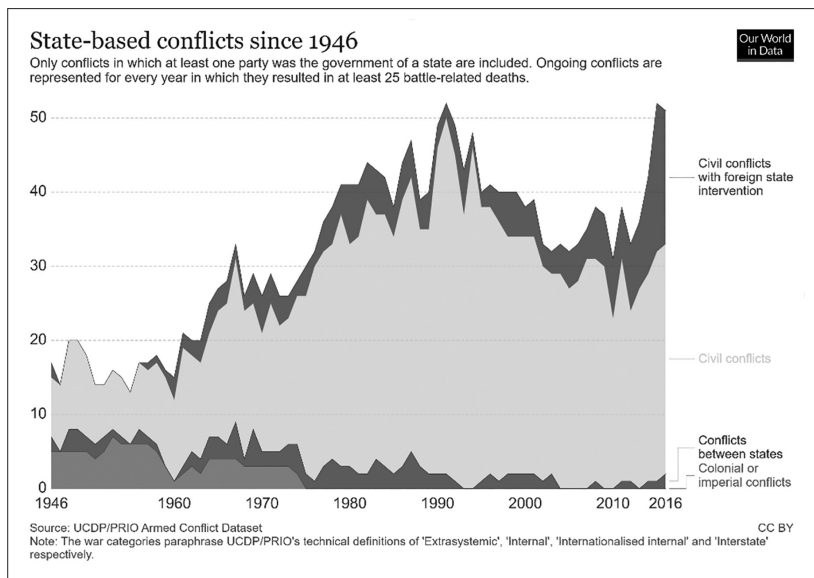
En agosto de 2012, hombres disfrazados como nómadas beduinos abrieron fuego contra soldados y guardas fronterizos cerca de la frontera entre Egipto e Israel (BBC, 2012). Minutos después, uno de los sujetos tomó el control de un vehículo armado y traspasó la frontera hacia Israel, donde fue interceptado por las fuerzas aéreas y destruido en el proceso. El ataque dejó como saldo la penosa muerte de 16 personas y un sinsabor entre los Estados víctimas. Un mes más tarde, tres hombres armados con fusiles AK-47, lanzacohetes y cinturones de explosivos atacaron a soldados israelíes que custodiaban la construcción de la barrera fronteriza entre Egipto e Israel (*Times of Israel*, 2012). Un soldado israelí murió y las protestas de cada lado no se hicieron esperar; sin embargo, a pesar de lo ocurrido, no hubo enfrentamiento militar alguno entre los Estados involucrados.

Estos casos, entre muchos otros, evidencian un giro en el enfoque de seguridad de los Estados en el siglo XXI. Durante décadas, los países tenían un enfoque individualista, basado en la paranoia: se priorizaba la supervivencia del Estado como organismo político, en un juego de suma cero, por lo cual las acciones de otros Estados se consideran una pérdida para el propio organismo; por ello, se puede encontrar que pequeños

movimientos militares, políticos, e incluso económicos, desencadenaron en repetidas ocasiones escaladas militares considerables, lo que dio como resultado las épocas violentas de los siglos pasados.

Las fronteras, o bordes fronterizos, se posicionaron como un componente delicado en el imaginario de seguridad de los países, pues se las comprendía como el límite de la soberanía y la autoridad de un Estado respecto al territorio (Gerstein et al., 2018, p. 1); por tanto, el mínimo cruce o traspaso sin autorización de un actor externo a través de la frontera significaba una frente directa contra el poder estatal, por lo que merecía una retaliación que fuese más que proporcional. La frontera se convertía, entonces, en el límite de la tolerancia entre países, la línea que separaba en dos partes el poder y la paz.

La tendencia en el sistema internacional, sin embargo, demuestra una caída en los enfrentamientos bélicos interestatales a gran escala (Mihalka, 2005, p. 114). Los datos (Rosner, 2020) demuestran que los conflictos interestatales han experimentado niveles considerablemente bajos durante el siglo XXI, en comparación con los conflictos del siglo XX. Esto se debe, principalmente, a un giro en las concepciones de seguridad de los Estados tras el fin de la Guerra Fría, pues los Estados han empezado a reconocer que existen otras amenazas no tradicionales, que representan una amenaza para la seguridad moderna (Mihalka, 2005; Moodie, 2000; Gerstein et al., 2018); además, reconocieron que el manejo de dichas amenazas requiere acciones cooperativas entre diferentes actores para solucionarlas, pues la acción individual era insuficiente.

**Figura 1. Conflictos interestatales desde 1946.**

A partir de este cambio surgió la *seguridad cooperativa* como término para denotar aquellos esfuerzos cooperativos entre Estados que pretenden solucionar problemas relacionados con las nuevas amenazas posmodernas a la seguridad (Mihalka, 2005, p. 113). Este nuevo enfoque de seguridad dejó atrás la anterior concepción, propia de la Guerra Fría, en la que la seguridad era un juego de suma cero (Cohen, 2001, p. 3), e hizo extrapolar el análisis de beneficios y perjuicios desde una perspectiva netamente individual a una perspectiva colectiva, en función de lo individual.

Aún más sorprendentemente, este nuevo enfoque de seguridad se aplicó a las relaciones de los Estados en las fronteras, y creó a partir de ello una nueva línea de análisis transfronterizo, donde los actores principales se comprometían a cooperar entre ellos para evitar el escalamiento de los conflictos por tensiones eventuales; por tanto, bajo este enfoque cobra sentido la ausencia de escalamiento de conflicto en el incidente en la frontera entre Israel y Egipto, pues los nuevos enfoques han traído consigo nuevas líneas de acción, que evitan al máximo las acciones apresuradas

ante amenazas transfronterizas por medio de la creación de confianza interestatal; en últimas, los Estados prefieren analizar las situaciones en el largo plazo y evitando la confrontación, en vez de considerar, desde el corto plazo, que el enfrentamiento militar es la acción más adecuada.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente texto tiene como objetivo analizar, por medio de un enfoque teórico-práctico, el nuevo fenómeno de la seguridad cooperativa transfronteriza entre Estados. Para ello, se hará uso de referentes teóricos del tema, como la presentación de ocho casos de éxito que permiten comparar la teoría con la realidad. Cabe aclarar que estos casos han sido elegidos por su representatividad y su importancia en la construcción del modelo conceptual, pues demuestran ampliamente características propias del fenómeno. Así, se puede dilucidar con mayor precisión cuáles son las variables que determinan la probabilidad de éxito de iniciativas de seguridad cooperativa como solución transfronteriza a problemas de seguridad comunes.

Por último, si bien existe bibliografía al respecto, el presente texto pretende contribuir al estudio del fenómeno desde una perspectiva diferente, haciendo hincapié en aquellas soluciones militares que se han tomado entre países, en vez de las soluciones económicas, culturas y sociales, que ya han sido ampliamente tratadas.

## Las fronteras: bordes compartidos, problemas comunes

### **La frontera como concepto: definición multidimensional sobre la geografía lineal**

El mundo está viviendo un periodo de relativa paz tras el fin de la Guerra Fría. Si bien ha habido trasgresiones entre Estados, los conflictos interestatales han disminuido drásticamente (Mihalka, 2005; Rosner, 2020). Más allá, existe un surgimiento de la *seguridad colectiva* y de la *defensa colectiva* como enfoques de seguridad entre los países, y donde en ambos casos los Estados se involucran en un compromiso formal de

largo plazo para proteger sus propios intereses de seguridad enmarcados en una esfera común (Cohen, 2001, p. 5).

Específicamente, los Estados han reconocido que existen problemas que exceden la capacidad individual estatal para resolverlos (Moodie, 2000, p. 5), por lo cual requieren mayor cooperación; en especial, los problemas transfronterizos y transnacionales, como el terrorismo, el tráfico de drogas ilegales, entre otros, han demostrado que la acción aislada resulta deficiente. Dado que estos problemas son más complejos, requieren una línea de acción más comprensiva e integral, que procure la unión entre actores y no limite el crecimiento económico subyacente al aislamiento de seguridad (Gerstein et al., 2018).

Como ha de suponerse, las fronteras son un foco de problemas en este nuevo enfoque, pues, generalmente, el borde es aquel límite de tolerancia que tienen los países para aceptar la acción de otros actores; es decir, más allá de las fronteras, entre los países existe actualmente una normalización de las relaciones motivada por la victoria del liberalismo económico (Mihalka, 2005, p. 116), en la cual el establecimiento de la globalización como nuevo orden mundial ha desincentivado las incursiones militares como opción predilecta. Además, la implementación de nuevas tecnologías de diplomacia, como las organizaciones interestatales y los acuerdos entre Estados, entre otros, han permitido que los países prefieran la cooperación sobre la confrontación; sin embargo, existe aún un límite en la concepción propia de las fronteras, donde aún se las entiende como el límite (la “frontera”) del poder de una nación, en contraposición al poder de otra (Gerstein et al., 2018, p. 1; Unión Africana, 2017, p. 17). Por tanto, la frontera se entiende en términos de control (Gerstein et al., 2018) y de regulación (Mendiola, 2019), como una proyección del poder político, y no solo una línea geográfica.

Dado lo anterior, se debe entender que la susodicha definición tiene una naturaleza ambivalente. En primer lugar, la frontera se define como un límite geográfico de la nación que define el territorio donde un gobierno ejerce su jurisdicción legal sobre las estructuras, las acciones y las personas que se encuentran dentro de esos límites (Gerstein et al., 2018); sin embargo, la frontera también tiene un componente multidimensional,

no lineal, donde, al ser entendida como extensión de la soberanía, hereda todos los componentes básicos de la construcción de la identidad nacional sobre el espacio. Es decir, más allá de lo geográfico, la frontera tiene un componente identitario, que establece en el imaginario de los nacionales un espacio donde se encuentran “ellos”, y que los separa de los “otros”.

Se debe entender, incluso, que la frontera comprende un espectro más amplio que la simple limitación geográfica: las fronteras tienen una lógica propia que involucra lo social y lo militar, reproduciendo o limitando nuevas amenazas; es decir, es común encontrar de cada lado en las fronteras comunidades que tienen sus propios sistemas culturales, económicos y sociales, e interactuando entre ellas (Gerstein et al., 2018, p. 3). La participación o la exclusión de estas comunidades puede llevar a que estos apoyen o limiten las acciones criminales transfronterizas, lo cual puede aumentar o disminuir las amenazas a la seguridad en los países, ya que pueden ser un elemento de contención o de filtración.

Más allá, las fronteras son lugares donde opera una alta variedad de oficiales del gobierno de todos los niveles (Gerstein et al., 2018, p. 3): desde el local hasta el nacional, desde oficiales de alta jerarquía hasta oficiales rasos, de una agencia gubernamental u otra; por ello, la interacción interna entre dichos oficiales y la interacción interestatal de ellos es determinante para la respuesta ante posibles amenazas.

Por lo anterior, no resulta extraño encontrar que existen problemas fronterizos a partir de la adjudicación de un espacio u otro (tal como ocurre en Jerusalén o en Alsacia y Lorena), pues el espacio en el que se ejerce control y jurisdicción denota más que la posesión de un espacio y la relación lineal entre los niveles centrales de los gobiernos. Así, abrir el espectro sobre la concepción de la frontera permite comprender más profundamente cómo se manejan los problemas fronterizos y, por tanto, las amenazas nacionales.



## **Manejo de fronteras: el *border building*, el *border management* y la seguridad cooperativa**

Dado que las fronteras son esenciales para procurar la seguridad de una nación, se debe tener una teoría que guíe el manejo de fronteras, o *border management*. Este término se utiliza para describir el control ejercido en las fronteras nacionales, e incluye la seguridad fronteriza y las operaciones fronterizas, las cuales buscan disminuir las amenazas a la seguridad con mínimas interferencias en el rápido tránsito de personas y bienes autorizados (Gerstein et al., 2018, pp. 3-4). Cabe hacer hincapié en que el manejo de las fronteras siempre se guía con base en un esquema de intereses del Estado, entre los cuales se priorizan los beneficios de mantener un nivel de seguridad alto y permitir el flujo de bienes y personas para no afectar el rendimiento económico en los ámbitos local o nacional; por ello, el manejo de fronteras está enmarcado en los lineamientos de construcción de fronteras (o *border building*) que ha establecido el Estado, y en los cuales se toman decisiones particulares para establecer y mantener los límites deseados que separan y protegen a la nación de otros organismos.

Teniendo en cuenta lo anterior, los Estados modernos han hecho un balance entre las opciones que tienen: la *seguridad competitiva* y la *seguridad cooperativa*. En los términos de la primera opción, la historia ha demostrado que la seguridad competitiva no ha sido totalmente exitosa: por el contrario, el ambiente posterior a la Guerra Fría ha demostrado que las medidas militares no han sido efectivas para tratar las amenazas modernas, y que, incluso, pueden empeorar los problemas de seguridad (Moodie, 2000, p. 5); por tanto, la segunda opción, la seguridad cooperativa, se revela como una alternativa plausible para hacerles frente a los problemas complejos que se presentan actualmente.

La seguridad cooperativa se define como el compromiso o el proceso en nombre del cual países con intereses comunes trabajan en conjunto a través de mecanismos acordados para reducir tensiones, resolver o mitigar disputas, construir confianza, mejorar el desarrollo económico

y mantener la estabilidad en la región (Moodie, 2000, p. 5). Como se observa, el concepto está enmarcado dentro de un enfoque idealista/liberal para la construcción de seguridad (Cohen, 2001, p. 4). Más allá, el objetivo de la seguridad cooperativa no es la creación de estabilidad a cualquier precio, sino la creación de un orden aceptado entre las partes que permita a los Estados y su población lograr sus objetivos evitando la violencia y los conflictos (Moodie, 2000, p. 4). Esto no implica la eliminación de las medidas militares, pero sí sugiere una especial importancia del establecimiento de confianza mutua entre los Estados implicados, para evitar al máximo las confrontaciones militares. Dicha confianza es construida mediante *medidas de construcción de confianza* (MCC; en inglés, BDS), para las cuales la oficina de contraterrorismo de la ONU (2018) recomienda trabajar de manera intraagencia e interagencia para cada país, y de manera internacional entre los países, para luchar contra las amenazas transnacionales.

De la manera descrita, la construcción de seguridad cooperativa debe estar centrada en tres elementos principales: incorporar la seguridad interestatal, teniendo en cuenta el flujo de personas y comercio; un enfoque integrado y comprensivo, y el establecimiento de la unidad entre los diferentes actores hacia un objetivo común (Gerstein et al., 2018). Bajo este enfoque, no solo se debe trabajar entre agencias, sino que deben incluirse programas que incluyan la participación de la comunidad fronteriza, como actores que pueden limitar o promover una mejor seguridad (ONU, 2018).

**Tabla 3. Capacidades esenciales de la gestión de fronteras**

| Capacidad                             | Gestión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Construyendo capacidades estratégicas | Una estrategia nacional para gestión de fronteras debe ser desarrollada.<br>Métricas para evaluar la gestión de fronteras son esenciales para medir el rendimiento.<br>Arquitecturas de sistema deben ser desarrolladas para áreas funcionales clave, incluyendo la toma de decisiones, inteligencia, comunicaciones e información nacional. |

| Capacidad                             | Gestión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Construyendo excelencia operativa     | Un programa nacional de ejercicios para fuerzas y organizaciones fronterizas debe ser desarrollado. Sistemas de gestión de fronteras deben someterse a pruebas de resistencia para asegurar que las capacidades cumplen con los requisitos nacionales. La realización de operaciones conjuntas debería convertirse en la norma. Procedimientos investigativos deberían ser mejorados. Siempre que sea posible, se debe emplear capacitación local en los sitios de interés. |
| Desarrollando cooperación comunitaria | Programas de participación comunitaria deberían ser desarrollados y apoyados. Un programa de viajeros de confianza debería ser desarrollado. El enjuiciamiento por interacciones fronterizas servirá para disuadir a otros y desarrollar nuevas normas para actividades fronterizas.                                                                                                                                                                                        |

Fuente: Gerstein et al. (2018).

Los mecanismos que se han utilizado en la seguridad cooperativa abogan por disminuir aquellas variables que causen perjuicio a la construcción de confianza. Estas variables, generalmente, son aquellas que agravan la asimetría de información entre pares, pues la incertidumbre sobre las intenciones y las acciones del otro lleva a que uno de los Estados tome decisiones preventivas para evitar posibles perjuicios que afecten su supervivencia o su bienestar. Ello explica situaciones de cierre de fronteras, alta militarización de las fronteras o, incluso, carreras armamentísticas, entre otras situaciones donde el Estado decide invertir recursos en la prevención de las acciones porque no conoce cómo actuará la contraparte. Por tanto, las MCC precisas más utilizadas son: intercambio de información sensible y no sensible entre partes; creación de centros fronterizos conjuntos, o la de líneas directas entre centros fronterizos; ejercicios militares conjuntos entre las FF. MM. de los países, y zonas de distención o zonas de amortiguación (*buffer zones*), entre otras.

Es importante, sin embargo, anotar que los Estados deben percibir un beneficio mayor de cooperar frente a no cooperar en términos de

seguridad o, de lo contrario, no tomarían las medidas necesarias para establecer MCC que logren una cooperación transfronteriza; incluso, se debe tener en cuenta que estas medidas pueden ser costosas (Gerstein et al., 2018, pp. 12-15), aunque puedan traer algunos beneficios. Más aún, se debe considerar que existen costos y riesgos implícitos en algunos casos que las partes no quieren asumir, como el intercambio de información sensible; por ello, es menester que los Estados consideren que la seguridad no es un juego de suma cero, por lo cual la cooperación puede llevar a un mayor nivel de seguridad, incluso renunciando a ciertos privilegios militares y de seguridad.

No obstante lo anterior, si los países logran superar los inconvenientes previos y establecer MCC precisas para construir confianza entre ellos, la cooperación puede mejorar significativamente la situación de seguridad y la de defensa entre los países (Gerstein et al., 2018; Netzer, 1999; Moodie, 2000); más aún, permite que los Estados puedan mitigar problemas en otras áreas de gobierno, y permite así redirigir recursos hacia el mejoramiento del bienestar al haber atendido las principales preocupaciones de supervivencia.

## Construcción compartida de seguridad y defensa: casos de éxito y lecciones aprendidas para alcanzar la estabilidad

Dada la teoría sobre la seguridad cooperativa, se requiere analizar casos prácticos, con el objetivo de encontrar aquellas variables que explican la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa en el mundo. Con una revisión de la literatura transversal, se pudo seleccionar una serie de casos que son representativos del fenómeno de la seguridad cooperativa. Cada uno de ellos demuestra rasgos importantes de las acciones, los mecanismos y los actores precisos que intervienen en la construcción y el manejo de fronteras.

## El caso Israel-Egipto: sobre las oportunidades de la guerra

Israel y Egipto han experimentado a lo largo del tiempo una relación bastante conflictiva. Ya en el contexto previo a la guerra árabe-israelí en 1948, tanto Israel como Egipto tenían pretensiones de liderazgo regional en el Medio Oriente. Así mismo, sus capacidades y sus influencias militares y políticas eran lo suficientemente fuertes para pretender extender su área de poder en la región. En últimas, la guerra en 1948 fue un resultado lógico de dichas condiciones.

Sin embargo, la guerra de Yom-Kippur, en 1973, estableció un giro en las relaciones de ambos países. El éxito militar de Israel en la península del Sinaí implicó para Egipto una gran pérdida, pues la zona tiene ricos recursos naturales, como petróleo, manganita y uranio (*Encyclopaedia Britannica*, 2020), y una gran importancia estratégica, por el canal de Suez. Dicho acontecimiento hizo que la élite política egipcia considerara renunciar a la posición fija que mantenía contra la creación del Estado de Israel en la zona, para renunciar a las acciones tradicionales de intervención militar y considerar alternativas políticas; por tanto, la situación viró inesperadamente al inicio de las negociaciones secretas de Camp David, en 1978, auspiciadas por Estados Unidos, en cabeza del presidente Jimmy Carter. Más adelante, en 1979, se firmó el Tratado de Paz entre Egipto e Israel, con el cual se pretendía normalizar las relaciones entre ambos países en un contexto belicoso.

En términos de seguridad, tanto en los Acuerdos de Camp David como el tratado de paz fueron revolucionarios en términos de seguridad cooperativa, pues se estableció todo un enmallado militar de cooperación que ha permitido dirimir problemas como los presentados en agosto y septiembre de 2012. En primer lugar, ya los Acuerdos de Camp David aceptaban en el preámbulo un cambio en la concepción de seguridad de ambos países, pues establece que la seguridad se podía establecer con la formación de relaciones de paz y cooperación entre las naciones. Con ello establecían una frontera acordada entre las partes (después ratificada con el tratado de paz de 1979) y una serie de condiciones para retirar las tropas de la región.

En primer lugar, el caso Israel-Egipto demuestra que las partes deben demostrar una clara voluntad de consolidar la paz, incluso renunciando a ciertas capacidades militares; es decir, cabe resaltar que los Acuerdos de Camp David establecieron desde el principio unas limitaciones a la cantidad y la calidad de las FF. MM. presentes en la región. Tanto es así que se estableció un límite en los activos presentes en la frontera, de tal forma que no podía existir una división de infantería o mecanizada de las fuerzas armadas (FF. AA.) egipcias dentro de un área de 50 km del Canal de Suez y del Golfo del Suez. Así mismo, establecía que en un área de 3 km del este del borde internacional solamente habría un conjunto militar que no excediera los cuatro batallones de infantería. Más adelante, el tratado de paz de 1979 ratificó las limitaciones militares en la zona y agregó especificaciones precisas sobre la capacidad militar permitida en las zonas de la frontera (Anexo I, Art. II), y las cuales las partes han cumplido hasta ahora.

Lo anterior implica un giro en las relaciones militares entre dos países que se hallaban en constante enfrentamiento militar, pues implicaba un retiro de las fuerzas de ambas partes, y para demostrar a la contraparte un indicio de confianza hacia el otro y de voluntad de procurar la paz; más aún, implicó la aceptación de una obligación asimétrica por parte de Israel de devolver los territorios conquistados a Egipto sin esperar una recompensa por ello (Moodie, 2000, p. 15); incluso, Israel renunció voluntariamente a utilizar su ya demostrada capacidad y logística militares para no emprender nuevas intervenciones belicosas, con las cuales pudo haber conquistado más territorio egipcio en el proceso. Lo anterior demuestra que deben existir medidas precisas para construir confianza con la contraparte, así se tengan que asumir ciertos costos extra, explícitos e implícitos, por la asimetría del acuerdo.

Surge, sin embargo, una pregunta: ¿por qué un Estado haría tal cosa? La respuesta es simple: el Estado de Israel valoró más los beneficios netos de lograr la paz con el vecino que contener un territorio y asumir los costos de la guerra contra él. Si existiera un enfrentamiento militar, el Estado no solo debe asumir la carga de movilizar sus FF. MM. y emprender una campaña, sino que debe asumir también el desgaste

generalizado propio de defender y mantener su propia frontera; por ello, el alivianamiento del conflicto en la frontera parece una alternativa deseable, pues las cargas disminuyen y los beneficios netos del Estado son mayores.

En segundo lugar, el caso demuestra que en ocasiones es importante involucrar a terceros “imparciales” en la consolidación de procesos de seguridad cooperativos; es decir, tanto en los Acuerdos de Camp David como en el tratado de paz se solicitó y se legitimó la presencia de la ONU como veedor de lo acordado, incluso acordando que en algunas zonas solo podrá haber presencia de activos de la ONU con armas ligeras (tratado de paz: Anex. I, Art. II). Incluso, se estableció entre las partes en el tratado de paz que solo pueden ser retirados estos activos por medio del voto afirmativo de los cinco miembros del Consejo Permanente de Seguridad de la ONU (Anex. I, Art. IV); además, se agregó que deben existir mecanismos de verificación precisos que ayuden a crear, compilar y compartir información sobre el cumplimiento de los acuerdos, involucrando a delegados de ambas partes (Anex. I, Art. VI).

Dado lo anterior, el involucramiento de terceros tiene importantes beneficios extra para el proceso de consolidación de paz entre partes.

En primer lugar, un tercero otorga una sensación de imparcialidad en el cumplimiento de los acuerdos, por lo cual ayuda a que los Estados involucrados confíen más en el éxito del proceso. En segundo lugar, cuando el tercero otorga información a las partes, legitima también la información generada e intercambiada entre las partes, pues existe una fuente externa que valida dicha información. En tercer lugar, permite que en casos de tensión exista un árbitro o un juez que limite las provocaciones entre partes y garantice que se lleven a cabo un diálogo y una eventual negociación para distensionar la situación. Por último, demuestra una voluntad entre las partes para renunciar a sus capacidades militares y de control sobre una zona para cederla parcialmente a un tercero, con el objetivo de lograr una situación de paz con el otro.

De igual forma, el caso de Israel y Egipto ha demostrado que el intercambio de información es menester para la construcción de confianza y retención de conflictos. Por ejemplo, casos como el del ataque

en la frontera de los hombres disfrazados como beduinos y el posterior ataque al equipo que cuidaba la construcción del muro fronterizo probablemente habrían acabado en mayores escaladas si no existiera una comunicación directa entre los comandantes del territorio. Incluso, se entiende que los centros fronterizos son vistos como el punto focal de cooperación de seguridad entre los países (Netzer, 1999, p. 18), pues permiten un mayor intercambio de la información, una mejor comunicación y un adecuado sistema de respuesta. Sin la construcción de estas vías de comunicación, la incertidumbre puede llevar a respuestas más fuertes, pues no existe una claridad sobre las intenciones o las acciones de la contraparte.

Al final, se fortalece la confianza cuando un país conoce que lo que el otro Estado está haciendo no es una amenaza (Moodie, 2000, p. 18); sin embargo, este proceso solo se puede dar cuando la información es intercambiada entre los Estados, y donde la transparencia juega un papel esencial (Moodie, 2000).

### **Israel-Jordania: sobre la decisión costo-beneficio de la paz**

La historia entre el Estado de Israel y el Reino Hachemita de Jordania ha sido similar a la historia entre Israel y Egipto. La guerra árabe-israelí trajo profunda tensión en la zona, pero fue el apoyo de Jordania a Egipto en la guerra de los Seis Días, en 1967, lo que empeoró las malas relaciones entre ellos. Incluso hubo participación en la guerra de Yom-Kippur, de Jordania contra Israel.

Solo hasta 1994 ambas partes firmaron un tratado de paz, motivadas por algunas conclusiones en las negociaciones de Camp David; no obstante, en medio de las negociaciones hubo agrias discusiones respecto a disposiciones sobre el agua. Así mismo, aún existía una desconfianza general en la zona; por ello, los acuerdos y los mecanismos específicos se basaron en tecnologías de intercambio de información y cooperación entre cuarteles (Netzer, 1999) para mermar la desconfianza mutua.

En primer lugar, el tratado de paz, en sus principios generales, reconoce que deben existir relaciones de cooperación entre las partes para



asegurar la seguridad. Más allá, se hace una aseveración sobre la construcción de confianza mutua como elemento esencial, por lo cual se debe procurar un marco regional de búsqueda de la paz (Art. IV). Esto, en sí mismo, es un reconocimiento del enfoque de seguridad cooperativa, tal como se vio en el tratado de paz entre Egipto e Israel.

Específicamente, los mecanismos tomados, principalmente por Jordania, fueron: la implementación de sistemas de vallas de protección en la frontera, unidades móviles en la frontera y el establecimiento de un centro de inteligencia conjunto (Gerstein et al., 2018, p. 12-13); además, se establecieron programas de educación, y ejercicios individuales y entrenamiento para el profesional fronterizo. Con dichas medidas se pretende tener una capacidad de movilización y reacción suficiente en caso de un incidente fronterizo.

No obstante lo planteado, es pertinente resaltar que en este caso la implementación de tecnología y otras medidas implica un alto costo para el Estado —especialmente, para Jordania— (Gerstein et al., 2018, p. 12), no solo en términos de adquisición de capital para la seguridad, sino también, en la suma de sus costos de manutención; empero, se observa también que la inversión en el mejoramiento, la especialización, la manutención y la capacidad de defensa tiene altos beneficios para el Estado (Gerstein et al., 2018, p. 12), pues permite beneficios monetizables y no monetizables por el aumento en la defensa fronteriza: ayuda a reducir costos derivados de problemas transnacionales como el contrabando, el terrorismo, el tráfico ilegal de drogas y la criminalidad, entre otros; más aún, aunque han existido múltiples incidentes de seguridad en la frontera, la cooperación entre comandantes ha fortalecido las comunicaciones y ha evitado el uso de la violencia, en vez de incrementar las tensiones (Netzer, 1999, p. 8).

En ese orden de ideas, se entiende que el aumento de la defensa de seguridad puede implicar altos costos monetarios, pero los beneficios totales son netamente positivos para el Estado; sin embargo, ello tiene implícito el supuesto de que el Estado y sus élites políticas comprenden plenamente los beneficios explícitos e implícitos del aumento y la especialización de la seguridad fronteriza, y procuran, entonces, un análisis

adecuado de la decisión costo-beneficio. Más aún, el aumento del *stock* de seguridad debe ser tan especializado que permita identificar y prever las amenazas a la seguridad sin afectar significativamente el flujo de personas y bienes (Gerstein, et al., 2018), pues si se afecta este flujo por la excesiva securitización de la frontera (como ocurría con el enfoque individualista), el flujo de bienes y personas se detendría y se afectaría el rendimiento económico de la zona y la nación.

En segundo lugar, el caso de Israel y Jordania también demuestra la importancia de la participación de terceros. En Jordania, el involucramiento de consultores extranjeros (incluyendo estadounidenses) juega un papel crítico en el desarrollo de la seguridad fronteriza (Gerstein et al., 2018, p. 12). En Israel es clara también esta influencia, donde el intercambio de información y aprendizajes con Estados Unidos ha sido evidente por años.

Así pues, la influencia de ciertos actores extranjeros puede ayudar en dos principales áreas. Primero, en la optimización de los recursos de seguridad, de tal forma que las experiencias internacionales ayudan a evitar el ensayo y error para asignar los recursos de la mejor manera. Segundo, la intervención de agentes extranjeros implica un análisis de terceros imparciales, cuyos incentivos se encuentran menos viciados por elementos identitarios locales y que están menos dados al conflicto por razones ajenas a las estrictamente necesarias. Como resultado, se obtiene un menor nivel de escalamiento del conflicto en la zona.

### **El caso Argentina-Brasil: sobre la limitación de la fuerza y el contexto pacífico**

Durante el siglo XX, Argentina y Brasil tuvieron una concepción individualista de seguridad, donde los gobiernos autoritarios y militares de las dictaduras tenían que procurar su propia supervivencia con una defensa aguda de las fronteras; incluso, ocurrieron varios incidentes por el control de los recursos hídricos a través del Paraná.

El viro de la política argentina y brasileña hacia la democracia también implicó, sin embargo, un giro en la política exterior. Tras la demo-

cratización, los países firmaron el Tratado de Iguazú, en 1985, por el cual se comprometían a una integración bilateral, y posteriormente se integraron bajo Mercosur. Este enfoque liberal económico de integración es el común en la literatura, pero el caso de Argentina-Brasil demuestra que existe un importante desarrollo a través de los acuerdos militares para la construcción de un área fronteriza segura y cooperativa.

En primer lugar, ambos países ratificaron el Compromiso de Mendoza, en 1991, por medio de lo cual expresaron el compromiso de eliminar completamente las armas biológicas y químicas en la región, y cuya participación fue acompañada por Chile. Más adelante, se unieron Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay. Posteriormente, se ratificó el Tratado de Tlatelolco, en 1994, en el cual se establecía una zona libre de energía nuclear en la región, y se limitaba de manera paralela el desarrollo de armas nucleares. Así mismo, la Organización de Estados Americanos (OEA) funcionó como organismo multilateral para la construcción de seguridad y confianza en la región, y con el cual ratificaron, en la Declaración de Santiago, la voluntad de implementar MCC entre ellos; por tanto, se encuentra en este caso que los esfuerzos militares entre ambos países fueron tan importantes como los acuerdos políticos y económicos.

Más aún, nuevamente se encuentra que ambos países tenían, necesariamente, que demostrar una voluntad de cooperación y de construcción de paz, a pesar del comportamiento belicoso que demostraron en el pasado; es decir, aunque entre Brasil y Argentina no existieron escaladas militares de gran calibre, la lucha por el liderazgo regional implicó fuertes tensiones entre ambos países. No es algo sin importancia el hecho de que a lo largo del periodo 1891-1923 Argentina y Brasil presentaran una carrera armamentística naval, hasta el punto de que en 1908 se sentía que la guerra era inminente (Garay, 2012, pp. 50-51); por tanto, la decisión de limitar su propio desarrollo armamentístico extendía una sensación de voluntad y cooperación entre las partes, y permitió un contexto más pacífico para el desarrollo de nuevas medidas de construcción de seguridad cooperativa.

Dado este nuevo contexto, Argentina y Brasil decidieron construir una cooperación mediante ejercicios militares conjuntos a lo largo del

tiempo. Para nombrar algunos, Brasil y Argentina han desarrollado ejercicios conjuntos como:

- **Ejercicios militares Cruz del Sur '97:** Ejercicios militares entre Argentina y Brasil en octubre de 1997, con participación especial de Uruguay (*La Nación*, 1997).
- **Plata I:** Entrenamientos entre las fuerzas aéreas de ambas partes. Se realizó en la ciudad brasileña de Santa María, en junio de 2001 (*El Territorio*, 2004).
- **Plata II:** Entrenamientos militares entre las fuerzas aéreas de Brasil y Argentina para la intercepción de vuelos ilegales en la zona de frontera, y realizado en mayo de 2004 (*El Territorio*, 2004).
- Así mismo, ambos participaron en ejercicios regionales militares, tales como:
- **UNITAS:** Ejercicios organizados anualmente por Estados Unidos, y donde participan varios Estados latinoamericanos; entre ellos, Argentina y Brasil.
- **Panamax:** Ejercicios organizados anualmente enfocados en la defensa del Canal de Panamá (Comando Sur de Estados Unidos, 2018).
- **Crusex Flight:** Ofrecido desde 2002, es organizado por las FF. AA. de Brasil. Es el más grande entrenamiento conjunto multinacional que organiza las FF. AA. brasileñas (Fuerza Aérea Brasileña, 2018).

Dichos ejercicios demuestran una lógica de cooperación más íntima entre los Estados de Brasil y de Argentina, a tal punto que existen actividades conjuntas para el fortalecimiento de las capacidades militares en general, y no solo las de la frontera; no obstante, si bien los ejercicios empezaron como un método para distorsionar las relaciones entre ellos, las preocupaciones por la seguridad se volcaron a problemas comunes: el tráfico de drogas ilegales y el contrabando, entre otros. Como bien demuestran los ejercicios de Plata I y II, los esfuerzos se vuelcan a problemas transnacionales que se anidan en las fronteras, por lo cual la

solución más plausible es crear un sistema de seguridad común, en el que se pretenda fortalecer las capacidades militares generales para enfocarlas en la frontera. Esto solo se puede hacer cuando ya existe una confianza construida entre ambas partes, y estas comprenden que la amenaza no se encuentra propiamente en el otro, sino en otros factores.

Por último, se observa que la frontera es de por sí porosa, pues existen limitaciones geográficas para la pertinente vigilancia del límite entre los países, al ser un área selvática. Esto implica que se requiera un trabajo conjunto entre los países, pues las capacidades individuales son limitadas; más aún, el trabajo conjunto debe focalizarse en mecanismos aéreos de vigilancia, como se ve en los ejercicios que realizan, pues las condiciones selváticas dificultan el uso de otro tipo de tecnología; sin embargo, se concluye que las limitaciones geográficas tienden a condicionar las tecnologías y las estrategias tomadas para la seguridad cooperativa (Netzer, 1999), tal como se demuestra en el caso argentino-brasileño.

### **Países bálticos: la seguridad cooperativa a través de las organizaciones supranacionales**

Los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) han estado históricamente bajo el mando directo o indirecto de otros países, como el Imperio sueco, el Imperio ruso, la Alemania Nazi y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La relativa autonomía de la que gozan surgió a partir de la caída de las URSS y el fin de la Guerra Fría; más aún, la zona se caracteriza por haber experimentado un periodo largo de relativa paz (Mölder, 2006).

Resulta curioso, no obstante, que en la zona del mar Báltico exista una gran diversidad de culturas de seguridad, representadas en diferentes complejos de seguridad (Mölder, 2006). Solo por nombrar algunas categorías generales, en la zona se encuentran las culturas nórdica, alemana, polaca y rusa, además de la propia de los países bálticos, que se encuentran en medio de todos; incluso, es plausible considerar que los países bálticos no solo tienen diferencias en cuanto a la concepción de seguridad que tiene cada uno de ellos, sino que también, por el

hecho de que sus intereses estatales difieren entre ellos. Por tanto, el periodo de relativa paz que han vivido resulta un dato atípico.

El análisis del caso de los países bálticos resalta, empero, dos elementos clave para el éxito de la seguridad cooperativa transfronteriza: en primer lugar, la cooperación en defensa se facilita con aquellos países que comparten valores comunes (Mölder, 2006) o, al menos, compatibles; es decir, generalmente los países que comparten una construcción identitaria, económica, social y política común tienden a coincidir en los intereses y los objetivos del Estado. Ello se relaciona con la interdependencia explicada por Keohane y Nye (1977, en Mölder, 2006, p. 11), en la cual existe una interdependencia descrita por múltiples canales que conectan las sociedades, con ausencia de jerarquías y de intervenciones militares. Así, una mayor interdependencia entre Estados permite más fácilmente una construcción de objetivo común que permita un proyecto de seguridad regional. Al final, las fronteras entre esos Estados hermanos tienden a ser porosas, pues no se necesita mayor tecnología militar para protegerlas.

No obstante lo anterior, y para interés de este análisis, conviene analizar el segundo elemento: el proyecto de seguridad común se puede convertir en una organización transnacional que se encarga de proteger las fronteras hacia afuera de los Estados hermanos. Los países bálticos han pertenecido durante la mayor parte del tiempo a diferentes organizaciones que han garantizado la paz en sus fronteras. Anteriormente, dichos países hacían parte de las URSS, que ya la organización política en sí misma permitía una estabilidad hacia dentro, pero, adicionalmente, hacían parte del Pacto de Varsovia, el cual funcionaba como garante interno y red de apoyo para la protección transfronteriza. Así, la frontera de estos países se transmutaba y se convertía en la frontera de una organización supranacional, la cual incluía esfuerzos militares de otros Estados; empero, el enfoque seguía siendo individualista, un enfoque donde existía un interés en procurar la supervivencia interna y despreciar la cooperación externa.

Actualmente, los países bálticos hacen parte tanto de la UE como de la OTAN, lo cual implica un vuelco en el enfoque de la seguridad.

Ahora, los países bálticos comparten una visión política conjunta con otros países a través de la UE y la OTAN, pero, más allá, tienen una visión militar y de defensa compartida con otros países que conforman la OTAN. Así, los países no tienen incentivos para desviarse del *status quo* fronterizo y de seguridad interno, pues sería ir en contra de un bloque de países coordinados; por tanto, la pertenencia a un organismo supranacional genera estabilidad en las fronteras dentro de la organización y estabiliza aquellas que son externas a esta, pues el compromiso de defensa recíproco hace que la suma de las capacidades de los Estados desincentive un ataque externo.

Si, por el contrario, se incluyera un país con una afiliación institucional con una visión diferente (dígase Rusia), podría ser esto una precondition para un dilema de seguridad (Mölder, 2006, p. 25); más aún, podría desestabilizar las fronteras ya establecidas, pues los Estados vuelven al enfoque individualista donde cada cual vela por su propia supervivencia.

Por lo anterior, en el caso báltico la OTAN, como organismo supranacional, permite la *intracooperación* en seguridad, lo cual vuelve porosas las fronteras internas, porque transmuta a una frontera común; por ello, el efecto de este organismo sobre la cooperación transfronteriza se vuelve importante, pues transfiere la importancia de la militarización interna de “nosotros” hacia la definición y la separación de “ellos”. Así, esta situación de cooperación se vuelve una exacerbación del caso argentino-brasileño, donde existe una porosidad de las fronteras, pero se mantiene todavía un pequeño margen individualista.

### **El caso sino-indio: sobre las asimetrías de información y de poder**

La República Popular de China y la República de India han tenido varios enfrentamientos a lo largo de la historia, motivados, principalmente, por sus pretensiones de liderazgo regional. Ya desde los siglos XVIII y XIX hubo enfrentamientos en la guerra sino-sij en las zonas del Tíbet, pero los enfrentamientos fronterizos más fuertes se dieron en 1962, por la disputa de la zona de Aksai Chin. En aquella época, la cons-

trucción de un camino desde Xinjian hasta la zona occidental del Tíbet generó tensiones que terminaron en una corta guerra entre China e India, lo cual forzó a las fuerzas militares indias a ceder 48 km de los planos del Assam. Posteriormente hubo un cese al fuego unilateral, en 1992, donde se demarcó la denominada Línea de Control Actual (LCA), en la cual se separaron las zonas controladas por China e India. Más adelante, en 1996, se firmó un acuerdo entre las partes.

Del acuerdo, es importante destacar que ambas partes reafirmaron su intención de llevar una cooperación en defensa (Art. I), propuesta bajo fuertes mecanismos de diálogos entre las FF. MM. de ambas partes y un constante flujo de intercambio de información transparente; por tanto, se entiende que el diálogo y las MCC fueron los primeros pasos en la arena militar de ambos países (Moodie, 2000, p. 17). Específicamente, cabe resaltar algunos de los mecanismos que se tomaron:

- Un alto nivel de intercambio de información militar, como ejercicios militares, aeronaves y minas (Art. II).
- Reuniones periódicas entre los representantes de los ministerios de Defensa, personal fronterizo y otros oficiales relevantes en las FF. AA. (Art. III).
- Creación de una línea directa (*hotline*) entre los centros fronterizos (Art. IV).
- La autolimitación de acción y el no uso de amenazas ni de fuerzas en caso de posible conflicto (Art. VIII).
- Intercambio de personal militar (Moodie, 2000, p. 17).

Estas medidas demuestran la importancia que tiene el intercambio de información entre los actores involucrados, de forma tal que incluso existe un compromiso a intercambiar información sensible para cada país. Como ya se había demostrado, estas acciones son precisas para la construcción de confianza, pues limitan la asimetría de información y eliminan la incertidumbre entre las partes.

Cuando se limita la mencionada asimetría, se producen beneficios importantes. El primero de ellos es que los movimientos militares de la



contraparte no se toman como una amenaza para el Estado. Anteriormente, cualquier movimiento militar podía significar una amenaza para un Estado en tensión —tanto más, si estos se hacían en la frontera—; no obstante, el nuevo enfoque de seguridad entiende que el desarrollo de la capacidad militar no es un juego de suma cero, sino que, por el contrario, puede apoyar los movimientos militares y de defensa del propio país. En ese orden de ideas, cuando se comparte la información militar propia del Estado se empieza a comprender cuáles son las intenciones de este, por lo cual la élite política puede deducir si existe o no una intención de atacar al Estado; por tanto, cuando existe buena voluntad por el desarrollo de la paz conjunta, el Estado empieza a entender que el otro Estado no es una amenaza, y se construye confianza (Moodie, 2000), por lo cual no responde a sus movimientos militares y, por el contrario, tiene incentivos para desarrollarlos de manera conjunta.

Justamente por lo anterior, ha habido malentendidos y errores en la frontera que no han causado mayores escalamientos militares desde cuando se implementaron estas medidas. Para nombrar algunos casos, en abril de 2013 tropas chinas establecieron unos campos en Daulat Bed Oldi, a 10 km de la LCA. De acuerdo con los medios indios, la incursión incluyó helicópteros de las FF. AA. chinas que entraron en espacio aéreo indio (*Times of India*, 2013), pero el gobierno chino negó cualquier traspaso. La situación se calmó con la retirada de los soldados de ambas partes de la frontera; así mismo, en septiembre de 2014, India y China tuvieron un enfrentamiento en la LCA por la construcción de un canal en el borde, y en el cual la población fronteriza china protestó y fue apoyada por las tropas de su país. La tensión terminó tres semanas después, con el acuerdo de ambas partes de retirar las tropas (*New York Times*, 2014). En septiembre de 2015 ocurrió una incursión similar en la región del norte de Ladakh (*India Times*, 2018).

Por último, cabe resaltar que existe una particularidad en el caso sino-indio: hay una diferencia importante entre los regímenes políticos de ambos países. Por una parte, India se presenta como una democracia federal parlamentaria, con sufragio universal y separación de poderes, alineada con una visión liberal del Estado. Por su parte, China es un

sistema comunista de un solo partido, donde el voto solo es para elegir a los miembros de las Asambleas Populares Locales, alineadas con una visión socialista del Estado.

Lo anterior suena contradictorio con el caso báltico, pues parece como si no existiese una serie de valores compartidos; incluso, parecería extraño para algunos autores que defienden que esta serie de valores comunes entre los Estados es fundamental para la formación de una seguridad cooperativa estable, y entre los cuales se asegura que el principal valor es la democracia liberal, o que, al menos, el Estado *autoritario* genere dicha cooperación bajo un poder hegemónico (Mölder, 2006, p. 10); no obstante, el caso sino-indio encuentra una excepción a dicha visión: si bien China tiene altas capacidades económicas, militares y demográficas, India no se encuentra en una asimetría suficiente para considerar una relación de poder hegemónica.

Por el contrario, el caso sino-indio encuentra que existe también una posibilidad de cooperación en defensa si existen dos condiciones importantes. La primera de ellas es que exista un enfoque de seguridad comprensivo y que tienda a la cooperación, y en el cual se prioricen otras amenazas más complejas que el simple enfrentamiento interestatal; es decir, al menos hay una compatibilidad en los valores de seguridad y en los objetivos de construcción de frontera.

La segunda condición consiste en que haya tal simetría de poder entre los Estados que permita que haya suficientes incentivos para que los Estados involucrados no se vean seducidos a atacarse; es decir, cuando dos países tienen una capacidad militar similar, ambos países considerarán improbable poder conquistar al otro. Y por el contrario, cuando ambos tienen capacidades militares importantes, el costo de un enfrentamiento militar es alto, pues el escalamiento militar implica altas pérdidas en recursos físicos y humanos; por tanto, ambos Estados se ven desincentivados a enfrentarse mutuamente o a provocar a la contraparte, y ven mayores beneficios en el tiempo a la hora de cooperar.

Este análisis puede apreciarse en el caso sino-indio. Según el Global Firepower Index (2020), China ocupa el tercer lugar en el mundo

en cuanto a poderío militar, con 2 183 000 efectivos activos y posesión de armas nucleares; además, tiene, según la CIA, un gasto militar de alrededor del 1,87 % de su propio producto interno bruto (PIB) (CIA, 2018). Por su parte, India ocupa el cuarto lugar en poderío militar, con 1 444 000 efectivos activos (GFP, 2020) y posesión de armas nucleares; además, dirige el 2,04 % de su PIB a gasto militar (CIA, 2018).

Dados los datos, ambos países no presentan una diferencia considerable en cuanto a sus capacidades militares: por el contrario, tienden a ser muy similares; más aún, la posesión de armas nucleares plantea un dilema que radica en la mutua destrucción asegurada, por lo cual una intervención militar puede acarrear perjuicios nefastos. En ese orden de ideas, los actores involucrados consideran que el beneficio de la cooperación es mucho mayor que el del enfrentamiento, lo cual permite una mayor probabilidad de éxito en la cooperación (a pesar de las diferencias ideológicas).

Este análisis se cumple, en la mayoría de casos, donde los países que quieran establecer medidas de seguridad cooperativa deben percibir que no pueden “conquistar” al otro país con sus capacidades ni sus recursos actuales. De lo contrario, existe un alto incentivo para hacerlo, como ocurrió con la anexión de Crimea por parte de los rusos. Por el contrario, de nuevo, las asimetrías de poder deben ser casi nulas para que el Estado se vea incentivado a buscar nuevas formas de relacionamiento que se aparten de las concepciones tradicionales.

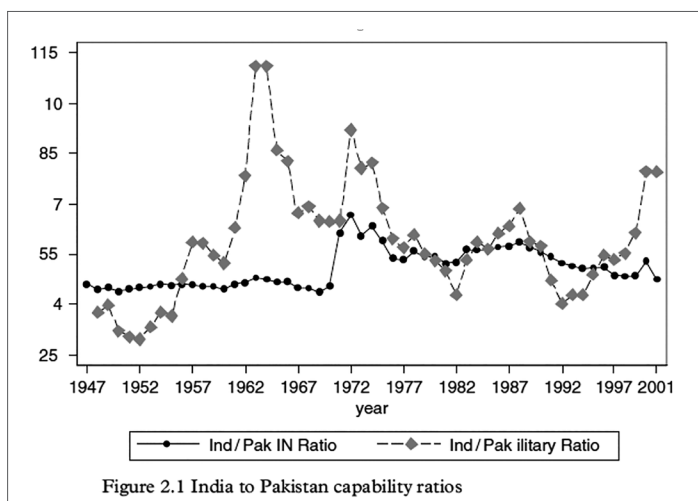
### **El caso indio-pakistaní: sobre los peligros y la resiliencia de las medidas de construcción de confianza**

Durante décadas, el conflicto entre la República de India y la República Islámica de Pakistán ha sido constante a lo largo del tiempo: Pakistán intentó utilizar la guerra convencional para ocupar Cachemira durante los periodos 1947-1949, 1965, 1971 y 1999. Todas esas intentonas se saldaron con resultados fatales, dado que los paquistaníes fueron ampliamente superados por las capacidades de India (Pradeep, 2019, p. 4); por ello, Pakistán se movió a la guerra subconvencional apoyando

grupos militantes fronterizos que realizan actividades terroristas (Paul, 2005; Pradeep, 2019).

En el contexto histórico, Pakistán siempre ha intentado cambiar el *statu quo*, mientras que India se encuentra relativamente de acuerdo con el estado actual de la línea fronteriza (Pradeep, 2019); no obstante, si bien la capacidad militar pakistaní es buena, la capacidad militar India la supera con creces. Por un lado, según el Ranking Global, que mide el poderío militar (GFP, 2020), Pakistán se ubica en el puesto 15 en el mundo entero, con un personal militar activo de 654 000 personas, que lo posicionan como el sexto país con más activos en el mundo. Por el otro, India se encuentra ubicada en el cuarto puesto de poderío militar en el mundo entero, con un personal activo de 1 444 000 miembros (GFP, 2020), según lo cual es el segundo país con mayor cantidad de combatientes activos en el mundo; por tanto, Pakistán se posiciona asimétricamente en términos de poder frente a India.

**Figura 2. Ratio de capacidad entre India y Pakistán.**



Fuente: Diehl et al. (2005).

Cabe escudriñar, empero, en las razones por las cuales India no ha atacado a Pakistán, dado su poderío militar. En primer lugar, India tiene

una pretensión de liderazgo regional y mundial, por lo que un ataque hacia otro país le sale costoso, en términos de influencia política. En segundo lugar, China se posiciona como un policía en la vecindad surasiática, y ha demostrado ser un aliado de Pakistán (Pradeep, 2019); por tanto, un ataque a Pakistán podría implicar un conflicto con China, e implicar grandes costos de enfrentamiento. China, incluso, ha demostrado en ocasiones que apoya militarmente a Pakistán, y aumenta así la tensión en la zona. En tercer lugar, la sola intervención implica movimiento y un alto gasto de recursos, los cuales no se compensan con los beneficios percibidos.

Así, aunque Pakistán tenga conocimientos sobre esta imposibilidad de ataque, como actor racional intenta equilibrar las cargas asimétricas por medio de un conflicto no convencional financiando células terroristas. Más allá, Pakistán durante mucho tiempo ha visto a India como una amenaza para su propia supervivencia (Pradeep, 2019, p. 10).

A partir de lo anterior, es plausible considerar que la relación entre Pakistán e India se halla en tal nivel de detrimento que es terreno infértil para las MCC; no obstante, la importancia del caso indio-pakistaní surge a partir del éxito de algunas MCC en medio de una tensión tan fuerte.

Al comienzo, las soluciones consistieron, principalmente, en la intervención de la comisión permanente de la ONU, tomada hasta 1972, y el renombramiento de la Línea de Control, que es manejada por fuerzas regulares de ambas partes (Paul, 2005, p. 8). Posteriormente, en 2004, sucesos violentos escalados entre los países llevaron a que se acordara un cese al fuego y se iniciaran diálogos para disminuir la cantidad de efectivos en la frontera. Bajo presión, organizaciones militares de Cachemira extendieron una oferta de diálogos y negociaciones en Nueva Delhi, las cuales fueron aceptadas.

Posteriormente, bajo un contexto tenso, pero propicio a la construcción de confianza, empezaron a implementarse MCC entre ambas naciones. Específicamente, se relajaron las restricciones de visa, y hubo nuevos servicios de transporte en la zona, así como cooperación económica, disminución de los grupos militares en la zona e, incluso, juegos de críquet. Aunque el ambiente seguía tenso y las asimetrías se mantuvieron, la voluntad de ambos países permitía un terreno fértil para la

construcción de confianza; sin embargo, en 2005, un grupo de militantes insurgentes se infiltró en Cachemira desde Pakistán, y tuvo un enfrentamiento con las FF. MM. indias. La confianza nuevamente fue minada, pero las experiencias se mantuvieron, de forma tal que nuevos intentos de diálogos se han mantenido a lo largo de los años.

Considerando lo anterior, cabe resaltar cómo el caso indio-pakistaní es, evidentemente, un caso de éxito parcial, pues demuestra que cualquier terreno es fértil cuando existe voluntad para la construcción de confianza mutua; incluso, con asimetrías de poder. Se observan, no obstante, al menos tres variables que afectan la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa:

- La injerencia de actores externos con intereses disímiles de los establecidos por el Estado en la construcción de frontera, pues pueden realizar acciones significativas que minen la confianza y dificulten la seguridad cooperativa. Esto aplica tanto a los grupos terroristas de Cachemira, que tienen injerencia directa, como a China, cuya injerencia indirecta aumenta la tensión.
- Las asimetrías de poder implican un riesgo latente, pues, con toda facilidad, una de las partes puede tomar ventajas de la situación o responder preventivamente para evitar un ataque. En todo caso, el contexto de seguridad es poco favorable para la cooperación, y se mantiene un enfoque individualista.
- La ausencia de valores compartidos ante una asimetría de poder implica un agravamiento de relaciones conflictivas entre Estados.

## **El caso de la Unión Africana**

África ha tenido una historia desafortunada: el continente ha experimentado profundos problemas de pobreza y subdesarrollo, además de fuertes y comunes enfrentamientos intra e interestatales (Vega Fernández, 2011); además, África aún tiene como principal desafío la lucha contra la corrupción en la región (ONU, 2020), lo que, a su vez, tiene impactos directos sobre las profundas diferencias económicas entre los países, la capacidad de gobernabilidad del Estado y la seguridad en general.

Por ello, es común encontrar que existe una porosidad de los límites fronterizos, la cual permite la expansión de problemas transfronterizos como el contrabando, la piratería y el crimen organizado, entre otros.

Es importante anotar que si los bordes son porosos y no cumplen con la función de separación, control y protección, pueden surgir grandes peligros bajo el crimen transnacional organizado, la operación de grupos armados violentos, el movimiento ilegal y peligroso de bienes, o enfermedades (Unión Africana, 2017, p. 22); más aún, se observa cómo el colapso de la autoridad de los gobiernos lleva a una erupción de la violencia que puede ser intra o internacional (Moodie, 2000, p. 11). Específicamente, la insuficiencia de la autoridad del Estado en las fronteras trae consigo importantes perjuicios. Primero, la falta de autoridad causa que el Estado tenga poca o ninguna libertad de acción para buscar cooperación con sus vecinos. Segundo, permite que ciertos grupos, como el crimen organizado y el terrorismo, puedan erosionar las fronteras, y aumentar así la porosidad y la sensibilidad a las amenazas transfronterizas. Por último, causa un rompimiento de las promesas que puede hacer el Estado en lo referente al control de los bordes, lo que causa un resquebrajamiento de la confianza en la población y sus vecinos.

Dado lo anterior, se debe prestar atención a la seguridad fronteriza para proteger la seguridad interna y externa, pues el libre movimiento de actores no alineados con los intereses estatales puede ser perjudicial, como se demostró en el caso indio-pakistaní; además, cuando hay un bajo control fronterizo y una alta asimetría de información, cabe la alta probabilidad de que una provocación mínima (sea del Estado o de un tercero) pueda generar una escalada militar significativa, pues existe un conocimiento nulo de las intenciones de los países, y se las puede interpretar como amenazas. Por tanto, los bordes, como límite de la soberanía entre naciones, se vuelven espacios de tensión por los intereses divergentes que pueden existir entre Estados vecinos o comunidades fronterizas (Unión Africana, 2017, p. 20).

En este contexto, se conformó la Unión Africana: un organismo continental que consiste en 55 Estados miembro, y la cual tiene como objetivo promover la unión y la solidaridad entre los Estados africanos,

coordinar e intensificar la cooperación para el desarrollo, y salvaguardar la soberanía y la integridad territorial de los miembros, entre otros objetivos (Unión Africana, 2020). Ya en los borradores sobre la estrategia de gobernanza fronteriza (2017), la Unión Africana aceptaba que debe trabajar en torno a cinco pilares:

- Desarrollo de capacidades de gobernanza fronteriza.
- Prevención y resolución de conflicto, seguridad fronteriza y amenazas transnacionales.
- Movilidad, migración y facilidad para el comercio.
- Manejo cooperativo fronterizo.
- Desarrollo de las áreas de frontera e involucramiento de la comunidad.

La adopción del enfoque de seguridad cooperativa de la Unión Africana demuestra que la entidad comprendió cómo los Estados por sí solos no tienen la capacidad para controlar sus propias fronteras, por el cual necesita una coordinación. Las acciones precisas que ha tomado la Unión Africana han sido el uso de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad, del Programa de Unión Fronteriza Africano, y los principios y los mecanismos de cooperación de la Convención de Cooperación Transfronteriza. Con ello, se han comprometido a establecer mecanismos precisos para la prevención de conflicto y advertencias tempranas, la creación de mecanismos de respuesta rápida y el establecimiento y la implementación de medidas específicas para luchar contra las amenazas transfronterizas (crimen organizado y contrabando, entre otros).

En ese orden de ideas, la Unión Africana funge en el caso africano como planificador central de la creación, la consolidación y el mantenimiento de la seguridad cooperativa. Dada la incapacidad individual de los Estados, el trabajo conjunto ayuda a que los miembros puedan fortalecer su seguridad interna y externa mediante el cuidado de la seguridad fronteriza; en últimas, busca mitigar los efectos generados por los fenómenos transfronterizos causados por la porosidad de los bordes.

En la práctica, la Unión Africana también se ha visto en la obligación de intervenir militarmente, como en los casos de Darfur, Somalia



y Comoras. Las experiencias han sido mixtas: desde experiencias exitosas en la recuperación de Anjouan ante el autodeclarado presidente Mohamed Bacar, en 2007, hasta las fallas estratégicas experimentadas por la Unión Africana en las negociaciones de independencia y reconciliación de Sudán del Sur.

A pesar de lo anterior, la Unión Africana sigue teniendo efectos positivos sobre la coordinación de esfuerzos para la lucha de problemas transfronterizos, dada la incapacidad estatal individual para luchar contra ellos. Nuevamente, la Unión Africana ha demostrado que la injerencia de actores externos puede ser beneficiosa, siempre y cuando sus objetivos estén encaminados a la construcción de seguridad cooperativa y el bienestar de los Estados intervenidos.

Por último, solo cabe hacer hincapié en la diferencia entre el caso africano y el caso del báltico, entre los cuales existe una discrepancia frente al beneficio de las fronteras porosas: ¿por qué en un caso es beneficioso permitir la porosidad de las fronteras, y en otro conviene fortalecerlas? El análisis evidente reside en las características particulares de los Estados en comento. Por un lado, los países bálticos cuentan con arreglos institucionales, económicos, sociales y políticos que les permiten confiar en que el Estado y la sociedad enfrentan colectiva e individualmente los problemas transfronterizos; es decir, las condiciones de esos países son suficientes para minimizar las amenazas transfronterizas y la capacidad estatal individual es suficiente para tratar aquellas amenazas que aún siguen existiendo. La cooperación surge en el hecho de que están mejor cooperando, así pudieran sobrevivir por sí solos.

Por el otro lado, los países africanos no tienen los arreglos institucionales, ni económicos, ni sociales ni políticos para minimizar las amenazas transfronterizas. Por el contrario, la incapacidad estatal ha profundizado los problemas propios de cada país, y aumentado así el contagio de amenazas entre regiones. Al final, los Estados por sí solos no podrían atender sus propios problemas, por lo cual requieren un planificador central.

## El caso peruano-brasileño: iniciativas muertas, fronteras vivas

En el siglo XX, el general brasileño Backheuser introdujo el término *fronteras vivas* para describir cómo una nación fuerte puede expandir su frontera a partir del territorio de un vecino débil; no obstante, el contexto de seguridad de la época, marcado por tensiones con Argentina y Chile, entre otros, provocó que existiera un miedo a una invasión de territorios brasileños. Así, Brasil se dejó incentivar a considerar la revitalización de los bordes para prevenir la expansión extranjera (Salisbury et al., 2010, p. 20); por ello, consideraron necesario ocupar e integrar a la Amazonía bajo tres proyectos de *fronteras vivas* entre los decenios de 1970 y 1980: la Operación Amazonía, el Plan de Integración Nacional y la Polamazônia. El objetivo de largo plazo era ocupar y desarrollar el territorio brasileño en las fronteras con la creación de asentamientos militares y civiles en la frontera.

### Figura 3. Establecimiento de asentamientos en la frontera Brasil-Perú.

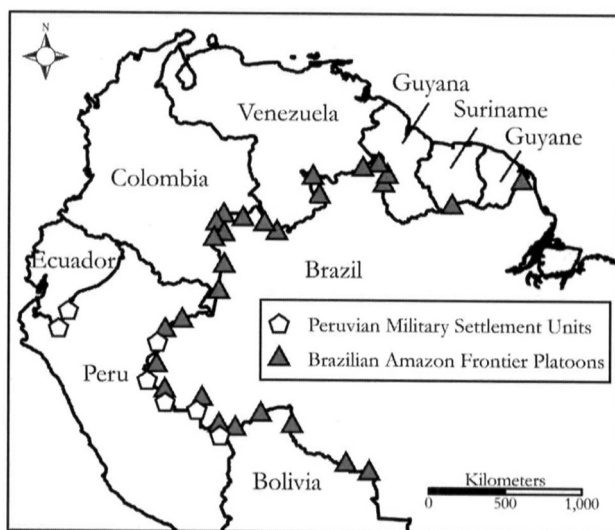


Figure 2. The 35 military border settlement bases along the international boundaries of the Brazilian and Peruvian Amazon.

Fuente: Salisbury et al. (2010).

Bajo esta lógica, los países amazónicos se sintieron amenazados por la acción de Brasil y comenzaron a utilizar el mismo enfoque de fronteras vivas para promocionar y diseñar políticas que otorgaran vitalidad con asentamientos en los territorios fronterizos (Salisbury et al., 2010, p. 53). En específico, Perú respondió creando el Decreto N.º 21184, en 1977, para establecer asentamientos rurales a lo largo de la frontera, e incentivando, por medio de programas especiales, que familias rurales se establecieran a lo largo de los bordes amazónicos a través de las Unidades Militares de Asentamiento Rural (Piu Deza, 2002, en Salisbury et al., 2010, p. 54). Este programa fue fortalecido con el Proyecto de Asentamiento Rural Fronterizo (PARF).

A pesar de los esfuerzos, el programa generó dos perjuicios importantes. En primer lugar, tras varios años de implementación, los asentamientos rurales en ambas partes de las fronteras terminaron por presentar fuga de los civiles, y quedaron, en su mayoría, soldados de las FF. MM. En 2004, solo los militares, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud estaban activos en Conta, uno de los asentamientos rurales (Salisbury et al., 2010, p. 62); por ende, la efectividad de la construcción y de la inclusión de comunidades fronterizas falló.

En segundo lugar, la escasa conectividad con los principales centros de mercado hizo que los colonos se centraran en explotar los recursos de la frontera, que, principalmente, se compone de paisaje selvático. Más allá de los efectos ambientales, los habitantes de los centros rurales reiteradamente traspasaban la frontera para el contrabando y la extracción ilegal de madera y otros recursos (Salisbury et al., 2010), buscando generar ingresos ante las limitaciones económicas. Estos movimientos generaron en más de una ocasión tensiones entre las autoridades fronterizas; por tanto, la persecución de las ventajas de corto plazo de las comunidades fronterizas constituyó una amenaza para los objetivos de seguridad nacionales (Salisbury et al., 2010).

Teniendo en cuenta lo anterior, el caso peruano-brasileño permite analizar las fallas en las iniciativas militares cuando se concibe un enfoque de juego suma cero: dado que los movimientos militares de la contraparte son desconocidos, los movimientos pequeños en la frontera

tienen la posibilidad de causar violencia entre las partes; más aún, el caso da a entender que la inclusión incompleta de las comunidades fronterizas en la construcción de bordes termina por generar amenazas serias al logro de los objetivos de seguridad del país.

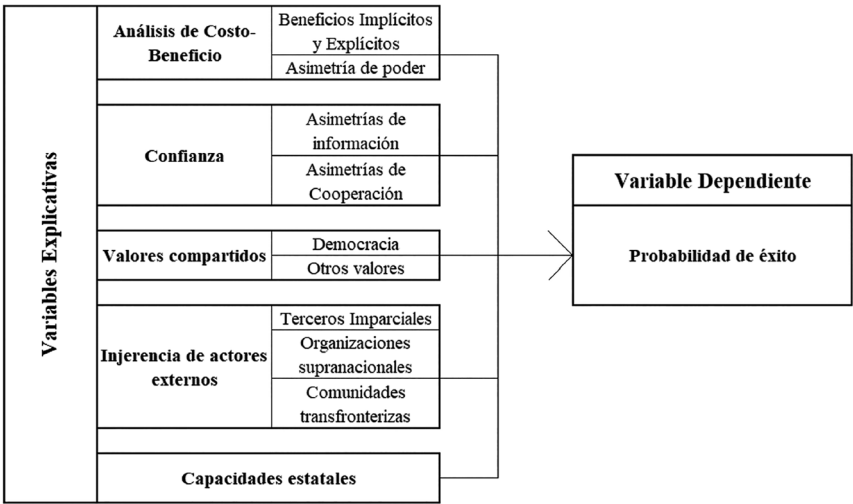
Posteriormente, Perú y Brasil asumieron un enfoque diferente: *seguridad cooperativa entre naciones*. A partir de sus aprendizajes, Perú y Brasil han firmado diferentes acuerdos de cooperación, como, por ejemplo, el Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Defensa, suscrito en 2006; el Acuerdo Estratégico de Cooperación Militar de 2011 (Peru21, 2011), y el Acuerdo de Ampliación de Cooperación en Materia de Defensa de 2019 (Defensa.com, 2019). Incluso, se han dado ejercicios militares entre Brasil y Perú, con la participación de Colombia y el auspicio de Estados Unidos (Senra, 2017).

Nuevamente, y como es común en la región, los ejercicios conjuntos y la cooperación militar parecen la solución para lograr la distensión de la zona. Más allá, funcionan como método de cooperación militar y fortalecimiento del trabajo conjunto hacia un nuevo orden en seguridad. Al final, la implementación de un enfoque más comprensivo, basado en la cooperación y el juego de suma positivo, representan la alternativa más adecuada para la construcción de seguridad conjunta.

## Rasgos comunes o tendencias que favorecen la estabilidad transfronteriza

A partir de los casos anteriores, se pueden extraer ciertas conclusiones sobre las variables que afectan la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa, como se muestra en la figura 4.

Figura 4. El modelo propuesto.



Fuente: elaboración propia.

**El análisis costo-beneficio de cooperar: asimetría de poder, riesgos y soluciones**

Los Estados deben considerar todos los casos en los que cooperar es más beneficioso que no cooperar. Para ello, los Estados consideran alternativas como las que se detallan a continuación.

*Los beneficios explícitos e implícitos de cooperar*

Como se demostró en el caso jordano-israelí, las medidas de seguridad cooperativa son costosas, pero traen considerables beneficios (Gershtein et al., 2018). Para que un Estado pueda cooperar, debe tener los recursos disponibles para poder costear la construcción, mejoramiento y manutención de un *stock* de seguridad que le permita construir confianza con su contraparte. Eso implica analizar costos financieros (como adquirir torres de vigilancia y sensores, y hacer entrenamiento de personal) y costos implícitos (como el costo de entrar en guerra, el de movilizar

recursos y el de las posibles pérdidas humanas). Como se demostró en el caso indio-pakistaní, en ocasiones no conviene atacar a la contraparte, aunque se tengan las capacidades militares, pues la incursión militar puede generar unos costos que superan con creces los beneficios de los territorios adquiridos.

Análogamente, en ocasiones los Estados están dispuestos a aceptar asimetrías en la negociación, y a ceder, por tanto, derechos a la contraparte, para que la paz pueda lograrse. Como se observó en el caso egipcio-israelí, Israel prefirió ceder el territorio conquistado de la península de Sinaí (a pesar de los recursos naturales y estratégicos que dicho lugar posee) para demostrar un acto de voluntad de paz a Egipto y lograr la firma de un tratado de paz.

Al final, el análisis de los beneficios exclusivos de la cooperación puede superar con creces los beneficios percibidos por la guerra. Solo para nombrar algunos ejemplos, la posibilidad de disminuir el gasto militar en el mediano plazo, el desarrollo de una economía más activa y la capacidad para compartir información con la contraparte, entre otros beneficios, incentivan a los Estados involucrados a tomar medidas precisas de construcción de seguridad y paz, incluso teniendo un mayor grado de tolerancia ante problemas fronterizos, como ha ocurrido con China e India, y en el caso de Israel y Egipto.

En fin, unos mayores beneficios percibidos por parte los Estados implican una mayor probabilidad de éxito. Más allá, un enfoque de largo plazo sobre la cooperación permite una mayor probabilidad de éxito que un enfoque de corto plazo. Por último, un enfoque de juego de suma positiva (en el que todos ganan en el juego de la seguridad) contribuye a una mayor probabilidad de éxito, mientras que un enfoque de suma cero disminuye dicha probabilidad.

### *Otros costos de cooperar: la asimetría de poder*

Como se demostró, la asimetría de poder es un factor importante en el éxito de la seguridad cooperativa. Si un Estado considera que tiene el suficiente poder para dominar al otro (o una parte de su territorio),

tiene altos incentivos para intentar avanzadas militares, incluso aunque ya existan acuerdos de cooperación en seguridad; por ello, casos como el brasileño-argentino demuestran que la limitación de la capacidad armamentística entre los países otorga un contexto propicio para la cooperación internacional. Cuando se limita la capacidad militar entre los países y se la mantiene en una relativa igualdad, el costo de emprender un ataque contra el otro es mayor, pues la probabilidad de éxito es mínima.

Dicho caso se encuentra también en la frontera entre China e India, cuyas capacidades militares son colosales. Así, aunque tengan gran poder y posibilidad de movilización de recursos, prefieren no utilizarlos, en la medida en que puede resultarles costosa una incursión militar; más aún, si los países en comento tienen armas de destrucción masiva, tales como armas nucleares, biológicas y químicas.

En contraposición, una alta asimetría de poder genera un contexto de poca cooperación y alta sensibilidad al conflicto. Como se vio en el caso indio-pakistaní, la diferencia de poder entre las partes disminuye la probabilidad de éxito de construcción de seguridad cooperativa (aunque no la elimina completamente). Así, la asimetría de poder lleva a situaciones donde las MCC se quedan en etapas tempranas, sin poder desarrollarse a plenitud.

Por lo anterior, una mayor asimetría de poder disminuye la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa y una menor asimetría aumenta la probabilidad de éxito. La limitación de las capacidades armamentísticas ayuda a una mayor probabilidad de éxito, ya que tiende a equilibrar la balanza.

### *La importancia de la confianza: asimetrías de información y de cooperación*

La construcción de confianza es fundamental para la seguridad cooperativa (Moodie, 2000; Netzer, 1999); por ende, todas las medidas tomadas para fortalecerla aumentan la probabilidad de éxito entre las partes.

Tal como se demostró en el caso egipcio-israelí, las líneas de comunicación directas entre los centros fronterizos permitieron esclarecer y mitigar la incertidumbre de ataques de terceros en la frontera. Así mismo, el intercambio de información ayuda a construir confianza entre las partes, las cuales encuentran las intenciones reveladas de su contraparte en el proceso, tal como se demostró en los casos sino-indio, jordano-israelí y egipcio-israelí. En esa vía, cuando ocurren incidentes fronterizos, las partes tienen la capacidad para dilucidar el autor de los hechos, no toman medidas preventivas militares contra el otro país y evitan el escalamiento de la violencia; más aún, los ejercicios conjuntos entre las diferentes fuerzas militares de las partes y el intercambio de personal militar demuestran una voluntad de construcción conjunta de seguridad, hecho que refuerza la confianza. Este tipo de medidas tuvo efectos positivos en casos como el argentino-brasileño, el peruano-brasileño y el sino-indio. Al final, el fortalecimiento de las capacidades militares termina centrándose en la construcción conjunta de seguridad fronteriza antes que en la supervivencia.

Por lo planteado, la implementación de medidas de construcción de confianza tales como el intercambio de información y el incentivo a la cooperación aumenta la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa; sin embargo, siempre depende de la transparencia en la información, por lo cual una mayor transparencia aumenta la confianza y la probabilidad de éxito.

### *Valores compartidos*

Los valores compartidos entre naciones permiten la coincidencia en los proyectos políticos y de seguridad; por ello, en casos como el báltico existe un imaginario de seguridad que plantea objetivos comunes entre ellos y con otros Estados, por lo cual se pueden conformar organizaciones e implementarse medidas que faciliten la cooperación y permitan, incluso, relajar las fronteras.

Más allá, la democratización de los Estados ayuda al viraje del enfoque individualista al cooperativo, tal como se demostró con Argentina y



Brasil; sin embargo, no es condición necesaria, pues China tiene un sistema no propiamente democrático, y tiende a cooperar con sus vecinos; por tanto, la existencia de valores compartidos aumenta la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa.

*La injerencia de otros actores: terceros imparciales, organizaciones supranacionales y comunidades transfronterizas*

En ocasiones, las partes necesitan a terceros imparciales y organizaciones para construir las bases de la confianza. Como se observó en los casos jordano-israelí y egipcio-israelí, se necesitó la injerencia de terceros como Estados Unidos y la ONU a fin de crear las condiciones necesarias de confianza y verificar el cumplimiento de los acuerdos. En otros casos, como el peruano-brasileño y el brasileño-argentino, la injerencia estadounidense se encuentra más en el papel de facilitador, proponiendo y validando espacios de cooperación sin intervenir de forma directa.

Así mismo, casos como el báltico y el africano demuestran que pueden existir organizaciones supranacionales que funjan como planificadoras centrales de la seguridad y funcionen como escudo fronterizo extendido. Por su parte, la OTAN funciona como garante de la seguridad dentro de la organización y protege los objetivos de seguridad de sus miembros, al separarlos de otros miembros con diferentes concepciones de seguridad; incluso, los desincentiva de intervenir al convertirse una frontera cualquiera de los miembros en la una frontera colectiva de toda la organización. Por otra parte, la Unión Africana funciona como coordinador de esfuerzos, donde se logran objetivos que los Estados individualmente no pueden cumplir.

Casos como el indio-pakistaní demuestran, sin embargo, que en ocasiones la injerencia externa es negativa, pues pueden no coincidir los objetivos de seguridad. China tiene sus propios intereses en la región, lo que incrementa la tensión regional y restringe la cooperación.

Por último, casos como el peruano-brasileño demuestran que el involucramiento de la comunidad fronteriza puede ser importante, pues su descuido puede generar amenazas fronterizas; por ello, se deben

incluir programas especiales que les permitan cooperar, tal como definen el manual de buenas prácticas de la ONU (2018).

Dado lo anterior, la injerencia externa aumenta la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa, siempre y cuando coincida con los objetivos de seguridad de las partes, y las disminuye cuando sus intereses son disímiles. Así mismo, la inclusión de la comunidad aumenta la probabilidad de éxito.

### *Capacidades estatales*

Como lo demostró el caso africano, la diferencia entre el éxito de una seguridad cooperativa se basa en la capacidad del Estado para responder a sus obligaciones fronterizas. Si no las cumple, probablemente exacerbe los problemas transfronterizos y genere violencia interna y externa; incluso, no puede acarrear los costos propios de la implementación de *stock* de seguridad, e incumpliría, por tanto, promesas hechas a la comunidad internacional y a la población. Un Estado con buenas capacidades institucionales, de acción, con buenos recursos y capacidad para movilizarlos, aumenta la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa.

## Conclusiones

La seguridad cooperativa es el nuevo enfoque de la posmodernidad (Cohen, 2001). Los Estados se han dado cuenta de que la concepción tradicional de seguridad ha fallado, y por tanto deben volcarse a nuevas alternativas de construcción de seguridad. Por su parte, las fronteras, como límite de la soberanía entre naciones, se vuelven espacios de tensión entre Estados vecinos o comunidades fronterizas (Unión Africana, 2017). Por ende, se debe entender cuidadosamente cómo es la construcción exitosa de la seguridad cooperativa transfronteriza para procurar una paz duradera.

En el presente texto se analizaron, desde perspectivas teóricas y prácticas, las diferentes variables que influyen en el éxito de la seguridad cooperativa, y entre las que se encuentran: 1) el análisis de costo-beneficio, incluyendo dentro de sí: a) los beneficios explícitos e implícitos de cooperar y b) la asimetría de poder; 2) la confianza, incluyendo dentro de sí la asimetría de información y la asimetría de cooperación; 3) los valores compartidos; 4) la injerencia de actores externos, incluyendo: a) terceros imparciales, b) organizaciones supranacionales y c) la comunidad transfronteriza; y 5) la capacidad estatal para responder por sus obligaciones de seguridad.

Ante una mejor construcción de vías de comunicación, la adopción de medidas de construcción de confianza, la inclusión de actores con intereses alineados y una capacidad estatal suficiente, la seguridad cooperativa tiene una mayor probabilidad de éxito; no obstante, todas las variables dependen del contexto en específico. Por último, se hace la aclaración de que este es un esfuerzo analítico por comprender una de las partes de la vasta amalgama de la construcción, el fortalecimiento y el mantenimiento de la seguridad. Todavía hay muchos temas por profundizar sobre este y otros temas adyacentes; sin embargo, el presente texto brinda un análisis teórico que se complementa con estudios de casos, y otorga una perspectiva poco tratada hasta ahora por la literatura.

## 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](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](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](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](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](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.<sup>a</sup> 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](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](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](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>