



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Regímenes de cooperación internacional, paradigmas globales y redes de inteligencia en América Latina

Cabrera Hidalgo, V.A.

Citation

Cabrera Hidalgo, V. A. (2021, July 6). *Regímenes de cooperación internacional, paradigmas globales y redes de inteligencia en América Latina*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3193880>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3193880>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/3193880> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Cabrera Hidalgo, V.A.

Title: Regímenes de cooperación internacional, paradigmas globales y redes de inteligencia en América Latina

Issue date: 2021-07-06

Introducción

A manera de un referente latinoamericano cercano a este estudio, en el año 2003 Michelle Bachelet Jeria, dos veces presidenta y entonces ministra de Defensa de Chile,¹ al referirse a la agenda regional frente a las nuevas amenazas a la seguridad (asimétricas), señaló que para poder enfrentarlas, “los objetivos más importantes deberían estar orientados a la consolidación y creación de regímenes de seguridad” (Aravena y Milet 2003:19). Según Bachelet, la evidencia disponible indicaría con claridad que desde una perspectiva tanto global como regional estas amenazas sugieren o admiten varios tipos de políticas y estrategias, “aunque el eje de las respuestas debe ser necesariamente la articulación de regímenes cooperativos de seguridad más eficientes, y no necesariamente el desarrollo de nuevas estructuras militares” (Aravena y Milet 2003:19). En este enfoque, no obstante, notoria y lamentablemente se encuentra ausente la mención al papel de la inteligencia como disciplina o herramienta imprescindible frente a la problemática que aborda, y específicamente, al papel de la cooperación internacional en inteligencia. La razón es, probablemente, asumir a la cooperación en inteligencia como parte de la cooperación en seguridad (un paradigma que es rebatible). Bachelet, no sólo es una de las figuras políticas más relevantes en América Latina en las últimas décadas, sino de una multifacética y brillante conocedora de la realidad regional, en ámbitos que van desde la salud hasta los derechos humanos; sin embargo, en su razonamiento, no se incluyó la mención explícita de la relevancia del tema central de este trabajo (cooperación en inteligencia), como un requisito insustituible frente a las llamadas amenazas asimétricas,² entre las que se cuenta a la exclusión social, la pobreza, las pandemias, la corrupción, o el deterioro medioambiental. Éstas exigen cooperación que permita contar con información procesada para la mejor toma de decisiones (inteligencia), por su alto nivel de impredecibilidad, e incertidumbre, y no necesariamente se atienden con lo que se conoce y Bachelet denomina como “regímenes cooperativos de seguridad”.

El problema central que aborda este trabajo está relacionado precisamente con la ausencia de análisis académicos individualizados de la cooperación en inteligencia; de una conciencia teórica y práctica de su relevancia; y, de aportes de visiones y experiencias regionales como la de los sistemas de inteligencia de América Latina. Salvo limitadas excepciones (algunas muy valiosas), no se han priorizado estudios que permitan determinar, por ejemplo, si la cooperación en este ámbito, en sus diversas formas, constituye o no lo que en teoría y práctica se entiende como regímenes internacionales de cooperación (RsIC), y si ésta depende o no necesariamente de la cooperación en

¹ A la terminación de este trabajo se desempeñaba como Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

² Académicos latinoamericanos consideran que ni siquiera el término amenazas debería ser utilizado frente a estos fenómenos de diverso carácter. Este es el caso, por ejemplo, del también chileno Julio Soto Silva, de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile (ANEPE), en su columna de opinión (Soto Silva s.f.).

seguridad. El desafío reside en romper paradigmas, presentar enfoques desde ángulos diversos, obtener nuevos elementos de análisis teóricos, prácticos y comparativos, y determinar con mayor precisión la naturaleza y papel de la cooperación a través de diversas formas de redes de cooperación internacional en inteligencia (RsCII), llámense o no regímenes. Casos relacionados con la cooperación entre o desde los sistemas de inteligencia de América Latina, por la vinculación académica y profesional que mantengo con los mismos, serán en este estudio un mecanismo valioso y poco explorado para realizar este tipo de análisis, e identificar posibles vacíos.

En términos generales no se parte de cero, existe un creciente y valioso debate académico que por su importancia teórica y práctica requiere afrontar las principales controversias que se tejen alrededor del mismo. En ese debate, precisamente la academia latinoamericana se encuentra realizando nuevos aportes desde una visión propia, o al menos diversa, que se busca aprovechar y desarrollar. Igual importancia tienen casos regionales que proveen elementos y material de análisis con aplicaciones globales.

Este estudio se consolidó como una propuesta académica en el año 2014, y culminó en el segundo semestre de 2020. El período que abarca el análisis se extiende hasta las protestas sociales de octubre de 2019 en varios países de América Latina y, en determinados aspectos, hasta la etapa pre-vacunación de la pandemia del Covid-19 a fines de 2020. La cantidad y variedad de fuentes disponibles, sobre todo a partir de la cooperación y estudios de expertos, así como de actividades de campo, facilitó desarrollar una metodología de trabajo, en la que, según clasificaciones como la de McMillan y Schumacher (2005), inicialmente planteadas para investigaciones educativas, adopté dos parámetros para definirla: 1. modalidades de investigación, y 2. técnicas de recolección de datos. En los dos casos, basadas en un diseño o plan de investigación, que ha debido ajustarse y evolucionar a lo largo de 6 años de trabajo.

Dentro de ese esquema de metodología, la modalidad de investigación adoptada fue predominantemente cualitativa (como opuesta a cuantitativa), y dentro de ésta, se optó por técnicas tanto interactivas, como no interactivas, con mayor énfasis en las últimas; es decir, en el estudio de conceptos y sucesos históricos, a través de un análisis documental y de un amplio estudio bibliográfico, así como del examen de diversas publicaciones relacionadas con el tema, desde trabajos universitarios, hasta la prensa internacional, digital o escrita, incluyendo material obtenido en el trabajo de campo. Este proceso generó conocimiento, planteó cuestionamientos, permitió responder preguntas y constituyó la base para la elaboración de elementos de análisis histórico, académico, técnico, comparativo y prospectivo. Pese a esto, debe destacarse que en casos como el de la Triple Frontera de América del Sur (el más relevante de este estudio) se utilizó también con éxito la denominada teoría fundamentada interactiva, que va más allá de la descripción detallada de hechos y fenómenos, para aproximarse a desarrollar conceptos y teoría sustantiva, a través de técnicas presenciales, que recogen datos de personas en sus

escenarios naturales; que utilizan métodos comparativos constantes; y, realizan análisis que emplean simultáneamente técnicas de inducción, deducción y verificación.³

El segundo parámetro utilizado para describir la metodología de investigación, que en este caso permite ser más explícitos sobre el trabajo realizado, es el de las mencionadas técnicas de recolección de datos, que nuevamente se dividen en cuantitativas y cualitativas. Como se mencionó previamente, en este estudio predominaron las técnicas cualitativas, en las que se halla el amplio análisis documental bibliográfico descrito en la modalidad de investigación cualitativa. Entre estas técnicas, nuevamente siguiendo la clasificación de McMillan y Schumacher (2005), se utilizaron 4 principales y varias suplementarias.

La primera fue la denominada observación participante (propia de modalidades interactivas), en la que se participa, sin interferir, en determinados escenarios por un período de tiempo (Ciudad de Este, Foz de Iguazú y Puerto Iguazú, o más específicamente en visitas programadas de mercados, mezquitas, casas de cambio y otros lugares de interés en cada una de estas ciudades). Si bien existe un marco y delimitación de su papel, en esta técnica el investigador “no recoge datos para responder a una hipótesis específica (...), las explicaciones se derivan inductivamente [del análisis] de las notas de campo.” (McMillan y Schumacher 2005:51).

Una segunda técnica utilizada fue la observación de campo (también en ocasiones con carácter interactivo), que implica “descripciones detalladas de sucesos, personas, acciones y objetos en distintos escenarios” (McMillan y Schumacher 2005:51). Incluye informes directos y presenciales, e inclusive presentaciones que no constituyen entrevistas (presentaciones realizadas por la Secretaría del Comando Tripartito en Ciudad del Este).

La tercera técnica fue la entrevista en profundidad. En este caso, la mayoría de entrevistas tuvieron objetivos concretos (Universidad Americana Libanesa en Beirut –in situ- (Tabar 2015, Baroudi 2015) sobre redes y relaciones entre grupos irregulares en el Líbano y en la Triple Frontera o, Universidad de Kurdistán Hewler, Erbil, Iraki Kurdistán -in situ- (Anwar 2016) sobre el papel de las identidades en la formación de redes de cooperación). También, en este estudio se clasificaron a las entrevistas en profundidad en dos categorías: aquellas que se hacen en el terreno con actores locales para recolectar datos, y las de carácter técnico o académico, en las que varían los protocolos y las guías de entrevista. En el primer caso se utilizaron también elementos cuantitativos, más o menos generales, como son el número de personas que cruzan fronteras, número de bancos, de casas de cambio o de sistemas informales de cambio, proporción de población nativa o extranjera, tiempo aproximado de permanencia de personas en movilidad por origen, controles civiles, policiales y militares, capturas realizadas por delitos vinculados con el

³ Estas explicaciones se fundamentan principalmente en los textos guía de McMillan y Schumacher (2005:46-48).

lavado de dinero o financiamiento de actividades ilícitas, capitales que se mueven en cada sector, etc. En las entrevistas técnicas académicas, por su parte, el entrevistado tiene una libertad más amplia, ya que éstas no proveen únicamente datos, sino que permiten corroborar o no los hallazgos o inducciones. En este estudio se realizaron, en distintos momentos y con distintos fines, en persona o por medios electrónicos, 25 entrevistas de este tipo, de las cuales en los registros bibliográficos de este trabajo se citan 17, con autorización de los entrevistados. En las fuentes locales existió un predominio de la opción por el anonimato. Estas entrevistas se llevaron a cabo desde el año 2015 hasta el 2020 y la gran mayoría de entrevistados son expertos latinoamericanos, lo que generó un enfoque particular desde la región. La sistematización posterior se realizó por temas, incluidos antecedentes a situaciones actuales analizadas (Bareiro Spaini 2016 sobre el papel histórico de Brasil en la región paraguaya de Ciudad del Este y el sector de Iguazú o, Paul Tabar (2015) sobre la histórica migración libanesa a Latinoamérica).

La cuarta técnica, denominada documentos y enseres utilizó en este caso registros, descripciones de programas (Secretaría del Comando Tripartito, o proyectos y normativa de organismos internacionales), archivos, legislación (nueva Ley de Inteligencia de Paraguay o Proyecto de Ley Integral de Inteligencia de Ecuador de 2011), comunicaciones oficiales, estudios técnicos, informes de carácter interno o internacional (lavado de activos), estadísticas migratorias o portuarias, etc. La investigación cuenta con un archivo de aproximadamente 10.000 páginas de documentos semi-catalogados durante 6 años, sin contar con la bibliografía académica utilizada.

Finalmente se utilizaron una gran variedad de las denominadas técnicas suplementarias para apoyar, complementar o corroborar los datos obtenidos. Entre otras, se puede mencionar material audiovisual, incluidos programas informativos o documentales, como el de la muerte de Nisman (Netflix 2020) o, el debate televisado de Lowenthal y McLaughlin (Georgetown University 2014), además de reportajes, seminarios y eventos académicos.

En resumen, y en otras palabras, se partió de una necesaria investigación teórica académica, en la que se identifican las principales controversias del debate; se determinaron y utilizaron casos de estudio y criterios de expertos, principalmente latinoamericanos, a través de técnicas como la entrevista en profundidad, que completan las bases necesarias para el estudio de campo (particularmente en la región de la Triple Frontera de América del Sur), o a través de las cuales se corroboran o descartan los datos y posibles hallazgos obtenidos, dentro de un marco o diseño de investigación. Finalmente se sistematizó todo el material y evidencia recogidos, como parámetros para un análisis comparativo de las redes de cooperación internacional en inteligencia y de los regímenes internacionales de cooperación en seguridad y en otros campos de las relaciones internacionales. De esta manera se llegó a proponer conclusiones o tendencias, a identificar vacíos en el debate actual existente, y a realizar sugerencias que enganchen al presente trabajo con otros que puedan desarrollarse a futuro.

En el marco de estos recursos metodológicos, la estructura de este trabajo parte de los cuestionamientos iniciales que se derivan de la identificación del problema central. Ingresa en el ámbito de la comprensión de la cooperación a través de redes y sistemas de inteligencia, utilizando casuística prioritariamente latinoamericana. Fortalece y fundamenta el debate académico existente con una discusión de los elementos teóricos básicos necesarios (desde un enfoque inter-paradigmático) para el análisis comparativo del comportamiento de las redes de cooperación internacional en inteligencia frente a los conceptos o concepciones tradicionales de regímenes internacionales de cooperación, principalmente en materia de seguridad (en los que erróneamente se ha incluido y relegado a los estudios sobre cooperación en inteligencia). Con este material y el conocimiento generado se entra en análisis de casos, prioritariamente el de la Triple Frontera de América del Sur, con el que se hace posible fundamentar de manera empírica el estudio comparativo final.

Para desarrollar la estructura de este trabajo, al tratar sobre cooperación internacional en inteligencia se cuestiona si las razones para establecer vínculos entre los nodos o actores que conforman redes para este fin son las mismas, o se asimilan a las motivaciones existentes para establecer procesos de cooperación en regímenes internacionales tradicionales, como los de seguridad. De hecho, este primer razonamiento conlleva una hipótesis básica que sugiere posibles diferencias relevantes, necesarias clarificaciones, e inclusive quizá, el reconocimiento de significativos paralelos entre la compleja cooperación internacional en inteligencia y la que se produce en materia de seguridad, o en cualquier otra área temática de las relaciones internacionales. Profundizando en diversos aspectos, cuestiono también las estructuras y el tipo de relacionamientos en uno u otro caso, o si la anarquía, la incertidumbre, la interdependencia, la transnacionalización de amenazas y oportunidades a nivel internacional, juegan un papel similar en diversos tipos de cooperación. El análisis, por lo tanto, en relación con estas y otras variables, tiene inicialmente un inevitable carácter teórico y técnico, que en ocasiones lleva al planteamiento de la ruptura de algunos paradigmas. Interesa, en todo caso, intentar responder si en teoría y práctica es posible y viable, llevar a cabo un estudio de carácter comparativo en estos términos ¿Es útil para la discusión académica actual en el ámbito de la cooperación internacional en inteligencia? De ser así, ¿aporta a esa discusión el análisis de casos no tradicionales, y particularmente aquellos que, con características propias (teóricas y prácticas), se desarrollan en regiones como América Latina?

Hoy, más que nunca, las amenazas y oportunidades internacionales no tienen fronteras; sus movimientos son más rápidos y ágiles que la posibilidad de adquirir información o inteligencia sobre las mismas. Adicionalmente, se presentan dificultades para la obtención *in situ* de inteligencia humana (Humint), o para el acceso territorial necesario en la obtención de inteligencia de señales, haciendo necesaria una cooperación internacional coordinada en este ámbito. El caso de la Triple Frontera de América del Sur (TFAS o 3F), utilizado como el principal caso de estudio teórico y de terreno en este trabajo tiene, por ejemplo, una influencia que va más allá de los territorios y Estados que son afectados directamente, como Argentina, Brasil, Paraguay, Colombia, Perú, Bolivia,

Chile y México, pues se extiende hasta remotas rutas africanas y europeas de productos lícitos e ilícitos, o hasta los más complejos sistemas de lavado de capitales en el Medio Oriente, China o los Estados Unidos de América. Adicionalmente, rompe con uno de los paradigmas a los que me referiré posteriormente, el de asumir un general unidireccionalismo norte-sur de la cooperación en este campo.

Es posible encontrar casos en los que los actores involucrados de diversas maneras en redes de cooperación internacional en inteligencia (RsCII) hagan concesiones, o eviten maximizar ganancias a expensas de los demás, porque hacerlo afectaría sus propios intereses. En ese contexto, y sin analizar con mayor detalle sus motivaciones o procedimientos, parecería que en ese actuar (similar al de los regímenes internacionales de cooperación tradicionales o RsIC), se encontraría implícito un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, alrededor de los cuales convergen las expectativas de sus actores⁴, en esta específica área temática de inteligencia, como parte de la cooperación y relaciones internacionales entre sus actores, principalmente Estados, cuya participación en las RsCII podría ser simplemente atípica. No obstante, un estudio más detallado permitiría sugerir que, ni en el ámbito teórico, ni en el práctico, los postulados de Krasner, Keohane u otros expertos clásicos y recientes, incluidos destacados académicos latinoamericanos, se aplican siempre, o de manera exacta a la inteligencia, y que en este ámbito, lo que podría considerarse tradicionalmente como una excepción en la cooperación internacional, sería en cierta forma la regla, como la necesidad que puede existir de cooperar (en inteligencia) con actores que en ámbitos como la seguridad son considerados como adversarios; lo cual podría llegar a implicar una extensión o variedad del neorrealismo y otras escuelas, a las cuales me referiré de manera oportuna.

Es así como la estructura establecida en este trabajo, lleva necesariamente a una imprescindible inmersión actualizada, pragmática, y principalmente inter-paradigmática, en la teoría de los regímenes internacionales, así como en un debate mínimo sobre la misma, con el fin de contar con un marco riguroso de análisis, pero a la vez manejable y flexible para los propósitos de este estudio. Desde las definiciones de mayor consenso, hasta diversos debates que contribuyen con elementos poco tradicionales, se intentará establecer una base suficientemente consistente para los estudios de campo y para la revisión comparativa de diversas realidades en la cooperación internacional. En ese sentido, considero esencial explicar el entendimiento de criterios o conceptos tan diversos como el Dilema de la Seguridad, el ciclo de inteligencia, e inclusive, en el capítulo pertinente, el de la aún en desarrollo, teoría de redes aplicada a las relaciones internacionales.

Afirmo como una de las premisas iniciales que no hay un modelo único de RsCII, pero sí casos que ejemplifican elementos comunes y no comunes a las mismas, dentro de su gran

⁴ Elementos del concepto de regímenes de Krasner (1983), herramienta de trabajo detalladamente analizada en este estudio.

diversidad. Esta constatación es una de las que pone además una posible distancia entre el criterio de las RsCII y el de RsIC. Adicionalmente debe considerarse que las comunidades de inteligencia tienen una vida propia y particular, aun cuando sus redes se interconecten entre sí, debido a que cuentan con expectativas convergentes, lo cual aparentemente es más bien una característica de los regímenes internacionales de cooperación.

En el capítulo correspondiente de la estructura propuesta, se cuestiona si quizá a nivel de la Triple Frontera de América del Sur, o de manera más institucionalizada en organizaciones como el Grupo Egmont, o el Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Activos (FATF-GAFI) existen auténticos (tradicionales) regímenes de cooperación internacional, por ejemplo, en inteligencia financiera. Se podría argumentar que sí, aunque existan elementos que no sean compatibles o no se acoplen de manera precisa al análisis teórico existente sobre regímenes de cooperación. ¿Son esos elementos diversos esenciales, para que su análisis signifique en este o en otros casos, aportes a la discusión académica existente en el tema? ¿En dónde entran casos como la llamada cripto-diplomacia? ¿Qué aportes específicos en esta discusión proveen elementos de redes como las constituidas alrededor o dentro del Comando Sur de la Triple Frontera de América del Sur, el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (Sisme), la propia Interpol y otras?

El tema no sólo es vasto, sino también fascinante para científicos sociales interesados en este tipo de relacionamiento y cooperación internacional, cuyo desarrollo es evidente a través del estudio de la historia reciente y, se podría decir también, de la historia latinoamericana.

Desde una necesaria confrontación de la teoría con las percepciones y la realidad, la estructura de este estudio lleva finalmente a un análisis comparativo, que pretende proponer conclusiones que, a su vez, generen nuevos interrogantes e inquietudes académicas.