



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

Capítulo 1

Inteligencia y cooperación: Ruptura de paradigmas y contribuciones desde América Latina

Realizar una reflexión sobre las formas que toma la cooperación en inteligencia más allá de las fronteras estatales, a menudo es mediado y limitado por la existencia de determinadas condiciones, preconcepciones y paradigmas, entre los que se encuentra la dependencia o subordinación de los estudios de inteligencia a los de seguridad.¹ Se hace necesario, por lo tanto, discutir y replantear el análisis de la cooperación en relación con esta área temática específica, que como argumentaré adelante, puede inclusive considerarse como una disciplina científica.

Nis Leerskov Mathiesen (2004:6-8), Mark Phythian (2009:60), entre otros expertos, se han referido a la limitada o reducida aplicación de las relaciones internacionales en los estudios sobre inteligencia.² Este hecho tiene especial relevancia en este estudio, en cuanto a la aplicación de la concepción de regímenes internacionales, propia de la teoría de relaciones internacionales, en la cooperación en inteligencia. No obstante, es posible acortar en la teoría y en la práctica esa distancia. Esa es, precisamente, la tarea pendiente que propongo llevar a cabo. En palabras del propio Phythian (2009:57), la inteligencia en realidad ocupa un lugar central en el pensamiento realista estructural, aunque a veces sea más implícito que explícito. Puedo añadir que también debería hacerlo en el pensamiento neoliberal y cognitivista/constructivista, frente a los límites del realismo, pero que se requieren mayores trabajos como el presente, para desarrollar académicamente ese relacionamiento y su utilidad analítica.

En ese escenario, este capítulo no pretende reemplazar, sino ampliar, y en cierta forma replantear elementos de la investigación tradicional existente, que no se ha agotado, pero que en este ámbito tiene límites evidentes: aquella investigación que aún considera a la cooperación en inteligencia como "uno de los últimos indiscutibles dominios del realismo" o neorealismo (Svendsen 2009:716); aquella que trabaja alrededor de experiencias sobre-examinadas, unidireccionadas, e inclusive adulteradas por el efecto de estereotipos; o que, en ocasiones, solamente está orientada a las políticas públicas. Creo que en ese contexto América Latina tiene mucho que ofrecer a manera de una contribución adicional (reciente y/o diversa) a una discusión que no por ello deja de ser global. Se utilizó el recurso de abordar los obstáculos y realidades que han limitado los aportes regionales en el tema, con el objeto de coadyuvar a desbloquearlos y que nuevas contribuciones puedan ser parte de teorías y definiciones actualizadas de trabajo.

¹ Una parte editada de este capítulo fue publicada en: Cabrera Hidalgo (2016).

² Para Phythian (2009:55) parece lógico que la inteligencia sea empatada con las teorías que procuran explicar el mundo; que emplean una metodología positivista, similar a la utilizada en el análisis de inteligencia, y que ofrecen la posibilidad de predecir el comportamiento del Estado.

Este capítulo hace suyo un discutido criterio que admite diferencias entre la cooperación en inteligencia en el *sur global* y en el *norte global*,³ con el fin de analizar posibles puntos de encuentro y desencuentro entre los procesos que se dan en uno y otro escenario. No se desconoce, no obstante, la existencia de sólidas argumentaciones, que no consideran relevante el criterio geográfico o del desarrollo económico para clasificar a la cooperación en inteligencia (Sancho entrevista personal 18 de agosto 2015).⁴

En suma, no se propone el desarrollo de una nueva teoría sobre cooperación internacional, sino aportar a la construcción de la misma en el ámbito específico de la inteligencia, con un evidente énfasis en incorporar contribuciones de la región latinoamericana (en la que tengo particular experiencia), así como criterios y elementos no tradicionales, como parte de la discusión global. Por tanto, se destaca la necesidad de ahondar en una reflexión conceptual de la inteligencia en este capítulo, antes de sentar en el siguiente las bases teóricas fundamentales de los regímenes internacionales, dentro de un enfoque interparadigmático.

1.1. Aportes regionales para una discusión global

El 16 de junio de 2011, al presentar en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) sede Ecuador la publicación *Inteligencia Estratégica y Prospectiva* (Rivera ed., 2011),⁵ sugerí que las particulares características de América Latina (históricas, políticas

³ El Observatorio de Multinacionales en América Latina (omal.info) presenta una descripción útil en este contexto: Sur Global es una expresión que aparece cada vez más frecuentemente. En muchas ocasiones no es más que un sinónimo actualizado (actualizado) de Tercer Mundo, Periferia o mundo subdesarrollado, y se referiría entonces solamente a un conjunto más o menos heterogéneo, desde el punto de vista cultural y político, de países que, no obstante, comparten una posición estructural de periferia o semiperiferia en el sistema-mundo moderno.

Frente al Sur Global habría un Norte Global, por lo que ambas definiciones añadirían a la ya tradicional diferenciación Norte-Sur o países “desarrollados” versus países “subdesarrollados” o “en desarrollo”, aludiendo a una posición geográfica que se presta a la confusión, pues hay países empobrecidos en el hemisferio Norte y viceversa, el hecho incontestable es que las dos regiones se forjan en medio de importantes procesos de globalización (Cairo Carou y Bringel 2010).

Shiraz (2014) es quizá una de las primeras académicas que confronta los dos términos (norte global y sur global) en una discusión sobre inteligencia, en el marco de un estudio realizado en la Universidad de Warwick. Por su utilidad didáctica, aunque esta terminología carezca de precisión, se la continuará utilizando en estas páginas.

⁴ En este tema agradezco las valiosas reflexiones y contribuciones a este trabajo de la profesora Carolina Sancho.

⁵ Es pertinente mencionar que la publicación tuvo como precedente el *Seminario Internacional de Estudios Estratégicos e Inteligencia Prospectiva*, llevado a cabo en ese mismo foro académico por Flacso, Secretaría Nacional de Inteligencia (Senain) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), los días 29 y 30 de septiembre de 2010; es decir, durante los eventos denominados “30-S”, en los que corrió peligro la vida del entonces presidente ecuatoriano Rafael Correa y que, aparentemente, no habrían sido previstos por la inteligencia nacional, cuyos directivos al momento se encontraban precisamente discutiendo estos temas académicos. Poco tiempo después, se removió a la cúpula de la inteligencia nacional y las transformaciones nos colocaron en la responsabilidad de llevar la teoría a la práctica, como el primer civil y académico en el cargo de subsecretario general de inteligencia del país.

y sociales) daban a la región un especial potencial para realizar contribuciones propias a la comprensión y desarrollo de la inteligencia y la cooperación internacional en este ámbito. Es decir, contribuciones para la necesaria ruptura de paradigmas persistentes que son, en parte, los que han limitado el desarrollo académico y práctico de lo que se intenta entender como una “disciplina científica,” independientemente de que se acepten y adopten términos como los de “área específica de conocimiento” (Rivera 2011:7) o, más frecuentemente, el de “área temática”, tomado de la definición de Krasner (1983a), a la que asumiré adelante como principal definición de trabajo. Los paradigmas referidos, a los que se asigna un espacio privilegiado en este capítulo, han definido por décadas concepciones, que aún se encuentran encapsuladas en el período post Guerra Fría y que requieren enfoques diversos, para los cuales tiene especial utilidad el análisis teórico que emprenderé desde el racionalismo y el cognitivismo, principalmente en relación con la cooperación internacional, a través de lo que se denomina regímenes internacionales. Por otra parte, el fin de la Guerra Fría habría dado también a América Latina una cierta capacidad de reinventarse a sí misma y, con ello, de fortalecer su potencial para contribuir en este ámbito, por el aprendizaje específico que habría implicado para la región esa etapa histórica.

El potencial de la región para aportar al desarrollo de una concepción actualizada de la inteligencia y de la cooperación internacional en inteligencia debe confrontar, no obstante, a los propios obstáculos y realidades que debe o puede contribuir a cambiar o eliminar. Identifiqué al menos seis, a los que me referiré a lo largo de este capítulo: a) El efecto de los paradigmas que se pretende desplazar y reemplazar; b) Las concepciones y definiciones dispersas o limitadas; c) La escasa producción académica y la dependencia de los estudios extra regionales, que además están inmersos en su mayoría en los de seguridad; d) La imagen externa de Latinoamérica y el sur global en temas de inteligencia; e) El estudio de la inteligencia orientado a las políticas públicas; y, f) El escaso reconocimiento y desarrollo de la inteligencia como una disciplina científica.

En ese sentido, un llamado a “re-examinar la cooperación en inteligencia en el [denominado] sur global” (Shiraz 2014:1) y en Latinoamérica como parte de éste, es válido, siempre que los esfuerzos por hacerlo no terminen en los mismos espacios comunes que se busca superar. Acuerdos bilaterales y multilaterales, formales o informales de cooperación en inteligencia han existido en ese sur global y en la región, aún antes de que surjan las primeras repúblicas latinoamericanas en el Siglo XIX, cuando los ejércitos de Bolívar y San Martín coordinaban sus acciones libertarias de independencia de España. Lo que ha variado es el contenido, la forma y esencia de los mismos, así como los actores y el desarrollo de identidades alrededor de las cuales se generaron y modificaron diversos tipos de cooperación. No se puede considerar, sin embargo, que esa cooperación sea o haya sido, como regla general, una permanente reacción a lo que pase o deje de pasar en el norte, aún en el contexto de intervenciones de ese norte en la propia región, incluido el caso de la política anti-droga de los Estados Unidos, que habría sido oficialmente condenada como un fracaso en la Cumbre de Cartagena de 2012 (Shiraz 2014:1). No ha llamado la atención de la academia, y debería

hacerlo, la manera en que han contribuido o pueden contribuir doctrinaria y teóricamente, una serie de procesos y experiencias (positivas y negativas); la historia; los cambios en las estructuras sociales, políticas y económicas; e, inclusive, la idiosincrasia latinoamericana, al desarrollo de la discusión sobre una disciplina de inteligencia desde la región, así como a la mejor comprensión de las redes y regímenes que en este ámbito pueden generarse, sin que necesariamente sigan modelos preestablecidos en otras latitudes. Todo esto, dentro de la tendencia global en la que el poder, como se lo conoce actualmente (y con ello las relaciones de poder y de cooperación), está desplazándose de Estados a actores no estatales y de instituciones a redes (o regímenes) (Naím 2013).

Los derechos humanos han sido un ámbito en el que América Latina, pese a los capítulos cuestionables y cuestionados de su historia reciente, ha podido realizar aportes académicos, intelectuales y jurídicos, para el desarrollo de doctrinas y teorías de protección modernas y visionarias; muchos de ellos, precisamente como resultado o reacción a sus experiencias pasadas. El derecho de asilo;⁶ los derechos de las personas migrantes;⁷ la Doctrina Roldós o Carta Andina de Conducta de Riobamba (United Nations 1983:264-266), entre otros, son ejemplos de contribuciones del sur. Un pasado, también cuestionable, de los sistemas y servicios de inteligencia de la región, precisamente por sus obscuras credenciales en materia de derechos humanos, se presta de igual manera para generar aportes doctrinarios y teóricos a partir de la experiencia, falencias y aciertos.

1.1.1. El efecto de los paradigmas⁸

Al igual que en el estudio de las relaciones internacionales, en los años 50 y 60, de aparente estabilidad en occidente, bajo dominantes instituciones políticas, económicas y comerciales que reflejaban valores de postguerra, la exigua producción académica e investigación en materia de inteligencia estaba limitada al ámbito de los conflictos militares y estratégicos. En otras palabras, a lo que Krasner (1983a), al tratar sobre regímenes internacionales denomina “high politics” y cuya preponderancia decaería a partir de los años 70,⁹ cuando significativos cambios y tensiones internacionales de

⁶ Para un análisis general sobre la institución latinoamericana del asilo ver Gros Espiell (1995: 73-88).

⁷ Recogidos en documentos y proyectos como el Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones del Ecuador 2007-2010, antecedente de un Plan Andino y un Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones. Ver también: Presentación del subsecretario general de la Secretaría Nacional del Migrante del Ecuador, Arturo Cabrera, invitado especial del Comité de Asuntos Políticos y Jurídicos de la OEA al Grupo de Trabajo para la preparación de la Convención Interamericana contra el Racismo y todas las formas de Discriminación e Intolerancia, 11 de febrero de 2009. OEA/CAJP (2009).

⁸ La siguiente sección ha sido base de mi publicación “Paradigmas en el Estudio de Inteligencia” en *Inteligencia Estratégica Contemporánea. Perspectivas desde la Región Suramericana*, Sangolquí, Ecuador, 2016, pp. 149-163.

⁹ Para entender apropiadamente a Krasner (1983c) y su trabajo sobre regímenes internacionales, debe tenerse en cuenta que su estudio utiliza como referente central la década de los años 70.

carácter político y económico “low politics”, tendrían un mayor efecto e influencia en procesos de toma de decisiones gubernamentales. Paralelamente, se desarrollaba una creciente crítica académica al realismo tradicional, centrado en los Estados, en el conflicto y en una naturaleza suma-cero de las relaciones internacionales, que lo hacían inadecuado o, al menos, limitado para poder explicar una cada vez mayor interdependencia entre Estados, y la relevancia de actores transnacionales y transgubernamentales en el escenario internacional. En definitiva, para explicar el desarrollo innegable de nuevas formas de gobernanza (y cooperación) internacional (Krasner 1983c:vii-viii).

El paradigma que en ese contexto consideraba a la inteligencia (y lo sigue haciendo) como componente del ámbito y de los estudios de seguridad es, en parte, el sustento para aquel que asume al Estado como actor o sujeto activo fundamental o imprescindible en materia de inteligencia (temas que se abordará teóricamente en el segundo capítulo). Junto a estos dos, identifico y priorizo además un tercer paradigma, por el cual se asume que es en el mal denominado occidente o norte; es decir, principalmente en Estados Unidos de América, Canadá y Europa occidental, donde se ha producido o generado inteligencia como una forma de disciplina académica (o conocimiento) y, que el resto de la comunidad internacional, con sus múltiples escenarios y realidades, debe entender y aplicar la inteligencia dentro de ese contexto. En otras palabras, entender a la inteligencia, dentro de lo que a nivel académico se ha desarrollado principalmente en la denominada *angloesfera*,¹⁰ o todo el norte global, entendido este último como opuesto a un sur global. Cabe mencionar que, al referirme previamente a América Latina, lo hago en los términos de Carmagnani (2004), como el “otro occidente.” Siguiendo esos encasillamientos, aunque la principal característica de los mismos sea la falta de precisión, puede decirse entonces que, en el presente trabajo se mira hacia las contribuciones que puedan hacerse a la ruptura de paradigmas en materia de cooperación en inteligencia desde el “otro occidente,” como parte del sur global.

Esa ruptura de paradigmas que afectan la cooperación en inteligencia, y que no necesariamente se remite a los tres que priorizo en estas páginas, constituye un requisito para una teorización científica más integral de la inteligencia y, por lo tanto, para una visión y aplicación más amplia de la misma, más allá de la seguridad. Lo es también, para poder analizar a la inteligencia como una disciplina independiente; que abarca una actividad extensa en cuanto a temas y actores; que puede ser entendida y estudiada fuera de los límites de una *angloesfera*; y que, en esas condiciones, permitiría contar con mayores elementos de análisis para poder desarrollar una mayor cooperación en este campo, a través de una forma de regímenes internacionales autónomos.

¹⁰ Los diccionarios Oxford y Webster definen a la *angloesfera* como el grupo de países en que el inglés es el idioma nativo principal. Se entendería que implica aquellos que comparten también valores comunes, sistemas legales y sobre todo intereses geopolíticos. En el contexto utilizado en estas páginas, implica además un área de influencia en materia de seguridad e inteligencia ubicada principalmente en el mundo desarrollado.

Se habla de paradigmas en el sentido tradicional concebido por Thomas Kuhn (1962), en el que éstos, sólo desaparecen cuando son reemplazados por otros. Sin duda, las crisis o coyunturas críticas,¹¹ así como los procesos de democratización, entre otros, han sido y son factores que facilitan necesarias rupturas y deben, por lo tanto, ser observados con un determinado rigor académico. En ese sentido, América Latina también tiene la capacidad de generar aportes y espacios de análisis a través de sus coyunturas críticas, en particular aquellas ocurridas en momentos históricos fundamentales para la inteligencia, como fue el período post Guerra Fría.

Desde los años 90 se pueden encontrar análisis provenientes del propio norte u occidente que sostienen que tras el fin de la Guerra Fría “en ninguna parte a lo largo del mundo en desarrollo parece más evidente un nuevo orden que en América Latina” (Golden 1992). Esta visión de un nuevo orden incluye, sin duda, a la seguridad y a la inteligencia, e implica que la región tendría características, enfoques y entendimientos propios, como pueden serlo sus potenciales contribuciones a una comprensión actualizada (ruptura de paradigmas) de áreas temáticas específicas, como aquellas de las que se ocupa este estudio. Si bien el fin de la Guerra Fría fue un factor determinante, debe notarse también que las estructuras estatales, políticas y económicas de América Latina comenzaron a desmoronarse en el Siglo XX, mucho antes de la caída del Muro de Berlín. Según la visión de Golden (1992), que comparto, lo hicieron fundamentalmente “por sus propias razones,” más que por la evidente pérdida de interés en la región por parte de las superpotencias, o por el fin de su conflicto ideológico. Deben tenerse en cuenta, no obstante, dos elementos relevantes relacionados con el fin de la Guerra Fría: en primer lugar, que la pérdida de interés en la región se extendió, al menos en principio, a todas las relaciones de cooperación, redes y regímenes existentes en diversas áreas temáticas, incluidas la seguridad y la inteligencia, aunque esta última podría en ocasiones constituir una excepción. Como ha podido constatarse, algunas vinculaciones de cooperación en inteligencia no disminuyeron en intensidad, pero sí en direccionamiento (Colombia).¹² En segundo lugar, que América Latina se liberó de lo que, para el Premio Nobel mexicano Octavio Paz, constituyó una “máscara” (Golden 1992).” La Guerra Fría, para él, fue una máscara que no permitió a Latinoamérica ver la realidad del mundo. Esta interpretación sería curiosamente compartida y completada por adversarios políticos de Paz, como el también reconocido escritor Carlos Fuentes quien, al referirse a la Guerra Fría, habló también de una máscara que no permitió ver los problemas locales y globales en su propia perspectiva, ya que todo se veía a través de aquella, solamente como pro-comunista o anti-comunista (Golden 1992). Un válido símil utilizaré también al tratar sobre la visión externa de América Latina; una imagen desfigurada por haber estado cubierta con esa máscara que, como se argumentará adelante, tiene su origen en un enfoque realista de la angloesfera, orientado principalmente a las políticas públicas.

¹¹ Para una discusión más amplia sobre el tema, y específicamente sobre la comprensión de lo que se entiende por coyunturas críticas, se sugiere la lectura de Piedra (2012).

¹² En el capítulo 3 detallo la manera en la que la cooperación externa con Colombia se redirecciona, con la misma o mayor intensidad, de la lucha contra grupos subversivos de izquierda, a la lucha contra el narcotráfico y crimen internacional organizado.

La necesidad general de nuevos paradigmas en inteligencia, aunque el enfoque sea diverso al de este estudio, se evidencia en el material de discusión propuesto por William J. Lahneman (2010: 201-225), con el que puede enriquecerse el análisis de este capítulo.

1.1.1.1. Primer paradigma: el paraguas de la seguridad

Se puede afirmar que una de las razones por las que la teoría de las relaciones internacionales se ha visto limitada en su aplicación en los estudios sobre inteligencia y sobre cooperación en inteligencia, es la persistencia del paradigma por el cual dichos estudios han sido permanentemente incluidos en los de seguridad. Esfuerzos académicos latinoamericanos, realizados por entidades como Flacso, han intentado “desmitificar la idea de que la inteligencia estratégica sirve exclusivamente para fines policiales y militares” y que se considere su aplicabilidad en todos los ámbitos y actividades de una sociedad moderna (Castillo 2011:77). América Latina no es una excepción a la tendencia tradicional, pero tiene sus propias experiencias y lecciones aprendidas. En palabras de Rivera y Barreiro (2011:26) en la región la inteligencia ha estado permanentemente “encapsulada” en la Doctrina de Seguridad Nacional que prevaleció durante la Guerra Fría.¹³ No solamente se asocia a la inteligencia y sus actividades con la seguridad, sino que inclusive, dentro de ésta, se la ha entendido (y aún se lo hace) como una “actividad complementaria” (Castillo 2009: 91-109, en: Castillo 2011:81). Para Barreiro, todavía se considera a la inteligencia como una herramienta funcional de la seguridad, lo que en el caso de Latinoamérica se debería, en parte, a que ésta ha sido un campo monopolizado por los cuerpos militares y policiales (Barreiro, entrevista personal, 28 de agosto de 2015).

Aun en los casos esporádicos, en los que la literatura académica individualiza a la inteligencia, consciente o inconscientemente, comparándola (y/o diferenciándola) con lo que sucede en materia de seguridad, se lo hace utilizando como referencia a los estudios de seguridad. Shiraz (2014), por ejemplo, sostiene que al igual que lo que sucede en seguridad internacional, el estudio de inteligencia ha sido notablemente anglocéntrico, en términos del alcance de la investigación. Se refiere a estudios de seguridad e inteligencia de manera separada, pero lo hace en el contexto del trabajo de Bilgin sobre estudios de seguridad y el “centrismo occidental en estudios de seguridad” (Bilgin 2010:615-622, Shiraz 2014:1). Inclusive cuando el tema de la independencia o dependencia de la inteligencia frente al ámbito de la seguridad aparece en el razonamiento de los analistas, parecería evitarse el tratarlo de manera directa, o tomar una posición definida en el tema. Así, Lefebvre (2003:527) menciona por separado agencias de seguridad e inteligencia; su cooperación, e inclusive la competencia entre ellas (en occidente), pero no ingresa en la

¹³ “La Doctrina de Seguridad Nacional es una macro teoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la ocupación de las instituciones estatales por parte de los militares. Por ello sirvió para legitimar el nuevo militarismo surgido en los años sesenta en América Latina. La Doctrina de Seguridad Nacional ha sido el mayor esfuerzo latinoamericano para militarizar el concepto de seguridad.” Leal (2002:1).

discusión sobre sus posibles diferencias o necesarias distinciones y, al final, el lenguaje continúa siendo ambiguo.

Las explicaciones sobre la vinculación y la desvinculación de la inteligencia y las relaciones internacionales que surgen en los años 50 (Fry y Hochstein 1994:14-26, Piedra 2012:13-14) se deben fundamentalmente a la incorporación de los estudios de seguridad (y a la inteligencia dentro de éstos) en los de relaciones internacionales, bajo el criterio de que “la inteligencia es parte esencial de la seguridad.”

Rivera y Barreiro (2011:36-37) se refieren a un “vertiginoso desarrollo de las nuevas comunidades de Inteligencia en campos privados, financieros, empresariales y tecnológicos”, como un fenómeno que compite crecientemente con instancias estatales y que obedece a otros usuarios e intereses. En oposición al paradigma realista (centrado en la seguridad y el Estado) y bajo el paradigma de la teoría de la interdependencia compleja de Keohane y Nye (1997), consideran que hacer inteligencia bajo este último requiere diversas “lógicas estructurales, reglamentarias y de relacionamiento” (Rivera y Barreiro 2011:37). Entre esas diversas lógicas de relacionamiento se deberían considerar las redes y regímenes de cooperación que se generan en esta área temática. Esta es, sin duda, una discusión impulsada regionalmente en la actualidad, y parte de la discusión de este estudio.

Llevando la teoría a la práctica, un proyecto ampliamente socializado a nivel interinstitucional en el año 2011 planteó la creación en el Ecuador de un Subsistema de Información del Sector Público, paralelo a los denominados subsistemas militar y policial, y a las demás entidades que conformaban el denominado Sistema Nacional de Inteligencia,¹⁴ coordinado desde junio de 2009 por una secretaría de Estado con carácter civil y con alcance nacional (Senain).¹⁵ La iniciativa, concebida por la Subsecretaría General de Inteligencia, entonces bajo mi responsabilidad, podría considerarse como una contribución práctica para una comprensión más actualizada de los procesos de inteligencia estatales e, inclusive, como un posible modelo a ser replicado dentro y fuera de la región; pero, sobre todo, en su momento, constituyó un mecanismo de utilidad para materializar una discusión que difícilmente se aborda, sobre la necesidad de redefinir los vínculos actuales entre inteligencia y seguridad y de crear mayores vínculos entre la inteligencia y toda actividad pública (se aplica también a la privada), en la que existan procesos de toma de decisiones, tengan o no un carácter reservado. Por haber concebido y liderado este proceso, me detengo en algunos elementos de su diseño que pueden tener utilidad analítica. En pocas palabras, el subsistema, aunque se lo haya denominado de

¹⁴ La Unidad de Inteligencia Financiera; el Servicio de Rentas Internas; el Servicio de Aduana Nacional; el Servicio de Protección Presidencial; y, la unidad de Gestión de Seguridad Interna de la Presidencia de la República.

¹⁵ Mediante Decreto Presidencial N° 1768 del 8 de junio del 2009, se crea la Secretaría Nacional de Inteligencia (Senain), institución encargada de planificar, coordinar, supervisar, controlar y ejecutar las acciones de inteligencia a nivel estratégico y operacional en los niveles de coordinación política y técnico operativo.

información, fue propuesto sobre el principio básico de que toda entidad o institución pública debe realizar (o de hecho realiza) procesamiento de información o inteligencia en un nivel sectorial, que puede tener un alcance o trascendencia nacional. Sin duda, esto sucede con mucha más frecuencia de lo que se percibe, sin que se lo llame necesariamente inteligencia, cuando dentro de una planificación aprobada o generada por la autoridad sectorial decisora, se recolecta y analiza información, cuyo resultado es remitido nuevamente a dicha autoridad, requiera o no tener un carácter reservado. Esa es, por ejemplo, una de las funciones naturales de los servicios exteriores o la diplomacia, a partir de las fuentes abiertas con las que cuentan en los países de destino. Entidades especializadas en temas financieros y comerciales hacen lo propio con diversos matices. El objetivo, por lo tanto, fue generar un sistema aplicable, con la flexibilidad necesaria, a distintas áreas de la gestión pública, de una forma coordinada y técnica, de acuerdo con lineamientos estratégicos y metas que respondan a una planificación nacional, utilizando parámetros e indicadores cuantitativos y cualitativos específicos y especializados del sector, que puedan ser procesados como inteligencia, para consumo de las respectivas instancias de toma de decisiones.¹⁶

Un subsistema como el propuesto, en consecuencia, estaría capacitado para realizar en cada área, y con la especialización o conocimientos específicos necesarios, inteligencia comercial, financiera, ambiental, social, de comunicaciones, de transporte, de salud, de energía y toda aquella que pueda estar relacionada con el manejo del Estado, sin que deba estar necesariamente vinculada con la seguridad del mismo. Varios de mis mentores dirían que esto no es inteligencia. Una discusión en ese sentido requeriría diferenciar los niveles de inteligencia. Desde mi planteamiento, que no busca generar polémica, sino aportar con elementos para la discusión general planteada, acepto que no sería inteligencia en un sentido tradicional, pero sí en el marco de un esquema que busca romper paradigmas.

El subsistema fue planteado de manera institucionalizada y funcional, con la coordinación y apoyo de la entonces Secretaría Nacional de Inteligencia, la que además debía proporcionar canales seguros de comunicación, cuando se trate de un nivel sensible de toma de decisiones, así como la normativa legal que garantice la legitimidad de los procesos de interconexión entre las entidades públicas y una entrega o intercambio de información que incluya, cuando así se requiera, medidas de protección de la información (algunas de las cuales entran en el ámbito de la contrainteligencia). Todo esto, debidamente articulado con en el Plan Nacional de Inteligencia, el Estatuto Orgánico por Procesos de la Secretaría Nacional de Inteligencia y el Proyecto de Ley Orgánica de Inteligencia, cuya redacción también lideré y socialicé con las instancias y en los niveles competentes en el mismo año 2011.¹⁷

¹⁶ Elementos de la ponencia presentada por Arturo Cabrera Hidalgo en el “Encuentro Nacional de Seguridad Pública y del Estado: Enfoque Integral,” 5 de abril del 2011, Fundación Friedrich Ebert FES-ILDIS: Programa de Cooperación en Seguridad Regional.

¹⁷ Este texto nunca llegó a discutirse en la Asamblea Nacional (Legislatura). En el Ecuador, hasta la actualidad no existe una Ley de Inteligencia. Las más recientes discusiones sobre el tema (2020)

A nivel externo, la creación de un Subsistema de Información Pública implicaba la inclusión de representaciones diplomáticas y consulares en el exterior. Incorporarlas a una red segura (cifrada cuando fuere necesario y debidamente administrada), que permita transmitir información de manera oportuna o en tiempo real, y llegar con alertas pertinentes a los tomadores de decisiones; en otras palabras, la transmisión de la información local (con el mayor procesamiento posible) que tenga un carácter relevante y que requiera una acción o decisión. Este es uno de los casos a partir de los que se desprende además, la necesidad de implementar a todo nivel público, un criterio unificado de “clasificación” de la información que requiera ese nivel de seguridad, como parte de una cultura (bien comprendida) de inteligencia.

En el ámbito privado, un concepto de utilidad relacionado con la aplicación de la inteligencia fuera del marco de la seguridad, es el de la inteligencia competitiva. Entre las múltiples propuestas que han intentado definirla, Gibbons y Prescott (1996), acercándose a las concepciones generales de inteligencia que se fundamentan en el ciclo de inteligencia, la consideraron como un “proceso de obtención, análisis, interpretación y difusión de información de valor estratégico sobre la industria y los competidores, que se transmite a los responsables de la toma de decisión en el momento oportuno”. Citando a Cardoso y Coimbra (2008:48), Castillo (2011:102) sugiere como un ejemplo del desarrollo de la inteligencia competitiva en Latinoamérica, a Brasil, “tanto en la modelación de sistemas de inteligencia competitiva, como en la adquisición o desarrollo de las herramientas tecnológicas que les dan soporte”. En el año 2000, se creó además la Asociación Brasileña de Analistas de Inteligencia Competitiva (ABRAIC), cuyos métodos tienen origen en los utilizados por las agencias de inteligencia estatales, adaptándolas a las realidades empresariales y privadas (Castillo 2011:102). Este tipo de iniciativas han evolucionado significativamente hasta la actualidad.

Un tema de análisis pendiente dentro de esta discusión es el de la inteligencia de redes sociales, no necesariamente vinculada a la seguridad, cuyo desarrollo se incrementa de manera exponencial, sin que se priorice de manera adecuada o suficiente la necesidad de descifrar su naturaleza y alcance.

En suma, la inteligencia requiere de un conocimiento interdisciplinario y tiene, a su vez, una evidente aplicación interdisciplinaria. Su encapsulamiento en el ámbito de la seguridad, y su análisis bajo el paraguas de la misma, limita su desarrollo teórico, académico y práctico, así como el de la cooperación en este campo.

1.1.1.2. Segundo paradigma: el Estado como actor

han tenido lugar alrededor de una propuesta de ley inserta en un proyecto amplio sobre seguridad del Estado. En el Ecuador, sin duda, la inteligencia volvió con más fuerza a mirarse bajo el paraguas de la seguridad.

Una de las consecuencias del paradigma de la seguridad es la de servir como sustento para otros paradigmas. En este caso, aquel por el cual se concibe a la inteligencia como una actividad exclusiva de los Estados (consecuencia también de los límites del realismo para un análisis actualizado). El estadocentrismo en inteligencia se relaciona precisamente con la vinculación directa de la inteligencia con la seguridad (nacional), así como con la generalización de las actividades de inteligencia, reduciéndolas a la utilización de procedimientos que sí son privativos del Estado, como los que deben seguirse para la recolección de datos o información a partir de fuentes cerradas, los cuales exigen un marco de legalidad y legitimidad que sólo puede otorgar el Estado. Desde una visión latinoamericana, publicaciones académicas confrontan el carácter exclusivo del Estado, considerando que esa visión “se encuentra cuestionada desde el análisis del usuario o destinatario de la inteligencia” (Rivera y Barreiro 2011:28) y explican cómo las necesidades de manejo de información privilegiada para intervenir, por ejemplo, en mercados regionales y mundiales “cuestionan los enfoques tradicionales asociados a versiones estadocéntricas de la estrategia económica” (Rivera y Barreiro 2011:28). Por otra parte, ejemplos como las denuncias del Gobierno de Brasil por un supuesto espionaje de la Agencia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América (National Security Agency NSA por sus siglas en inglés) a Petrobras (Watts 2013), una empresa que lidera a nivel mundial la tecnología de exploración de petróleo bajo aguas profundas, identificarían actividades de inteligencia fuera del ámbito de la seguridad (espionaje industrial); pero además, evidenciarían que la obtención de información privilegiada y, en general, las actividades de inteligencia en éste y otros tantos posibles escenarios (independientemente de la legalidad de las mismas), no necesariamente tendrían como únicos usuarios o destinatarios a los Estados.

Shiraz (2014) se refiere y da atención a redes de inteligencia que no son estatales; que podrían incluir Estados o actores estatales (individuos o instituciones) pero que no constituyen redes estatales tradicionalmente concebidas, independientemente de cómo se las llame, o de si académicamente se las considere o no como regímenes (en el marco de la teoría que se desarrollará en el siguiente capítulo). Ese sería el caso de las redes generadas por el crimen organizado, dentro de lo que se ha denominado guerras sucias o “dirty wars” en América Latina (Shiraz 2014:8 y ss.), que utilizan además sofisticados sistemas de inteligencia y contrainteligencia.

En la definición de *liaison* de Westerfield (1996:533), a la que retornaré en páginas siguientes, se habla de “colaboración, a través de líneas de frontera tradicionales, entre servicios gubernamentales y no gubernamentales de inteligencia.” Tiene indudable importancia que se incluya a servicios no gubernamentales. De hecho, hay innegables avances y consensos relacionados con los criterios racionalistas que se revisarán con mayor profundidad posteriormente, a los que pueden incluirse preceptos cognitivistas, por los que los actores principales de los regímenes internacionales (incluidos los de seguridad e inteligencia) son principalmente, pero no solamente, los Estados. En ese contexto, debo destacar también ciertos análisis como los realizados por Julia Pulido (2005:269), en los que se refiere a la “comunidad internacional” como un actor que debe

asumir nuevos requerimientos en materia de inteligencia, los cuales obligarían a los servicios de información e inteligencia a colaborar y cooperar, tema que implica una valiosa discusión teórica, digna de continuar siendo desarrollada.

Hay un evidente interés académico en el estudio de redes de cooperación en inteligencia generadas por actores no estatales, como las existentes en México y Colombia.¹⁸ Si bien éstas existen también en otras regiones del planeta, en Latinoamérica tienen particularidades que pueden aportar elementos propios para el debate general de este tema, como son sus formas de vincular simultáneamente a diversos tipos de actores e intereses, como intentaré visibilizar en los casos referenciales del capítulo tercero.

Una situación frecuente, que no encaja de manera precisa en las concepciones tradicionales sobre redes o regímenes internacionales, es la de agencias de inteligencia que, siendo parte del sector público, funcionan, se interrelacionan y cooperan a nivel internacional por sí mismas (tienen vida propia). No lo hacen en contra de sus gobiernos, pero en muchas ocasiones, por la naturaleza de sus actividades, sin el conocimiento de ellos; y, en otras, inclusive en dirección diversa (no opuesta) a las políticas públicas generales de los mismos. Esto ha sido evidente, por ejemplo, desde el mismo Concierto de Europa de 1815,¹⁹ hasta casos recientes en los que pese a no haber cooperación, o siquiera relaciones a nivel político en materia de seguridad, la cooperación en inteligencia se ha desarrollado; se ha mantenido o, inclusive, ha debido fortalecerse, como en el caso del período posterior al bombardeo de Colombia en el territorio ecuatoriano de Angostura²⁰. Para enfatizar esta diferencia entre redes o regímenes de cooperación en seguridad y en inteligencia, y el papel específico que juega el Estado en cada caso, puede asegurarse que en diversas circunstancias, mientras menos cooperación existe en seguridad, mayor cooperación debe haber entre agencias de inteligencia. Como un ejemplo del estatus y nivel de independencia de la cooperación en inteligencia dentro de la angloesfera, debido al carácter secreto de la más importante red de cooperación internacional de inteligencia de señales en la que participa Australia, la Red Echelon, a la que me referiré adelante, el propio Primer Ministro de ese país no habría tenido conocimiento de la misma hasta el año 1973 (Chittley y Newman 2013). El Medio Oriente, en donde he escrito una parte importante de este estudio, es una fuente de

¹⁸ Los carteles mexicanos han logrado establecer redes de todo tipo a nivel mundial. Un ejemplo específico será mencionado en el capítulo 3, al identificar a los actores de las redes de lavado de dinero en la Triple Frontera de América del Sur. El caso de las FARC en Colombia, como actor no estatal es, sin embargo, el que mayor atención ha tenido por parte de la academia latinoamericana, incluyendo sus sistemas y redes de cooperación en inteligencia, no solamente dentro de ese país o la región (como también se apreciará en el estudio de campo de la Triple Frontera), sino a nivel internacional. Ver Gentry y Spencer (2010:453-478) y Shiraz (2014:3).

¹⁹ Por su trascendencia e importancia como elemento de análisis, el Concierto de Europa será desarrollado en mayor detalle en el segundo capítulo.

²⁰ Ese caso mostrará más adelante el aspecto relativo del Estado como actor principal en los regímenes internacionales. Título 2.2.1.4. Aportes de la discusión teórica aplicables a la cooperación en seguridad, como un referente para la inteligencia

variados ejemplos que serán citados oportunamente, y que pueden constituir evidencia para esta hipótesis y para posibles nuevas investigaciones específicas en este tema.

Utilizando textos y palabras de analistas latinoamericanos, el escenario mundial tiene una dinámica “que excede las actividades dependientes de las estructuras estatales (...) sobrepasan o confrontan este nivel” (Castillo 2011:95). En ese contexto, se mencionan entidades o empresas transnacionales o multinacionales que en ocasiones inclusive representan los mismos intereses de los Estados (sin depender de éstos) y que tendrían necesidades de información e inteligencia, así como a organizaciones no gubernamentales y a la academia (Castillo 2011:95).

Adicionalmente, como afirma Raúl Balbi (entrevista personal, 6 de agosto de 2015), un alto nivel de intercambio de información, toda de acceso libre, así como de capacitación, entrenamiento y diversas otras actividades son realizadas por “privados,” y cita como ejemplo al Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad,²¹ con alrededor de 40.000 miembros que se interconectan y cooperan entre sí, aunque lo hagan bajo el señalado paraguas de la seguridad. En casos como éste, sin embargo, se debe diferenciar cuando los estados tercerizan actividades, pero continúan siendo los actores principales de la cooperación. Se cita además a la Red de Analistas de Anticipación Estratégica,²² vinculada con el concepto de la “anticipación estratégica continua” del mismo Balbi, al que me referiré posteriormente, que constituye uno de los tantos aportes académicos de la región.

1.1.1.3. Tercer paradigma: la dependencia de la angloesfera

La dependencia de sur frente al norte, en materia de inteligencia, se debe tanto a preconcepciones existentes mutuamente aceptadas, como a las diferencias en sus capacidades prácticas, institucionales o tecnológicas. La ruptura de este paradigma, en consecuencia, debe priorizar la superación de preconcepciones, junto al necesario desarrollo teórico, práctico y de áreas tecnológicas específicas, como la inteligencia de señales. El sur no debe ni requiere depender del norte, no debe priorizar la búsqueda de asistencia, pero sí de adecuadas relaciones de cooperación. De hecho, frente al paradigma de la dependencia, se plantea el de la interdependencia, que implica aceptar que la inteligencia, al menos en este aspecto, no es una excepción a la tendencia prevaleciente en las relaciones internacionales.

En el ámbito teórico, a manera de una provocativa hipótesis, Philip Davies (2006:19) propone como única teoría de inteligencia a la americana (estadounidense). Sugiere que la construcción de la misma responde al énfasis de los Estados Unidos de América en una práctica política guiada por la teoría (desde la tradición *lockeana* y los documentos Federalistas del Siglo XVIII), o a las nociones estadounidenses del método científico o

²¹ Para mayor información ver Foro de Seguridad (2020).

²² Para mayor información ver Anticipación Estratégica (2020).

del profesionalismo. Si bien este planteamiento se realiza dentro del contexto de un ejercicio crítico de la teoría de inteligencia, y no incluye a toda la denominada angloesfera, el mismo permite visualizar, quizá de manera amplificadora, un enfoque, o al menos una tendencia que es real, que asumiría una necesaria dependencia por parte del sur, y que posiblemente ha significado mayores pérdidas que beneficios para el mismo norte que para el sur, particularmente en materia de cooperación.

Shiraz (2014:1) dice que el “espionaje” no está limitado a los países de la angloesfera. Al hacerlo, sin embargo, realiza una común e imprecisa asimilación de la inteligencia con el espionaje, siendo este último, en la práctica, un recurso de uno de los pasos del llamado ciclo de inteligencia, que es la recolección de información, cuando dicha recolección se realiza a partir de fuentes cerradas (ver gráfico 1). Entiendo que esta afirmación puede generar también controversia, pero la argumentación existente me permite mantenerla como elemento de discusión. Pese a la asimilación que se realiza, y que no comparto, su análisis acierta en confrontar la realidad general del *anglo-secuestro* (consciente o inconscientemente avalado por el sur) de la teoría e investigación en materia de inteligencia, que según ella ya ha sido ampliamente advertida, sin que exista, sin embargo, una adecuada respuesta. Se reconoce que los atentados del 11-S en Estados Unidos en el año 2001 fue una de las razones que ha dirigido la atención de la inteligencia del norte hacia lo que está haciendo y puede hacer el sur en este ámbito, incluida América Latina. Lo anterior se traduciría en nuevas y diferentes alianzas, que aprovechen especialmente las capacidades en inteligencia humana (Human Intelligence, o Humint por sus siglas en inglés) del sur global, difícilmente replicables cuando se requiera inteligencia precisamente sobre lo que sucede en ese sur global. Se admite, además, una mayor “inmersión” del sur en la “inteligencia entre las personas” (Shiraz 2014: 2 y ss.), lo que estaría además vinculado con el hecho de que las nuevas oportunidades y amenazas (no exclusivamente en el campo de la seguridad) provienen cada vez más de grupos transnacionales e individuos.

Existen referentes del nivel de Stephen Lander (2009), académico británico expuesto a la experiencia que implica haber dirigido el Servicio de Seguridad MI5 (inteligencia interna) del Reino Unido, que al referirse a la cooperación internacional en inteligencia, así como a la necesidad de ampliarla, limitan esa ampliación a la misma área de influencia actual de la angloesfera; en este caso, a otros actores europeos clave, y mantienen un criterio de que una mayor ampliación de la cooperación en inteligencia hacia socios más pequeños representa un peligro (Lander 2009:140 y ss). En ese enfoque, que prevalece como un paradigma, los socios más pequeños, o el sur global, continúan, por lo tanto, fuera de la angloesfera, pero en situación de dependencia de la misma. Es evidente que este paradigma continuará teniendo vigencia en las primeras décadas del Siglo XXI.

Finalmente, y como parte de las preconcepciones que envuelve este paradigma, y que mantendrían un alejamiento y dependencia del sur frente al norte, se asume que la inteligencia es menos preventiva en el sur, en donde la priorización de la prospectiva no pasaría de ser una aspiración. Las consecuencias de esta tendencia, que ha sido real en

algunos casos, han constituido, no obstante, lecciones aprendidas por el sur, que a la vez se convierten en contribuciones para el debate general. El argentino Raúl Balbi (2015) afirma, por ejemplo, que la inteligencia argentina pudo haber previsto el ataque terrorista a la Asociación Mutual Israelita (AMIA)²³ del 18 de julio de 1994, y que algunos países latinoamericanos, pudieron contar con posibles escenarios prospectivos con anterioridad a movimientos sociales que derrocaron o intentaron derrocar gobiernos en las últimas décadas. Ese podría haber sido el caso, por ejemplo, del derrocamiento del Presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez en abril del 2005, o de los levantamientos en Chile y varios países latinoamericanos a fines de 2019. Lo mismo sería aplicable en ámbitos como el financiero, comercial o energético, por citar algunos. Como una réplica a esta visión, puede recordarse los ataques terroristas en París del 13 de noviembre de 2015, que no pudieron preverse, pese a la prioridad que la inteligencia francesa otorga a la prospectiva. Se puede inclusive cuestionar, qué escenarios manejaban en enero de 2020 las inteligencias de los países más desarrollados del mundo (norte) frente a la expansión de la pandemia del COVID-19, que era ya una realidad desde fines de diciembre de 2019.

Estas anotaciones se complementan con el posterior análisis de la imagen externa del sur y de América Latina; de las características de la cooperación norte-sur; y, de la escasa producción académica regional y la consecuente dependencia de los estudios extra regionales.

1.1.2. Concepciones y definiciones de inteligencia

Las diversas definiciones de inteligencia, las diferencias e inclusive incompatibilidades entre las mismas, afectan la comprensión de esta disciplina y de su ámbito de cooperación. Se propone, por lo tanto, una definición de trabajo, como una herramienta a partir de la cual se pueda reflexionar, aun cuando ésta no sea una definición consensuada en la literatura sobre el tema. En este caso, se trata más bien de un conjunto de propuestas básicas, sobre las cuales se puede y se debe construir. La limitada discusión existente no permite hablar de consensos, por lo que a manera de un aporte para ampliar esa discusión y facilitar la concreción de concepciones y definiciones, en este aparte considero necesario realizar también algunas precisiones sobre tipos o clases de inteligencia, así como sobre el proceso de generación de inteligencia, a través del denominado *ciclo de inteligencia*. Este ejercicio concluye finalmente con propuestas relativas a una definición de cooperación en materia de inteligencia.

Si bien las propuestas más concretas para definir a la inteligencia pueden resumirse como el procesamiento de información para la toma de decisiones, sería contrario al objetivo de este estudio dejar espacio para presunciones o conjeturas, y descuidar necesarias

²³ El ataque a la AMIA en Buenos Aires es considerado el mayor atentado contra el pueblo judío desde la II Guerra Mundial, con un saldo oficial de 85 muertos y 300 heridos. Ocurrió dos años después de un ataque frente a la Embajada de Israel en la misma ciudad, que causó la muerte de 29 personas. De hecho, luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre, es el mayor que ha ocurrido en el continente americano.

precisiones críticas. Un ya clásico y más elaborado concepto, que se basa esencialmente en el ciclo de producción de inteligencia, y que es ampliamente utilizado a nivel académico, dice que “inteligencia es el producto resultante del proceso de recopilación, análisis y entrega de información relevante y oportuna a los tomadores de decisiones” (Lowenthal 2009:8). Publicaciones especializadas y actualizadas añaden elementos como la aplicabilidad de ese producto tanto a ámbitos públicos como privados (Piedra 2012:14). Sobre la base de esta propuesta, puedo realizar al menos 4 sugerencias o aportes críticos: 1. No limitar la concepción de inteligencia, entendiéndola solamente como un producto, en lugar de una disciplina científica (con todo lo que ello involucra), a través de la cual se obtiene un producto; 2. Que ese producto implica un proceso de planificación (componente esencial del ciclo de inteligencia), previo al de recopilación y análisis; 3. Que la entrega o difusión a los tomadores de decisiones no es en sí un fin. El fin es que esa entrega permita reducir la incertidumbre (concepto que abordo en el siguiente capítulo), para la mejor toma de decisiones; y, 4. Finalmente, de acuerdo con el enfoque que he mantenido, al referirse a ámbitos públicos y privados, debe incluirse también la consideración de toda área temática. Una referencia a las dinámicas, protocolos y características particulares que diferencian a esta disciplina de otras, no necesariamente sería parte de una definición, pero puede facilitar su comprensión.

En resumen, una propuesta básica que planteo, a manera de definición de trabajo, sobre la base inicial de Lowenthal y otros aportes como los señalados, sería:

La inteligencia es la disciplina científica que tiene como fin la reducción de incertidumbre para la mejor toma de decisiones en toda área temática, tanto en ámbitos públicos como privados, a través de un proceso de planificación, recolección,²⁴ análisis²⁵ y difusión de información (acumulación de conocimientos conectados de manera lógica entre sí), que por su naturaleza tiene dinámicas y protocolos propios, en ocasiones de carácter reservado.

Una definición bastante completa y compatible con la previa fue planteada ya en el año 1997 por los argentinos Balbi y Crespo. Ellos hablan de la inteligencia como:

un conocimiento particular y especializado, que se obtiene mediante el adecuado procesamiento de dos o más informaciones, acerca de un tema o asunto concreto y que es necesario para que un ente decisor optimice el proceso de toma de decisiones (Balbi y Crespo 1997:10).

En la propuesta de Balbi y Crespo (1997:54) tiene relevancia que el proceso de generación de conocimiento es considerado como “una actividad multi y transdisciplinaria”. Por mi parte, y en la línea de varios analistas, sugiero mantener presente, que al considerar a la inteligencia como una disciplina científica, tiene importancia la acumulación del

²⁴ A partir de fuentes abiertas y/o cerradas, y a través de diversos métodos de obtención.

²⁵ Bajo diversos marcos conceptuales y metodológicos.

conocimiento generado. En el mismo ámbito latinoamericano, Rivera y Barreiro (2011:39), al enfatizar la relación entre estrategia y prospectiva, proponen una definición por la que se entiende a la inteligencia como “la capacidad de anticiparse a los hechos, de identificar amenazas, riesgos y oportunidades para el tomador de decisión.” Otras tantas formulaciones variarán en su enfoque y concepción, llegándose a asimilar a la inteligencia con una voluntad o disposición; así, Carvalho y Esteban Navarro (2012:92), la definen con un concepto más relacionado con la cooperación en inteligencia (hacia donde me dirijo más adelante), que con la inteligencia misma. La entienden como “la disponibilidad y la capacidad de diversas organizaciones y profesionales de inteligencia de trabajar juntos para lograr objetivos comunes.” Este es el campo minado al que sugiero no ingresar, pues intentar contrastar toda la diversidad de visiones y propuestas generadas en distintos marcos de discusión (algunas incompatibles entre sí), corre el riesgo de cercenar elementos valiosos de muchas de ellas y puede llevar a resultados dispersos o limitados.

Una necesaria puntualización debe realizarse frente a la asimilación entre inteligencia y contrainteligencia, que tiende erróneamente a definir la primera en términos de la segunda. Este podría ser el caso del criterio del experto brasileño Ataídes (2011:130), para quien la inteligencia, considerada de manera general como un asesoramiento, se distinguiría de otros asesoramientos por dirigirse particularmente a las amenazas a los objetivos nacionales y, “al establecimiento de un conjunto de normas, mecanismos y procedimientos (...) [para] la protección de datos, conocimientos, áreas, instalaciones, procesos, personas y medios”. Para este estudio esa es una forma de definición de contrainteligencia, similar a otras, que asocian a la contrainteligencia con actividades "cuyo propósito es proteger el programa de una agencia de inteligencia" (Prunckun 2012: xvii).²⁶

La referencia previa, sobre la asimilación de la inteligencia con la contrainteligencia, ejemplifica además la vigencia de paradigmas que se busca superar y que afectan en teoría y práctica a la comprensión y desarrollo de redes y regímenes de cooperación en este campo. En parte, ese sería también el caso de la frecuentemente citada definición del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América, que, vinculando a la inteligencia con protección, en el ámbito exclusivo de la seguridad, la entiende como: el producto que resulta de la recolección, procesamiento, integración, evaluación, análisis e interpretación de información disponible relacionada con otras naciones, con elementos o fuerzas hostiles o potencialmente hostiles, o con áreas de operaciones actuales o potenciales (US Department of Defense 2015). Se puede decir que ésta y otras definiciones similares son casi una proyección de la concepción de inteligencia de Clausewitz de inicios del Siglo XIX.²⁷ Un enfoque que no facilita la necesaria actualización de la concepción integral de esta disciplina en pleno Siglo XXI.

²⁶ El uso de término agencia se refiere a cualquier organización e incluso Estados. El término oposición puede ser utilizado para referirse a cualquier persona o grupo (incluidos Estados) que tuvieran intenciones hostiles.

²⁷ Por inteligencia [se entiende] toda clase de información sobre el enemigo y su país, la base, en resumen, de nuestros propios planes y operaciones (Clausewitz 1976:117).

Una tradicional tendencia, que tiene utilidad para determinar áreas de cooperación en inteligencia (que es hacia donde se busca llegar), pero que podría generar confusión a nivel conceptual, puede apreciarse en la definición de Sherman Kent de 1949, por la que, como inteligencia se entiende al conocimiento (información procesada o producto), a la actividad por la que se obtiene ese conocimiento, o a las organizaciones que realizan esa actividad (Kent en Herman 2008:1-2, Piedra 2012:28). Su influencia está presente en el propio enunciado de Lowenthal (2009:8), con el que inicié la construcción de mi propuesta de definición de trabajo, por referirse inicialmente a la inteligencia como un producto (aspecto que precisamente cuestiono). Más de medio siglo después, Bruneau y Boraz (2007:7 en Castillo 2011:81) mantienen ese enfoque al comprender a la inteligencia “como producto, como proceso y como organización”. Bajo estos criterios, no se estaría concibiendo a la inteligencia, al menos de manera expresa, como una disciplina científica, en los términos en que lo hago en estas páginas, sino como un producto, como el proceso para producir ese producto, o como la organización que lleva adelante ese proceso. Estas aproximaciones, no obstante, no son necesariamente incompatibles con la propuesta que realizo, e inclusive, como ya señalé, podrían facilitar la comprensión de algunas formas de cooperación, a saber: el intercambio de información o inteligencia (producto); el análisis u operaciones conjuntas (procedimiento); y, el compartir facilidades, capacitación y otros recursos (organización).

Wesley Wark en 1994 buscó abordar y entender a la inteligencia desde un enfoque más científico, acercándola a los estudios de las relaciones internacionales, pero lo hizo desde una asimilación que cuestiono, de la inteligencia con el espionaje (Wark 1994:2, Piedra 2012:29). En el año 2009, Michael Warner, autor de referencia frecuente en el tema, define a la inteligencia con tres elementos rígidamente limitantes en su concepción, alcance y aplicación: ser una actividad secreta; de carácter estatal; y, dirigida a ámbito externo (Warner 2009:9). Debo aclarar que en mi enfoque, las actividades secretas son una característica de operaciones encubiertas o de contrainteligencia para recolectar información de fuentes cerradas, o para proteger información, recursos o infraestructura; la inteligencia, además, como ya se ha argumentado, no se limita a la acción estatal; y, su aplicación no debe dirigirse únicamente a entidades externas o extranjeras, sino a todo actor interno y/o externo, en todo ámbito del quehacer nacional e internacional, público o privado.

Sin pretender ingresar a una discusión sobre clasificaciones de la inteligencia, más allá de las puntualizaciones necesarias para determinar posibles tipos de cooperación, debo señalar que si bien es posible referirse a inteligencia humana (Humint); inteligencia de señales (Digital Intelligence, Digint por sus siglas en inglés), y dentro de esta a la inteligencia de comunicaciones (Communication Intelligence, Comint por sus siglas en inglés), inteligencia electrónica (Electronic Intelligence, Elint por sus siglas en inglés) e inteligencia de imágenes (Image Intelligence, Imgint por sus siglas en inglés); o, desde otro punto de vista, a inteligencia de fuentes abiertas (Open Source Intelligence, Osint por sus siglas en inglés) o cerradas (Close Sources Intelligence, Csint por sus siglas en

inglés), es pertinente considerar también, que como parte del análisis académico que surge tras los atentados del 11-S, se ha hecho un llamado a organizar a la inteligencia alrededor de temas o problemas, y no alrededor de las fuentes o proveniencia de la información que se procesa (Treverton et al., 2006:1).²⁸ Extendiendo ese criterio, se podría decir que tendría mayor utilidad práctica hablar de inteligencia en seguridad, energética o comercial, que de inteligencia proveniente de fuentes humanas o cerradas; o, en otras palabras, que en cada área en la que se aplica la inteligencia puede existir conocimiento generado a partir de fuentes abiertas o cerradas, así como de fuentes humanas, de señales, etc.

Permanentemente se identifica también a la inteligencia estratégica y a la inteligencia prospectiva. En el primer caso, vinculada conceptual e históricamente con el conflicto. En palabras de Balbi y Crespo (1997:47) “no hay estrategia si no hay conflicto”. Según el razonamiento seguido en este capítulo, sin embargo, no coincido con criterios que condicionan la inteligencia al conflicto. La segunda (prospectiva), está vinculada a la proyección de escenarios y las probabilidades que cada uno de ellos tiene de materializarse. La diferenciación entre inteligencia estratégica y prospectiva, define además posibles áreas de cooperación al tratarse de uno u otro caso.

Hago además referencia a una etapa previa a la inteligencia estratégica, que bien podría ser únicamente una fase inicial de la misma, denominada *inteligencia política*. Ésta serviría de insumo para que el tomador de decisiones inicialmente dimensione y defina (decida) los conflictos que debe enfrentar (Balbi y Crespo 1997:48). Sobre esa base comenzaría a trabajar la inteligencia estratégica, a partir de la etapa de planificación del ciclo de inteligencia. La inteligencia política podría inclusive considerarse como un proceso previo a la etapa de planificación.

Finalmente, como parte de las clasificaciones clásicas, se puede mencionar a la inteligencia operativa²⁹, y a la inteligencia táctica³⁰, que suelen presentarse junto a la ya mencionada inteligencia estratégica. Por su naturaleza, estas categorías deben tomarse en cuenta al tratar sobre las actividades que pueden realizarse a través de redes de cooperación en inteligencia.

²⁸ El autor hace referencia a “The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004” de los Estados Unidos, que habría redefinido el concepto de inteligencia nacional.

²⁹ Es aquella en la que, a través de una operación determinada, sirve para obtener un dato o una información precisa que deberá ser compartida, sintetizada o analizada dentro de los organismos de inteligencia o de seguridad, dependiendo del interés o la intención de la búsqueda.

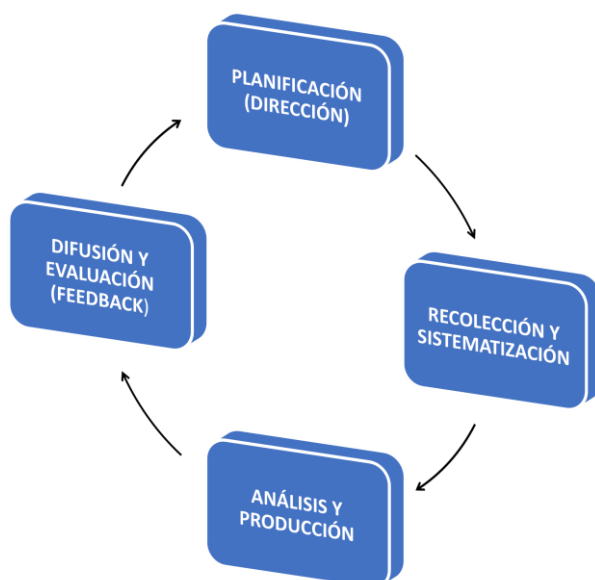
³⁰ Es aquella en la que, a través de una misión determinada y específica, buscará información esencial en los componentes básicos cuantitativos y cualitativos de una problemática detectada. Los datos obtenidos deberán filtrarse, ordenarse, estructurarse, levantarse en bases de datos que, una vez clasificados, podrán ser parte de estudios, estadísticas e históricos de interés para otros niveles de investigación, tendencias y creación de escenarios futuros.

1.1.2.1. El aporte conceptual del ciclo de inteligencia

De una u otra forma, la mayoría de las definiciones de inteligencia existentes tienden a reflejar, aunque no se lo mencione de manera expresa, la existencia de un proceso de carácter científico que genera conocimiento (Balbi y Crespo 1997) o, en palabras de Prunckun (2010), de un análisis que utiliza métodos científicos. Esta afirmación lleva necesariamente a considerar el clásico ciclo de inteligencia que, de acuerdo con el análisis de Gill y Phythian (2013), comienza a llamarse como tal a partir del trabajo publicado por Sherman Kent en 1948: *Strategic Intelligence for American World Policy*.

Este concepto, que se lo entiende también como un modelo de implementación y ejecución (Rivera y Barreiro 2011:37), si bien tiene múltiples versiones e interpretaciones, con diferencias semánticas, pasos añadidos o suprimidos, puede en general visibilizarse de la siguiente manera:

Gráfico 1. Ciclo de inteligencia



Fuente: Elaboración propia basada en diversas fuentes.

La recolección inicial es usualmente de datos,³¹ que por sí mismos no dicen nada más allá de nombres, cifras, fechas o descripciones de hechos específicos. Cuando se cruzan, relacionan o integran esos datos, se obtiene información,³² que permite realizar valoraciones y desarrollar criterios. Si finalmente se analiza la información bajo diversos marcos conceptuales, aplicando las metodologías pertinentes, se podrá obtener

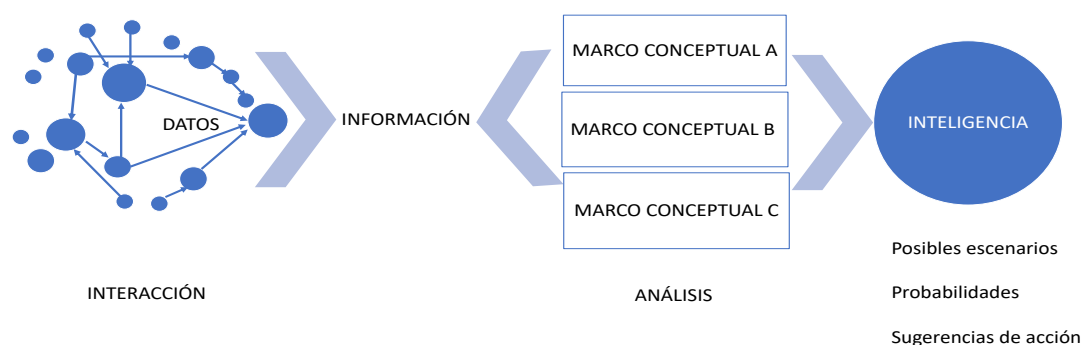
³¹ “Un dato consiste en un material observable e interpretable en función de algún tema de interés. Puede ser escrito, verbal o expresado en distintos tipos de símbolos.” (Critto 1982:127, en Balbi y Crespo 1997:53).

³² “(...) todo elemento que orienta o mueve al sujeto en el proceso de formación de una representación mental del mundo”. (Critto 1982:128, en: Balbi y Crespo 1997:53).

inteligencia,³³ que permite sugerir o establecer posibles escenarios,³⁴ probabilidades asignadas a cada escenario (prospectiva), y recomendaciones finales para el tomador de decisiones, fundamentadas en sus requerimientos iniciales, más los que se considere oportunos. La *Pirámide Informacional* de Esteban Navarro y Carvalho (2012) propone un nivel adicional entre información e inteligencia, que al llamarlo conocimiento podría generar confusiones. Este nivel se lo entiende como “el resultado de una estructura de conceptos, teorías y explicaciones de la realidad que permiten comprenderla.” (Esteban Navarro y Carvalho 2012). La pirámide permite, sin embargo, como señalan sus autores, observar una reducción cuantitativa y un incremento cualitativo conforme se avanza desde los datos hasta la inteligencia (Esteban Navarro y Carvalho 2012).

Añado una elaboración gráfica de la relación y el proceso:

Gráfico 2. Relación entre datos, información e inteligencia en el ciclo de inteligencia



Fuente: Elaboración propia.

Una observación básica sobre el ciclo de inteligencia es que comienza y termina en el tomador de decisiones. De allí, que en algunos casos a la planificación se le antepone, como un paso individual, la recopilación de los requerimientos del tomador de decisiones, con el fin de facilitar la comprensión o interpretación de sus necesidades. En ese contexto, y como se señaló previamente, esa recopilación de requerimientos también podría considerarse una fase anterior al inicio del proceso de inteligencia estratégica, que se denomine inteligencia política.

³³ Como se desprende del texto, no es un conjunto de informaciones acumuladas, o la sumatoria de estas, sino el resultado de un proceso de análisis, bajo una metodología concreta. La metodología puede variar y con ella su efectividad.

³⁴ Balbi y Crespo (1997:149) definen a un escenario como “un conjunto de circunstancias que se producen –o pueden producirse a futuro- en un determinado ámbito –sea éste material o abstracto-, dentro del cual operan uno o más actores e intereses.”

Planificación o dirección:

La planificación es tan amplia como el proceso lo requiera. En ésta, no solamente se definen los requerimientos del decisor y, en función de éstos, la información con la que se cuenta y la que falta o se requiere, sino que también se asignan responsabilidades y se diseñan hojas de ruta que, en mi criterio, deben incluir a todos los pasos del ciclo de inteligencia, desde la verificación de los requerimientos del tomador de decisiones, de la que dependerá todo el proceso, hasta la difusión o entrega del producto final. Este producto, en algunos casos puede contar con la retroalimentación del destinatario. Esa retroalimentación, por lo tanto, puede verse mejor ubicada dentro de la difusión, que como un paso adicional general.

Recolección y sistematización:

Se obtienen, ordenan, clasifican (taxonomía en función de factores comunes) y priorizan los datos e información obtenidos de fuentes abiertas y/o cerradas. Una tendencia actual en la inteligencia británica (Ankerson, entrevista personal 2 de noviembre de 2018) sugiere que la mayor parte de la recolección de fuentes abiertas (Osint) la realicen instituciones especializadas o académicas. El flujo y variedad de información disponible en la actualidad permite que el análisis se apoye cada vez más en fuentes abiertas y exige que su recolección se realice con el mayor nivel de especialidad posible. Ya en los años 90 se afirmaba que un 90% de la información que se utilizaba en el análisis de inteligencia (concebida en términos de seguridad) era pública (Balbi y Crespo 1997:64). Se entendería que en otras áreas el porcentaje podría ser aún mayor. El desafío en la actualidad se encuentra en determinar cuál información es relevante, cómo y dónde ubicarla. En ese sentido, el Centro de Planeamiento Estratégico del Perú, al que me referiré en mayor detalle posteriormente, sería un ejemplo de inteligencia que no sólo rompe el paradigma de la seguridad, sino que además, lo hace a partir exclusivamente de fuentes abiertas. El experto peruano Andrés Gómez de la Torre (entrevista personal, 14 de octubre de 2015) señala que la propia normativa del Centro le impide manejar información clasificada.

La recolección de datos e información y el análisis de esta última, son la base para la producción de inteligencia. Entre estos dos pasos, como afirman Esteban Navarro y Navarro Bonilla (2003), estaría la frontera entre la información simple y la información procesada (inteligencia). Parecería entonces, que la adecuada comunicación entre los actores de estas dos fases debe ser un requisito ineludible. De hecho, el ordenamiento, clasificación (taxonomía) y priorización podría considerarse una tarea de responsabilidad compartida entre el recolector y el analista. Otras tendencias, con las cuales me siento más identificado, consideran que debe haber total independencia entre recolector y analista, de manera que el criterio del primero no influya en el análisis del segundo.

Es importante señalar que, en algunos estudios, la etapa de recolección es denominada búsqueda. En esta concepción, se incorpora de manera explícita a la inteligencia táctica y operativa, de la manera en la que se describe en páginas anteriores.

Análisis o producción:

Se relacionan y analizan datos e información bajo diversos marcos conceptuales, con una metodología científica apropiada, según se requiera y según el caso. El proceso analítico puede implicar, desde un examen de los datos e información recolectados, o un estudio comparativo de los mismos, hasta las más complejas simulaciones computarizadas, incluyendo métodos estadísticos; técnicas de análisis descriptivo, entre las que se encuentra la *Teoría de Juegos* (Clauser 2008:129 y ss.); o, el amplio ámbito de las llamadas técnicas de análisis estructurado (multidisciplinario),³⁵ como líneas de tiempo, cronologías, mapas conceptuales, matrices de impactos cruzados, etc., cuyo conocimiento detallado no es, en todo caso, un objetivo de este estudio.³⁶ La evidente importancia de contar con análisis multidisciplinarios y, por lo tanto, con el mayor número de metodologías disponibles en esta etapa, haría innecesaria la mención de propuestas que intentan limitar estas últimas. No obstante, tiene un valor ilustrativo, particularmente para definir posibles formas de cooperación a través de análisis conjuntos, compartidos o distribuidos (según capacidades y fortalezas) mencionar propuestas como la formulada por Richards y Randolph (2010:21 y ss.), en la que se consideran sólo 4 tipos de metodologías de análisis de inteligencia: juicio de expertos; el ya citado análisis estructurado; métodos cuantitativos basados en datos generados por expertos; y, procedimientos cuantitativos basados en métodos empíricos. No existe una metodología más o menos apropiada. La definición de la misma es parte del trabajo de los analistas, de acuerdo con los requerimientos que hayan sido definidos. En cualquier caso, se utilicen metodologías clásicas de análisis, o las que aplican las más sofisticadas tecnologías, éstas deben idealmente formar parte de la planificación inicial, de una manera que permita actualizar o reprogramar el proceso de análisis, si así se requiriera.

Uno de los aportes de Adolfo Critto en este tema (1982:1), describe al análisis en inteligencia como “un complejo proceso tendiente a desarrollar un conocimiento [a partir] de la información disponible.” Esta descripción, junto a otras expresadas en diversos estudios existentes sobre metodologías de análisis, permitiría desestimar criterios que sostienen que esta etapa se basa más en destrezas subjetivas e intuitivas del analista (Russel y Lemozy 2004:457, Rivera y Barreiro 2011:31), que en un proceso desarrollado con distintos niveles de rigurosidad científica. Como se ampliará en el título pertinente, desarrollar un proceso analítico con rigurosidad científica acoge la posibilidad de considerar a la inteligencia como una disciplina científica, pero no implica afirmar que la inteligencia sea en sí una ciencia exacta. En ese contexto, también tiene validez que se conciba a la inteligencia como una síntesis entre el análisis cuantitativo y el juzgamiento cualitativo, que puede estar sujeto a interpretación, razón por la cual es aceptable la

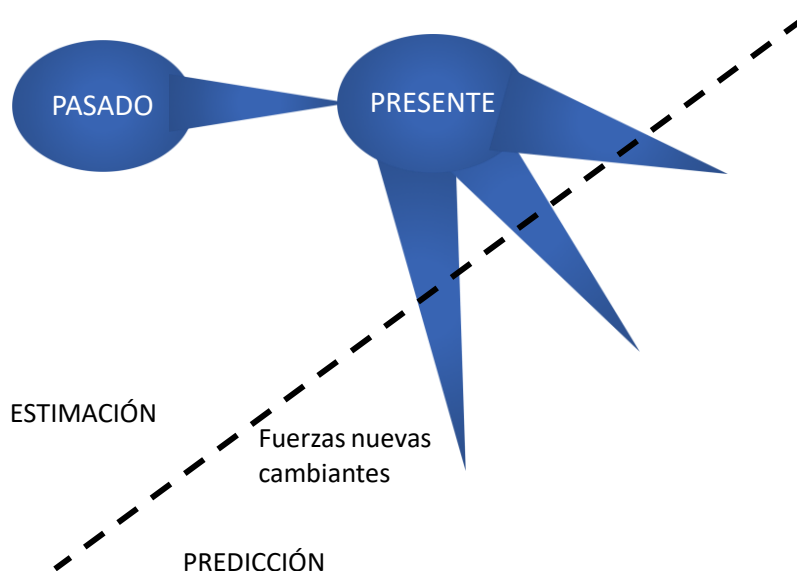
³⁵ Análisis conjunto (estructurado) de expertos en diversas áreas de conocimiento, que por sus características de construcción y deconstrucción crítica, desde distintos enfoques, disminuiría de manera significativa el riesgo de error. Ver detalle en Richards y Randolph (2010: xvi).

³⁶ Para un análisis de metodologías y técnicas analíticas y su aplicación, ver Richards y Randolph (2010), Prunckun (2010) y Clauser (2008).

sugerencia de que, los productos finales de inteligencia deban expresar el nivel de confianza existente en las conclusiones presentadas (US Joint Chiefs of Staff 2013).

Por su valor didáctico, cabe reproducir el esquema de Clark (1996) sobre el camino analítico aplicable al ciclo de inteligencia. En éste puede apreciarse la relevancia que se otorga a la estimación (pasado y presente) y a la predicción (futuro).

Gráfico 3. Camino analítico aplicable al ciclo de inteligencia



Fuente: Elaboración basada en el gráfico de Robert Clark, traducido por Balbi y Crespo 1997:63.

El mismo Clark propondrá posteriormente (2010) una visión del proceso de inteligencia desde lo que denomina “un enfoque centrado en el objetivo”. Lo importante, sin ingresar a una discusión de las múltiples visiones y percepciones de este proceso central en la producción de inteligencia, es tener en cuenta que el análisis, como ha sostenido Adolfo Critto desde 1982, “no puede estandarizarse en reglas de cumplimiento automático” (Critto 1982: 149, en Balbi y Crespo 1997:65). En muchos casos, las técnicas y metodologías de análisis provienen de otras disciplinas y deben adaptarse a la inteligencia, sin perder el rigor del método científico; en otros, se requerirá desarrollar herramientas propias, modelizaciones matemáticas o simulaciones. La posible cooperación en esta etapa de producción de inteligencia, así como la cultura científica y académica de los actores, influye también en el método de análisis. En ese sentido, Balbi y Crespo (1997:68) identifican a la cultura latinoamericana (cuyos aportes se busca visibilizar y priorizar) dentro de un enfoque occidental “kantiano-cartesiano,” que tiende a desarrollar sistemas lógico-deductivos, que no pueden ser excluyentes y requieren

incorporar otros, como los denominados “inductivos-creativos,”³⁷ con una serie de técnicas y metodologías que facilitan la prospectiva, de especial importancia en la inteligencia.³⁸ Esta argumentación es además relevante para el título en el que me refiero al carácter de disciplina científica de la inteligencia. Los casos que se revisan en el tercer capítulo ilustrarán también el proceso de análisis o producción de inteligencia y la posible cooperación alrededor del mismo.

Difusión o Diseminación:

Constituye la entrega y presentación del producto final al decisor y la posible retroalimentación por parte del mismo. Como se apreciará en el tercer capítulo (Gráfico 5), en el ámbito de la cooperación, la entrega puede realizarse además a otros actores que no necesariamente son tomadores de decisiones.

El informe puede variar de manera significativa, según el actor o agencia que lo genere. En el análisis de casos posterior, podrá apreciarse que favorezco la utilización de matrices tripartitas (hechos-análisis-recomendaciones).

1.1.2.2 Anotaciones para una definición de cooperación en inteligencia

Sobre la base de algunos elementos previos, pueden realizarse también propuestas encaminadas a comprender y explicar la cooperación en inteligencia y, por lo tanto, a facilitar su definición. Hasta la actualidad, no obstante, las tentativas por definir esta cooperación han sido generalmente esfuerzos aislados. Junto a los paradigmas persistentes, la ausencia de una discusión más estructurada ha tenido también un efecto limitante en posibles aportes regionales o internacionales en este tema.

Jeffrey Richelson (1990:307) define a la cooperación en inteligencia como arreglos realizados por un gobierno para intercambiar inteligencia con un gobierno extranjero, o para permitir a otra nación establecer facilidades de inteligencia en su territorio. Esta definición es útil como un punto de partida para un análisis crítico, ya que además de no poder considerarla completa, sobre todo en cuanto a formas e inclusive ámbitos de cooperación, más allá de la seguridad, genera algunas observaciones. Voy a mencionar dos. En primer lugar, sostengo que la cooperación (arreglos) no es en la actualidad un monopolio de gobiernos ni de Estados. Una segunda observación, de carácter más conceptual, se refiere a que el intercambio no se limitaría a inteligencia propiamente

³⁷ Herramientas técnicas combinadas con procesos evaluativos como la Técnica Delphi, la técnica de impactos cruzados, entre muchas otras que, continúan desarrollándose. Confrontar Balbi y Crespo (1997:68).

³⁸ En seguimiento a la mención de los sistemas lógicos-deductivos y citando a Platt (1983:62-63), los autores señalan herramientas de análisis como proyección de tendencias; facetas del método comparativo como analogía u oposición; técnicas de relación causa-efecto, de reemplazo de variables, etc. Un detallado y didáctico análisis se puede encontrar en Balbi y Crespo (1997:67-68).

dicha. Ésta es un producto final y, en general, se espera poder contar con ella, pero la mayoría de intercambios regulares son de información, y en algunos casos solamente de datos. Adicionalmente, debe notarse que varias referencias utilizan los términos cooperación y colaboración de manera indistinta, con un evidente riesgo de ambigüedad (particularmente en relación con estos dos términos frente al de coordinación),³⁹ en cuanto a las actividades que cada uno implica, así como en la identificación de las relaciones e interacciones que puedan establecerse en cada caso. Entre mis fuentes de consulta a nivel iberoamericano, Julia Pulido (2005:269) es uno de los casos en los que si bien se llega a utilizar los dos términos de manera separada, no se sugiere, sin embargo, una diferenciación entre uno y otro. Volveré a esta discusión, en la medida necesaria, en los próximos títulos.

En la ya citada definición de liaison en inteligencia de Bradford Westerfield se afirma que los servicios pueden “compartir información y [realizar conjuntamente] operaciones, proporcionar apoyo (entrenamiento, asesoría y suministros), así como acceso a facilidades y participación en crypto-diplomacia” (Westerfield 1996:533). Hurgando en esta definición, debo hacer referencia a la existencia de un criterio general -no mencionado- que lo comparten Sancho y otros destacados especialistas, dentro y fuera de la academia latinoamericana, de que la inteligencia es asesoría, y que a ésta la entiende también como objeto de cooperación e intercambio. Remo Entelman en el año 1997, no obstante, al presentar el aún vigente trabajo académico de Balbi y Crespo,⁴⁰ propuso ver a la inteligencia no como asesoría, sino como el conjunto de conocimientos en que se apoya el asesoramiento (Balbi y Crespo 1997). Si se lee a Platt, por su parte, a quien los mismos Balbi y Crespo (1997:52) citan en otro aparte, la función de la inteligencia sería el asesoramiento, a través de proporcionar un conocimiento. Finalmente, es posible también señalar que la cooperación puede adoptar la forma de una toma conjunta de decisiones; es decir, la disminución conjunta de la incertidumbre, y la posibilidad de actuar en acuerdo o decidir conjuntamente en esas circunstancias. Todos estos criterios tienen utilidad al intentar definir lo que debe entenderse dentro del intercambio, el relacionamiento y, en general, la cooperación en inteligencia.

Volviendo a Westerfield, se puede sostener que su definición de liaison o cooperación en inteligencia (esté o no de acuerdo con ella), u otras similares, más o menos completas, no constituyen necesariamente definiciones de regímenes internacionales de inteligencia, en los términos en los que los analizaré en el siguiente capítulo. En ese sentido, se puede realizar un intento por adaptar la definición general de Krasner de regímenes internacionales⁴¹ a la cooperación en inteligencia, asumiendo a los elementos de las

³⁹ Ver en el segundo capítulo la referencia a Stein, al *Estructuralismo Situacional* y a la utilización de la Teoría de Juegos en la diferenciación entre cooperación, colaboración y coordinación.

⁴⁰ Tomado del prólogo escrito por Remo Entelman a la citada obra de Balbi y Crespo de 1997.

⁴¹ La definición de regímenes internacionales de Stephen D. Krasner, sobre la cual trabajaré en detalle en el segundo capítulo, los considera como un “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, alrededor de las cuales convergen expectativas en un área de las relaciones internacionales” (Krasner 1983a).

definiciones de cooperación como parte del área temática específica de inteligencia, o más específicamente, de las “relaciones en materia de inteligencia” que mantienen diversos actores. Un ensayo en ese sentido podría sugerir como resultado un texto similar al siguiente:

Régimen Internacional de Inteligencia: conjunto de principios, normas, reglas y mecanismos de toma de decisiones, explícitos o más generalmente implícitos, alrededor de los cuales convergen expectativas de actores (estatales o no), alrededor de sus relaciones en materia de inteligencia.

Esta última propuesta es una base para intentar definir si los casos de estudio de cooperación en materia de inteligencia pueden o no considerarse regímenes internacionales.

1.2. Cooperación en inteligencia: prácticas y experiencias del norte y del sur

La revisión de una tipología general de la cooperación en inteligencia, así como de incentivos y factores inhibidores de esa cooperación, con un énfasis en las diferencias entre lo que he llamado cooperación norte y sur, facilita que, partiendo de lo existente en el norte, se puedan visibilizar e incorporar a la discusión central, elementos y aportes nuevos, provenientes principalmente de Latinoamérica, como parte del llamado sur global.

1.2.1. Modalidades, niveles, áreas y categorizaciones de la cooperación en inteligencia

Entre las prácticas más comunes de cooperación en inteligencia, según Born y Leigh (2005:62, Sancho 2012:82), estarían compartir información y realizar análisis bilaterales (o multilaterales) en temas de interés común. A éstas se añadirían otras como permitir que un Estado opere en el territorio de otro (compartiendo posteriormente la información obtenida); facilitar la adquisición de capacidades; realizar operaciones conjuntas; intercambiar analistas o técnicos; y, brindar o compartir capacitación. Este criterio, por su similitud, lo compartiría en términos generales Westerfield (1996:533), quien añade la participación en cripto-diplomacia (diplomacia clandestina, en la que se generan redes particulares).⁴² Julia Pulido coincide en términos generales con la descripción de estas prácticas, con un énfasis en el condicionamiento de compartir resultados y en la reciprocidad. Esta última (reciprocidad), permitiría establecer además una necesaria diferencia entre una cooperación (bilateral) desigual y una asimétrica. Si bien la asimetría es consecuencia natural de las distintas capacidades de los Estados, no necesariamente genera una cooperación desigual. La reciprocidad, vinculada con un equilibrio en las

⁴² La diplomacia clandestina o cripto-diplomacia, que se caracteriza por la utilización de "canales indirectos," puede ser considerada también como una forma de acción encubierta. Para un mayor detalle ver Svendsen (2012:15).

voluntades políticas, permitiría contar con una cooperación no sólo más eficaz, sino también más equitativa (Pulido 2005:279-280).

En cuanto a niveles de cooperación en inteligencia, en términos generales Pulido destaca dos grandes niveles aplicables: el intraestatal, entre distintos servicios de inteligencia (e información) de un Estado, generalmente afectado por la inexacta y cada vez más compleja demarcación de competencias; y, el interestatal, entre diversos Estados. Este último se subdivide a su vez en cooperación bilateral (tradicionalmente la más común y en la práctica la más viable) y cooperación multilateral (Pulido 2005:274-275 y 279).

En otra propuesta, Sancho (2012:82) avala las categorías que Díaz (2009:62) adopta, citando a su vez a Rudner (2004), sobre niveles de cooperación macro, meso y micro. El nivel macro estaría basado en acuerdos o tratados internacionales (bilaterales y multilaterales), que servirían como marco para el intercambio de información y otras formas de cooperación. El nivel meso, que en mi experiencia sería mucho más común de lo que se aprecia, se referiría a cooperación en prácticas y procesos (para ese intercambio de información u otras formas de cooperación). Sancho añade que este nivel incluiría la estandarización de métodos de comunicación e informes, la periodicidad de reuniones y la regulación del contacto de los oficiales de enlace. El nivel micro, finalmente, trataría sobre conductas y acciones en casos específicos, por lo que generalmente tendría un carácter *ad hoc* (Sancho 2015:230; 2012:82 y Díaz 2009:62).

Las áreas de cooperación en inteligencia, como se ha sostenido previamente, han estado limitadas principalmente al ámbito de la seguridad y, de alguna manera, a la diplomacia. En ese contexto, Díaz (2009:61 en Sancho 2012:83) señala las siguientes áreas de posible cooperación en inteligencia: “militar, justicia, protección civil y humanitaria, economía⁴³ y político-diplomática.” Se deja de lado la cooperación en otras áreas en las que un proceso como el referido ciclo de inteligencia puede generar un producto con características específicas para la toma de decisiones, se incluya o no en dicho proceso la recolección de datos e información de fuentes cerradas. En ese sentido, para Balbi, al referirse a América Latina, la ruptura del paradigma de la inteligencia vinculada fundamentalmente a la seguridad o dependiente de esta área temática, sobre todo seguridad ciudadana y defensa, “es una tarea bastante pendiente en la región.” (Balbi 2015). De hecho, es una tarea pendiente a nivel global.

Entre las categorizaciones que se han ensayado sobre la cooperación en inteligencia, se encuentra aquella que considera el grado de formalidad que ésta tenga, lo cual debe concordarse con la clasificación de Puchala y Hopkins (1983), que revisaré en el segundo capítulo, y con las diferencias de formalidad en lo que en este capítulo denomino cooperación norte-norte (más formales) y cooperación norte-sur o sur-sur (en principio menos formales). Tomando en cuenta diversos criterios, Sancho señala además otras

⁴³ Muller-Wille (2004:21), que sería la referencia de Díaz (2009), incluye en economía al comercio y a la ayuda para el desarrollo.

categorizaciones posibles: por el número de actores, cooperación bilateral o multilateral, que es didácticamente explicada por Pulido (2005), como se evidenciará posteriormente al tratar el funcionamiento de redes de inteligencia; y, por las actividades en las que los actores participan, cooperación en inteligencia militar, inteligencia estratégica e información criminal o policial.⁴⁴ En este último caso, mantendré un criterio similar al que advertí previamente, y de manera crítica, al referirme a las áreas de cooperación en inteligencia. Finalmente, si se acepta el criterio de Díaz, Revenga, Jaime y Martínez, adoptado por Sancho (2015:229-230), una posible superposición sería evidente en cuanto a la inteligencia estratégica frente a la militar y criminal o policial, en función de los objetivos, bienes protegidos y/o origen de las amenazas.⁴⁵

Junto a la cooperación bilateral, a la que continuaré refiriéndome, debo asignar en este estudio especial consideración a las modalidades que la cooperación en inteligencia puede adoptar a nivel multilateral, como son las redes específicamente establecidas con ese fin, o las que se generan en el marco o a través de organizaciones multilaterales, generalmente de carácter gubernamental.

La cooperación en inteligencia en organizaciones multilaterales ha sido planteada inclusive a nivel de la Organización de las Naciones Unidas, a manera de un Servicio de Inteligencia de las Naciones Unidas (Jeffreys-Jones 2004:32, en Sancho 2015:226), que no ha podido prosperar, entre otras razones, por las mismas que actualmente exigen la reforma de todo el sistema de Naciones Unidas y particularmente de su Consejo de Seguridad, vinculadas con una estructura de poder caduca que responde a los intereses de los países que ganaron la Segunda Guerra Mundial el siglo pasado. No obstante, una cooperación real y posible en inteligencia a nivel multilateral funciona y debe promoverse a diversos niveles y en distintas áreas, incluidas algunas al interior de Naciones Unidas. Una de las formas más comunes es a través de bases de datos compartidas, de amplia utilidad en temas tan diversos como salud, aduanas o tráfico aéreo. No se trata, al menos en principio, de contar con servicios o agencias de inteligencia de los organismos internacionales, con agentes de servicios nacionales de los estados miembros, operando de manera conjunta bajo un paraguas multilateral, lo cual ni siquiera organizaciones como la del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que contaría con condiciones favorables para este fin, ha podido establecer.⁴⁶ Se trata de generar, en primer lugar, estructuras y mecanismos de intercambio o consulta, bajo protocolos de seguridad consensuados. La

⁴⁴ Si bien la autora utiliza principalmente el término información en el último caso por razones referenciales, no desconoce que existe una discusión respecto a la propiedad de denominar inteligencia a la actividad que se realiza en el ámbito criminal y policial. La autora también señala que esta categorización que tiene un carácter general no mostraría las superposiciones que pueden producirse en casos de delitos como el narcotráfico en países como México y Colombia, en los que interviene la inteligencia militar. Ver Sancho (2015:229).

⁴⁵ Ver en Díaz et al. (2005:123-132) Tabla 11: Características que Diferencian a los Servicios de Inteligencia Militar, Policial y Estratégica.

⁴⁶ La estructura general de cooperación en inteligencia, no obstante, funciona con cierta eficacia en distintos niveles (Pulido 2005:282 y ss), pese a haberse confirmado inclusive la existencia de espionaje mutuo (contrainteligencia).

experiencia en operaciones de paz, citada por Sancho, es otro ejemplo ilustrativo -dentro del sistema de Naciones Unidas- sobre las dificultades que puede encontrar la cooperación en inteligencia a nivel multilateral (Sancho 2015:227) y, a la vez, sobre la importancia de reflexionar sobre necesarios nuevos enfoques, que puedan modificar la percepción en la comunidad internacional (justificada o no) a la que se refiere y analiza también Sancho, de que los servicios de inteligencia nacionales en estos casos simplemente actúan a través de los organismos internacionales (Sancho 2015:227). Podría añadir que, muchas veces, solamente en función de los intereses de los actores que tienen mayor control de esos organismos. Castillo añade que a nivel de operaciones de paz, la palabra inteligencia no se pronuncia, y que todo lo que se refiere a esta actividad se define como información. Habría un consenso sobre la necesidad de contar con una estructura coordinadora a ese nivel, pero no sobre cómo establecerla. No obstante, citando a Swenson y Lemozy (2009:xxi), y a la participación del hemisferio en estas actividades, se coincide en que las mismas (operaciones de paz) han sido “un motor de cambio” que promueven (además) una inteligencia de estilo civil (Castillo 2011:92-94). Podría decir que se trata de un ejemplo multilateral en el que la cooperación en inteligencia puede generarse y tener mayor efectividad si funciona de manera informal o no oficial, en lugar de forzarla bajo estructuras formales e institucionalizadas, lo cual se apreciará con mayor claridad en el análisis y casos de los siguientes capítulos.

Una serie de organizaciones (más formales e institucionalizadas), redes o posibles regímenes de cooperación multilateral en inteligencia como el Club de Berna, el Grupo Trevi, la red Echelon, la propia Europol o, en materia financiera el Grupo Egmont,⁴⁷ entre otros, serán revisados posteriormente, al establecer su compatibilidad con la concepción de regímenes generales de cooperación internacional.

En América Latina, los antecedentes de una cooperación en inteligencia en organizaciones multilaterales se encontrarían en la Guerra Fría, como parte del conflicto este-oeste (Ugarte 2012:190, Sancho 2015:231), en las condiciones y bajo los parámetros que se analizan en estas páginas. Ésta se habría dado principalmente a través de aquellas organizaciones lideradas y financiadas por los Estados Unidos de América, como la propia Organización de Estados Americanos (OEA). Ese esquema de cooperación hemisférica en esta materia, que no tuvo una estructura o desarrollo significativo, no ha variado de manera importante hasta la actualidad, pese al incremento de temas y foros, restando, en consecuencia, incentivos para una mayor cooperación multilateral sur-sur.

Dentro de sus propias dinámicas, los espacios regionales multilaterales propicios para intercambios de información o eventual cooperación en materia de inteligencia han sido principalmente la ya fenecida Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en materia económica y, quizá en el

⁴⁷ Para un mayor detalle sobre estas organizaciones, ver valiosa descripción resumida de Pulido (2005:281 y ss).

mediano o largo plazo, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe (Celac). A nivel hemisférico la OEA y a nivel iberoamericano la Secretaría General Iberoamericana (Segib). El manejo político en algunos de estos organismos, no obstante, generaría renuencias al intercambio de información, en el caso de miembros que perciben diferencias entre sus posiciones nacionales, regionales o internacionales y las de dichos organismos. A ello se añadiría la influencia de Estados o actores externos a la región, que de manera directa o indirecta influyen en esos intercambios. La Unasur se destacó como un reto u oportunidad particular en la región, tanto por el impulso político que en su momento llegó a tener en temas específicos, como porque desde su proceso de constitución contempló la creación de un Consejo de Defensa Suramericano (bajo el tradicional paradigma de incluir a la inteligencia bajo la seguridad y la defensa), en el que, desde la Declaración de Santiago de marzo de 2009 se acordó, entre sus políticas de defensa, literal e) “identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial”(Resdal 2009). Este mandato y la posible constitución de redes o regímenes de inteligencia, a los que dedico los siguientes capítulos, habría requerido de la intervención, “o al menos, del aporte directo de los servicios de inteligencia” suramericanos (Castillo 2010:90-91).

1.2.2. Incentivos y factores que inhiben la cooperación en inteligencia

En el marco de la creciente globalización y transnacionalización de las oportunidades y amenazas internacionales, Stephen Lander (2009:140-153) vincula a la efectividad de la inteligencia con la cooperación que exista en este campo. Esa cooperación, en consecuencia, sería incentivada por la necesidad de eficiencia, particularmente ante amenazas intermísticas, que en palabras de Rojas Aravena y Milet (2003), citado por Sancho (2012:81), se entenderían como aquellas en las que existe una “mezcla simultánea de hechos locales e internacionales” (internos y externos), cuya diferenciación cada vez es menor.

Michael Herman (2008:200-208), desde la escuela británica y su experiencia académica y práctica en inteligencia, tiene una particular visión histórica de la cooperación en este campo. Se refiere a la misma como una “actividad multinacional” y sostiene que la inteligencia nacional no es únicamente el resultado de las capacidades propias, sino también de la cooperación externa. Esta afirmación demostraría el incentivo que para la cooperación genera el reconocimiento de esa relación. Es ilustrativo el ejemplo de que los cambios en la inteligencia de la ex Europa del Este, luego de la caída del Muro de Berlín, habrían reducido en un 30% la efectividad de la inteligencia humana del Comité para la Seguridad del Estado ruso (KGB por sus siglas en ruso) –actualmente Servicio Federal de Seguridad de la Federación Rusa (FSB por sus siglas en ruso) - (Herman 2008:217 y 204). En todo caso, el análisis de Herman mantiene un carácter asistencial, basado en una concepción de Estados pequeños que carecen de capacidades propias para obtener inteligencia, en lugar de las falencias que Lefebvre reconoce que todo sistema tiene y requiere subsanar (Lefebvre 2003, Piedra 2012:39). Herman, sin embargo, acepta que parte de los esfuerzos nacionales en inteligencia, incluidos los de las superpotencias,

son el *quid pro quo* de lo que reciben de sus socios externos y que una “razón básica” para cooperar (en inteligencia) es que “siempre hay más información potencialmente disponible que la que cualquier agencia pueda recolectar por sí misma” (Herman 2008:217 y 204). Habrían, no obstante, otros incentivos para cooperar, como el carácter irremplazable de ciertas capacidades locales, principalmente en materia de recolección de datos e información, como es el caso de aquella que legalmente debe obtenerse de fuentes cerradas (interceptaciones, vigilancia, acceso a archivos, etc.), a lo que debe sumarse el acceso a oportunidades y a los conocimientos específicos de la inteligencia humana local; el acceso geográfico en casos de inteligencia de señales, que no puede ser reemplazada en un 100% por la más alta tecnología satelital; y, las posibles ventajas de la repartición de responsabilidades y costos (Herman 2008:204-207), entre otros. Desde una visión latinoamericana, Ataídes (2011:133), al referirse a la coyuntura y amenazas mundiales, asegura que “[n]inguno de los problemas asociados a (...) temas globales puede ser prevenido o enfrentado sin una efectiva cooperación internacional”, pero reconoce, al mismo tiempo, que los peligros (y oportunidades) transnacionales no llegan aún a unir a los estados de la región (como se esperaría en este campo), en función de objetivos e intereses comunes, pese al “dinamismo” que vendría dándose en el intercambio de datos, conocimientos e inteligencia entre los servicios sudamericanos (Ataídes 2011:135). Podría decir que aun cuando los incentivos son objetivamente reales, su limitada comprensión, o la preeminencia de agendas internas, entre otros factores, no permitirían aún priorizar debidamente en la región a la cooperación en inteligencia, y ésta en muchas ocasiones se da como resultado de un análisis en el que no cooperar más que restar beneficios, evita resultados no deseados, o lo que en términos de Teoría de Juegos se llama resultados sub-óptimos.

En el año 2007, Carolina Sancho resume en una conferencia académica dos condiciones esenciales aplicables a la cooperación regional: que los servicios de inteligencia a nivel nacional deben modernizarse, y que a nivel internacional deben ser capaces de conformar una comunidad de inteligencia regional (Sancho 2007:2-3). Añadiría una tercera: que puedan comprender y priorizar la importancia de esa cooperación para atender sus propios objetivos nacionales. Hacerlo será siempre un incentivo para cooperar.

La cooperación en inteligencia en América Latina se ve afectada por los problemas generales de la cooperación sur-sur, más aquellos que son propios a sus estructuras sociales, políticas y económicas. La cooperación y competencia simultánea, por ejemplo, ha sido destacada como una característica casi permanente de las agencias y sistemas de inteligencia regionales. Las dificultades y resistencia para cooperar y particularmente para compartir información con otras agencias internas que, como señala Sancho, necesariamente sucede como parte de los procesos burocráticos nacionales, se replican y multiplican a nivel internacional. El proceso no es fácil y se requiere tiempo para adaptarse a las diversas formas que cada agencia tiene para interactuar con las demás (Sancho 2015:226). Pese a las dificultades y resistencia para cooperar, existe conciencia, sin embargo, de que quien niegue la importancia de la cooperación en inteligencia en un

mundo interdependiente, globalizado, en el que cada vez son más las oportunidades y amenazas transnacionales, solamente afecta sus propios intereses.

Los factores que inhiben la cooperación en inteligencia, por su parte, no son menos relevantes que los incentivos. Lefebvre o Herman son frecuentemente citados como referencias generales en este tema. Me interesa considerar aquellos factores que afectan de manera particular a la cooperación norte-sur, algunos de los cuales se hacen evidentes a través de los efectos de la mencionada imagen externa (estereotipos) de América Latina. En la cooperación en inteligencia, y de manera particular en aquella que se llama norte-sur, se hace evidente el efecto inhibitorio que tienen las preocupaciones por las diferencias entre ganancias absolutas y relativas y el llamado Dilema de la Seguridad, que abordaré en el Capítulo 2. En este ámbito, como señala Pulido (2005:271), citando a Sodupe (2004:89), puede fácilmente presentarse el temor, normalmente frecuente en materia de seguridad, de que “[e]l hecho de que un Estado se vea más beneficiado en términos proporcionales [y que es prácticamente inevitable en inteligencia,] pued[a] traducirse en el incremento de sus capacidades y, por tanto, en la percepción de una amenaza para el resto.” Así mismo, la vulnerabilidad que produce la creciente interdependencia entre Estados (interdependencia que en otros contextos o áreas temáticas constituye un incentivo para cooperar) se presenta frecuentemente en inteligencia también como un factor inhibitorio de la cooperación (Pulido 2005:271-272). Como se aprecia en estas páginas, mi criterio, que en este punto difiere al de Pulido, tiende a ver en la interdependencia un factor que actúa cada vez con más frecuencia como incentivo, que como inhibitorio de la cooperación en inteligencia.

Volviendo a las referencias generales, en el caso de Lefebvre se señalan tres factores que inhibirían la cooperación en inteligencia: “Diferencias de percepción, distribución de poder y encrucijadas legales” (Lefebvre 2003:533-534, Piedra 2012:xx). Herman, por su parte, habla de restricciones o limitaciones para “colaborar” (utiliza también indistintamente los términos colaboración y cooperación, manteniendo la ya advertida ambigüedad). Entre esas restricciones, se considera que todo intercambio de inteligencia llevaría consigo el riesgo de un manejo de la misma sin protocolos adecuados, o la eventual filtración del material entregado; la posibilidad de que se lo utilice para intercambiar inteligencia con terceros, sin conocimiento o autorización de quien la entregó originalmente; o, su utilización para fines ilegales. Sin duda, la cooperación multilateral, que en otros ámbitos puede considerarse más segura, en este caso incrementaría riesgos (Herman 2008:207-208).

Los estereotipos que prevalecen para el llamado sur global, persiguen a la cooperación en inteligencia. Difícilmente los servicios secretos mal llamados occidentales cooperarán desde un inicio con el sur en igualdad de condiciones, por los prejuicios prevalecientes, que son en sí mismos una falencia de sus inteligencias y que terminan por afectar la calidad y cantidad de la cooperación de la que podrían beneficiarse. La guerra contra las drogas iniciada por México a inicios de este siglo, habría evidenciado la necesidad de una mayor cooperación (o de otros tipos de cooperación más institucionalizada). El

surgimiento o expansión de un corredor Brasil-África Occidental-Europa, entre otros muchos casos, habría tenido un efecto similar, pero la imagen negativa de la región y de sus capacidades institucionales obstaculiza e inhibe el posible desarrollo de la cooperación. Esa misma imagen se refleja en criterios que consideran que organizaciones regionales de cooperación, como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), o la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), en América Central; así como el Consejo Sudamericano Anti Drogas de Unasur, habrían demostrado que la expectativa de que una cooperación en inteligencia, del tipo que se da en la Unión Europea o en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean),⁴⁸ “se encuentre [aún] distante” en América Latina (Shiraz 2014:15). En planteamientos como los citados, no se toma en cuenta además otros intercambios de información e inteligencia, que en cierta forma ya vienen produciéndose a nivel del Mercosur o de la CAN, que incluyen temáticas que van más allá de la seguridad. Tampoco se consideraría a la relativamente reciente Celac, que al igual que la Unasur tuvo en su momento un importante apoyo político; en este caso, precisamente por constituir una alternativa al Sistema Interamericano; es decir, principalmente a la OEA y, en consecuencia, por romper el prevaleciente esquema norte-sur.

Un estudio de Marta Sparago (2006:3 y ss.), publicado por el Center of Global Affairs (New York University), presenta un balance de costos y beneficios de la cooperación en inteligencia, que amplía los elementos de análisis, tanto sobre incentivos, como sobre factores que la inhiben.

1.2.3. Diferencias en la cooperación norte y sur en inteligencia⁴⁹

Como ya se ha sugerido, la mayor parte de la literatura y del análisis existente en materia de cooperación en inteligencia se relaciona con la denominada angloesfera y sus aliados, así como con el modelo funcional de la inteligencia, representado principalmente por Westerfield (Westerfield, 1996:523-560, Shiraz 2014:6). El nivel de apertura de los servicios de inteligencia del norte hacia la academia, particularmente en los Estados Unidos de América, explicaría en parte esta afirmación.

El enfoque o modelo funcionalista, desarrollado desde una visión “occidental” por Westerfield (1996), por el que se compartiría inteligencia (cooperación) para “generar

⁴⁸ En este foro, varias cumbres, reuniones ministeriales y especializadas han abordado la cooperación y fortalecimiento del intercambio de inteligencia e información, particularmente para el combate de crímenes transnacionales (seguridad). En ese marco se incluye la 9ª Reunión de Ministros de Defensa de Asean (marzo 15-17, 2015) en Langkawi, Malaysia, cuya declaración conjunta por parte de los 10 países miembros por primera ocasión se enfocó en la cooperación regional en este ámbito, frente a la amenaza terrorista de grupos como el denominado Estado Islámico.

⁴⁹ La siguiente sección ha sido base de mi publicación “Diferencias entre la Cooperación Norte y Sur en Inteligencia: Apuntes sobre la Definición de Cooperación en Inteligencia” en *Línea Sur*, Revista de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, No. 12, mayo/agosto 2016, Quito, Ecuador, pp. 103-116.

apoyo a una política exterior o a operaciones [intervenciones] militares en el extranjero, a través de relaciones formales,” seguiría teniendo influencia en la academia internacional y contribuiría de manera negativa a la inclusión de nuevos posibles aportes a la discusión. Según este enfoque, las formas de “colaboración” occidentales en inteligencia se caracterizan por:

1. Estar usualmente enfocadas en inteligencia extranjera para propósitos estratégicos
2. Relaciones y acuerdos formales
3. Altos volúmenes de información de inteligencia compartida, reflejando sus capacidades técnicas
4. Operaciones de campo conjuntas, incluidas operaciones Humint (inteligencia humana)
5. Asistencia en entrenamiento para *socios coloniales* y *protégés* en el sur global
6. Cripto-diplomacia (utilización de canales clandestinos) para avanzar negociaciones con grupos no-estatales
7. Desalentar el ‘espionaje amistoso’ de aliados -y actores- neutrales (Westerfield 1996:523-560, Shiraz 2014:6, Svendsen 2012:11).

Frente a esta cooperación (norte-norte) se encuentra, en primer lugar, aquella que se da entre lo que continuo llamando norte global (principalmente la angloesfera), aunque el nombre carezca de precisión, con el también impreciso sur global; y, en segundo lugar, la cooperación en o dentro del sur global.

En el primer caso, la cooperación de los servicios de inteligencia del norte o angloesfera con los del sur global, incluida América Latina, por lo menos a nivel de intercambio de información e inteligencia,⁵⁰ difícilmente se daría a través de algo más que acuerdos verbales que reflejen costumbres y prácticas, en lugar de protocolos sofisticados (Shiraz 2014:3). Entre otras razones, esto sucedería por tratarse de contrapartes relativamente desconocidas, que (en principio o por prejuicio) implicarían una cooperación difícil, inequitativa o desigual y casual (Lefebvre 2003:527). Un bajo nivel de formalidad sería, por lo tanto, una de las características de la cooperación norte-sur en inteligencia, debido al contexto en que ésta tradicionalmente se produce.

El segundo caso (cooperación sur-sur o dentro del sur global), es un espacio poco explorado por la academia, en el que más allá de realidades y prejuicios fuertemente arraigados, pueden existir referencias y elementos nuevos o diversos que contribuyan al debate, muchas veces a partir de complejos procesos de aprendizaje y lecciones del pasado, como ha sucedido también en otras áreas temáticas, como los derechos humanos (particularmente en América Latina), precisamente como consecuencia de una historia reciente con penosas experiencias. La cooperación en inteligencia dentro del sur global

⁵⁰ La cooperación, como se explica en este estudio puede incluir, entre otras actividades, operaciones conjuntas, análisis conjuntos, e inclusive la determinación de necesidades o planificación conjunta.

ha tenido procesos de evolución propia, no necesariamente relacionados con el desarrollo de capacidades tecnológicas, con excepciones como el Programa Espacial de Brasil, de particular utilidad para la recolección de información específica (Shiraz 2014:5), sino con una evolución conceptual y práctica que, en muchos casos, por la necesidad de hacer frente a hegemonías o monopolios del norte, han tendido además a utilizar y compartir inteligencia estratégica y prospectiva en ámbitos diversos a la seguridad, en los que también la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) , entre otras, pueden ser referencias útiles.

Una experiencia de cooperación en inteligencia, que puede considerarse como una contribución del sur, particularmente de Latinoamérica, como lo habrían probado casos recientes entre Colombia y México,⁵¹ incluido el asesoramiento colombiano a México para la recaptura de Joaquín Guzmán en enero de 2016,⁵² sería los procesos de creación de confianza, o el trabajo conjunto fundamentado en una construcción de confianza recíproca entre agencias internas (y también externas) que, en la práctica, a diferencia de lo que sucede en el norte, tienen en muchos casos (incluidos algunos de cooperación multicultural) mucha más efectividad y solidez que aquellos sustentados en firmas o documentos formales.

Para poder desarrollar aportes provenientes de la cooperación sur-sur en inteligencia debe comprenderse, a manera de antecedente, porque ésta ha estado ausente en los estudios especializados sobre el tema. Un valioso argumento desarrollado por Shiraz (2014:6) es que un efecto negativo -y no intencional- de la cercanía de la inteligencia norteamericana con la academia habría sido la generación de una “empobrecida idea” de lo que debe ser la actividad de inteligencia, no solamente por la tendencia a ser una actividad orientada a la política, bajo un criterio occidental, sino que, en materia de cooperación, que es la que se prioriza en estas páginas, porque se la ha restringido a un modelo similar al acuerdo UK-USA (intercambio tecnológico entre potencias, que lo emularía en cierta forma Tezka⁵³ a nivel iberoamericano), o al modelo “semi-colonial” y paternalista de asistencia a pequeños estados o socios aliados. La consecuencia, en todo caso, sería la de haber descuidado la consideración de posibles patrones de cooperación diversos a los tradicionales; es decir, no incluir en el análisis modelos alternativos, o el cuestionamiento de cómo estos últimos se han desarrollado de manera diferente a los considerados tradicionales en otras circunstancias y lugares (Shiraz 2014:6).

⁵¹ Aunque pueda responder también a una agenda de seguridad de los Estados Unidos de América.

⁵² Otro caso mencionado por Shiraz (2014:15) es el del General colombiano Oscar Naranjo, ex Jefe de Inteligencia de ese país, responsable de la captura de Pablo Escobar en diciembre de 1993 y reconocido por implementar eficientes sistemas de vigilancia electrónica de alta tecnología en su país. Él fue contratado posteriormente en el año 2012 por el gobierno mexicano de Peña Nieto. En esta ocasión se trató de una contratación particular que requiere ser formalizada, a diferencia de lo que sería la característica general de mayor informalidad que se argumenta habría entre gobiernos o agencias estatales del llamado sur global.

⁵³ Red de cooperación para intercambio de inteligencia a nivel Iberoamericano. Por su naturaleza, su funcionamiento y características tienen un carácter reservado.

La cooperación sur-sur, no obstante, más allá de las forzadas asimilaciones que se han realizado al compararla con modelos de contrainteligencia de Europa del Este durante la Guerra Fría, u otros semejantes, tendría sus propias características distintivas. Desde el punto de vista de Shiraz (2014:7), estas características, en América Latina, serían principalmente seis, que deben analizarse de manera crítica y, al mismo tiempo, aprovechar o ampliar su significativo aporte, al ser uno de los primeros intentos académicos por definir las desde el norte:

1. La cooperación en inteligencia estaría dirigida “abrumadoramente” hacia las personas y la seguridad doméstica, reflejando a menudo la existencia de agencias de seguridad interna fuertes y agencias externas débiles
2. La inteligencia sería cercana a partidos políticos y al poder ejecutivo, por lo que la cooperación (internacional) usualmente reflejaría los vínculos presidenciales (gubernamentales) en el exterior
3. Habría un mayor interés en acciones encubiertas, particularmente en contra de grupos disidentes
4. La limitación en las habilidades o capacidades técnicas permitiría intercambios mucho más individualistas y libres, a menudo desprovistos de estructuras complejas y enfocados en acuerdos verbales
5. Las relaciones de trabajo serían generalmente extensiones de (las relaciones entre) los individuos y terminarían frecuentemente por causas vinculadas a diferencias personales
6. Existiría un ánimo sobreentendido contra los Estados desarrollados del “norte” y un “deseo colectivo” de “hacer inteligencia por sí mismos” (Shiraz 2014:7)

En relación con el primer punto, coincido en que la tendencia en esta cooperación sur-sur ha estado y está prioritariamente orientada al ámbito interno (y dentro de éste, principalmente al de la seguridad), lo cual se ha reflejado en instituciones o agencias internas fuertes, en comparación con las externas. No obstante, sería inexacto considerar como regla general que esta tendencia ha sido o es abrumadora. En varios países de América Latina, que es el principal referente utilizado, seculares conflictos limítrofes, por ejemplo, han dirigido la atención y la orientación de la inteligencia hacia el enemigo externo permanente, y a la posible cooperación internacional con actores con los que se comparte ese enemigo externo común. Para algunos países de la región, la agenda externa (limítrofe) fue durante muchos años la razón de ser de sus aparatos de inteligencia (principalmente de inteligencia militar). Esto también ha sucedido ante actores o enemigos externos no estatales (nuevamente en el campo de la seguridad), en temas como el crimen organizado (incluido el cibercrimen), el narcotráfico, el narcoterrorismo, las redes internacionales de trata de personas, el tráfico de órganos y, más recientemente, el establecimiento de células de grupos o actores externos a la región. Estos últimos utilizan territorios como el de la denominada Triple Frontera de América del Sur, como un puente seguro, no solamente para el financiamiento de sus actividades (incluido el lavado de dinero), sino también para planificar y/o ejecutar desde éstos, acciones en contra de sus

objetivos políticos o militares, que generalmente son también extraregionales.⁵⁴ Éstas son experiencias de las que, sin duda, puede beneficiarse el norte académico y profesional; no solamente por el aprendizaje a partir de asimetrías particulares, sino por el acceso a actividades como recolección conjunta o compartida de información con la inteligencia humana (Humint) local, en condiciones multiculturales y de manejo de temas multidimensionales, de interés no sólo para la seguridad *per se*, sino también para la economía, la sociedad, la cultura, la política, el medio ambiente, las estructuras legales, etc.

Adicionalmente, y en relación con el paradigma seguridad-inteligencia, la agenda de diversos bloques regionales y alianzas económicas y comerciales en América Latina, ha implicado el desarrollo de agencias e importantes esfuerzos orientados hacia el procesamiento de información para la toma de decisiones en materias como comercio exterior intra y extra regional (inteligencia comercial), en el que intereses comunes frente a contrapartes comunes incentivan una cooperación con características propias. Gómez de la Torre hace mención, por ejemplo, al ya citado Centro de Planeamiento Estratégico del Perú (Ceplan-Perú), que hace prospectiva estratégica y es una suerte de *think tank* público/estatal, que formula planes nacionales gubernamentales de largo plazo, que no están vinculados con fuerzas armadas o cuerpos de policía (Gómez de la Torre, 2015).

Al consultar en una entrevista personal a Shiraz (2015) sobre qué debe entenderse por una cooperación en inteligencia dirigida hacia las personas, la respuesta se enfocó en la predominancia de la inteligencia humana (Humint) y en la dependencia de fuentes humanas. Debo añadir que esas condiciones implican una ventaja comparativa para el sur, frente a servicios del norte con una importante dependencia en la tecnología o inteligencia de señales (Signint), particularmente al tratarse de casos que cada vez son más relevantes (no solamente en temas de seguridad), en los que el trabajo y la experiencia en el terreno proporcionan insumos irremplazables para una mejor toma de decisiones. Así lo demostrarían casos recientes de aparentes deficiencias de inteligencia por parte del norte, en materia de explotación de recursos naturales, precisamente en países de América Latina.

Hablar de agencias externas débiles no se aplicaría tampoco en casos tan diversos como Brasil o Cuba, que a la vez son dos de los más representativos en la región, precisamente por su capacidad externa. En el caso cubano, su principal brazo de inteligencia, conocido hasta la actualidad como G2, funcionó inicialmente bajo la tutela de la KGB soviética durante la Guerra Fría, convirtiéndose luego en una agencia autónoma que inclusive llegó a operar en competencia con los servicios soviéticos. Se considera que en los momentos más álgidos de ese período, el G2 empleó a miles de agentes que operaban en Cuba y en numerosos países como Nicaragua y El Salvador, en donde intentaba neutralizar operaciones de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (Central Intelligence Agency CIA por sus siglas en inglés) (BBC Mundo 2015). Lo propio sucedió

⁵⁴ Un análisis más detallado de casos referenciales se realizará en el tercer capítulo.

en territorios distantes al continente americano, como el África Subsahariana, principalmente Angola y Etiopía. Brasil, por su parte, ha desarrollado una serie de capacidades y redes de alcance global en áreas tradicionales y no tradicionales de la inteligencia, a las que me referiré en el tercer capítulo.

Las academias de los servicios exteriores latinoamericanos como Itamaraty (Brasil), Andrés Bello (Chile), Antonio J. Quevedo (Ecuador)⁵⁵ o San Carlos (Perú), consideradas entre las más prestigiosas del continente, han capacitado a profesionales para la producción de inteligencia externa (análisis de información para la toma de decisiones), en muchos casos compartida con socios regionales, independientemente de las actividades realizadas por sus agregadurías militares. Las misiones diplomáticas llevan a cabo procesos de planificación, recolección, análisis y procesamiento de información que debe, al menos en teoría, llegar al escritorio de autoridades decisoras (ciclo de inteligencia). Esta recolección de datos e información se realiza a partir de fuentes abiertas. Sancho (2015), no obstante, considera que inclusive la información que surge de la conversación mantenida entre dos diplomáticos en un evento público, sobre la situación del país ante el cual se encuentran acreditados, se consideraría de fuente cerrada, aun cuando los dos sepan el fin que esa información tendrá, pues esos criterios no podrían expresárselos públicamente ante terceros, o de manera oficial. Las definiciones de fuentes cerradas se relacionan, sin embargo, más con el origen de la información (fuente), que con el uso que se le dé o pueda tener. Concuero con Sancho (2015), en que la inteligencia tiene la capacidad de integrar información de fuentes abiertas con información de fuentes cerradas, dentro de los niveles de seguridad necesarios, pero no en la necesidad de que existan fuentes cerradas o reserva para que exista inteligencia. En otras palabras, permanentemente se observa inteligencia que surge únicamente de fuentes abiertas. Esta es una amplia discusión pendiente, en la que hay más de una posición válida y argumentable.

Las denominadas policías políticas, implícitas en las características de la cooperación sur-sur y en particular de la región latinoamericana, por el impacto que tuvieron principalmente durante los regímenes dictatoriales del Siglo XX, fueron temporales y mutantes. Éstas generaron graves consecuencias políticas y sociales y, al hacerse públicas sus actividades, como las que implicó la Operación Cóndor, adquirieron además amplia visibilidad, sobre todo por su utilización política. No obstante, hay dos observaciones generales que se puede realizar sobre las mismas, además de su carácter temporal y mutante; es decir, no institucionalizado: 1. Muchas de sus actividades, principalmente aquellas por las que adquirieron triste recordación⁵⁶, no fueron actividades de

⁵⁵ Como parte de un proceso de desinstitucionalización del Servicio Exterior Ecuatoriano, iniciado en el año 2010, la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo fue suprimida. A inicios del año 2020, bajo el liderazgo de Alejandro Suárez, reconocido diplomático y académico ecuatoriano, la Academia Diplomática del Ecuador fue restablecida.

⁵⁶ Apresamientos ilegales, asesinatos y desapariciones forzadas de decenas de miles de opositores políticos de las dictaduras.

inteligencia, sino crímenes o terrorismo de Estado y, 2. No contaron con ningún sistema independiente de control y responsabilidad. En relación con estas policías políticas y sus relaciones, que han sido consideradas como cooperación internacional, sí cabe hablar de una orientación prácticamente absoluta, no solamente hacia la seguridad interna, sino hacia las agendas internas de los regímenes de turno. Aún las redes establecidas para capturas o desapariciones forzadas en otros territorios, con sus similares extranjeros, tenían como móvil determinados objetivos de política interna.

Continuando con las características de la cooperación sur-sur propuestas, las enumeradas como 2 y 3, que describen aparatos de seguridad internos que actúan principalmente frente a grupos políticos disidentes, estarían nuevamente refiriéndose a lo que en estas páginas se denomina como policías políticas. Si bien su presencia ha sido una lamentable característica en determinadas etapas de la gestión de la inteligencia de ciertos Estados de la región (pero siempre con el carácter temporal y mutante que he mencionado), no debería opacar el trabajo de las agencias que con un nivel apropiado de institucionalización han realizado y realizan inteligencia propiamente dicha y se relacionan o cooperan con sus similares de la región, del sur global u otras. Las operaciones encubiertas son, como se ha señalado, una herramienta útil y legal, cuando están estrictamente reglamentadas y funcionan bajo rigurosos sistemas de control democrático y rendición de cuentas. La utilización irregular o ilegal de las mismas responde a cuestionables estrategias y relaciones de poder y control. Su papel frente al permanente desarrollo de nuevas tecnologías y a la creciente disposición de recursos de fuentes abiertas constituye en sí mismo un relevante tema de investigación.

La característica 4 establecería una relación entre el nivel de capacidad técnica y el nivel de formalidad en la cooperación o intercambio de información. La experiencia adquirida, no obstante, ha mostrado que, al menos en América Latina, posiblemente por su idiosincrasia y herencia cultural, existe una inusual tendencia a la formalidad en los acuerdos de cooperación en inteligencia, aun cuando esa cooperación no implique medios tecnológicos. Reuniones trimestrales o semestrales de intercambio de información o inteligencia en sedes rotativas, por ejemplo, son en diversas ocasiones fruto de acuerdos formales, que no necesariamente tienen una estructura compleja. Al contrario, son bastante específicos y objetivos, sin perder su carácter reservado. No es la regla, pero es al menos una práctica más frecuente de lo que el norte percibe. Para explicarlo mejor, se puede decir que, si bien las comunidades de inteligencia son menos formales en el sur, su cooperación, al menos en América Latina, tendería a utilizar canales más formales, los cuales en ocasiones son inclusive rechazados por sus socios del norte.

Finalmente, en relación con las características 5 y 6, nuevamente puede apreciarse un reflejo de la visión heredada de la Guerra Fría, por la que se generalizan casos que en ocasiones pueden ser inclusive minoritarios. Aun Cuba buscó trabajar con los Estados Unidos de América y compartió inteligencia sobre crimen organizado con resultados valiosos para ambas partes, mucho antes del inicio de la normalización de sus relaciones diplomáticas. En materia de inteligencia, a diferencia del discurso político, creo que en el

sur y particularmente en América Latina, ha existido más bien un interés por mantener, e inclusive buscar, la cooperación del norte. Una permanente pretensión, que no sólo se comprende a partir de la idiosincrasia de determinadas sociedades, que manejan diversos estándares simultáneamente, sino también por razones prácticas de supervivencia y crecimiento en este campo, así como de la necesidad de contar con Signint y otras tecnologías, del nivel que aún sólo el norte posee, a pesar de la mayor accesibilidad que cada vez existe hacia las mismas, por parte del sur global. Al hablar del norte, no me remito únicamente a los Estados Unidos de América. Importante cooperación se ha desarrollado por años entre los servicios de inteligencia británicos y diversos países latinoamericanos. Algo similar ha ocurrido con Israel, Francia y otros actores que pueden considerarse norte. De hecho, en muchos casos, mientras más ásperas han sido determinadas relaciones políticas entre el norte y el sur, más necesario ha sido fortalecer los canales de comunicación y cooperación en inteligencia, reemplazando inclusive los canales tradicionales, porque el interés y necesidad de seguir cooperando en temas vitales para las partes, no desaparece. Lo propio se da también en la cooperación sur-sur, como sucedió durante los hechos de Angostura entre Ecuador y Colombia.

Parte del valor de la inteligencia y los mecanismos de cooperación sur-sur está en que nacen de la práctica y de una experiencia propia, con las que no necesariamente cuenta el norte. Esto explica, en parte, fracasos como el de la llamada guerra contra las drogas, evidenciando la necesidad que tendría el norte de una mayor cooperación con el sur y de aprender de las experiencias sur-sur. La cooperación en, o dentro del sur, ha generado valiosos espacios y procesos a nivel multilateral; ha disminuido la dependencia externa de la región; y, ha establecido nuevos vínculos y relacionamientos dentro de la misma. Así, por ejemplo, cuando Bolivia dio por terminada su cooperación con la agencia antidrogas estadounidense Drug Enforcement Administration (DEA por sus siglas en inglés), buscó cooperación alternativa con Brasil. En otro contexto, Colombia y Perú cooperan también bajo intereses comunes o *convergencia de expectativas*⁵⁷, al compartir fronteras porosas y amenazas que afectan a las mismas. Paraguay y Argentina lo hacen también con Brasil en un escenario complejo (Triple Frontera), que será analizado en mayor detalle en el siguiente capítulo.

Puede decirse que América Latina tendría una mayor adaptación a los cambios en materia de inteligencia, incluidos los de tipo burocrático, aún en los casos en que los cambios no se producen en un contexto de estabilidad, o no sean institucionalizados. Quizá la razón se encuentra en la nada plausible historia de múltiples cambios políticos, administrativos e institucionales de la región. Estas condiciones, no obstante, representan en este caso una ventaja frente al norte. Los exámenes de los fracasos de la inteligencia estadounidense, por ejemplo, desde Bahía de Cochinos en 1961 hasta la segunda invasión de Irak en 2003 (pasando por el 11-S en 2001), que han sido relacionados con errores de comunicación y coordinación de inteligencia, reflejarían en el fondo problemas de adaptabilidad a los

⁵⁷ Este concepto se volverá a tratar en el capítulo 2.

cambios, tanto externos como internos.⁵⁸ Para Rosales Pardo (2007:127-129), el surgimiento de nuevas lógicas alrededor del conflicto internacional, haría necesario provocar transformaciones en los servicios o agencias de inteligencia, a lo cual puede añadirse también, transformaciones en la cooperación que deba darse entre dichos sistemas o agencias, particularmente por el actual carácter predominantemente transnacional de las amenazas y oportunidades.

Para concluir, se puede pensar en al menos 4 elementos que demuestran el potencial de la cooperación sur-sur para contribuir al debate global a través de sus experiencias, prácticas y procedimientos: 1. Esta cooperación comprende frecuentemente relaciones multiculturales y diversas culturas organizacionales; 2. Su carácter (al menos actual) es multidimensional; 3. Implica actividades particulares que deben llevarse a cabo en el terreno, principalmente a través de Humint; y, 4. Se maneja a menudo en distintos niveles y con más de un Estado o actor. A lo anterior se suman una serie de concepciones y aportes regionales, que no sólo deben incorporarse en la discusión global, sino que también pueden ser parte de una mayor cooperación, a través del intercambio de conocimientos y experiencias. A las contribuciones académicas señaladas previamente en este capítulo, puede añadirse el criterio de una nueva conceptualización práctica de la inteligencia denominado “anticipación estratégica continua”, (Balbi 2015) la “Teoría del Riesgo Político en Inteligencia” de Balbi y Crespo (1997) y su “Teoría de las Percepciones en Inteligencia”.⁵⁹ Esta última, no solamente constituye una útil herramienta analítica, sino que también tendría aplicación al interpretarse comportamientos en culturas diversas que se relacionan a través del conflicto o de la cooperación. El trabajo de Balbi y Crespo, según el prefacio de Entelman a su trabajo de 1997, podría postularse como “una nueva inteligencia, distinta de la tradicional.” (Balbi y Crespo 1997:xv). Sin ir tan lejos como Entelman, debe reconocerse la existencia de un conjunto de planteamientos como los mencionados, que cuestionan científicamente concepciones tradicionales, que generan discusión y motivan nuevas y mayores investigaciones. Lo mismo sucedería con el estudio de las coyunturas críticas en los servicios de inteligencia (Piedra 2012), que plantea ir más allá de una mirada (tradicionalmente occidental) “que diagnostica los errores pasados, [hacia] una que explique por qué los cambios tienen lugar en determinadas circunstancias y no en otras” (Piedra 2012:16-17). En otro contexto, se puede mencionar también al aprendizaje que surge a nivel regional a partir de los procesos de profesionalización de las labores de inteligencia en regímenes democráticos (Sancho

⁵⁸ Ver crítica de Fessenden a barreras como “la tendencia burocrática a la autopreservación” en los Estados Unidos de América, en el contexto de las reformas del año 2005. Fessenden (2005:106-120) y Piedra (2012:34).

⁵⁹ Según la explicación de los autores, hay una adaptación de los principios inicialmente generados por la psicología sobre las formas de relacionamiento entre los objetos y el ser humano, como base del conocimiento de este último. Ésta se aplica al estudio de esta especial relación sujeto-objeto (que se da en la inteligencia). Mantengo que se la presenta como una herramienta analítica, porque permitiría contar con un mejor conocimiento de los actores, los significados y valoraciones que pueden tener de los objetos y situaciones y, por lo tanto, de la manera en que pueden actuar frente a los mismos. Para un estudio más detallado ver Balbi y Crespo (1997: 4 y ss). Ver también sus capítulos cuarto, quinto y sexto (1997:90 y ss).

2015), así como de las lecciones aprendidas a partir de las múltiples reformas de los servicios de inteligencia latinoamericanos (Gómez de la Torre 2011:177-196). Los lentos procesos de institucionalización de estos servicios, y sus lamentables crisis recurrentes, permiten comprender mejor cómo cooperar con los mismos y el tipo de redes y contactos que pueden maximizar efectividad ante las realidades que representan.

Como puede observarse, existe una inevitable vinculación entre estas reflexiones y la ruptura de los paradigmas que limitan la inteligencia. Junto a esa ruptura de paradigmas, la discusión y puntualización de definiciones y concepciones, así como la confrontación de limitaciones teóricas existentes, incluidas las que se derivan de una academia orientada a las políticas públicas, o de una prejuiciada visión norte-sur de la inteligencia, permiten entender mejor los procesos que las actividades relacionadas con esta disciplina implican y, por lo tanto, el de la cooperación en este ámbito, a través de redes o posibles regímenes internacionales.

A partir de mi experiencia y la de un importante número de expertos de América Latina que han colaborado en este capítulo, se ha ensayado incorporar aportes regionales al complejo debate internacional, en el que se intenta responder los cuestionamientos teóricos y prácticos iniciales. Sobre esta base, en el capítulo tercero analizaré las referencias que proporciona el funcionamiento de redes de cooperación en inteligencia en casos concretos, en los que también se privilegia aquellos procedentes del sur.

1.3. Algunas consideraciones sobre inteligencia en América Latina

1.3.1. La escasa producción académica y la dependencia de los estudios extra regionales

La realidad política, social y económica tiende a reflejarse no sólo en la producción literaria, sino también académica de una nación o de una región, que comparte visiones comunes de pasado, presente y futuro. En materia de inteligencia en América Latina, esa realidad, como señala Gómez de la Torre (2015), estaría afectada por una excesiva dependencia de la angloesfera tradicional, explicable quizá por el propio origen que habría tenido la inteligencia latinoamericana (subordinada al norte). En mi criterio, esto se traduce también en una limitada y poco visibilizada (pero no por ello inexistente o irrelevante) producción académica propia, desarrollada fuera de ese marco de influencia.

Shiraz (2014:2) menciona a Davies y Gustafson (2013) como parte de la nueva literatura que recientemente ha empezado a estudiar las actividades de inteligencia fuera de la angloesfera. Si bien éste y otros trabajos permanecen en cierta forma secuestrados en la limitada asimilación de la inteligencia con el espionaje, o con actividades de contrainteligencia y protección de la información (bajo el paraguas de la seguridad), los mismos amplían, no obstante, el enfoque llamado *anglocentrista*, aunque lo hacen en muchos casos solamente reconociendo distintas culturas de inteligencia y no, como se plantea además en estas páginas, impulsando el desarrollo de una nueva cultura de

inteligencia. Adicionalmente al reconocimiento y aceptación de diferentes enfoques, es necesario que académicamente se conciba a la inteligencia como una disciplina amplia, abierta y necesaria para todo ámbito del quehacer humano, en el que deban tomarse decisiones informadas.

Desde una visión latinoamericana, la “inteligencia de la región, en sus distintas variantes, ha sido un campo poco explorado por la comunidad académica” (Rivera 2011:7) y, al estar asociada al ámbito de la seguridad, se ha “limita[do] su reflexión teórica y potencialidades disciplinarias, pero sobre todo se [ha] alej[ado] la posibilidad [de] que sectores civiles y cientistas sociales aporten al desarrollo y especialización de esta área específica del conocimiento”, que requiere “miradas multidimensionales” (Rivera 2011:7-8).⁶⁰

América Latina sería una “dimensión ausente” (Shiraz 2014:3) en el intento por extender más allá de los límites actuales a los estudios de inteligencia y, como señala Shiraz (2014:3), los servicios de inteligencia latinoamericanos, incluidas sus actividades y la cooperación que llevan a cabo, representan un fascinante nuevo campo de investigación académica; entre otras razones, precisamente, por la expansión y aceleración de su cooperación. Podría añadir que también lo sería por las características particulares que esa cooperación puede tener. En ese contexto, no obstante, debe rescatarse, como señala Barreiro (2015), que desde la ciencia política y desde una mirada institucional, ha existido últimamente una mayor aproximación académica, debido a las olas de reestructuración o reforma de los servicios de inteligencia en América Latina,⁶¹ y a la existencia de las denominadas comisiones de la verdad. Los errores en la inteligencia, al igual que en otras regiones, han sido también material de análisis que ha contribuido a la discusión general.

En el plano académico y en referencia específica a Latinoamérica, como sostienen Rivera y Barreiro (2011:27), citando también a Castillo (2009:91), la situación no habría sido fácil, por la dificultad e inclusive la imposibilidad de acceder a determinadas fuentes de investigación que sean además confiables. La rigurosidad teórica de las ciencias sociales habría empujado, por una parte, “a divagar conceptualmente y hacer espejos de la realidad” y, por otra, a producir material o relatos “que no se enmarcan necesariamente dentro del análisis científico” (Rivera y Barreiro 2011: 27, Castillo 2009:91). Los procesos de democratización en la región, no obstante, junto a la masificación de los medios de comunicación, habrían incrementado el material de investigación (Shiraz 2014:4, Matos 2011), lo cual beneficiaría la producción y calidad de la literatura académica. Una gran parte de los estudios de inteligencia se hallan todavía en el ámbito del análisis histórico, lo que permite, en todo caso, explicar el desarrollo de procesos de institucionalización, así como métodos y tecnologías empleadas, particularmente cuando se trabaja en fallas de la inteligencia, tema al que se ha prestado especial atención en los

⁶⁰ Los textos citados corresponden a la transcripción de la Presentación conjunta de Flasco Ecuador y Senain para la publicación “Inteligencia Estratégica y Prospectiva” (Rivera 2011:7-8).

⁶¹ En este tema se recomienda la lectura de Gómez de la Torre (2011), en Rivera y Barreiro (2011).

últimos años, no sólo a nivel regional (Rivera y Barreiro 2011:41). La realidad es, sin duda, como señalan Rivera y Barreiro (2011:41), que aún es escasa (y por lo tanto necesaria) una producción académica (regional) que aborde a la inteligencia “no como una visión instrumental de la seguridad, sino como un universo de investigación específico”. Citando a Peter Gill (2008:213), estarían aún pendientes delimitaciones y definiciones de elementos del estudio de la inteligencia, que puedan ser utilizados como variables dependientes e independientes. Esto se aplicaría también a los estudios latinoamericanos y debe ser visibilizado por trabajos como el presente.

Debe reconocerse, finalmente, como lo hace Gómez de la Torre (2015), que pese a la escasa y limitada producción académica, la bibliografía regional en la materia se encuentra en la actualidad desarrollándose y diversificándose; está coadyuvando a expandir una nueva cultura de inteligencia; y, “con mucha autocrítica,” está contribuyendo también a abrir un necesario debate público acerca de la inteligencia y el estado de derecho en el Siglo XXI.

1.3.2. La imagen externa de Latinoamérica y el sur global en temas de inteligencia

Me refiero de manera especial al efecto de los estereotipos, de las experiencias negativas y de diversos escenarios creados en Latinoamérica, principalmente en determinados períodos del Siglo XX. Del contenido del título previo se desprende que la academia ha comenzado a reconocer la importancia del llamado sur global para el desarrollo teórico de la inteligencia. La imagen que predomina sobre esta actividad en el sur, y particularmente en América Latina, no obstante, continúa siendo afectada por la limitada información existente y la ausencia de suficientes investigaciones que vayan más allá de análisis históricos relacionados con las llamadas policías políticas, que surgieron durante las dictaduras militares del Siglo XX o, más recientemente, con la lucha contra el narcoterrorismo.

La metáfora anteriormente citada de la máscara que cubrió la faz de América Latina durante la Guerra Fría es válida desde dos lados: no permitió a Latinoamérica ver apropiadamente el contexto global en el que se encontraba, pero tampoco permitió al norte y al resto del mundo ver claramente a la región. De ésta, únicamente se observaba aquello que podía afectar intereses, particularmente aquellos relacionados con las confrontaciones de la Guerra Fría en territorio latinoamericano. Ante la Asamblea General de la OEA del año 1991, el entonces secretario de Estado adjunto de los Estados Unidos de América, Lawrence Eagleburger, habría reconocido la responsabilidad de su país en que las relaciones en el hemisferio hayan sido vistas a través del “distorsionado prisma de la guerra fría” (Délano 1991).⁶² Los actores han cambiado y también el tipo de

⁶² Declaración de Estados Unidos de América ante la 21 Asamblea General de la OEA, Santiago de Chile, Junio de 1991. Posteriormente, en una conferencia de prensa, el mismo funcionario especificó dos errores de su país: el enfoque propio de la Guerra Fría y la creencia de que todo lo sucedido en América Latina tenía relación con la tensión Este-Oeste. Ver Délano (1991).

confrontaciones en la región, pero la visión que se tiene de la misma y del sur, en general, continúa dándose en función de lo que el norte considere que puede afectar a sus intereses, los cuales son ahora más económicos que ideológicos y, generalmente, se definen a través de un análisis orientado hacia la política. Ese tipo de análisis, como mencioné previamente, suele ser limitado e incompleto. Aún recientes y valiosos trabajos académicos (Shiraz 2014), que reivindican el aislamiento o mala interpretación académica de la región en materia de seguridad e inteligencia, así como la poca atención de la academia a los vínculos de la inteligencia dentro del sur global, mantienen como marco contextual el sesgo señalado. Los ejemplos en ese sentido son numerosos.

Sería irreal e inútil negar los graves problemas de la región, que no por ello definen a la misma, pero académicamente resta objetividad intentar entender a América Latina en materia de inteligencia únicamente en función de la guerra contra las drogas (Bowes 2019)⁶³ o el crimen organizado y/o con un enfoque encaminado hacia las políticas públicas, de la misma manera en la que en otros períodos de su historia se la intentó entender en función de la guerra contra la subversión, particularmente durante las dictaduras militares que predominaron durante la segunda mitad del Siglo XX en el continente. Los hechos que convocan interés en el pasado reciente de la inteligencia de la región y que configuran gran parte de su imagen exterior han sido principalmente capítulos de ruptura relacionados con ausencia de transparencia y gobernabilidad, como el caso denominado las chuzadas en Colombia; el Plan Emilio o las redes de Montesinos en Perú y la Operación Cóndor (Bruneau y Boraz 2007:11, Shiraz 2014:4), a los que pueden sumarse crisis aún más recientes que han afectado seriamente a varios servicios de inteligencia, como el caso Nisman en Argentina, o el caso de las redes sociales y ABIN en Brasil, entre otros. A inicios del año 2020 varios escándalos fueron denunciados en la región por la utilización ilegal de la inteligencia militar, como en el caso colombiano de escuchas contra el senador Roy Barreras, el exgobernador de Nariño Camilo Romero y la magistrada de la Corte Suprema de Justicia Cristina Lombana (Telesur TV 2020).⁶⁴ Lo propio ha sucedido con agencias civiles de inteligencia, como en el caso de la utilización ilegal en Chile de la información personal de asistentes al Festival de Viña del Mar, a través del sistema computarizado de venta de entradas, en momentos de convulsión social a nivel nacional (Latinoamérica piensa 2020).⁶⁵

En este contexto, planteamientos como los que realiza Andrés Gómez de la Torre (2011:178 y ss.), a manera de posibles “hojas de ruta” para la salida de las crisis de los servicios secretos en la región latinoamericana, constituyen también aportes de la región,

⁶³ Término acuñado por el ex Presidente de los Estados Unidos de América Richard Nixon en 1971, cuya concepción ha ido cambiando con sus sucesores. Información sobre el concepto original revisado medio siglo después puede encontrarse en el artículo “Qué buscaba originalmente la ‘Guerra contra las drogas’ que el presidente de EE.UU. Richard Nixon declaró en 1971,” publicado por Claire Bowes (2019).

⁶⁴ Entre otros medios de comunicación, puede consultarse TelesurTV.net de 11 de enero de 2020.

⁶⁵ Detalles sobre esta comunicación pueden consultarse, entre otros medios, en Latinoamérica piensa, de 20 de febrero de 2020 (Latinoamérica piensa 2020).

a partir del aprendizaje y de los efectos de coyunturas críticas, como las citadas en estas páginas. Estos elementos son parte de un material valioso, pero no único, para el análisis de sistemas de inteligencia regionales, de su capacidad y de la comprensión de los procesos que podrían llevar a cabo para la constitución de redes y regímenes internacionales. McSherry, para citar otra fuente del norte, presenta a la tristemente célebre operación Cóndor, como referencia de un sistema de inteligencia y operaciones secretas, a través de las cuales regímenes militares sudamericanos coordinaron información de inteligencia (McSherry 2005 y Shiraz 2014:8),⁶⁶ (y cometieron crímenes que pueden calificarse de lesa humanidad), a través de operaciones transfronterizas, e inclusive más allá del continente americano. En un sentido similar se presentan las redes clandestinas de inteligencia que Smyth (1998:72) evidencia, luego de que en noviembre de 1996 la organización no gubernamental Human Rights Watch publicó documentos reservados de las Fuerzas Armadas de Colombia y de los Estados Unidos de América, que demostrarían que el Pentágono y la CIA habrían persuadido a Colombia a reorganizar completamente su sistema de inteligencia militar. Estos sistemas podrían calificar como regímenes con condiciones particulares, que es lo que se encuentra frecuentemente en materia de inteligencia: casos que no se encuadran necesariamente en la teoría y parámetros de análisis que se utilizan en materia de regímenes generales (principalmente provenientes de las relaciones internacionales), incluida la amplia definición de consenso de Krasner y el enfoque realista estructural modificado de Keohane, que constituyen referentes básicos utilizados en este estudio y que profundizaré en el siguiente capítulo. Pero también la transnacionalización de los problemas de América Latina, que no son solamente de seguridad, a los que se refieren, por ejemplo, Luna Tobar y Jelsma,⁶⁷ implicarían la generación de estructuras que funcionan como regímenes informales y específicos y, en todo caso, no tradicionales, de acuerdo con las clasificaciones que se discutirán también en el siguiente capítulo.

Balbi (2015) señala que la imagen de policías políticas, que habrían adquirido internacionalmente los servicios de inteligencia latinoamericanos, limita el análisis de esta actividad, creando un permanente estado de desconfianza y sospecha, que difícilmente aporta al desarrollo de una mayor cooperación. En su criterio, “falta un debate serio, profesional, concreto y equilibrado sobre el tema” (Balbi 2015). Este criterio debe contrastarse con el de otros expertos como Gómez de la Torre, para quienes recientes crisis institucionales en la región aún justificarían la imagen de policías políticas que han tenido los servicios de inteligencia latinoamericanos (Gómez de la Torre 2015).

⁶⁶ Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, y Brasil, y más tarde Ecuador y Perú. Ver McSherry (2005) y Shiraz (2014:8).

⁶⁷ “(...) la transnacionalización de las políticas antidrogas militarizadas y el aumento de personal estatal especializado en narcolavado, han creado la institucionalización de estructuras criminales, la asociación entre violencia original y violencia política, el efecto corrosivo de la corrupción en el sistema judicial y en el de seguridad, la criminalización de la política y la economía, y la sobrevivencia de estructuras de poder autoritarias, en base a los dineros ilícitos.” Jelsma (1998:8). Ver también Jelsma (1998: 13 y ss).

Al hacer referencia a la cooperación, el nivel de desconfianza en las actividades de inteligencia del sur, ha motivado que parlamentos y órganos de control de los servicios de inteligencia del norte vean en la cooperación norte-sur una “alarmante avenida para la evasión de [sus] regulaciones [internas], o inclusive [para] la externalización [o tercerización] de actividades sucias en la guerra global contra el terror” (Born et al. 2011:199-228, Shiraz 2014:4). La realidad y las percepciones, como señala Barreiro, han generado “relaciones asimétricas” entre el norte y el sur; en las que, además, este último mira al norte de una manera tutelar (Barreiro 2015).

Al provocar discusiones a nivel de académicos latinoamericanos, he encontrado y recogido criterios que fluyen como nuevos aportes al tema. Así, al hablar de las relaciones norte-sur y de la diferenciación de la cooperación en inteligencia con ese criterio, Carolina Sancho dice que el nivel de desarrollo o la condición geográfica no son los factores más relevantes. Considera que es un tema de política pública en el que el sur, muchas veces, no ha sido capaz de definir lo que necesita del norte, o le ha faltado voluntad política para impulsar la cooperación (Sancho 2015). No obstante, y sin que implique necesariamente una contradicción con lo anterior, comparte con Ugarte (2012:194) el criterio de que América Latina y el Caribe han pasado desde el antiguo y casi exclusivo enfoque de cooperación hemisférico, a crecientes estructuras subregionales; y, del antiguo estilo de cooperación basado en el conflicto este-oeste, a la cooperación en inteligencia basada en la seguridad pública (Sancho 2015:240). El paraguas de la seguridad, no obstante, continúa.

En referencia específica a la cooperación sur-sur, y hablando de América Latina, Raúl Balbi (2015) sostiene que la misma, no solamente debe incluir intercambios de información (o inteligencia), sino también necesarios intercambios para el desarrollo de metodologías y herramientas de análisis conjuntas, así como de una doctrina regional actualizada, flexible y moderna; doctrina que, en mi criterio, necesariamente debe contemplar a la inteligencia dentro y fuera de la seguridad.

Los estereotipos que prevalecen para el llamado sur global, lamentablemente afectan también a la cooperación en inteligencia, por lo que ha llegado a considerarse que generalmente en el sur ésta es “una expresión del partido gobernante más que del Estado” (Shiraz 2014:7).

Asemejar a los servicios de inteligencia de América Latina con los servicios del llamado bloque del este europeo durante la Guerra Fría; es decir, como servicios de estados de contrainteligencia, pero sin el colosal aparato de vigilancia y espionaje que aquellos disponían, aun cuando se reconozcan características propias, hace pensar que se tiende a forzar el análisis con el fin de explicar a la región, sin llegar a un entendimiento integral de la misma. Esta sería la aproximación de Dziak, quien se refiere a los servicios de inteligencia del sur global como “brazos externos de la maquinaria de seguridad doméstica” (Shiraz 2014:7) de los Estados (o gobiernos) preocupados, por ejemplo, por las actividades de grupos de oposición exiliados en el extranjero. Estos criterios los

comparten también analistas relevantes de inicios de este siglo, como Gill y Phythian (2005:57-58). Lo dicho demuestra una verdadera tendencia de la academia más especializada a ser afectada por estereotipos y preconcepciones. En muchos casos, servicios de inteligencia de América Latina con los que mayor cooperación externa existe, como son los de México y Colombia, son observados y analizados a partir de lo que se ha llamado un “prisma orientalista,” como realidades distantes y exóticas, y no necesariamente como contrapartes (Shiraz 2014:4).

En Latinoamérica existen varios temas pendientes que deben ser atendidos, como parte del esfuerzo por contar con una visión más objetiva de la región. Uno de ellos es la necesidad de una adecuada centralización de la coordinación de los servicios nacionales de inteligencia. No obstante, este no es un tema que caracterice a una sola región. Dar unidad a redes de agencias en competencia será siempre un objetivo permanente en el sur y en el norte (ODNI 2016).⁶⁸

En los pendientes se encuentra también el desarrollo de sistemas civiles y auténticamente independientes de los controles y rendición de cuentas; la mayor profesionalización e institucionalidad; y, el mayor desarrollo a nivel nacional y regional de una cultura de inteligencia.

1.3.3. El estudio de la inteligencia orientado a las políticas públicas

La investigación científica orientada a la política, o a la definición de políticas públicas y sociales, se ha evidenciado, según Hoffmann (1977:59) en la academia estadounidense, la más fértil en temas de seguridad e inteligencia. Esta sería inclusive, una de las causas para la concepción y desarrollo del concepto mismo de regímenes internacionales. En América Latina, esta tendencia también se ha reproducido, como tantas otras que responden a una subordinación o dependencia del norte, pero además lo ha hecho en gran parte, al menos en materia de seguridad e inteligencia, sobre la base de percepciones externas y estereotipos auto aceptados de su propia realidad.

Al hacer referencia al América Latina, señalé que no es posible, además de ser inútil e irreal, negar los graves problemas de la región en materia de seguridad e inteligencia. Consecuentemente, no puede esperarse que estos problemas no constituyan el centro de sus políticas públicas, pero debe reconocerse que cuando la academia se orienta a la política pública en estos temas, se autolimita en la posibilidad de desarrollar nuevos conocimientos y aportes científicos a la discusión global.

⁶⁸ Entre las propuestas del informe de la Comisión 9/11, de julio de 2004, se propone la creación de una Dirección Nacional de Inteligencia, que se materializa en febrero de 2005, con el fin de coordinar 16 agencias y entidades de inteligencia, colocando por primera ocasión bajo una cabeza, a la comunidad de inteligencia interna y externa estadounidense, incluyendo su supervisión, monitoreo, establecimiento de prioridades y presupuestos (ODNI 2016).

El estudio de la inteligencia orientado a las políticas públicas tiene mayores repercusiones al tratarse de áreas diversas a la seguridad ya que, por los paradigmas existentes, ni los estudios ni las políticas se vinculan con el posible amplio espectro de las investigaciones de inteligencia. Con ello se perjudican significativas oportunidades de aplicación de esta disciplina científica en áreas en las que su utilidad es evidente e invaluable.

Este estudio espera motivar nuevas investigaciones orientadas al conocimiento y no exclusivamente a la generación de políticas públicas, en áreas tan diversas como salud, desarrollo sostenible, comercio, transporte, etc.

1.3.4. El escaso reconocimiento y desarrollo de la inteligencia como una disciplina científica

La inteligencia, que según la tradicional referencia de Kahn (2008:4-6) existe desde que hay conciencia de la necesidad de información para la mejor toma de decisiones, ha estado presente de diversas maneras, en diversos ámbitos (generalmente dispersa), como parte de las metodologías y los procedimientos de toda ciencia que genere conocimiento, incluidas las ciencias sociales, con las cuales actualmente se la asocia con mayor frecuencia. La producción académica relevante e independiente alrededor de la misma (bajo el nombre de inteligencia), no obstante, surge solamente, al menos en un inicio, bajo el paraguas de la seguridad y particularmente limitada a objetivos militares (mediados del Siglo XX). Es decir, nace con una limitación, que se vuelve luego un paradigma.

Propongo entender a la inteligencia como una disciplina científica que, encontrándose en el ámbito de las ciencias sociales, puede explicarse por sí misma. Elementos como la reducción de incertidumbre la hacen acercarse a las ciencias sociales, pero no depender de ellas. Como se desprende de la definición de trabajo sobre inteligencia propuesta, no se trata únicamente de “un conjunto de métodos y técnicas” de recolección, análisis y producción de conocimiento para la toma de decisiones, como sostiene Cepik (2002:135),⁶⁹ ni tampoco de prácticas o procedimientos reservados de carácter político que se analizan desde diversas ciencias, sino que, por el contrario, son esas ciencias (particularmente sociales y de la información) las que pueden ser analizadas a partir de la inteligencia, como una disciplina científica con métodos propios. Previamente adopté una cita de Fry y Holchstein (1994:25), por la que se presenta a la inteligencia “como una disciplina que articula varias dimensiones de las ciencias.” En ese contexto, la incorporación de elementos de diversas ciencias, disciplinas, campos de estudio y metodologías científicas permitiría apreciar además un carácter multidisciplinario de la inteligencia, tanto en su estudio como en su práctica. La realidad ha sido otra a nivel académico y como afirman Rivera y Barreiro (2011:26), la inteligencia ha sido (no solamente en Latinoamérica) “encapsulad[a]” en el ámbito de la doctrina de la seguridad nacional (paradigma de la seguridad), “bloquea[ndo] cualquier desarrollo o despegue

⁶⁹ Esta referencia es compartida por Rivera y Barreiro (2011), en relación con la validez teórica propia de la inteligencia.

autónomo de [esta] disciplina científica y el análisis especializado” y, disminuyendo inclusive el interés de las ciencias sociales en su estudio.

Balbi y Crespo (1997:2) sostienen que “todo ser humano hace inteligencia permanentemente”, pero hay formas organizadas, instrumentales, o con rigor científico de hacer inteligencia, que requieren ser explicadas (analizadas y comprendidas) para que tengan una aplicación adecuada. En su trabajo (al que hago referencia de manera insistente en este título), utilizan los pasos y prácticas tradicionales de una investigación en ciencias sociales, pero aclaran que algunas particularidades de la inteligencia, como el propio secretismo, que puede considerarse una característica, pero no un requisito de la inteligencia, “dificultan [su] tratamiento formal completo desde la óptica científica.” La rigurosidad científica, no obstante, como se señala en este mismo estudio, continúa -y continuará- siendo parte de un complejo debate al que se deberá seguir aportando. En ese contexto, Rivera y Barreiro (2011:39-40), al referirse a los esfuerzos por instaurar métodos científicos en el ámbito de la inteligencia, destacan principalmente aquellos existentes alrededor de la prospectiva (preventiva) y la estrategia (proactiva), que además de estar relacionadas son complementarias. Se puede afirmar, en todo caso, que la inteligencia es una disciplina científica, que se encuentra en desarrollo o, en palabras de Carolina Sancho, un cuerpo de conocimiento específico que está sistematizándose, una disciplina emergente (Sancho 2015).

Como una primera hipótesis de su trabajo, Balbi y Crespo (1997:10) ubican a la inteligencia en el campo de las ciencias fácticas y, dentro de éstas, en las sociales. Este enfoque se mantendrá en un sector importante de la academia latino e iberoamericana, sin desconocer la vinculación específica o privilegiada que especialistas como Velasco et al. (2008) hacen de la misma con las ciencias de la información. En el año 2011, la publicación de FLACSO sede Ecuador *Inteligencia Estratégica y Prospectiva*, a la que hice referencia previamente, aporta a la consolidación de la tendencia a abordar a la inteligencia desde las ciencias sociales, al menos en la región Andina de América Latina. Citando fuentes cercanas, en esta publicación, Rivera y Barreiro señalan que las distintas teorías de la información desarrollan modelos de flujos de información; no se enfocan necesariamente en el quehacer de la inteligencia y hacen necesaria una disciplina específica que incorpore dos funciones básicas: lo estratégico y lo prospectivo (Rivera y Barreiro 2011:37). Ese trabajo presenta a “la inteligencia como una disciplina científica autónoma” (Rivera 2011:10), un enfoque que se está consensuando como una contribución permanente de la región al debate de este tema. Adicionalmente, se establece una “categorización de las entradas de análisis que la [i]nteligencia ha tenido [tanto] desde la [h]istoria, [como desde] las ciencias políticas e internacionales, la [a]ntropología, [el] análisis de la información y el [d]erecho”, que según los autores, no obstante, aún no lograrían “legitimar teóricamente ni metodológicamente a la *ciencia* [énfasis agregado] de la [i]nteligencia.” (Rivera 2011:10). En definitiva, se observa que aún persiste una tendencia a reducir la actividad de inteligencia a la creación de sistemas de información y que, pese a una creciente visión más amplia de la inteligencia en la región, se mantiene un enfoque o un énfasis, e inclusive una prioridad, en la seguridad. Pulido (2005:269,

288) realiza una diferenciación tácita y quizá no mentada, pero igualmente relevante, al hablar de “Servicios de Inteligencia y de Información” que debe ser considerada, porque implica procesos distintos y definatorios al hablar del carácter de disciplina científica de la inteligencia.

Retomando una vez más a Balbi y Crespo (1997:10), dentro de su primera hipótesis ellos estiman que la inteligencia “responde a las condiciones necesarias para considerarla de características y con propiedades científicas, sin que por ello pueda ser considerada una ciencia [en sí misma]”. La inteligencia trabajaría en los procesos de interacción humana, “[t]rata de entender y predecir los fenómenos, sus partes, componentes, sus relaciones y condicionantes (Balbi y Crespo 1997:38). En una segunda hipótesis (Balbi y Crespo 1997:10), sostienen que la Teoría de Percepciones y la Teoría de Riesgo Político, en las que ellos trabajan, son “funcionalmente” pertenecientes a la esencia de la inteligencia. Al considerar que estas teorías ayudan a vincular el conocimiento del campo de estudio de este trabajo con otros, y que suministran el marco para evaluar recomendaciones,⁷⁰ el esfuerzo de Balbi y Crespo, por desarrollar y aplicar teorías dentro de la inteligencia, constituye sin duda un aporte académico por sí mismo, que contribuye a la discusión general y que en la actualidad merece continuar siendo explorado. Su trabajo abona además, y de manera importante, a la concepción interdisciplinaria de la inteligencia, en la que existe una amplia investigación pendiente.

Mirando retrospectivamente hacia los años 70, coincido en el valor que frente al quehacer de la inteligencia tiene la definición de ciencia de Krippendorff (1977:12), citada por Balbi y Crespo (1997:32), por la que se la entiende como “la asimilación o la obtención sistemática de conocimientos.” Citando a Mario Bunge, por otra parte, se caracteriza a la ciencia como “conocimiento racional, sistemático, exacto, verificable, y por consiguiente falible” (Bunge 1995:41, en Balbi y Crespo 1997:12). De la clasificación general en ciencias formales y fácticas, las formales no procurarían el conocimiento objetivo, pese a su racionalidad, sistematicidad y verificabilidad. Éstas tendrían como fin demostrar y probar. No se ocuparían de la realidad y estarían basadas en la lógica y representadas por símbolos o signos, como es el caso de las matemáticas. Las fácticas, en cambio, a las que se puede relacionar de manera general con la inteligencia (pese a utilizar en sus procesos y métodos científicos a las formales), buscarían verificar, confirmar o descartar hipótesis, que generalmente tienen un carácter provisional; y, se basarían en la observación y la experimentación. En las formales la demostración sería completa y final; en las fácticas, la verificación no sería completa. “La naturaleza misma del método científico imp[ediría] la confirmación final de las hipótesis fácticas (Balbi y Crespo 1997:12).” A su vez, las ciencias fácticas se dividirían en ciencias de la naturaleza y ciencias de la sociedad. La inteligencia, como disciplina científica, estaría en el campo de las últimas (Balbi y Crespo 1997:13). Al citar nuevamente a Bunge (1995), es válida la interpretación de Balbi y Crespo (1997:14) de que “la ciencia social es en realidad una sola” y que ésta se mira y estudia desde diversos enfoques, “ópticas o parcialidades”. En ese contexto, se ubica a la

⁷⁰ Criterios tomados de Dougherty y Pfaltzgraff (1993:27), en Balbi y Crespo (1997:37).

inteligencia como parte de la ciencia social, y se explica cómo a partir de ideas o presupuestos iniciales y a través de determinadas reglas lógicas, se genera conocimiento.

Algunas características del conocimiento científico son asociadas también con la ubicación de la inteligencia como una disciplina que corresponde a las ciencias fácticas, y dentro de éstas a las sociales, así como con las normas de análisis de la inteligencia. Se cita entre ellas (no literalmente) algunas de las más pertinentes: se sostiene, por ejemplo, que el conocimiento científico es fáctico, que parte de los hechos, que trasciende de los hechos, los descarta, produce nuevos y los explica; que es sistemático, pues no se trata de una suma o acumulación inconexa de informaciones, sino de sistemas de ideas que se encuentran conectadas de manera lógica entre sí; y, que es predictivo, siendo la predicción una manera de poner a prueba las hipótesis y una herramienta para el control o modificación del curso de los acontecimientos (Bunge 1989:17-50, en Balbi y Crespo 1997:15-16), si es debidamente aprovechada por el tomador final de decisiones.

Pese a la terminología que utilizan, Balbi y Crespo (1997:35 y ss.) contribuyen a responder la pregunta de por qué la inteligencia puede entenderse como “disciplina científica” y no como ciencia, metodología científica u otra categoría. Ellos sostienen que uno de los mayores desafíos de la inteligencia es “penetrar en el futuro,” para lo cual no es posible contar (o saber que se cuenta) con toda la información necesaria, con muy pocas excepciones, afectando la experimentación o confirmación de propuestas o hipótesis que no provengan de estudios del pasado. A este hecho se lo considera un “condicionante estructural” desde el cual la inteligencia “debe abordar el conocimiento y el proceso científico con adaptaciones y ajustes propios –lo que le da ya sentido de *disciplina con leyes y métodos específicos* [énfasis agregado]-.” (Balbi y Crespo 1997).⁷¹

En palabras de Bunge, la finalidad del método científico; es decir, el conocimiento objetivo del mundo, sería lo que diferencia a la ciencia de la no ciencia (Bunge 1989:29, en Balbi y Crespo 1997:39). Sin forzar los argumentos, se puede afirmar que el producto de la inteligencia, luego del procesamiento de información, tiene la misma finalidad de obtener un conocimiento lo más objetivo posible del mundo, que permita reducir la incertidumbre y formular recomendaciones para el tomador de decisiones. Luego de revisar el conocimiento ordinario, incluido el técnico,⁷² se concluye que si bien la inteligencia no es una ciencia en sí misma, especialmente “porque parte de su objeto teórico [son] las necesidades de un proceso decisional” (Balbi y Crespo 1997:39), es más que conocimiento ordinario, más que conocimiento técnico; se encuentra dentro del ámbito de las ciencias sociales, cumple un rigor científico y puede ser considerada, por lo tanto, como una disciplina científica: una disciplina que respeta (y sigue) el criterio científico, y al mismo tiempo tiene modalidades propias.

⁷¹ A partir de estas páginas puede profundizarse este análisis, así como el enfoque metodológico fenomenológico que adoptan los autores y cuyo detalle no entra en el ámbito directo de este estudio.

⁷² Es el conocimiento especializado, pero no científico, que caracteriza las artes y las habilidades profesionales (Bunge 1989:54).

Entre los retos que debe enfrentar la inteligencia para poder desarrollarse como disciplina científica se encuentran también los de carácter metodológico, estudiados por Gill et al. (2008), entre otros, que han sido ya abordados de alguna manera al tratar sobre el ciclo de inteligencia. En ese sentido, expertos como Sancho aclaran que, en su criterio, el ciclo no es en sí un método y que hay un abanico de herramientas utilizables (Sancho 2015). Para aclarar esta aparente contradicción, puede decirse que si bien el ciclo de inteligencia no es en sí un método, éste implica un proceso de carácter científico, en el que al menos uno de sus pasos, el de análisis y procesamiento de información, requiere de una metodología que utiliza métodos científicos. Es allí donde se encontrarían parte de los retos de carácter metodológico a los que me referí al inicio de este párrafo.

Abundando en el tema, con el fin de establecer características de la cooperación en inteligencia, así como los elementos que limitan nuevos aportes a la comprensión de esa cooperación, debe mencionarse que una de las observaciones académicas que se han realizado a las definiciones de inteligencia, principalmente desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta fines del Siglo XX, es que en ellas no se considera el proceso de acumulación de conocimiento presente en toda disciplina (Piedra 2012:28), que en este estudio he intentado incluir en mi propuesta de definición de trabajo.

Existen aportes significativos para una concepción más científica de la inteligencia y de la cooperación en este ámbito. Estos pueden apreciarse en talleres y discusiones como las motivadas por Treverton, Jones, Boraz y Lipsy (Treverton et al., 2006); en elementos de análisis, como los propuestos por James Wirtz y Richard Bets, en el marco del mismo debate (Treverton et al., 2006:26-29); y, particularmente, en la posibilidad de medir los resultados y la efectividad de las actividades de inteligencia. No busco ingresar en ésta u otras discusiones similares, pero destaco el valor de debatir, por ejemplo, sobre parámetros de medición de resultados, como parte de un desarrollo teórico y práctico.

Como parte de la misma discusión, considero de utilidad además diversos argumentos presentados a manera de hipótesis provocativas. Davies, a quien ya he citado, propone, por ejemplo, que el desarrollo de una teoría de inteligencia y la efectiva coordinación en inteligencia (que incluiría actividades de cooperación) son inversamente correlacionadas. En otro aparte sugiere que la construcción de una teoría (de inteligencia) es un intento para establecer un orden intelectual, ante la ausencia de un orden institucional real (Davies, en Treverton et al., 2006:19). Todos estos son temas que sugieren el amplio espectro de investigación pendiente hasta nuestros días, que puede relacionarse con el reconocimiento y desarrollo de la inteligencia como una disciplina científica, alrededor de la cual se tejen redes y regímenes de cooperación. Los potenciales aportes de la región a esta discusión son indiscutibles, pero poco evidenciados fuera de la misma. Espero contribuir a incluirlos en el aún disperso debate global.