



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 3

Redes de inteligencia y su papel en procesos de cooperación: casos y evidencias

Este capítulo se centra en las interconexiones (conexiones recíprocas), que tienen como fin común la cooperación internacional en inteligencia. Una cooperación en los términos desarrollados en el primer capítulo de este estudio (no restringida al intercambio de información, ni al ámbito de la seguridad), independientemente, por ahora, del tipo de estructuras que forman las redes a través de las cuales se pretende esa cooperación, o si implican o no, un régimen internacional. Esa última asimilación o diferenciación entre redes y regímenes será materia del cuarto y último capítulo.¹

Identificar a los actores o sujetos de esas interconexiones como un grupo o sistema de personas u objetos,² permite abarcar diversos tipos de redes que pueden generarse en materia de inteligencia. No obstante, aunque haré referencia a esa diversidad, el análisis se centrará principalmente en redes multilaterales de agencias o instituciones estatales. Debe advertirse además, que la utilización de la palabra sistema, no implica *per se* la existencia de interdependencia, ya que ésta no es una regla general en las redes de inteligencia.

El fin común³ que tendrían estas interconexiones, no necesariamente se asimila con la convergencia de expectativas atribuida a los regímenes. Al tratarse de redes, ese fin común podría restringirse al sólo cumplimiento de actividades conjuntas o individuales de cooperación que no impliquen expectativas o intereses comunes o convergentes. Si bien en una red de inteligencia puede haber expectativa de reciprocidad, se deberá analizar si esa expectativa se extiende al nivel en el que los actores operan auto-restringiéndose o no, sin intentar maximizar ganancias frente a los demás actores, sin aprovechar vulnerabilidades, o limitando beneficios inmediatos, porque hacerlo puede -eventualmente- significar beneficios a mediano o largo plazo, de haber una actuación similar por parte de los demás. Es decir, si se produce el comportamiento descrito anteriormente, en los conciertos a los que se asimila con regímenes de cooperación. Este comportamiento, debe compararse con los casos en los que es el sistema el que restringe a los actores y no ellos mismos, lo cual, como se señaló previamente, genera una amplia

¹ Una de las acepciones de la palabra “red” (network), que podría aplicarse a la inteligencia, pese a ser restrictiva, la describe como un grupo de personas que mantienen contacto entre sí para intercambiar información (Oxford American Dictionary and Thesaurus 2010). En otras acepciones más amplias, se entiende como red a un grupo o sistema de personas u objetos interconectados (Oxford Dictionaries 2016). También es posible encontrar definiciones que incluyen la existencia de un fin común, el cual podría incluir el cumplimiento de una o más actividades determinadas (Diccionario de la Lengua Española 2016).

² Definición de Oxford 2016 en la cita de pie de página previa.

³ Incluido en la definición previa de Diccionario de la Lengua Española (2019).

discusión teórica liderada, entre otros, por Robert Jervis.⁴ Este tema se aborda en este capítulo únicamente con un enfoque práctico, para su posible aplicación en casos específicos. El mismo se planteó teóricamente en el capítulo 2 y será parte del análisis comparativo del capítulo final.

En el marco de estas puntualizaciones, es necesario entender el papel que juegan las redes en procesos de cooperación internacional en inteligencia, y/o qué tipos de cooperación pueden darse a través de las mismas. Debo empezar, por lo tanto, con una revisión general de su naturaleza, características, clases, funcionamiento, dinámica y potencialidades, que permita entenderlas e identificar elementos o variables para su análisis o evaluación en casos concretos. El énfasis, nuevamente, estará en casos latinoamericanos, por la experiencia y conocimiento particular que tengo de la región, el cual podría aportar y enriquecer a la discusión general.

Para abordar la cooperación en inteligencia asociada a redes, haré referencia a la literatura general existente sobre las mismas. Ejemplos de redes del mal llamado norte y de América Latina (como parte del sur global), proveerán material adicional sobre las características y clases de redes de cooperación en inteligencia, incluidas aquellas vinculadas o potencialmente vinculables a organismos multilaterales. Revisaré algunos elementos de la dinámica de las redes de inteligencia, a través de referencias tomadas de casos como Cuba y Colombia, para llegar finalmente a un análisis más detallado de aquellas interconexiones existentes en el Cono Sur, particularmente en la llamada Triple Frontera de América del Sur (Argentina-Brasil-Paraguay); en este caso, con un énfasis en las potencialidades del aporte del Mercosur a la red del Comando Tripartito de la Triple Frontera.

3.1. Redes internacionales de cooperación en inteligencia: elementos para entenderlas y evaluarlas

En el ámbito de las relaciones internacionales, las redes han sido generalmente concebidas como una forma de organización, que no presenta ni el carácter jerárquico de los Estados o de las organizaciones internacionales convencionales, ni las efímeras relaciones de regateo o negociación de los mercados (Hafner-Burton et al., 2009:559-560). En su ensayo sobre la aplicación a las relaciones internacionales de la teoría de análisis de redes, Hafner-Burton et al. (2009:560) las entenderían (en un sentido amplio y no limitado a redes sociales) como conjuntos de relaciones que forman estructuras, las cuales restringen o facultan [a actuar] a sus miembros (agentes). Según se desprende de la explicación de los autores, el estudio de estos procesos dinámicos podría contribuir a responder preguntas sobre la manera, por ejemplo, en que se organizan grupos terroristas o de crimen organizado internacional, de interés evidente para este estudio.

⁴ Ver discusión en la sección 2.2.1.2 Elementos constitutivos o característicos en el caso de regímenes de seguridad.

Otro aspecto de valor analítico, es que desde las relaciones internacionales se atribuya a las redes, entre otros, un papel facilitador de acciones colectivas y de cooperación. En materia de gobernanza internacional estarían vinculadas al concepto de “cooperación transgubernamental”, entendido por Keohane y Nye como un conjunto de interacciones entre sub-unidades de diferentes gobiernos, que no están controlados o cercanamente guiados por políticas de gabinetes o jefes ejecutivos de esos gobiernos (Keohane y Nye 1974:43, Keohane y Nye 1977, Hafner-Burton, et al. 2009:561-562). Este criterio tiene cercana relación con tendencias ya señaladas en el ámbito de la inteligencia internacional, por la propia naturaleza de la misma.

El análisis de redes, en lo que compete a este estudio, y siguiendo con Hafner-Burton et al. (2009:562), se ocupa de “relaciones definidas por vínculos entre nodos.” Deberá analizarse la compatibilidad de esas relaciones con las planteadas en los regímenes internacionales, revisados en el capítulo 2. Esos nodos o agentes pueden ser también individuos, además de actores colectivos como los Estados o diversos tipos de organizaciones. El análisis de redes se centraría en los vínculos (asociaciones) entre los nodos, independientemente de los atributos de estos últimos, y estaría fundamentado en principios que tienen utilidad para este estudio en materia de cooperación, como el planteamiento de que el comportamiento de los nodos no es autónomo, sino mutuamente dependiente (criterio en principio diverso al de la expectativa de reciprocidad voluntaria en un régimen); que los vínculos entre los nodos pueden ser canales de transmisión, entre otras cosas, de información (elemento básico de la cooperación en inteligencia); y, aún más interesante, que la persistencia en los patrones de asociación entre los nodos, serían los que creen estructuras que restrinjan o faculten su comportamiento (Wasserman y Faust 1994:4 en Hafner-Burton et al. 2009:562). Esta última afirmación recuerda las discusiones generadas a partir de las propuestas de Young (1983) de que patrones de comportamiento pueden generar expectativas convergentes o viceversa y el surgimiento de regímenes. En todo caso, comparto aquellos criterios que advierten sobre el riesgo de una aplicación general o ligera de la teoría de análisis de redes en las relaciones internacionales, por lo que se sugeriría ser cautos en las conclusiones que se intenten elaborar a partir de dicha aplicación.

Para pasar de la teoría a la práctica, es necesario recapitular, en primer lugar, las razones para establecer los vínculos o interconexiones entre nodos o agentes, lo que implicaría retomar parte de la discusión previa sobre las razones para cooperar. Según Castillo (2011:89) el dinamismo de las relaciones internacionales exige compromisos por parte de los Estados, establecidos de acuerdo con sus definiciones de política exterior (y planificación estratégica previa), dentro de los que se encuentra un necesario intercambio de información. Castillo se refiere particularmente a intercambios que realizan estamentos del Estado como las fuerzas armadas y de seguridad (paradigma de la seguridad); es decir, en lo aplicable a este trabajo, redes de cooperación en inteligencia dentro de los límites de la seguridad. El principio básico, no obstante, es válido.

Las razones e incentivos para ese tipo de intercambios, entendidos como formas de cooperación, fueron discutidos en el capítulo 1. Desde las falencias que todo sistema tiene y no puede subsanar por sí mismo, parafraseando una cita anterior de Lefebvre (2003), hasta el hecho de que simplemente, como señala Herman (2008:217), también previamente citado, “siempre hay más información potencialmente disponible que la que cualquier agencia pueda recolectar por sí misma,” lo cual tiene relación con capacidades, experiencia y conocimientos locales irremplazables, acceso geográfico e inclusive costos (Balbi y Crespo 1997:68).⁵ Sobra mencionar que hablo en un contexto de transnacionalización de las amenazas y oportunidades, y de saturación de información, o “desinformación por saturación,” término acuñado por Balbi y Crespo,⁶ que implica una amplia discusión sobre la relación entre la cantidad actual de información y la cantidad de inteligencia y, dentro de ésta, sobre el papel de las herramientas analíticas y algoritmos que conectan datos claves en una casi infinita cantidad de fuentes (Georgetown University 2014).⁷

En el mismo contexto de transnacionalidad de amenazas (y oportunidades), y en el tema específico que se trata en estas líneas, Pulido (2005:269) considera que los servicios de inteligencia y de información (mencionados de manera separada) se ven obligados a incrementar y mejorar la colaboración y cooperación entre ellos, lo cual concuerda con el criterio previo de Castillo (2011). También diferencia, acertadamente, a la cooperación de la colaboración, y posteriormente, parecería hacerlo también con la coordinación (multilateral). Debe revisarse conjuntamente el criterio de la “obligación”, para cooperar en la que se ven los servicios de inteligencia mencionada por Pulido, con la noción de incentivos para la cooperación, analizada en el capítulo 1. A nivel multilateral, Pulido añade que a “las necesidades vitales en cuestiones de inteligencia que obligan a los [E]stados a establecer relaciones de cooperación” se deberá añadir además la

⁵ Para Balbi y Crespo, más allá de las técnicas, métodos, modelos, simulaciones o cualquier otra herramienta analítica, la interpretación de resultados, el juicio experto, el conocimiento y la experiencia del analista son irremplazables; particularmente (añadido propio) cuando se trata de un conocimiento y experiencia local, cuando la interpretación y juicio se basan en la correcta comprensión de la idiosincrasia de los actores o el funcionamiento de un medio, sociedad, cultura, ideología o sistema.

⁶ Lo que Balbi y Crespo llaman “desinformación por saturación” (1997:99), relacionado con el creciente acceso a la tecnología que multiplica actores, datos e información, hace también necesaria la cooperación externa, que puede darse a través de redes, para poder cubrir la variedad de fuentes de diversos orígenes y con especificidades propias, incluidas entre estas a los idiomas y dialectos.

⁷ Para un mayor detalle sobre esta discusión ver Georgetown University (2014). En Panel on the Role of Intelligence in the 21st Century, Georgetown University, Washington, D.C. Mark Lowenthal, ex director adjunto de la CIA para Análisis y Producción argumenta contra John McLaughlin, ex director adjunto de la CIA para Inteligencia, que no considera que mayor información (fuentes y tecnología) signifique que en la actualidad los analistas obtengan mayor inteligencia.

consideración de “la posición que defiende cada estado como actor y como sujeto de soberanía en las relaciones internacionales.” (Pulido (2005: 269)).⁸

Aplicando la discusión desarrollada en el primer capítulo, en el caso de redes estatales, se requiere generar en primer lugar ciertas estructuras y mecanismos de intercambio y consulta, bajo protocolos consensuados. Esas estructuras y mecanismos vendrían dados por los sistemas y servicios de inteligencia. En el caso de estos últimos, entendidos como instrumentos de los Estados para la cooperación. Al hablar de protocolos consensuados, debe ingresarse en el tema de la reserva o secreto como característica definitoria de la inteligencia, tema en el que también busco romper paradigmas. Para Montero (2006:3-8 en Castillo 2011:83), la reserva en el producto final de la inteligencia garantizaría su exclusividad para la toma de decisiones. Creo, sin embargo, que no mantener esa reserva, no descalificaría la calidad de inteligencia de determinados productos. Al menos no como regla general. Las redes de cooperación son cada vez más variadas en su composición, tanto en el lado del receptor como del productor de inteligencia (ONGs, academia, empresas, Estado), sin que pueda argumentarse que en los casos en los que el producto (que se ha sometido a un sofisticado análisis y procesamiento) no tenga el carácter reservado, no se trate de inteligencia. Gregory Treverton (2003 en Torres Muró 2004:130) señala que las agencias de inteligencia tendrán que abrirse a una variedad de fuentes y no limitarse al ámbito de lo secreto. Deberán compartir asimismo su información y sus análisis con socios y aliados extranjeros y también con actores ajenos al ámbito de la administración del Estado. La reserva es una característica deseable y en un gran número de ocasiones imprescindible, pero técnicamente no es un requisito constituyente de la inteligencia. Entiendo que esta afirmación puede generar controversia, pero la argumentación existente permite mantenerla como elemento de discusión.

Sancho (2015:410) afirma que no toda gestión de información es inteligencia, pero que toda forma de inteligencia requiere de gestión de información. Considera que las capacidades especiales de la inteligencia son parte de la misma; y así, el secreto o el recurso legítimo a fuentes cerradas, es un componente o característica que la define.⁹ El enfoque que se presenta en este estudio, como ya se ha señalado, discrepa en parte con esta postura. Reconozco la importancia del secreto, particularmente en la inteligencia en materia de seguridad, pero no lo considero una característica definitoria o esencial de la inteligencia. Considero que la inteligencia de fuentes abiertas (Osint), que en ocasiones puede trabajar sobre requerimientos realizados por el tomador de decisiones y sobre procesos que son en su totalidad públicos, es auténtica inteligencia. En algunos casos o ámbitos de aplicación, podría inclusive considerarse que el recurso a fuentes cerradas o procedimientos encubiertos serían la excepción, cuando la información no puede ser recolectada por canales abiertos. Por supuesto, esa excepción se vuelve muchas veces en

⁸ Concordar con la cita realizada en el capítulo 1, en la que la misma autora, al referirse a esta cooperación, destaca la aspiración de los Estados de contar con “el máximo nivel de seguridad, cediendo el mínimo de soberanía.”(Pulido 2005:269).

⁹ Una de las características que definen a la inteligencia (...). El secreto permite a la inteligencia llevar adelante su papel social, cumplir sus responsabilidades y cumplir su misión (Sancho 2015).

la regla, sobre todo en el ámbito de la seguridad, que es el que sigue guiando y marcando el criterio general de los estudios de inteligencia, para perjuicio de la necesaria ruptura de paradigmas y el desarrollo de la misma como una disciplina científica.

En el Título 1.2.1. identifiqué algunas de las prácticas más comunes de cooperación en inteligencia, con referencias de Westerfield (1996), Born y Leigh (2005), entre otros, que podrían requerir estructuras más complejas que las de una red de cooperación tradicionalmente entendida, independientemente del tipo de reciprocidad que generen, entre las que pueden incluirse: el análisis conjunto de información; permitir que un Estado opere en el territorio de otro; facilitar la adquisición de capacidades; intercambiar analistas o técnicos; y, otro tipo de operaciones conjuntas. Casos como la llamada cripto-diplomacia, por su parte, implicarían necesariamente una forma de red, aparentemente incompatible con concepciones como la de regímenes internacionales.

La creación de redes (formación de estructuras) podría considerarse, en ese sentido, como un instrumento para materializar ciertos tipos de cooperación, por lo que no sería aconsejable intentar una equiparación de clases de redes con clases de cooperación. No obstante, para fines de análisis, tiene utilidad reconocer variables que pueden ser o no características tanto de las redes como de los procesos de cooperación en relaciones internacionales, como son la formalidad, o el ámbito de acción (regional, hemisférica, etc.). Adicionalmente, como alcance al análisis del primer capítulo, en términos generales, por el origen del relacionamiento, se podría hablar en inteligencia de redes de cooperación de dos tipos amplios: aquellas que se producen a través de acuerdos (formales o informales, tácitos o expresos, bi o multilaterales, etc.), que pueden también entenderse en niveles macro, meso y micro (Sancho 2012:82, Díaz 2009:62 y Rudner 2004),¹⁰ y aquellas que se generan en o a través de organizaciones internacionales. En otras palabras, la cooperación en inteligencia a nivel multilateral, puede darse de manera directa, a través de redes específicamente establecidas con ese fin o, a través (en el marco) de organismos multilaterales, generalmente de carácter intergubernamental. Es necesario puntualizar que la una no excluye a la otra, e inclusive pueden ser complementarias.

Entre otros elementos que pueden utilizarse como referencia para clasificar redes está el tipo de inteligencia en el que se busca una interconexión, de la cual dependerán además los protocolos mencionados previamente. Si es humana (Humint), las estructuras, los mecanismos y protocolos estarán basados en relaciones de confianza y en un trato prioritariamente directo, en lugares y condiciones previamente aseguradas (a menos que se trate de información o inteligencia de fuentes abiertas (Osint); si se trata de inteligencia de señales (Signint), se requerirán compatibilidades en la infraestructura tecnológica y protocolos específicos de seguridad, que incluyan procedimientos como la encriptación. En Signint tradicionalmente se consideran dos áreas: Comint (inteligencia de comunicaciones) y Elint (inteligencia electrónica). Similares compatibilidades y

¹⁰ Ver Título 1.2.1. Modalidades, niveles, áreas y categorizaciones de la cooperación en inteligencia.

protocolos se requerirán también en casos de Geoint (uso y análisis de información geoespacial, georeferenciación e interpretación de imágenes);¹¹ Masint (análisis cualitativo y cuantitativo de datos);¹² o en ciberinteligencia (Cybint).

Tienen particular importancia para los planteamientos de este estudio (ruptura de paradigmas), y para el posterior caso de análisis de la Triple Frontera de América del Sur, que al considerar a las redes o cooperación por áreas o ámbitos de acción en inteligencia, se otorgue especial relevancia a la inteligencia económica y la a inteligencia financiera. A diferencia del criterio de Pulido (2005:284), creo que las unidades de inteligencia financiera no necesariamente son un “complemento” a las redes de inteligencia o grupos de coordinación en seguridad. La inteligencia financiera es, de hecho, uno de los ejemplos que permite argumentar a favor de la independencia que la inteligencia puede tener de la seguridad (el paradigma de la seguridad). Un conocido ejemplo de red de inteligencia financiera es el Grupo Egmont (2020) que, según la descripción de la misma especialista, funciona como un foro de más de 164 unidades nacionales, en el que se busca la sistematización y optimización del intercambio de este tipo de inteligencia, bajo estrictos controles sobre su uso y protección (Pulido 2005:284). Si bien en este caso tiene una relación con la prevención de delitos y estos últimos tienen una vinculación con la seguridad, la inteligencia financiera tiene también numerosas aplicaciones, tanto en ámbitos públicos como privados.

El producto de la cooperación, por su parte, puede tener importancia al momento de definir redes, quiénes las componen y qué mecanismos se requieren, incluidos los judiciales. Si se observa el criterio de Díaz, Revenga, Jaime y Martínez, que habría considerado Sancho (2015:229-230) para la diferenciación de los servicios de inteligencia, el producto de la inteligencia militar y policial tendría un carácter instrumental, mientras que el de la inteligencia estratégica sería final. El propósito de la inteligencia militar y policial, por lo tanto, sería “preventivo-reactivo”, y en la estratégica únicamente preventivo. En cuanto a mecanismos judiciales, éstos son requeridos en el ámbito policial; no lo son en el militar, y lo son en ocasiones en el estratégico. Al mismo tiempo, debe considerarse que existen superposiciones inevitables entre las actividades y fines de la inteligencia policial, militar y estratégica, que dificultan establecer modelos generales de redes de cooperación internacional en inteligencia. Los procedimientos y la normatividad interna de cada sistema o subsistema deben ser tomados en cuenta. De poco serviría recibir información o inteligencia que no ha sido judicializada para su obtención por parte de un actor, si esa judicialización es un requisito para poder atender los fines de la cooperación en el territorio del actor que la recibe. En Ecuador ha sido común en el

¹¹ Geospatial Intelligence. Descripción de la Agencia Central de Inteligencia CIA (s.f.).

¹² La Federación de Científicos Americanos (FAS) la describe como inteligencia científica y técnica obtenida a partir del análisis cuantitativo y cualitativo de datos que incluye (entre otras): inteligencia de radares (Radint); inteligencia acústica (Acoustint); inteligencia nuclear (Nucint); inteligencia de radio frecuencia/pulsos electromagnéticos (RF/Empint); inteligencia electro-óptica (Electro Optint); inteligencia láser (Lasint); e, inteligencia química y biológica (FAS, 2018).

pasado, que infiltraciones o actividades de las FARC de Colombia en territorio ecuatoriano, hayan generado superposiciones entre la inteligencia estratégica, militar e interna o policial. Esto tiene además relación con la superposición de doctrinas de las instituciones. Los ejemplos son innumerables. En el mismo caso del Ecuador, una estructura de coordinación civil de los distintos subsistemas fue posible en los primeros años de la Secretaría Nacional de Inteligencia, entre 2010 y 2011, aunque fue creada en junio de 2009. Ese papel lo tiene actualmente el Centro de Inteligencia Estratégica del Ecuador (CIES), creado mediante Decreto Ejecutivo 526, de 21 de septiembre de 2018.

Las comunidades de inteligencia son en sí mismas redes que se interconectan con otras redes, generalmente en función de las aspiraciones convergentes a las que me referí en los primeros capítulos. Como señala Piedra (2012:14), estas redes además pueden complementarse con otras agencias (o redes) cuyo fin específico no es la inteligencia, pero alimentan a las mismas con información.

Las redes existen, no son un mecanismo de camaradería, son una necesidad fundamentada en la interdependencia que también afecta a la inteligencia para enfrentar la incertidumbre, hecho que con dificultad aceptan algunas potencias del llamado norte, pese a haber tenido graves fracasos por no contar, por ejemplo, con Humint de inteligencias locales (del sur), a las que Lefebvre (2003:527) llega a calificar como extrañas alianzas y Aldrich como peligrosos enlaces.¹³ Cooperación con redes de inteligencia locales no es lo mismo que contratar o contar bajo su comando y control, con personal local. La cooperación en el llamado sur global, aparentemente caracterizada por un interés principal en la seguridad doméstica, tiende a ampliarse, no solamente en número de socios, o en un mayor interés en atender sus objetivos de política exterior o militar, sino también en los ámbitos o áreas temáticas en los que esa inteligencia es aplicada (económica, comercial, tecnológica, energética, ambiental, etc.) En otras palabras, el tipo de cooperación del sur y, por lo tanto, sus redes, no sólo tienen mayor amplitud, sino que están en expansión, pero además cuentan con características, experiencias y aprendizajes propios.

En su revisión histórica, Herman se refiere a procesos de institucionalización de la cooperación en inteligencia, a través del establecimiento de intercambios regulares y sistemáticos de información, así como de estructuras, alianzas y acuerdos con diversos grados de formalidad (Herman 2008:203). Se habla de un mosaico “patchwork” de arreglos bilaterales y multilaterales de todo tipo y de todo nivel de “intimidad” (reserva o secretismo), modulados por alineamientos políticos y políticas exteriores de los Estados; por “vínculos históricos” y otros intangibles, sin descuidar la existencia de factores definitorios basados en intereses “técnico-profesionales” (Herman 2008). Para Herman, la cooperación internacional en este campo constituye un conjunto de negociaciones o

¹³ Lefebvre ejemplifica su expresión con la asistencia brindada por agencias de inteligencia de Libia a países occidentales con posterioridad al 11 de septiembre y cita en este tema a Richard Aldrich (2002:51).

regateos profesionales (Herman 2008:203-204 y 218). Intentaré también establecer la compatibilidad de este criterio con el desarrollo teórico sobre redes y regímenes internacionales de cooperación en inteligencia.

3.1.1. Formación, persistencia y extinción de las redes de cooperación en inteligencia

Desde mi experiencia directa en la generación de redes internacionales de relacionamiento y cooperación (que no son lo mismo) en inteligencia, debo coincidir con Castillo (2011:88), y elevar a nivel de requisito inicial para la formación de las mismas, a la importancia que asignen los Estados (o actores) a la información (inteligencia) para la toma de decisiones, así como a la comprensión del potencial que la misma tiene. Esto se complementa con la revisión previa de los incentivos para cooperar en este campo.

Existiendo conciencia de la necesidad de cooperar, y voluntad para hacerlo, otros dos factores relevantes para la formación de una red, que haga posible esa cooperación, son la confianza y la comunicación. He identificado previamente a la confianza, como un elemento esencial en el establecimiento de cooperación internacional en inteligencia. Su papel en la cooperación a través de redes podría, sin embargo, diferir al que tendría en regímenes internacionales tradicionales. Castillo cita a Sztompka y su obra *Trust* (1999) para explicar cómo el efecto de la función de la confianza se evidenciaría en la práctica “en el nivel estratégico del intercambio de información o análisis” (Castillo 2011:81). El riesgo de que en una red se protejan intereses nacionales (o individuales), por encima de las necesidades colectivas, exige que se cuente con una mínima estructura de confianza y transparencia. Para Wishart (2002:13-14), los niveles de la relación entre la eficiencia y el control al interior de un sistema de inteligencia tienen un efecto en la confianza que el mismo pueda generar y, por lo tanto, en la cooperación interagencial, por el riesgo de que se puedan comprometer fuentes o derivar esfuerzos para fines no ortodoxos o no democráticos. Pulido enfatiza en la importancia de objetivos comunes y de un equilibrio de poder en materia de inteligencia. Se podría vincular también ese criterio con el de generación de confianza. Si bien se ha dicho que los objetivos (fines) comunes no necesariamente se asimilan a las expectativas convergentes de Krasner (1983), parecería evidente que una mayor confianza en un proceso de cooperación se facilita, tanto si se comparten objetivos comunes, como expectativas convergentes. Hablar de equilibrio de poder en inteligencia, para que exista confianza, por su parte, es una concepción de difícil aplicación, principalmente a nivel multilateral, pero las partes o actores, nodos o agentes, pueden establecer mecanismos para minimizar los efectos del ya discutido dilema de seguridad, e intentar intercambios en el mayor nivel de igualdad o complementariedad posible.

En la práctica, esa confianza, siguiendo el criterio de Castillo (2011:117-118), debe fundamentarse además, en elementos como normativas integrales (estoy de acuerdo, a nivel interno de los sistemas y organismos de inteligencia, pero no necesariamente en cuanto a acuerdos internacionales que regulen la cooperación externa). Es decir, es necesario contar con controles internos homologados; medidas adecuadas de seguridad

para la información (y auditorías permanentes); seguridad de los medios de enlace en el ciberespacio; y, confidencialidad (basada en normativas, legislación o procedimientos internos de los actores). Debe añadirse a la profesionalización de los sistemas de inteligencia y a la independencia política de los mismos, con eficientes mecanismos de control parlamentario y social. Lo que se ha denominado como controles democráticos y rendición de cuentas. De una contribución de Carlos Ataídes (2011:130) para Flacso Ecuador, adopto una terminología aplicable a esa transparencia e independencia, que la propone desde la perspectiva de los valores de los actores: “[e]jercicio impersonal y apolítico -apartidista- de la actividad de inteligencia.”

En la generación y funcionamiento de redes de inteligencia, la comunicación es también esencial; es decir, claridad en el mensaje y una correcta recepción y comprensión, que no sea afectada por percepciones (recordar Teoría de Percepciones de Balbi y Crespo), por elementos culturales, coyunturales o de otro tipo. Deben tenerse en cuenta las distintas maneras en las que puede apreciarse una misma realidad o interpretarse un mismo mensaje; los valores que se asignan a esas realidades o mensajes; y, la manera en la que todo ello puede modificar la interacción entre partes o actores. La oportunidad es también importante para la efectividad que tenga la comunicación en el proceso de establecimiento de una red.

Para Pulido (2005:281), al haber intereses y materias comunes, existe una propensión a establecer redes formales de cooperación en inteligencia (en mi criterio la formalidad suele ser más bien la excepción), pero sostiene al mismo tiempo que “[e]n raras ocasiones estas redes (...) van más allá del simple intercambio de información.” Herman habla de relaciones de cooperación pragmáticas, cautelosas y de larga duración, y se refiere además a otras relaciones que se desarrollan paulatinamente con la “intención consciente” de “evadir vínculos” con sus cancillerías, la diplomacia y, en general, con la política nacional (Herman 2008:208). Esto podría ilustrarse con lo ocurrido entre los años 1900 y 1915, durante el último período del Imperio Otomano, como se aprecia en el estudio de Yigal Sheffy (2002), sobre la visión británica de la inteligencia en el Medio Oriente. Curiosamente, y de manera contraria a lo que sucede en la cooperación en otras áreas, incluida la seguridad, esa intención de evadir vínculos con la política interna daría a las agencias o actores que cooperan en inteligencia una mayor confiabilidad frente a sus contrapartes directas, por evitar los riesgos que conlleva compartir inteligencia, cuando la cooperación no se mantiene a un nivel técnico, por encontrarse politizada o por correr el riesgo de estarlo.

Establecer una red de cooperación en inteligencia puede considerarse en sí un proceso de negociación, que comienza con iniciativas de aproximación en las que los factores confianza y comunicación ya mencionados, constituyen una base esencial. Además de los mecanismos (no necesariamente principios, normas, reglas y procedimiento de toma de decisiones, propios de regímenes internacionales), frecuentemente se negocian los productos de intercambio, incluidos la utilización de facilidades, entrenamiento, operaciones conjuntas, financiamiento, etc., protegiendo los intereses nacionales

permanentes (diferenciándolos de los intereses políticos temporales referidos en el párrafo anterior). Para utilizar y aplicar en el caso de redes, la terminología sobre regímenes internacionales del segundo capítulo, se podría decir que al establecer redes de cooperación, éstas generan una estructura de acercamiento de las expectativas convergentes¹⁴ entre los cooperantes, basada en la atención de sus intereses mutuos o compatibles. El resultado es un tipo de cooperación o productos que se entregan de acuerdo con las capacidades propias y las ventajas comparativas, razón por la cual no siempre beneficia por igual a todas las partes, como se busca en otros tipos de cooperación, pero contempla una reciprocidad o utilidad futura. Debe analizarse si es el mismo tipo de reciprocidad que se espera en los regímenes internacionales en otras áreas temáticas; cuáles son las diferencias (si las hay), y de qué manera esas diferencias afectarían o no una posible asimilación de redes internacionales de cooperación con regímenes internacionales tradicionales. Esa tarea corresponde al capítulo final.

En el funcionamiento de la interconexión que implican las redes, una característica que comúnmente se produce en la práctica, es la relación directa entre agencias especializadas, más no entre sistemas de inteligencia nacionales (Herman 2008:209-210). No es una regla general y la propensión a centralizar la coordinación de los sistemas nacionales de inteligencia, a la que me refiero en estas páginas, tendería a un relacionamiento a ese nivel en materia de inteligencia estratégica. Siempre habrán, no obstante, casos de cooperación en inteligencia táctica, operacional, o de otro tipo, que no hagan posible o conveniente que una agencia nacional coordinadora haga el papel de intermediación.

Entre otros elementos que facilitan el funcionamiento de redes y que en ocasiones, especialmente a nivel de cooperación multilateral, constituyen requisitos, sobre todo para intercambios digitalizados, se encuentra la ya señalada compatibilidad tecnológica. Herman (2008:210) sostiene, por ejemplo, que una cooperación cercana depende también de algún nivel de estandarización, refiriéndose a la compatibilidad de equipos, software o hardware necesario. La aceptación de procedimientos comunes de seguridad (que actualmente son principalmente de tipo tecnológico) sería parte del proceso de construcción de redes, en el que se puede hablar de negociación o inclusive regateo, que en teoría de negociaciones no constituyen sinónimos. Ante recientes hechos, que pueden debilitar condiciones existentes de confianza,¹⁵ estos procedimientos, deberían proteger la información compartida frente a terceros, pero también la información no compartida frente a los mismos socios, aliados o miembros de una red de cooperación. El mismo producto que se intercambia, o a través del cual se coopera, puede ser concebido de diversa manera, aún dentro de sistemas afines, debiendo por lo tanto manejarse estándares, concepciones y lenguaje previa y claramente acordados. Philip Davies (2009:15 en Piedra 2012:29), por ejemplo, compara la doctrina británica con la de los Estados Unidos de América. Para la última, la información es parte de la inteligencia,

¹⁴ Terminología de la definición de trabajo (consenso) de Krasner (1983).

¹⁵ En este trabajo se hace referencia a casos de espionaje entre aliados como Alemania-EE.UU.

mientras para la británica, la inteligencia sería una forma de información. El producto (inteligencia) difiere mucho más entre sistemas diversos. El enfoque que desarrollo y explico en la discusión del ciclo de inteligencia, coincidiría con el estadounidense, al considerar a la información como una parte, un componente básico, o la materia prima de la inteligencia; no obstante, en la casuística de cooperación, que dentro de esquemas como el USUK o United Kingdom-United States Security Agreement (Ukusa por sus siglas en inglés)¹⁶ no se evidencia que se presenten dificultades de fondo al momento de trabajar bilateral o multilateralmente a través de redes, debido a este tipo de diferenciaciones. El análisis y evaluación final de la parte receptora serán los que adapten el producto a sus procedimientos, y entreguen el contenido o material de difusión al tomador de decisiones, según sus necesidades y requerimientos.

Existen también dificultades para la constitución de redes. Entre éstas, como señala Robert Clark (2007 en Sancho 2012:82), está el hecho de que frente a un mismo Estado puede existir simultáneamente cooperación en unos temas y desconfianza en otros. Un caso que ilustraría el ejemplo presentado por Sancho es el de Ecuador y Perú, al inicio de la década de los años 90, cuando ante la existencia de un conflicto limítrofe en un sector de la región amazónica, que los llevó posteriormente en el año 1995 a una confrontación bélica, cooperaban en cierta forma, por presión de la agenda de seguridad estadounidense en la lucha contra el narcotráfico y los efectos regionales del conflicto colombiano. En ese sentido, la experiencia ha demostrado que en inteligencia no habrían diferencias relevantes al tratarse de cooperación bi o multilateral. En el caso previamente citado de Angostura, entre Ecuador y Colombia, no solamente no se habría interrumpido la cooperación bilateral en inteligencia, sino tampoco la multilateral existente, por ejemplo, a nivel de redes iberoamericanas de cooperación que existían y siguen funcionando.

El hecho de que cuando existe cooperación, permanezca simultáneamente competencia entre agencias o sistemas de inteligencia, es parte casi inevitable de la dinámica en este campo, tanto a nivel interno como externo. No obstante, esa competencia afecta y disminuye la cooperación. Sancho (2015:411) señala, como parte de la crítica existente frente a la cooperación en inteligencia (que no necesariamente comparto), que generalmente las diferencias entre los países son mayores que sus similitudes, y que la importancia de las áreas en las que los países compiten les impiden (eventualmente) desarrollar una relación construida en intereses comunes.

Puede afectar también a la construcción de redes de cooperación, aún entre actores cercanos, no compartir las mismas concepciones sobre inteligencia (no es una regla, como mencioné en el caso Ukusa). Igualmente, las diferencias en el desarrollo de los sistemas nacionales de inteligencia y la relación con contrapartes o interlocutores, que en unos casos puede ser una agencia coordinadora civil y en otros, directamente contactos a nivel policial, militar o civil. Debe considerarse además la credibilidad y percepción que exista

¹⁶ Tratado de Seguridad (Inteligencia de Señales) entre el Reino Unido de la Gran Bretaña y Estados Unidos de América de 1946.

de los miembros (nodos) de una red (factor confianza), en relación, por ejemplo, con las fuentes que utiliza, sus mecanismos de análisis, la solidez institucional o presunciones de corrupción. Un elemento que, no obstante la voluntad política, afecta a la cooperación, es la eventual necesidad de ampliar capacidades nacionales para poder cumplir con requerimientos comunes, aun cuando existan evidentes beneficios locales. Finalmente, el factor que siempre afecta a una red de cooperación en inteligencia es el riesgo de fuga de información reservada o sensible, que puede producirse de diversas maneras y por diversas razones. A todo esto se suma, como enfatiza Ugarte (2012:163 en Sancho 2015:228), que la cooperación en inteligencia “nunca es ilimitada [inclusive en materia de confianza], por estrecha que sea la alianza entre los países, o el conjunto de países que la practican.”

La necesidad eventual de priorizar en una red las necesidades de terceros actores,¹⁷ debido a que la estructura así lo exige, puede tener consecuencias en el funcionamiento o en la misma constitución de redes de cooperación. Bajo ese criterio, Brasil podría, hipotéticamente, no tener suficiente motivación para tender redes en el área de la Triple Frontera, por afectar con ello otras prioridades o áreas de influencia. En un sentido opuesto podría verse a la cooperación en inteligencia de Australia con Estados Unidos de América, como una “contribución” australiana a la seguridad del área Pacífico, pese al alto costo y recursos que implica (Dibb 1986 en Herman 2008:215).

Una vez establecidas, las redes de cooperación suelen adquirir una solidez que en ocasiones sobrepasa la de las relaciones en otras áreas, o inclusive afectaciones en la misma (inteligencia). Se han mantenido entre Colombia y Ecuador tras el bombardeo de Angostura; entre Alemania y Estados Unidos ante revelaciones de espionaje amistoso, así como entre Gran Bretaña y Estados Unidos tras crisis tan antiguas como la del Canal de Suez en 1956. Puede decirse, de manera general, que la autonomía de los vínculos o redes de inteligencia, cuando están sólidamente establecidos, suele superar a las crisis políticas (que no lleguen a un nivel de coyunturas críticas). Lo contrario implicaría que tales vínculos no han llegado a constituir estructuras consolidadas, sino que se trata de contactos, relaciones e intercambios frecuentes o *ad hoc*. Consideraciones como las anteriores, harían que trabajos de investigación especializados en América Latina, planteen enfoques teóricos como el institucionalismo histórico para explicar las dinámicas de los sistemas de inteligencia, al considerarlos poco propensos a los cambios, especialmente a los cambios radicales.¹⁸

Swenson y Lemozy (2009:xvii) se refieren a la persistencia de las instituciones de inteligencia, lo cual tiene relación con las estructuras de cooperación que éstas mantienen con sus similares. Sostienen que aun cuando la renovación democrática otorgue sucesivamente el poder (a distintos actores), la inteligencia persistirá si existe un proyecto

¹⁷ Ver discusión más amplia sobre este tema en Herman (2001).

¹⁸ Para profundizar en este tema, en la concepción de coyunturas críticas y en la aplicación del institucionalismo histórico al estudio de los sistemas de inteligencia, ver Piedra (2012:45-52).

e intereses nacionales definidos con claridad e instalados con amplio consenso en la sociedad.

Al hablar específicamente de redes, existen propuestas teóricas para medir la fortaleza de sus vínculos. Se sugiere que la fuerza de un vínculo (relación entre dos actores, agentes o nodos) depende de la combinación de la magnitud y la frecuencia de sus interacciones. Ese es el criterio, entre otros, de Hafner-Burton, et al. (2009:563 y ss.), quienes destacan además que los vínculos pueden ser simétricos o asimétricos, es decir más fuertes o frecuentes desde A a B, que desde B a A, o viceversa y, de mayor importancia para este estudio, que en materia de redes, los vínculos no implican necesariamente una relación positiva o de cooperación, ya que pueden también ser negativos, e inclusive de confrontación.

Hafner-Burton et al. (2009:563 y ss.) plantean además como criterios de análisis (y evaluación), la medición de la centralidad de los nodos en una red (cuánto acceso tiene un nodo a los demás); el tiempo requerido para que la información o recursos lleguen de un nodo a otro en la red; y/o, la dependencia de una red en un nodo determinado, para mantener la conectividad de la misma. A manera ilustrativa, utilizaré adelante parte de las matrices de Hafner-Burton et al., para apreciar la centralidad de los nodos, agentes o partes de una red de cooperación en la Triple Frontera, formada alrededor del Comando Tripartito regional, en relación con la afiliación de cada nodo a otras redes u organismos internacionales que pueden contribuir a los fines comunes (ver Gráfico 6). La fortaleza de cada vínculo o conexión recíproca; la probabilidad de que se creen nuevos vínculos en una red o se extingan los existentes; los efectos mismos de las redes; y, una serie de otros elementos, son parte de propuestas teóricas que pueden tener aplicabilidad en el campo de la cooperación internacional, pero que se encuentran aún en desarrollo y presentan el riesgo (advertido por los mismos autores citados) de generar conclusiones superficiales, como aquellas que puedan basar una vinculación entre dos o más nodos en el hecho de tener un aliado o un enemigo común, o por compartir los mismos atributos o fortalezas. Ya se ha mencionado, que la aplicación a redes internacionales, de criterios de la teoría de redes sociales es particularmente riesgosa. La incorporación del análisis y teoría de redes a las relaciones internacionales es reciente y a menudo tiene un carácter *ad hoc*. Los conceptos y teorías de análisis de redes no siempre se interpretan bien en el campo de las relaciones internacionales (Hafner-Burton et al., 2009:574 y 577). Si bien se requieren más estudios e investigaciones, la mención de estos elementos teóricos facilitará, no obstante, argumentar diferencias entre el papel de las redes y el de los regímenes en ámbitos de cooperación internacional y, específicamente, en el de la cooperación en inteligencia.

Recursos como la coerción para el mantenimiento de una red, existente por ejemplo en grupos irregulares vinculados con el crimen organizado; así como la adquisición de ganancias relativas o poder, a través de la posición que se tenga u obtenga en una red, deberán ser analizados de manera paralela al marco teórico previo sobre regímenes internacionales y cooperación. Lo mismo se puede decir de procesos como la

socialización y aprendizaje en redes, de acuerdo con los preceptos constructivistas a los que se ha hecho también referencia previamente.

Un aspecto que debe además considerarse, es el marco legal de la cooperación, que tiene vinculación con la definición de regímenes llamada de “consenso” (Krasner 1983a) (que hace referencia a “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones), y su aplicación en las redes de cooperación en inteligencia. Entre otras razones, el marco legal da legitimidad a las interconexiones en inteligencia y una condición más previsible y estable a la cooperación, frente al carácter meramente utilitario que suele atribuirse a la generación de redes en este campo. Debido a ese utilitarismo, tienen relevancia además, como destaca Walsh (2006), citado por Castillo (2011:118), los criterios de complementariedad (y en algunos casos de interdependencia) que, sin embargo, como ya se mencionó, en algunos casos, no son necesariamente características de las redes. No obstante, son evidentes en casos tan elementales como las redes para compartir información sobre carga marítima o tráfico aéreo.

A manera de ejemplo, en el caso del Ecuador, que ya se ha utilizado previamente como referencia, parte del marco legal está dado por el artículo 15, literal c) de la Ley de Seguridad Pública y del Estado del año 2009 (en proceso de reforma), que establece entre las responsabilidades de la entonces Secretaría Nacional de Inteligencia “las relaciones con organismos de inteligencia de otros Estados” (LSPE 2009). En el año 2011, estas funciones específicas estuvieron a cargo de su primer subsecretario general civil de inteligencia, creándose por primera ocasión en el país, una red externa de relacionamiento y cooperación planificada y diseñada para responder estratégicamente a los nuevos escenarios internacionales, con un enfoque integral de la inteligencia, de acuerdo con los intereses nacionales permanentes y las legítimas necesidades del Estado. Los procedimientos fueron trasladados a un proyecto de ley orgánica de inteligencia, que no llegó a ser promulgado. América Latina, en general, constituye una valiosa área de estudio sobre nuevos desarrollos de marcos legales en materia de inteligencia y su impacto en la cooperación.

3.2. Redes de inteligencia en el norte: referentes y el criterio de interdependencia

La cooperación bi y multilateral en inteligencia en América Latina puede aportar nuevos modelos y valioso material de discusión, pero debe nutrirse también de múltiples experiencias externas, particularmente de aquellas dentro de lo que puede llamarse cooperación norte-norte en Europa. Tanto de experiencias que hayan tenido una evaluación positiva, como de los errores. Esto no contradice la ruptura del paradigma de la dependencia de la angloesfera, al contrario, constituye un requisito para construir una cooperación en relación de igualdad o interdependiente, que aproveche mutuamente de conocimientos y prácticas.

Ejemplos específicos de cooperación norte-norte pueden apreciarse a través de redes como el Ukusa, que surgió a partir del intercambio de información existente durante la II

Guerra Mundial entre el Reino Unido de la Gran Bretaña y los Estados Unidos de América, a partir de la interceptación de transmisiones de radio enemigas. Esta cooperación dio lugar posteriormente al Tratado de Seguridad entre el Reino Unido y los Estados Unidos de 1946 (Ukusa). En el año 1955, un anexo actualiza el acuerdo, formalizando la participación de Australia, Canadá y Nueva Zelanda, miembros del Commonwealth Británico (Watts 2013), a manera de una red multilateral de agencias especializadas de estos países,¹⁹ con el fin de compartir principalmente -al menos en un inicio- inteligencia de señales (Sigint). La red fue conocida entonces como los cinco ojos o Auscannzukur²⁰ y, desde los años 70, también como Echelon, el nombre código original de la red desarrollada durante la Guerra Fría por parte de los miembros del acuerdo, con fines de interceptación electrónica (BBC Mundo 2012). En los años 60, por iniciativa estadounidense, se creó también el denominado Club Cazab, que fortaleció el intercambio de información y la colaboración en materia de Signint, a través de reuniones para la coordinación de la cooperación (Pulido 2005:281). Posteriormente otros Estados participarían en la red, a través de sus agencias especializadas como terceras partes. Así, los cinco más Dinamarca, Francia, Noruega y Países Bajos constituirían el grupo de los nueve ojos y, estos dos grupos más Alemania, Bélgica, España, Italia y Suecia, el grupo de los catorce ojos. El nombre formal del grupo ampliado es Sigint Seniors Europe (SSEUR). Adicionalmente, Corea del Sur, Japón, Singapur e Israel tendrían también participación en el intercambio de información, a través de una Dirección de Asuntos Internacionales (Foreign Affairs Directorate), según revelaciones del ex contratista de la NSA, Edward Snowden, (Spiegel International 2013). El 25 de junio del 2010, por primera ocasión se hace público el texto del acuerdo, considerado como uno de los instrumentos clave de la II Guerra Mundial (White 2010). Actualmente puede ser accesado libremente en internet (The National Archives 2010.)

Tiene relevancia para este estudio, el que España participe en esta cooperación y sea al mismo tiempo un actor esencial, especialmente a través de su aporte tecnológico, en la Red Iberoamericana de agencias de inteligencia.

Dentro de algunos posibles ejemplos, un modelo de buena práctica externa, que podría replicarse en organismos regionales sería, según Sancho (2015:242), el centro de situación de la Unión Europea, actualmente Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea (EU Intcen)²¹ que, al formar parte de la denominada Capacidad Única de

¹⁹ La National Security Agency, de los Estados Unidos de América (NSA); el Government Communications Headquarters, del Reino Unido (GCHQ); el Communications Security Establishment, de Canadá (CSE); el Defence Signals Directorate, de Australia (ASD); y, el Government Communications Security Bureau, de Nueva Zelanda (GCSB).

²⁰ Esto corresponde a la abreviación de Australia, Canada, New Zealand, United Kingdom, United States.

²¹ El EU Intcen es el órgano “exclusivo” de inteligencia civil de la Unión Europea. Desde 2011 forma parte del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y, desde 2007, de la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia, que combina la inteligencia civil (EU Intcen) con la militar (dirección de inteligencia del Estado Mayor de la Unión Europea). Ver

Análisis de Inteligencia (SIAC), combina inteligencia civil y militar, y puede volverse operacional si una crisis lo requiere. Aparentemente el componente policial no tiene igual consideración en este esquema. No obstante existe la coordinación con Europol.

Como se desprende del análisis de Julia Pulido (2010:87-107), los países miembros del EU Intcen son los que deciden o escogen la información que van a compartir. Si bien esto evidencia que la información con la que se contaría, no necesariamente es completa, es una manera de facilitar la cooperación en temas sensibles, en los que la construcción de la confianza es un proceso que requiere tiempo y voluntad política. No todos los servicios de inteligencia tienen la misma participación con oficiales de enlace, pero los cambios del año 2011, relacionados con transparencia y control democrático, habrían incrementado la confianza y con ello la participación de sus miembros a distinto nivel (Sancho 2015:234). Servirse de expertos externos (particularmente de la academia) en áreas temáticas específicas, como lo han venido haciendo por muchos años servicios de inteligencia como el británico (Ankerson, entrevista personal, 2018), serían también procedimientos que pueden reproducirse bajo esquemas regionales.

La OTAN y otras alianzas fueron apuntaladas por extensos intercambios en tiempos de paz y planes de colaboración en inteligencia en tiempos de guerra. (Stares 1991:87-100 en Herman 2008:202). Pese a no contar con capacidades propias, como destaca Pulido (2005:282), dentro de la OTAN debe darse atención al Comité Especial encargado de “establecer una estrecha cooperación en el intercambio de Inteligencia Estratégica entre los Servicios de Inteligencia de los Estados miembros.” El Comité cuenta a partir del 11S, con una unidad analítica que asesora al Consejo de la Alianza Atlántica, sobre la base de la información proporcionada por los miembros.

El Club de Berna, establecido en 1971, a manera de una red de cooperación a nivel europeo, tendría ciertos paralelos con procesos existentes a nivel iberoamericano, particularmente en cuanto a sistemas de comunicación cifrada para la solicitud, envío y recepción de información o inteligencia. Luego del 11S, el Club de Berna creó el Grupo Contraterrorista (CTG por sus siglas en inglés). Ninguno de los dos implicó la creación de una agencia supranacional de inteligencia en Europa, que coordine o integre la inteligencia de agencias nacionales. En el mismo ámbito europeo se han creado el Grupo Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional (Trevi por sus siglas en inglés) (1975); el Grupo Kilowatt (1977) y el Grupo Megaton (1977). Un aspecto importante destacado por Pulido (2005-284) es que en estos dos últimos grupos, el intercambio de inteligencia no estaría sustentado en una base de (estricta) reciprocidad, circunstancia que, como se mencionó previamente, podría ser considerada positiva o necesaria en este ámbito, y requiere ser comparada con la reciprocidad en otras áreas temáticas de cooperación.

Sancho (2015:233-234). Una visión sintetizada del EU Intcen puede encontrarse en EU Intcen Factsheet (EU Intcen 2015).

La Comunidad Policial Europea o Europol, por su parte, es considerada desde la academia europea como “un punto de partida [básico] en la cooperación entre Estados” (Pulido 2005:284) en este campo, facilitando el intercambio de información de acuerdo con las legislaciones nacionales, a través de oficiales de enlace y con el apoyo de un sistema de información, que es alimentado y a la vez accesible por todos los miembros (sistema informático de Europol).²² El objetivo de Europol, analizado por Pulido, es muy didáctico para comprender el posible trabajo de inteligencia en red, cuando se refiere al procesamiento de información (producción de inteligencia). Se lo define como:

la provisión de análisis de la información, a través de fuentes abiertas y confidenciales que le suministran (...) los Estados. (...) Los informes son de dos tipos. Por un lado, de situación y tendencias, que se realizan anualmente (...) y son prospectivos. Y por otro lado, informe[s de]-evaluación de amenaza[s] (Pulido 2005:284).

Estos últimos no solamente tienen un carácter previsor, sino también de establecimiento de lo que se denomina parámetros de actuación, y el estudio de las motivaciones y las capacidades, como variables que definen las amenazas. Son coyunturales y no tienen una regla de periodicidad (Pulido 2005:286).

Existe un amplio material bibliográfico sobre toda la arquitectura europea de inteligencia.²³ La lista de iniciativas es extensa, en particular en temas relacionados con la lucha contra el terrorismo. Del estudio de Pulido (2005), que he seguido cercanamente, como una valiosa hoja de ruta, quisiera retomar un elemento más de la integración de la inteligencia europea, que permite tener una visión más completa de esfuerzos y prioridades, generalmente bajo el paraguas de la seguridad (militar). Así, en materia de seguridad y defensa se ha creado “la División de Inteligencia junto con el Estado Mayor de la Unión, como pilares principales de la estructura de la integración de la inteligencia militar en la UE”. Entre sus funciones está “integrar informes enviados desde los servicios de cada uno de los Estados miembros” y realizar planificación estratégica (Pulido 2005:286). El Estado Mayor de la UE, por su parte, debe “proporcionar alertas tempranas, valoraciones de situación y planificación estratégica.” El centro de situación, previamente mencionado, “une [todas estas...] fuentes de inteligencia civiles y militares,” y trabaja “en colaboración con los Servicios de Inteligencia Nacionales” (Pulido 2005:287).

3.3. Redes de inteligencia en América Latina

Algunas redes multilaterales como las creadas y previstas en organismos latino o interamericanos podrían ser ejemplos de regímenes de cooperación, con un eventual potencial de contar con sofisticados modelos de intercambio de información e

²² Pulido (2005:284) explica que el Sistema Informático de Europol está compuesto por un sistema índice, un sistema de información: Europol Information System (EIS), y un sistema de análisis: Overall Analysis System for Intelligence Support (Oasis).

²³ Se recomienda la lectura de Crncec (2009).

inteligencia, a través de medios tecnológicos, como los existentes a nivel europeo o iberoamericano.²⁴ Castillo (2011:103-105) considera inclusive que determinados informes de la Cepal pueden ser considerados productos de inteligencia económica a nivel latinoamericano.

Las redes de intercambio de información e inteligencia en América Latina han privilegiado temas como el crimen internacional organizado, el narcotráfico, el terrorismo (paradigma de la seguridad) y el lavado de activos. Según Ugarte (2007 en Sancho 2012:83), entre algunos ejemplos de instancias, que generarían un espacio en la región para esta cooperación, está el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad (Sisme), del Mercosur, cuyo análisis priorizaré en este capítulo; la red Andina de Seguridad;²⁵ y, la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (Clacip). A nivel hemisférico, la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (Cicad) y el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (Cicte), que citaré adelante. En el ámbito aduanero, la Oficina Internacional de Enlace de Inteligencia (RILO) y, en el ámbito financiero, el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gasfisud). Se ha reconocido, además, el potencial de organismos y foros como la ya inactiva Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), a los cuales se otorga un espacio de análisis aparte.

Los países miembros de la Unasur cooperan entre ellos en inteligencia, pero no bajo el paraguas de esta organización, que además fue gravemente afectada por la politización de la región. No existe aún un mecanismo formal “suramericano” de cooperación en inteligencia (Ugarte 2012:194, Sancho 2015:225 y 235). No obstante, y como alcance a lo señalado en el primer capítulo, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de Unasur, de iniciativa brasileña, llegó a contar con las bases necesarias para una cooperación regional multilateral en inteligencia, a mediano o largo plazo.

Entre los objetivos específicos del CDS de la Unasur, el Artículo 5, literal b) señala: “Promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgo y amenaza que puedan afectar la paz regional y mundial.” (Unasur 2008).

En la citada publicación de la National Intelligence University, de la que además es editora junto a Russell Swenson, Carolina Sancho (2015) realiza uno de los más completos estudios sobre el potencial de la cooperación en inteligencia que tuvo Unasur (cuando aún tenía el apoyo político necesario). Fundamenta la posibilidad de la misma en

²⁴ En relación con la cooperación iberoamericana en inteligencia se recomienda la lectura de Torres Muró (2004).

²⁵ Entre sus funciones consta: “Contribuirá al diagnóstico de situaciones potencialmente conflictivas, la prevención de conflictos y la gestión de crisis, así como al diseño e implementación de sistemas de información sobre dichas situaciones o sobre conflictos manifiestos. (...) Propiciará y coordinará, el intercambio de información y experiencias con otras instancias de similar naturaleza establecidas a nivel regional, hemisférico o mundial.”(Comunidad Andina 2004).

la existencia (y reconocimiento por parte de Unasur) de amenazas, riesgos y vulnerabilidades comunes para la región; así como en el hecho de que la mayoría de países miembros habían desarrollado capacidades en inteligencia policial, militar y estratégica; y, en que existía experiencia en cooperación en inteligencia, en al menos alguna de sus modalidades.

A nivel multilateral, parte de esa experiencia se ha generado a través de organizaciones como Clacip, RILO, Gasfisud, y la Comunidad de Policías de América (Ameripol).²⁶ Se conocen además experiencias como el Foro de Directores de Servicios de Inteligencia Iberoamericanos, así como la base de datos de la Red Suramericana de Comunicaciones Protegidas (Surnet), administrada por los directores de inteligencia de defensa de los países participantes y el Comando Sur de los Estados Unidos. Estos son antecedentes que podrían contribuir a avanzar hacia mecanismos más formales de cooperación en América del Sur (Sancho 2015: 235-243). Es importante que se destaque que una “formalización de relaciones y procesos no debe reemplazar los intercambios de información informales existentes” sino, por el contrario, complementarlos, profundizarlos y fortalecerlos, a través, por ejemplo, de mayores mecanismos de seguridad en la transmisión de la información, o mayor calidad en los procedimientos institucionales (Sancho 2015:245). Determinados procesos de formalización, como compartir o desarrollar estándares comunes de clasificación o manejo de información, no obstante, deben llevarse a cabo de manera que no sean percibidos como riesgos para la vulnerabilidad de la información.

Una base de datos común, alimentada por los países de la región y administrada por los servicios de inteligencia locales, replicando el modelo de Surnet existente en el ámbito militar, fue sugerida como una posibilidad de cooperación en inteligencia a nivel de Unasur (Sancho 2015:241). Este tipo de mecanismos para compartir información permiten crecer paulatinamente en la construcción de un sistema multilateral y es, por supuesto, aplicable no sólo a Unasur, que en la práctica ya no existe, sino a todo esfuerzo regional que se realice en este campo.

Entre los ejemplos de redes, basadas en principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones (Krasner 1983a), pero sin formalidades relevantes (que no son un requisito en este ámbito), se puede destacar la cooperación a nivel de Clacip en materia de inteligencia, a través de intercambios directos de información, junto a una serie de actividades comunes, como conferencias y seminarios; capacitación profesional; y, la estandarización de documentos y procedimientos. Raúl Balbi especifica el caso de Clacip como una experiencia regional digna de análisis y debate, por tratarse de una situación en la que la escasez de apoyos políticos e institucionales habría impedido a una red de cooperación establecida, responder de la manera esperada, de acuerdo con las necesidades comunes (Balbi, 2015). Una mayor cooperación (en materia de seguridad) podría seguir también un modelo similar al de la ya mencionada Europol (Sancho 2015:237-238y 240),

²⁶ La Comunidad de Policías de América tiene su sede en Colombia, en la que participa la DEA, dándole un carácter prioritariamente antinarcóticos.

adaptado a la realidad y particularidades de la región. Debe recordarse, no obstante, que se ha señalado como condición para la exitosa cooperación en el espacio europeo, no sólo lo que se ha llamado convergencia de expectativas, sino también de políticas de seguridad, defensa y relaciones exteriores,²⁷ junto con una mínima homogeneidad en las prácticas de los entes o agencias de inteligencia y en la capacidad de sus agentes. Quisiera destacar dos elementos particulares del caso europeo que se han considerado de utilidad para la estructuración efectiva y eficiente de redes y regímenes de cooperación en inteligencia en regiones como Latinoamérica: 1. Que el desarrollo de sus capacidades en este ámbito –y por lo tanto de su potencial para cooperar- ha sido gradual; y 2. Que toda participación en actividades o mecanismos de cooperación ha sido de carácter voluntario (Sancho 2015:231-232). Entre otros principios-guías europeos para la cooperación en inteligencia, tienen un carácter amplio y particularmente aplicable a este estudio los cuatro principios de la inteligencia británica, destacados por Díaz (2006:14 en Sancho 2015:232): 1. Confianza en la inteligencia humana [Humint]; 2. Conciencia [que no implicaría conformidad, sino previsión de acciones para afrontar el hecho] de que la inteligencia y la política están intrínsecamente vinculadas; 3. Comprensión de la importancia de la ética en la inteligencia; y, 4. La necesidad de que las capacidades de inteligencia conjuntas estén al alcance de todos los actores que cooperan.

Quedan interrogantes como la factibilidad de que una región como América Latina pueda armonizar, entre otras, las políticas exteriores de sus países (necesario para una amplia cooperación internacional), cuando la inestabilidad de sus políticas internas en algunos de ellos (de las que generalmente dependen sus políticas externas) no muestra visos de cambio en el mediano o largo plazo.

Según Ataídes (2011:135), la agencia de inteligencia brasileña ABIN estuvo permanentemente dispuesta a liderar un proceso de generación de redes y encuentros periódicos de los directores de inteligencia de América del Sur, dentro o en un contexto paralelo a lo que fue Unasur, como sucede a nivel Iberoamericano con la Secretaría General Iberoamericana (Segib). Debe notarse que esa predisposición se plantea como un “rescate” de iniciativas previas que habrían sido “abandonadas por la interferencia de aquellos países que no concordaban con la idea de intercambiar información sin la alineación política debida” (Barreiro 2015), destacándose el papel negativo que ha jugado la política en recientes procesos de cooperación. A la política o confrontaciones ideológicas se sumarían la competencia entre Estados y los conflictos no resueltos que persisten en Latinoamérica (Barreiro 2015).

Como se ha señalado, existe cooperación en inteligencia a nivel iberoamericano, a través del Foro de Directores de Servicios Iberoamericanos de Inteligencia, que se reúne anualmente, y desde el año 2014 bianualmente, bajo el paraguas de las Cumbres Iberoamericanas. Federico Torres Muro (2004), entonces subdirector general de

²⁷ Para una mayor profundización, tiene relevancia el seguimiento de la Estrategia Global 2016 de la Unión Europea para una política común exterior y de seguridad.

inteligencia del Centro Nacional de Inteligencia de España (CNI), analiza el papel que juegan los servicios de inteligencia en la configuración de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y menciona dos redes -Clubes de Servicios- adicionales al Foro de Directores: la Conferencia de Organismos de Inteligencia de Centroamérica, Panamá, España y México (Coicepem),²⁸ y el de Mercosur, Chile y España.²⁹ De acuerdo al estudio realizado por Sancho (2015:242), el Foro de Directores tendría interés en problemas específicos en los países miembros, que puedan afectar a los demás, por lo que el impacto y posibles escenarios de conflicto necesitarían ser “reconocidos y anticipados” también por otros países, validando la extensión de la cooperación a la esfera multilateral. Como parte del análisis de Sancho, lo mismo podría aplicarse a situaciones extra-regionales, que también puedan afectar a la región. Sugiere crisis de tipo económico en potencias como China o la Unión Europea; conflictos internacionales o internos con repercusiones mundiales; y, los ciberataques, que simplemente no tienen fronteras.³⁰ En la actualidad se puede añadir, sin ninguna duda, pandemias como el Covid-19. Para concluir con la mención a la esfera iberoamericana, debe reconocerse la eficiencia de su sistema de comunicación cifrada, que apoya permanentemente la cooperación existente, aunque no sea tan amplia como lo requieren los países miembros (Anónimo 2019).

Por su aplicación directa en el caso de referencia final (Triple Frontera), dejo la mención y el tratamiento del Sisme en Mercosur para el último título de este capítulo.

3.4. Dinámica, mutaciones y permanencia de las redes de inteligencia: la Guerra Fría como variable en los casos de Cuba y Colombia

3.4.1. Cuba más allá de la Guerra Fría

Cuba ha desarrollado diversas redes de cooperación en inteligencia, principalmente durante el período de la Guerra Fría. En algunos casos, esas redes han tenido su origen en conflictos que surgieron en el Siglo XIX, pero que han mutado frente a distintas percepciones de amenaza ante los mismos actores antagonistas, como ha sido el caso de los Estados Unidos de América.

La Revolución cubana, por otra parte, es un fenómeno único y posiblemente irrepetible, por las particulares características en la que surge y se mantiene. Su supervivencia frente a poderosos intereses políticos, económicos y geoestratégicos, que se encuentran a menos de 150 kilómetros de distancia, está enmarcada, entre otros aspectos, por una extraordinaria serie de redes que se tejen a nivel global, apoyadas, en gran parte, por una brillante diplomacia, capaz de hacer mucho a partir de poco. La red diplomática,

²⁸ Se crea en 1997 por iniciativa del Gobierno de Costa Rica. Ver Torres Muro (2004:139).

²⁹ Funciona a partir del año 2001. Ni la Coicepem, ni esta red estaría reñida con la cooperación bilateral o la cooperación del Foro de Directores de Iberoamérica. Ver Torres Muro (2004:139).

³⁰ En una aparte, la autora denota que en ocasiones se considera al ciberespacio como la quinta dimensión de la guerra, pero que en realidad es mucho más que eso, “el ciberespacio es dónde las personas llevan a cabo la mayor parte de sus vidas diarias.” Sancho (2015: 242 y 413).

extendida por el mundo en desarrollo, permitió a Cuba establecer su propio programa de ayuda a los países en desarrollo y, con ello, extensas y sólidas redes de cooperación en otras áreas como la inteligencia: “[a] los diplomáticos cubanos les acompañaban expertos militares, oficiales de inteligencia, médicos, maestros y miles de voluntarios” (Miodek 2009:154).

El período entre el 1 de enero de 1959 (triumfo de la Revolución cubana) y el 3 d enero de 1961 (anuncio de Estados Unidos de América de la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba) fue determinante para el futuro de las interconexiones internacionales de la isla. Las cartas estaban jugadas.³¹ Fundamentándose en evidencias de espionaje y construcción de redes internas con grupos disidentes a la Revolución, La Habana había previamente exigido la reducción de 300 a 11 funcionarios en la Embajada estadounidense, reduciendo en igual número su misión diplomática en Washington (Céspedes Carrillo 2010:22). El 15 de junio de 1960, agentes del G2 (inteligencia cubana) habían detenido además a dos agregados diplomáticos de la Embajada de los Estados Unidos en La Habana, William G. Friedemann y Edwin Sweet, acusados de mantener reuniones con redes consideradas subversivas (Céspedes Carrillo 2010:256).

En poco tiempo Cuba desarrolló una estrategia efectiva y amplia frente a las redes de información que se generaban contra la Revolución dentro y fuera de la isla, con auspicios de los representantes de intereses económicos estadounidenses, del gobierno dominicano de Trujillo, y de otros gobiernos intra y extra regionales.

Aparentemente, la visita del vicepresidente del gobierno soviético, Anastas Mikoyan a Cuba en febrero de 1960, y la colaboración que entonces se inicia en materia petrolera, desarrollaría otros numerosos vínculos, incluidos los ideológicos, que al inicio de la Revolución cubana fueron confusos. Esta visita concretó relaciones formales a manera de acuerdos bilaterales de cooperación. A estos hechos se suma una mayor confrontación con los Estados Unidos de América, con el anuncio del 6 de agosto del mismo año, de la nacionalización de bienes y empresas estadounidenses o vinculadas a intereses de ese país, y el 17 de septiembre, la expropiación de los tres bancos norteamericanos establecidos en Cuba (Céspedes Carrillo 2010:259 y ss.). Mientras tanto, con la ex Unión Soviética, que ya existía una fluida comunicación y cooperación, particularmente en materia de intercambio de información, se fueron adoptando mayores estructuras formales e informales de cooperación. Quedan para estudios historiográficos capítulos como las múltiples visitas, audiencias y acercamientos que el presidente Castro mantuvo en el hotel Theresa de Harlem, Nueva York, durante su histórica participación en la XV Asamblea General de las Naciones Unidas, ocasión en la que se habrían concretado o fortalecido diversos vínculos y conexiones. Por ese hotel pasaron desde Nikita Jruschov, hasta líderes de los derechos civiles estadounidenses.

³¹ Para un análisis ampliamente documentado de este período se recomienda la lectura de Alicia Céspedes Carrillo (2010).

La relación con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), sin embargo, no fue siempre fácil, como se la ha presentado tradicionalmente. Menos aún con los países socialistas de Europa Central y Oriental. Fueron relaciones cercanas pero complejas de múltiples redes directas e indirectas y cambiantes, pero finalmente efectivas. Lech Miodek, del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Varsovia publicó un análisis en el año 2009, en el que, pese a su evidente enfoque ideológico, presenta elementos valiosos sobre el tejido y destejido de las relaciones y redes cubanas, así como de la compleja dinámica existente con sus contrapartes. Entre estas redes y sistemas, uno de los elementos básicos fue la inteligencia, pese a las numerosas “controversias y desentendimientos” no sólo políticos y económicos, sino ideológicos. Mientras Cuba era acusada de crear un cisma al interior del mundo socialista, el gobierno de Castro condenaba el “dogmatismo” de los partidos comunistas soviéticos y europeos. Las redes externas de la isla, no obstante, habrían mostrado que en medio de la Guerra Fría (al menos en materia de política exterior) “[u]n país pequeño se hizo grande” (Miodek 2009:145-146).

Para la Unión Soviética, el papel cubano en la incorporación de al menos veinte partidos comunistas de América Latina en una red subordinada a sus objetivos (que incluía también organizaciones no comunistas como el propio peronismo argentino), favorecía la influencia, el apoyo político, la expansión global, y la hegemonía de su Partido Comunista (PCUS) (Miodek 2009:147) y, entre otras cosas, fortalecían sus sistemas de recolección de información e inteligencia, todo lo cual justificaba inversiones billonarias a manera de subsidios, financiamiento de programas estatales, créditos, etc.

El modelo cubano ha sido único y, por lo tanto, diferente al soviético y a los modelos de la Europa socialista Central y Oriental.³² Existieron desconfianzas, acusaciones, críticas e incertidumbre, pero pesaron más otras consideraciones enmarcadas principalmente en la confrontación este-oeste. Así se generaron condiciones, no solamente para el desarrollo y funcionamiento de redes, sino inclusive de estructuras que podrían llegar a considerarse como posibles regímenes internacionales de cooperación, que sin duda incluían el intercambio de información e inteligencia. El ingreso de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) en 1972 habría suscitado un interesante período de cooperación, diverso al de la Oficina de Información de los Partidos Comunistas y Obreros (Cominform sucesora de la Internacional Comunista o Cominter), también creada con el auspicio soviético, como respuesta al Plan Marshall. El CAME podría ser considerado como un régimen cuya cooperación iba más allá del intercambio de información y experiencias entre los partidos comunistas. Promovía una mayor coordinación externa (foros internacionales), cooperación y ayuda mutua. En éste participaban además redes de juventudes, de mujeres, sindicatos, etc. El enfoque de no

³² Solamente en el año 1965 se crea el Partido Comunista Cubano y su primer congreso se realiza 10 años después. Ver Leonov (1999:31-64), Miodek (2009:150).

maximización, ni obtención de ventajas a partir de los demás miembros tenía, sin embargo, un carácter asistencialista, en el que no siempre se podía esperar reciprocidad.³³

La diplomacia cubana al más alto nivel en América Latina, Europa, Asia y África tendió redes de cooperación que debieron ser altamente dinámicas, e incluyeron tanto a naciones presididas por líderes globales como Nehru o Nasser, así como a otras de menor influencia global, pero ideológicamente cercanas como Mongolia (Cuba fue el primer país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con Mongolia)³⁴ o Vietnam (en los dos casos no necesariamente a través del vínculo soviético existente, por el alineamiento frente a la rivalidad sino-soviética). La relación con Beijing constituye un capítulo aparte y no es objeto de este trabajo. Con el fin de visualizar la dinámica y el alcance de las redes cubanas, sin embargo, cabe citar casos tan distantes y a la vez efectivos como los de Angola y Etiopía en África, en los que, además, no necesariamente fueron gobiernos los que formaron parte de tales redes, sino movimientos, asociaciones, sindicatos y otros colectivos, como ha sucedido y sucede todavía en otros continentes y particularmente en el resto de América Latina.

La cercanía en Angola, por ejemplo, con Agostinho Neto, Lucio Lara y todo el Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA) motivó, en 1975, a que Cuba entre en una guerra lejana e impredecible, a un costo económico y político muy alto, al no haber tenido, al menos en el discurso, el beneplácito de los soviéticos para hacerlo. Escenarios difíciles de imaginar aún en la actualidad: tropas cubanas en el Cuerno de África, luchando y derrotando a tropas sudafricanas para defender Luanda. Para Miodek (2009:154) esta aventura consolidó a Fidel Castro como uno de los líderes más importantes del “Tercer Mundo”. Las redes cubanas en el continente africano jugaron un papel importante en situaciones tan radicales como el “cambio de bando” de Etiopía (en relación con la Unión Soviética), su guerra con Somalia en 1977, y la participación conjunta en la misma de Cuba y los soviéticos.

Podría investigarse inclusive qué papel jugaron las redes cubanas frente a la llamada Operación Cóndor, mencionada previamente. La diversidad de las mismas desde los años 60 puede deducirse de estudios como el editado por el ecuatoriano Rodas Chávez (2009), entre muchos otros. Cuba creó hábilmente vínculos que generaron, utilizando las palabras

³³ Según el Anuario Estadístico de Cuba (1989) en Miodek (2009:160), tres acuerdos consecutivos con la ex Unión Soviética estabilizaron las exportaciones e importaciones de Cuba en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) (1976-1980, 1981-1985, 1986-1990). Se menciona que buques soviéticos transportaban anualmente 13 millones de toneladas de petróleo, cantidad superior a los requerimientos de Cuba. El gobierno de la isla estaba autorizado para vender el sobrante, obteniendo ganancias anuales cercanas a los 500 millones de dólares anuales. Los subsidios soviéticos permitían cubrir los costos de onerosas políticas de salud, educación y seguridad social.

³⁴ En declaraciones realizadas por el ministro de Relaciones Exteriores de Mongolia Lundeg Purevsuren durante su visita a La Habana (20 de julio de 2015), destacó que este hecho particular [y redes internacionales] cubanas significó que la isla constituyó el puente principal entre esa nación asiática y América Latina y el Caribe (Diario de Cuba 2015).

de Guerra Vilaboy (2010:280-281), “una época de gran efervescencia social y política en América Latina”, que incluyó redes y sectores obreros, campesinos, estudiantiles e intelectuales.

Tras la caída del Muro de Berlín y el distanciamiento de Cuba del bloque ex soviético, las redes, sistemas y/o regímenes de cooperación se disolvieron, se invalidaron acuerdos, se exigieron pagos por deudas, se suspendieron proyectos de asistencia técnica y se llegaron a adoptar posiciones críticas, opuestas y hasta condenatorias en foros internacionales. A inicios del Siglo XXI, no obstante, resurgen o se revitalizan alianzas estratégicas con la actual Federación de Rusia. Aparentemente los mismos actores. La amenaza para Cuba también permanecería la misma, aunque en otro contexto, en el que se llega a restablecer inclusive relaciones diplomáticas con los Estados Unidos de América. El apoyo ideológico soviético se volvió meramente económico, manteniéndose intereses geopolíticos que pueden denominarse como búsqueda de supremacía en un lado (Federación Rusa), y supervivencia en el otro (Cuba). En el caso de Cuba, puede hablarse de nuevos acuerdos de cooperación, el mantenimiento de ciertas redes de información, la diversificación de relaciones y el establecimiento de alianzas más cercanas, principalmente con Venezuela (que constituyó por años su mayor apoyo económico), e inclusive un mayor acercamiento con China. Cambia el modus operandi, pero en el lado cubano los objetivos e intereses son aparentemente los mismos, la supervivencia de un sistema progresivamente aislado de la comunidad internacional. Su red diplomática y de información, no obstante, sigue siendo admirable. Hasta la actualidad Cuba sigue haciendo mucho con poco y se mantiene como un actor internacional relevante, como se demostró durante las negociaciones de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC, y el manejo, detrás del telón de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

A manera ilustrativa, y con el fin de conocer de manera más amplia las dos caras de la moneda durante la Guerra Fría; principalmente de las redes externas operando en Cuba, se sugiere la lectura completa de Don Munton (2009) y otros estudios existentes, que explican ese tipo de cooperación en la isla.

En suma, en el caso cubano, frente a relevantes cambios en el escenario internacional sus redes mantienen sus objetivos y sus principales contrapartes, aunque en estas últimas sí haya variaciones en las motivaciones para mantener interconexiones recíprocas de cooperación. La diversificación de actores, y las diferencias en la centralidad de Cuba en las redes no se modifican significativamente.

3.4.2. Colombia entre antiguas y nuevas amenazas

El pensamiento convencional asume que en la transición de la Guerra Fría a la post Guerra Fría en Colombia se produce un cambio elemental de las redes, interconexiones y cooperación en materia de inteligencia, mantenidas principalmente con América del Norte y Europa. No necesariamente es el caso. El hecho de que ya no hubiera un objetivo

principal (justificativo) de contener la expansión comunista, expresado en términos ideológicos, aunque el fundamento fue siempre en realidad de naturaleza económica, no modifica sustancialmente redes y relaciones. El surgimiento de las denominadas nuevas amenazas asimétricas (crimen organizado o narcoterrorismo) haría que, aunque permanezca en cierta forma la denominada amenaza ideológica, ésta sea sobrepasada por esos nuevos desafíos, los cuales, sin embargo, también tendrían el mismo fundamento económico y, curiosamente, provendrían de los mismos o similares actores, manteniendo las redes originales de cooperación.

El caso es particular y genera una discusión que permite evidenciar posibles dinámicas o percepciones de las mismas. El enfoque planteado en estas paginas, para ser puntual y aprovechar además la polémica generada por el pensamiento de Noam Chomsky en este tema, señalará únicamente algunos criterios de análisis sobre la relación y redes de Colombia con Estados Unidos, que son las más significativas y evidentes.

El eje del análisis de Chomsky, que tiene validez para el presente, es si el cambio en las relaciones este-oeste necesariamente significó un cambio en las relaciones norte-sur. En ese sentido, puede cuestionarse si en la post Guerra Fría hubo una discontinuidad en los objetivos de política exterior, procedimientos y consecuentemente redes de inteligencia y cooperación por parte de los Estados Unidos de América hacia Colombia y viceversa.

Desde una posición historiográfica revisionista, Noam Chomsky (1993) rechaza la subordinación de las relaciones norte-sur al escenario este-oeste, sobre la base de una visión del mundo, caracterizada por desigualdades estructurales a largo plazo y una distribución diferencial de poder entre el norte capitalista desarrollado y el subdesarrollado sur (Stokes 2003:570). En el caso de Colombia, en los años 60, el Plan Lazo constituyó, hasta entonces, la mayor participación de los Estados Unidos en la región con un fin de contingencia anticomunista. Fue un caso entre muchos en la región y en la misma Colombia. Tras la Guerra Fría, sin embargo, Colombia sigue siendo el mayor receptor de cooperación en seguridad e inteligencia de los Estados Unidos de América en el continente. La lucha contra la insurgencia comunista que afectaba intereses estadounidenses (fundamentalmente económicos), ahora se llama guerra contra las drogas (sin entrar en el complejo Plan Colombia), y desde el 11S, guerra contra el terror (Stokes 2003:570). En este trabajo se cuestiona si se trata de nuevas redes (vínculos de cooperación) frente a una aparente nueva realidad, que curiosamente se tejen en relación con los mismos actores. Quizá Chomsky está en lo correcto y también los vínculos de cooperación son los mismos, enfocados en una similar amenaza que afectaría a Colombia (sobre todo a un sector política y económicamente dominante) y a los mismos intereses de capitales estadounidenses o extranjeros, así como de las instituciones creadas para protegerlos. En la actualidad, no obstante, dentro del juego de balance de poder revisado en el segundo capítulo, se incluye también a actores como Venezuela y otros países de la región. Si bien la visión de Chomsky tiene valor analítico y sustento, no solamente de continuismo de las políticas de la Guerra Fría, sino de centenarios períodos anteriores (Chomsky 1993:65-98), debe aceptarse también que el fin de la Guerra Fría sí generó

nuevas amenazas multidimensionales, que en el caso de Colombia, implica además de los antiguos actores, a otros aparentemente tan lejanos como al-Qaeda o Hezbollah (Umaña 2012:9-10), tendiendo redes entre ellos o, al menos, involucrándose más activamente en sus actividades fuera del territorio colombiano, como estaría sucediendo ahora con grupos disidentes de las ex FARC en la Triple Frontera de América del Sur.

Un informe presentado en el año 2012 por el Comité de Seguridad Interior del Congreso de los Estados Unidos de América -Homeland Security- (U.S. House of Representatives 2012)³⁵ da cuenta de la Operación Titán, llevada a cabo en el año 2008, mediante la cual, autoridades estadounidenses y colombianas desmantelaron una organización de tráfico de cocaína y lavado de dinero que financiaba operaciones de Hezbollah en el Medio Oriente. La operación implicó el arresto de 130 personas.³⁶ El mismo informe se refiere al procesamiento en el año 2009 del ex miembro de las Fuerzas Armadas sirias y traficante internacional de armas, Jamal Yousef, por intercambio de armamento por cocaína con las FARC.³⁷ Adicionalmente, actores mexicanos también han generado nuevas redes en Colombia, que aparentemente no tenían una relación directa con contrapartes colombianas hasta hace pocos años.

Las redes de intercambio de inteligencia en Colombia, particularmente en materia de señales (Signint) siguen siendo de las más desarrolladas en el continente, e implican inversiones de millones de dólares, provenientes principalmente de los Estados Unidos de América. Actualmente, tendrían como objetivo afectar intereses de grupos subversivos y de crimen organizado de izquierda, y no necesariamente de otros con los que sectores de las Fuerzas Armadas colombianas podrían tener vínculos; es decir, afectar intereses de una “narcoguerrilla,” que en principio no tendría mayor participación en la producción o comercialización de narcóticos, sino en el cobro de impuestos a los productores locales, pero no necesariamente de grupos “narcoparamilitares” que negocian el principal alcaloide (cocaína) que se vende en las calles de los Estados Unidos (ver Stokes 2003). En el primer capítulo utilicé material de Smyth (1998:72) al referirme a la intervención estadounidense en 1991 para diseñar y restablecer redes de inteligencia militar con fines antinarcóticos, pero que según Human Rights Watch tenía el sólo objetivo de confrontar el escalamiento del terrorismo por parte de la subversión armada, y habría implicado crear y/o fortalecer redes entre fuerzas armadas y grupos paramilitares (redes mixtas), con propósitos que incluirían una “tercerización” de delitos (Stokes 2003:581).³⁸

En suma, para fines de este estudio, en distintos momentos, y ante aparentemente nuevas amenazas, los actores tejieron, mantuvieron, modificaron o fortalecieron redes, que parten

³⁵ Más precisamente, este informe fue presentado por el Subcomité de Supervisión, Investigaciones y Administración del órgano citado.

³⁶ Para un mayor detalle ver U.S. House of Representatives (2012). Ver también Kraul y Rotella (2008).

³⁷ Ver U.S. House of Representatives (2012:10): U.S. vs. Jamal Yousef, U.S. District Court for the Southern District of New York, Case# 1:08-cr-01213-JFK.

³⁸ Ver Human Rights Watch (1996:28, 105-150 en Stokes 2003:581).

de un intercambio sólido de información y/o inteligencia. La dinámica no fue tan abrupta como para poder hablar de discontinuar unas redes e iniciar otras, particularmente aquellas que implican a los mismos actores.

Estos hechos y reflexiones se complementan con el argumento de Chomsky de que la amenaza soviética fue utilizada como un justificativo (pretexto conveniente) para el intervencionismo de los Estados Unidos en el mal llamado Tercer Mundo (Chomsky 1999 en Stokes 2003:575), dentro de una lógica de relaciones y redes que, acabada la amenaza soviética pueden cambiar en dinámica o denominación, pero seguir siendo, en la práctica, las mismas.

Finalmente, el caso de Angostura entre Ecuador y Colombia, ya utilizado en páginas previas, ejemplificaría también la permanencia de otro tipo de redes de inteligencia, en que, pese a circunstancias bilaterales complejas, no sólo continúan, sino que se fortalecen. Una situación que podría asimilarse a este criterio es sugerida por Ward y Hoff (2007 en Hafner-Burton et al. 2009:578), en relación con las redes comerciales, en casos de conflicto internacional.

3.5. Argentina, Brasil, Paraguay y la Triple Frontera: redes existentes y potenciales

La Triple Frontera de América del Sur constituye un microcosmos para el estudio y discusión de redes de inteligencia. Frente a las dificultades que encuentra la historiografía en el ámbito de la inteligencia, el trabajo de campo y el acceso a diversos tipos de fuentes abiertas permite aproximarse al conocimiento y revisión de casos complejos como el propuesto. La documentación, testimonios e investigación se complementan con trabajos de quienes habrían tenido acceso a fuentes cerradas; específicamente a expedientes clasificados de varios servicios de inteligencia y, en el caso de la Triple Frontera, a servicios del Cono Sur, como afirman haber tenido Saldivia y Franco (2003), Bareiro Spaini (2016) y otras fuentes y referencias utilizadas.

Como punto de partida se acepta que el ejercicio de intentar abarcar el análisis de la inteligencia de una región y de la cooperación internacional que en ésta se produzca, difícilmente puede ser completo, menos aún al tratarse del conflictivo punto de cruce de las fronteras entre Argentina, Brasil y Paraguay, en la desembocadura del río Iguazú en el río Paraná. Un área de características excepcionales en el sudeste de América del Sur, en la que se conectan tres ciudades: Puerto Iguazú (provincia de Misiones en Argentina), Foz de Iguazú (estado de Paraná en Brasil) y, Ciudad del Este (departamento de Alto Paraná en Paraguay). El área, que incluye también al Presidente Franco en Paraguay, aunque los límites se confunden con Ciudad del Este, tiene una extensión aproximada de 2.500 kilómetros cuadrados. No solamente está vinculada con actores regionales de Colombia y México (carteles de narcotráfico), o con otras áreas de amplia población árabe y comercio en Chile (Iquique) o Uruguay (Chuy), sino también, de manera directa o indirecta, con prácticamente todo el continente, precisamente a través de redes transnacionales.

La Triple Frontera es una de las zonas étnicamente más diversas del hemisferio y de mayor crecimiento poblacional. Solamente desde 1971 (inicio de la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú) hasta 2001, se calcula que la población trilateral pasó de 60.000 a 700.000 habitantes (Saldivia y Franco 2003:127). Existen importantes comunidades de nacionales de China, Taiwán, Corea del Sur, Irán, Ucrania, Italia, Colombia y otros países latinoamericanos, además de los nacionales de Argentina, Brasil y Paraguay. A esta población se suma una importante comunidad árabe, principalmente de origen libanés y palestino, que se calcula en alrededor de un 10% de la población total, pese a que diversas fuentes varían extensamente sus cifras entre 10 y 75 mil personas, principalmente ubicadas en Ciudad del Este (Paraguay) y Foz de Iguazú (Brasil). En el último caso, esta sería la ciudad que alberga la segunda mayor colonia árabe en Brasil, luego de Sao Paulo. Un importante número de la población árabe de la región, sin embargo, se habría trasladado desde fines del año 2001 a otras áreas de América del Sur (Hudson 2010:69), debido a la presión que se generó contra esta comunidad, tras los atentados del 11S.

Según un informe de la División Federal de Investigación de la biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, al menos 11.000 miembros de la comunidad musulmana en la Triple Frontera habrían migrado desde fines del año 2001 (no se aclara hasta qué fecha) hacia otros centros “menos cercanamente vigilados” de América del Sur, en donde habrían también importantes poblaciones árabes o musulmanes (Hudson 2010:1). Esta información sugeriría que las redes de esta población se habrían ampliado (independientemente de las actividades a las que se dediquen) más allá de la Triple Frontera. De acuerdo con autoridades paraguayas, existiría una ruta de contrabando que vincula a la ciudad de Iquique en Chile con Ciudad del Este. Iquique sería, por ejemplo, un punto de tránsito de la red Barakat, liderada por Assad Ahmad Barakat (Costanza 2011:193-210 en Umaña 2012:5), presuntamente una de las más importantes fuentes financieras de Hezbollah.

De acuerdo con la información proporcionada por la Policía Nacional del Paraguay, existe una “zona de tolerancia migratoria” (Cañete, entrevista personal, 4 de abril de 2016),³⁹ debido a la cual no se realiza un control migratorio en 30 kilómetros a la redonda del punto Tres Fronteras. Esa fue mi experiencia personal en Paraguay y Brasil, pero no en Argentina.⁴⁰

El Puente de la Amistad (500 m.) une Foz de Iguazú y Ciudad del Este, y el Puente Tancredo Neves (480 m.) une Puerto Iguazú y Foz de Iguazú. El tráfico diario en el Puente

³⁹ El Comisario Principal Abel Cañete Meza fue Jefe de la Oficina de Delitos Económicos de la Policía Nacional paraguaya, durante el trabajo de campo *in situ* realizado en ese país. Fue uno de los entrevistados locales, y facilitó desde Asunción los recorridos en Ciudad del Este y todo el territorio de la Triple Frontera. El 22 de abril de 2019 fue destituido por acusaciones de corrupción relacionadas con el narcotráfico internacional.

⁴⁰ Trabajo/investigación de campo *in situ*, Ciudad del Este, abril de 2016.

de la Amistad se calcula que oscila entre 40 y 60 mil personas. En el Tancredo Neves 4 mil (Saldivia y Franco 2003:128). Otras conexiones y principalmente el transporte de objetos y mercaderías se realizan por vía fluvial, de manera legal o ilegal, así como a través de pistas de aterrizaje formales o clandestinas (más de un centenar, según información obtenida de autoridades brasileñas) (Saldivia y Franco 2003:128).⁴¹ El movimiento es, en todo caso, multidireccional, y en la práctica sin verdaderas restricciones.

Junto a la iniciativa binacional de Brasil y Paraguay de construir la represa hidroeléctrica de Itaipú en el río Paraná (la más grande del hemisferio), y la decisión de promover el potencial turístico de las cataratas de Iguazú por parte de los tres países, en los años 70 se estableció también una zona de libre comercio en Ciudad del Este. Como consecuencia, se generó una inmigración sin precedentes en la región, nuevos asentamientos, el establecimiento de industrias que se benefician al economizar gastos de energía, y de empresas de servicios para atender las necesidades de la nueva población e industrias (Saldivia y Franco 2003:127, Hudson 2010:6). Simultáneamente, y en parte por las condiciones que esta apertura y movimiento generan, el área de la Triple Frontera ha sido además considerada por décadas como una “zona libre para significativas actividades criminales, [en la que hay presencia de] personas organizadas para cometer actos de terrorismo” (Fields 2002:1),⁴² así como “el más importante centro de financiamiento del terrorismo islámico fuera del Medio Oriente” (Umaña 2012:3). Desde una perspectiva académica procedente de la propia región, ésta ha sido calificada como “el principal foco terrorista en el Cono Sur americano.” (Bartolomé y Llenderozas 2002). La geografía que permite el fácil cruce informal de un país a otro, independientemente del limitado control en los cruces formales, así como la facilidad para el lavado de activos y su transferencia desde y hacia cualquier lugar del mundo, simplificaría y encubriría actividades de financiamiento a grupos externos (no-estatales e irregulares), que junto al posible reclutamiento y eventual planificación de actos terroristas dentro y fuera de la región, harían de la Triple Frontera un área de alta atención para la inteligencia local e internacional. Esta potencial amenaza se posibilita en un escenario de debilidad jurídica y deficientes servicios públicos, incluidos el de justicia y el aduanero, dando lugar a un enorme mercado negro fomentado por la insuficiente capacidad, incompetencia o inclusive complicidad, de parte de las autoridades locales.

La mayor amenaza percibida, que en mi criterio puede considerarse real, por la evidencia existente, es la de vínculos de la región con organizaciones del Oriente Medio consideradas terroristas (amenaza asimétrica). No se ha verificado que esa relación sea en términos operativos, pero sí financieros; es decir, principalmente lavado de activos y financiamiento de actividades ilícitas en el exterior, haciendo necesario que la inteligencia, principalmente financiera y de carácter multilateral, se priorice. Lo dicho se

⁴¹ El número se repite en algunas fuentes, incluidos también medios oficiales argentinos y paraguayos.

⁴² Declaración del ex director de la Oficina Federal de Inteligencia (FBI) de los Estados Unidos de América (Rotella 1998).

corroborar en estudios académicos estadounidenses, provenientes de sus Fuerzas Armadas, que se refieren a una amenaza de baja intensidad, de carácter financiero transnacional, que debe ser abordada principalmente por la inteligencia civil.⁴³ Esto difiere de la posición alarmista y política que se maneja principalmente a nivel del Congreso y la prensa de tendencia republicana de ese mismo país, generalmente sobre la base de cifras o datos estimados. Sin embargo, no dejan de ser preocupantes declaraciones realizadas dentro de la región, como las de Luis Almagro, secretario general de la OEA, cuando a inicios de abril de 2016, recordaba las vulnerabilidades del continente y afirmaba que se cuenta con evidencia de que ciudadanos latinoamericanos están siendo reclutados por islamistas radicales, principalmente vía internet, y que [al menos 85 hasta entonces] habrían regresado tras haber participado en la guerra en Siria (CNN en español 2016).⁴⁴ Un retorno que se daría en muchos casos hacia zonas propicias para reclutamiento, financiamiento o continuación de actividades compatibles con sus intereses, como lo es la región estudiada. Almagro recordaba que sólo se necesita un terrorista para llevar a cabo un ataque masivo⁴⁵ y Marco Vicenzino⁴⁶ complementaba este criterio, señalando que cualquier objetivo occidental en Latinoamérica lograría el propósito de dar a organizaciones como el autodenominado Estado Islámico, un carácter global. Un argumento innegable es, en todo caso que, como principio, en inteligencia no se debe descartar de inicio ninguna posibilidad (CNN en español 2016).

3.5.1. Los actores, sus capacidades y enfoques

Como sostiene el citado informe de la División de Investigación Federal de la biblioteca del Congreso estadounidense (2010: i), el área de la Triple Frontera, con todas sus limitaciones, pertenece a la jurisdicción de tres países y no puede ser analizada como una entidad aislada. Una mirada individual a los tres países permite encontrar características comunes y diferencias entre sistemas que comparten un pasado similar. Basta recordar la previa mención de la denominada Operación Cóndor y el proceso que cada uno ha seguido para su retorno a la democracia.

⁴³ Un estudio académico presentado en el año 2002 en la Naval Postgraduate School de Monterey, California sobre el tema específico de redes de inteligencia en la Triple Frontera, con un enfoque en eficiencia versus control, argumenta, entre otros, estos tres elementos básicos para la comprensión y tratamiento del tema. Sugiero que los mismos tienen aún absoluta vigencia. Ver Wishart (2002:2-3).

⁴⁴ La cifra de 85 corresponde a Luis Fleischman (Center for Security Policy Washington, D.C.), invitado al Programa “Oppenheimer Presenta” de 3 de abril de 2016, CNN en español. En el mismo programa, Fleischman puntualizó que este dato procedía de “fuentes de inteligencia de los Estados Unidos de América.”(CNN en español 2016).

⁴⁵ La dificultad para predecir la radicalización de un individuo que actúa solo (los llamados lobos solitarios) es una de los mayores desafíos que tienen las agencias de inteligencia en la actualidad, y es un tema en el que las redes sociales juegan un papel básico.

⁴⁶ Director del Global Strategy Project, comentarista en la citada edición de “Oppenheimer Presenta” de 3 de abril de 2016 (CNN en español 2016).

Como parte de la aplicación de la teoría revisada previamente, es necesario considerar las capacidades individuales de cada uno de los actores. Aunque en una red participen en igualdad de condiciones, el aporte no es necesariamente el mismo, y tendrá un efecto distinto que debe coordinarse adecuadamente para lograr eficiencia y complementariedad. Se parte, por lo tanto, de una breve descripción del estado de los sistemas de inteligencia de los tres países fronterizos, particularmente de la inteligencia financiera, y de las condiciones de las ciudades que constituyen el punto de encuentro en la Triple Frontera, concluyendo con Ciudad del Este, centro principal de mi trabajo de campo, en el que prioricé el análisis de las principales redes de cooperación existentes y potenciales.

3.5.1.1. Argentina

La República Argentina ha tipificado en su legislación penal el financiamiento del terrorismo, y desde junio de 2002 cuenta con una Unidad de Información Financiera (UIF), dependiente del Ministerio de Justicia (Grupo Egmont 2020). No obstante, ha sido observada por el Gafisud por su normativa y prácticas, consideradas como inadecuadas o insuficientes para prevenir el lavado de dinero (U.S. Department of State 2017). Como miembros del GAFI original, que no es el caso de Paraguay, Argentina y Brasil han tenido mayores posibilidades de desarrollar su institucionalidad interna, incluidas redes de inteligencia financiera.

Además de los temas que se revisarán en detalle, relativos a la Triple Frontera, uno de los principales problemas de Argentina en la región es el tráfico de armas, principalmente a Brasil y sin necesariamente pasar por Ciudad del Este. Además de armas de dotación oficial, el experto en la materia, Hugo Corrales Compagnucci, asegura que hay también un mercado de fabricación artesanal de alta peligrosidad por los materiales utilizados, particularmente hierro galvanizado (Corrales Compagnucci 2016).

Inteligencia argentina

Aparentemente es la más activa de la región en relación con la Triple Frontera. Ha trabajado bilateralmente con distintas contrapartes y ha tenido apertura para compartir información e inteligencia financiera sobre flujos de capitales (Umaña 2012:12). De los tres países, la inteligencia argentina cuenta por más tiempo con un control democrático, lo cual ha permitido reformas positivas en este ámbito, que no han significado, sin embargo, la ausencia de dificultades y serias fallas. Con una coordinación central de las tres principales inteligencias, a cargo de un Centro Nacional de Inteligencia, cuenta con una agencia civil (Secretaría de Inteligencia del Estado), que tiene a su cargo la inteligencia interna y externa, incluyendo contraespionaje (cuya separación ha sido señalada como deseable). Las tres inteligencias militares se encuentran bajo el Ministerio de Defensa, y el Ministerio del Interior tiene el control de la inteligencia policial y del cuerpo de guardacostas (Wishart 2002:28-30). El caso del Fiscal Nisman, entre otros recientes, han mostrado vulnerabilidades, politización, afectación a derechos ciudadanos

y falencias en cuanto a independencia, control democrático, e inclusive eficiencia. Esta última evidenciada desde los ataques terroristas de 1992 y 1994, presuntamente perpetrados desde la Triple Frontera, que demostrarían además falencias en el intercambio de información entre sus distintas agencias. Según habría destacado Brasil, Argentina necesitaría desarrollar una mejor conectividad de bases de datos, que permita mejorar también el intercambio de información con agencias externas (Wishart 2002:32-33).

En el caso argentino hay una evidente superposición en el tratamiento de temas que pueden tener relación con la Triple Frontera, como el financiamiento del terrorismo, que es materia de atención de las tres inteligencias básicas (estratégica, militar e interna). El tema Mercosur, cuya cooperación es esencial en el área, está identificado como área de responsabilidad de la inteligencia estratégica (Wishart 2002:35). A los métodos de recolección de datos e información, que tienen incidencia en procesos de cooperación (Humint y Signint), se suma en inteligencia estratégica y militar la Imint. El nivel y eficiencia de la cooperación con Brasil y Paraguay depende de la coordinación entre las tres inteligencias, a través del Centro Nacional de Inteligencia.

Finalmente, en cuanto a los niveles de politización de la inteligencia, según la clasificación de Keller utilizada por Wishart (2002:31), Argentina favorecería el control por sobre la eficiencia.

Puerto Iguazú

Puerto fluvial de la provincia de Misiones, Argentina, que basa su economía en la actividad turística generada por las cataratas de Iguazú. El último censo del año 2010 estimó su población en 42.849 habitantes (Indec 2010). Es la única de las tres ciudades fronterizas en la que confirmé la existencia de un control terrestre de ingreso de personas y vehículos. El control del ingreso terrestre desde Foz de Iguazú en Brasil, al cruzar el puente internacional Presidente Tancredo Neves, es realizado por profesionales capacitados. El control de salida por vía fluvial hacia Paraguay, por su parte, es esencialmente migratorio. Fluvialmente, no se realizó una revisión de vehículos, ni objetos transportados. Al igual que en Foz de Iguazú, en Puerto Iguazú el movimiento comercial, financiero y monetario es mucho menor que en Ciudad del Este.⁴⁷

Según información de la Cámara de Comercio local (Saldivia y Franco 2003:130), en Foz de Iguazú existiría un estricto control de locales comerciales registrados, muchos de los cuales han sido cerrados en los últimos años debido a actividades ilícitas.

⁴⁷ Observaciones *in situ* visita abril de 2016.

3.5.1.2. Brasil

Como potencia regional (quinto país más poblado del mundo y una de las mayores economías globales), Brasil ha desarrollado redes internacionales, multilaterales y no estatales que, además de incluir como objetivo a la seguridad nacional, generan conocimiento económico, comercial, tecnológico, energético, ambiental y otros. El territorio de la Triple Frontera que comparte con Argentina y Paraguay mostraría, no obstante, la necesidad de cubrir vacíos relevantes en sus actuales redes de inteligencia, con el fin de afrontar escenarios de importancia para la seguridad regional e internacional, pero que además tienen relación con áreas tan diversas como propiedad intelectual, protección de conocimientos tradicionales, salud, etc.

Un estudio publicado por el *Harvard International Review* (Degaut 2014), asegura que Brasil tiende a subestimar amenazas. Analistas más radicales como Luis Fleischmann del Centro de Política de Seguridad en Washington, sostienen que Brasil “se rehúsa a cooperar en la Triple Frontera” y que el término “terrorismo” lo utiliza solamente para fines políticos internos (CNN en español 2016). Las dificultades para una cooperación efectiva con Brasil se encontrarían también en percepciones negativas (sustentadas en la historia), particularmente por parte de Paraguay (Bareiro Spaini, entrevista personal, 8 de abril 2016).

En ese contexto se entendería la posición oficial brasileña de afirmar que no hay evidencia suficiente de la presencia de terroristas en la zona de la Triple Frontera, o que su agencia de inteligencia ABIN categorice a los riesgos existentes como de bajo nivel. Haber sido sede de eventos deportivos a nivel mundial en recientes años, puede haber sido una razón para mantener una posición que no genere alarmas a nivel internacional. Otras razones podrían encontrarse en la falta de una política integrada o centralizada de seguridad o, simplemente, en decisiones estratégicas en años de turbulencia política. Lo dicho no empata, sin embargo, con el incremento de la presencia militar en la zona, operativos especiales, y la utilización de sofisticada tecnología para la vigilancia de esa frontera (Umaña 2012:13). Más aún, como parte de una mayor cooperación y coordinación en Tres Fronteras, según el jefe de la Oficina de Delitos Económicos de la Policía Nacional paraguaya, comisario principal Abel Cañete Meza, ABIN estaría estableciendo una sede permanente en Cascabel, estado de Paraná (Cañete 2016).

Como una importante iniciativa de Brasil, directamente vinculada con la región, en marzo de 2015 se anunció el establecimiento de un “Centro Integrado de Comando y Control en la Triple Frontera en Foz de Yguazú, con el objetivo de combatir el contrabando y el tráfico de drogas y armas” (Ferreira 2015). Un proyecto que contempla una red tripartita de información para el combate de delitos transnacionales.⁴⁸

⁴⁸ La inversión estimada en 15 millones de reales la realizarían Brasil y Argentina. Los Centros Integrados utilizados durante la Copa del Mundo en las ciudades sedes en Brasil habrían servido de inspiración para el proyecto (Ferreira 2015).

La legislación bancaria y anti lavado de activos de Brasil ha sido considerada internacionalmente como adecuada, inclusive por el Departamento de Estado estadounidense (Umaña 2012:13), lo cual contradice criterios existentes sobre la flexibilidad que existiría en el país para el ingreso de capitales, que facilitaría abusar de su sistema bancario para fines de lavado de activos. Brasil cuenta desde marzo de 1998 con un Consejo de Control de Actividades Financieras (COAF), dependiente del Ministerio de Hacienda (Grupo Egmont 2020). Los esfuerzos por fortalecer su normatividad, no obstante, son permanentes. El Gafisud, por su parte, habría cuestionado la capacidad y la normativa brasileña para evitar el lavado de activos, especialmente en relación con el ingreso de capitales. Varias medidas se han implementado en ese sentido y es posible hablar actualmente de mayor solidez y efectividad en su inteligencia financiera.

A partir de la llamada Operación Agata, cuya primera fase se materializó en el año 2009, se inició un proceso de mayor control militar en la región brasileña de la Triple Frontera, con personal y equipamiento de alta tecnología. El 14 de octubre de 2019 se anunció la fase décimo primera de la Operación Agata, en la que se incluyó al tráfico de personas y actividades multilaterales con países vecinos, como nuevos objetivos (Diario El Territorio 2019).⁴⁹ En este y otros procesos se percibe una voluntad por liderar esfuerzos conjuntos, pero no necesariamente en igualdad de condiciones.

En definitiva, aunque el discurso oficial sea diferente, puede asegurarse que Brasil está consciente de la magnitud del problema y de la necesidad de cooperación en intercambio de información e inteligencia,⁵⁰ aunque aspire permanentemente a una posición de control y liderazgo.

Inteligencia brasileña

Es la que mayor capacidad humana y tecnológica tiene en la región, con significativas ventajas en Signint, pero también la que mayores desafíos debe cubrir a lo largo de sus 16.145 kilómetros de frontera con 10 países, además de 7.491 kilómetros de línea costera.⁵¹

⁴⁹ Brasil promueve una nueva fase de la operación Ágata que busca además de combatir el tráfico ilegal de personas, drogas y armas. La fase 11 de la Operación Ágata, creó un espacio para realizar iniciativas multilaterales con países vecinos para reducir la actividad delictiva en las fronteras y aumentar la seguridad (Diario El Territorio, 15 de octubre de 2019).

⁵⁰ El ex Ministro de Justicia de Brasil, José Eduardo Cardozo señaló que, “[aun] si colocásemos un hombre a cada 50 metros de la frontera, no resolveríamos el problema (...) Necesitamos de inteligencia. (...) El control de las fronteras es uno de los grandes aspectos pendientes en la seguridad pública del Brasil. (...) Una solución sería posible solamente con la integración de fuerzas de inteligencia y uso de tecnología.” (Ferreira 2015).

⁵¹ Brasil es el tercer país con fronteras terrestres más extensas luego de la Federación Rusa y China (CIA Facebook año 2017).

Llegar a un control democrático de la inteligencia brasileña ha constituido un proceso complejo, así como la transición del antiguo y policial Servicio Nacional de Información (SIN) a la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), que tiene un carácter civil y funciona bajo un Gabinete Institucional de Seguridad.⁵² ABIN, sin embargo, tampoco ha sido ajena a escándalos políticos internos e internacionales, como los del supuesto espionaje a Greenpeace y a Americas Watch,⁵³ entre otros más recientes. Solamente en febrero de 2019 se denunció lo que podría ser uno de los mayores escándalos de ABIN, a la que se acusaría de ser utilizada por el gobierno del presidente Bolsonaro para espiar a la Iglesia católica, por considerarla aliada de la oposición (Revista Bohemia 2019).⁵⁴

Las otras dos inteligencias siguen un formato tradicional, las agencias militares bajo el Ministerio de Defensa y la interna o doméstica bajo el Ministerio de Justicia (Wishart 2002:36-37).

En el tema que ocupa el interés de este estudio, tiene importancia el mencionado Centro Integrado de Comando y Control creado en Foz de Iguazú para la Triple Frontera, y el impulso a un proceso de descentralización, a través del desarrollo de un nivel estatal de recolección y análisis de información (Brasil es un Estado federal), con 10 centros de recolección de información bajo control civil en 10 estados fronterizos. Nuevamente, la eficiencia de estos procedimientos en materia de cooperación internacional dependerá del nivel de coordinación interno. En la estructura de la inteligencia brasileña, la Triple Frontera está incluida como un tema de responsabilidad de la inteligencia interna (Ministerio de Justicia). En cuanto a capacidades y métodos de recolección de datos e información sigue una línea similar a la argentina, con la utilización de Imint por parte de la inteligencia estratégica y militar. Debe mencionarse que la capacidad satelital y de radares brasileña es altamente superior a las de sus vecinos en la Triple Frontera. Un ejemplo de ello es el radar Sivam de vigilancia que opera en la Amazonía brasileña (Wishart 2002:40-41). La revisión de las fuentes disponibles, permite sugerir que Brasil otorgaría mayor prioridad a la inteligencia doméstica que a la cooperación regional, en la que, sin embargo, como cité en estas páginas, busca un liderazgo (a nivel de toda América del Sur); aspiración que no necesariamente es negativa. Es interesante que, utilizando la clasificación de Keller, en el año 2002, Wishart todavía considera a la comunidad de inteligencia brasileña como una “policía política” (Wishart 2002:40).

⁵² Para un mayor detalle sobre SIN y ABIN desde un punto de vista interno histórico y político ver Priscila Brandao (2002).

⁵³ La información sobre estos hechos se hizo pública a través de medios de comunicación. Para un mayor detalle ver Rohter (2000 en Wishart 2002:37).

⁵⁴ A partir de una denuncia del gobernador del estado brasileño Maranhao, Flávio Dino, a través de su cuenta de twitter, se inició una investigación sobre acciones del Palacio del Planalto que querría contener el avance de la Iglesia católica en el liderazgo de la oposición al gobierno de Jair Bolsonaro. En la visión del bolsonarismo, la Iglesia es una tradicional aliada del Partido de los Trabajadores (PT), y se está organizando para liderar debates en conjunto con la izquierda. La alerta al gobierno habría surgido de informes de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) (Revista Bohemia 2019).

Foz de Iguazú

Esta multicultural ciudad del estado de Paraná, Brasil, tiene el mayor desarrollo en la Triple Frontera y es uno de los más importantes destinos turísticos del país. Según una estimación oficial, su población en el año 2015 habría sido de 263.782 habitantes (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística 2016), con un alto potencial de crecimiento, al ser la ciudad de residencia preferente de la población que trabaja y comercia en Ciudad del Este.

Si bien se afirma que sólo un 10% del tráfico de personas y vehículos hacia o desde Foz de Iguazú se controla (Saldivia y Franco 2003:128), mi experiencia fue que ningún control se realizó durante un período de 6 horas continuas, y que esa sería la práctica durante las restantes 18 horas del día. La razón estaría en la existencia de una zona de tolerancia migratoria de 30 kilómetros, previamente mencionada, la cual no debería implicar, al menos en principio, tolerancia aduanera.

A los delitos financieros, el contrabando y el crimen organizado, se suman los delitos informáticos, crímenes de internet o cibercrímenes. Brasil ha sido en años pasados considerado el mayor “exportador” de crímenes de internet en el mundo, y las autoridades brasileñas consideran a Foz de Iguazú como uno de los principales centros en el país para este tipo de delitos (IIPA 2003 en Hudson 2010:60).

La Mezquita Omar Ibn Al Khattab (sunita) es hasta el momento una de las más grandes de América Latina, demostrando la influencia cultural y social de la población musulmana en este territorio. Informes de Reuters, el Washington Post, la revista brasileña *Veja*, entre otros medios, han llegado a reportar la presencia de Osama bin Laden y Khalid Sheikh Mohammed en Foz de Iguazú en 1995, y de Mohammed nuevamente en 1998, basándose en información que habría sido proporcionada por agentes de ABIN no identificados (Hudson 2010:15). El tema se presta para especulaciones, pero al menos es posible afirmar la presencia e interés en el área de organizaciones que alertan a las agencias de inteligencia locales y externas.

3.5.1.3. Paraguay

El eslabón más débil en la Triple Frontera es Paraguay, con una débil regulación del mercado financiero; débiles controles fronterizos, aduaneros y de seguridad interna; débil sistema judicial; y, débil legislación en ámbitos como propiedad intelectual.⁵⁵ Cuenta con un Departamento específico de la Policía Nacional contra Delitos Económicos y Financieros; con una Unidad de Análisis Financiero (UAF), que funciona desde julio de 2002, dependiente de la Procuraduría del Estado; y, actualmente, con una Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes Septralad-UIF (Grupo Egmont 2020). El poder

⁵⁵ Hasta la elaboración de este estudio, en Paraguay es permitido (sin suficiente control) patentar productos de empresas que no estén domiciliadas en el país (Umaña 2012:14).

real de mafias y otros grupos ilegales organizados facilitan una amplia corrupción. Existe flexibilidad para la realización de transacciones financieras, apertura de cuentas bancarias y establecimiento de negocios que se prestan para lavado de activos (casinos o casas de cambio de divisas), sin suficientes o eficientes regulaciones. El financiamiento de actividades a grupos terroristas no estaría tipificado en la legislación paraguaya. Frente al Gafisud, la situación de Paraguay es mucho más compleja que la de Argentina y Brasil. Además de contar con una economía subterránea paralela, según el Índice Internacional de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional del año 2018 (último publicado durante esta investigación), Paraguay ocupa el lugar 132 de 180, frente a Brasil ubicado en número 105 y Argentina en 85.

Las autoridades locales afirman que se controla la entrada y salida de divisas por montos superiores a los diez mil dólares de los Estados Unidos de América. Las mismas autoridades reconocen, no obstante, que existen altos niveles de corrupción en materia de controles y, en general, en la administración pública. Existen denuncias contra consulados paraguayos en el exterior, que han servido en el pasado, por ejemplo, como oficinas de falsificación de documentos. Algunas de estas denuncias han sido confirmadas y juzgadas por la justicia de ese país, particularmente en casos en los que han estado involucrados ciudadanos del Medio Oriente, entre los que se encuentra Assad Ahmad Barakat, de quien haré una referencia más específica posteriormente. Él obtuvo su visa paraguaya en el Consulado de ese país en Panamá, sin que esa oficina estuviera siquiera autorizada para emitir visas (Bartolomé 2001:17-18 en Hudson 2010:50).

Otro serio problema para el Paraguay es el crecimiento permanente de las plantaciones de cáñamo para producción de marihuana. Este mercado se ha vinculado también a las actividades de Tres Fronteras.

En relación con el llamado radicalismo islámico, la policía paraguaya (Secretaría del Comando Tripartito 2016) reconoce que existe influencia, particularmente en la población joven, de las actividades de las mezquitas y de los canales de televisión árabes, que se han incrementado junto al crecimiento de la población musulmana que migra a esta región de América Latina, especialmente a partir de la guerra civil en el Líbano (1975-1990). Una migración diversa a la que llegó previamente tras las dos guerras mundiales, y que en gran parte era cristiana (Tabar 2015 y Barudi 2015).⁵⁶ No obstante, no se reconoce, como afirman Hudson (2010:5) y otros, la creación o existencia de células dormidas, o actividades de adoctrinamiento, reclutamiento, u otras que puedan considerarse terroristas en la zona. Esta es una posición mantenida también por Brasil y en menor grado por Argentina. De acuerdo con las investigaciones llevadas a cabo in situ durante el mes de abril del 2016, se determina que existe además una política de no reconocer el hecho de que mafias chinas continúen operando libremente en Ciudad del

⁵⁶ El profesor Paul Tabar es especialista en migración libanesa y el profesor Sami Baroudi, en relaciones internacionales de la Lebanese American University.

Este.⁵⁷ Lo que no ha sido negado con similar énfasis, por parte de las autoridades locales, es el lavado de activos y el financiamiento desde la Triple Frontera de actividades de grupos considerados terroristas fuera de Paraguay (Hudson 2010:52).⁵⁸ La legislación penal, no obstante, ha sido revisada y diversas medidas se han adoptado, incluyendo la planificación de obras de infraestructura para el control del tránsito de personas y bienes, especialmente hacia Brasil.

En parte de la sociedad paraguaya, como se hizo ya referencia, hay una evidente percepción histórica negativa frente a Brasil y desconfianza en sus acciones de cooperación en la Triple Frontera. Algunas iniciativas relacionadas con esta zona han sido percibidas como pretextos para diversas formas de intervención. Hay especial preocupación sobre la posición de Brasil frente a la represa binacional de Itaipú y la revisión del Tratado de Itaipú. Para el ex ministro de Defensa (2008-2010) y ex comandante del Ejército de Paraguay (2003-2005), general (r.) Luis Bareiro Spaini, a quien entrevisté en más de una ocasión en Asunción, afirmar que Ciudad del Este provee armas a las favelas brasileñas o que Brasil lleva a cabo una “supuesta lucha contra el narcotráfico [en la Triple Frontera] es solamente parte de un juego de ajedrez” (Bareiro Spaini 2016). Según Bareiro, no habría intención de solucionar problemas que actualmente permiten al Brasil justificar permanentes intervenciones y una posible toma de Itaipú a futuro. Mecanismos como la sistemática penetración y asentamientos de población brasileña en Paraguay, estarían creando nuevas fronteras vivas, como parte de una estrategia integral en la región (Bareiro Spaini 2016).

Inteligencia paraguaya

Paraguay cuenta con menor capacidad y recursos que Argentina y Brasil en materia de inteligencia, y carece de una adecuada estructura legal, en la que se apoyen estas actividades. El proyecto de Ley 5241/2014, al que tuve acceso en abril de 2016, por el cual se crea el Sistema Nacional de Inteligencia (Sinai), fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso Nacional el 29 de mayo de 2014 (El Congreso de la Nación Paraguaya 2014), disponiendo su reglamentación, la cual se estableció mediante Decreto 2812, de 18 de diciembre del mismo año. En el artículo 16.5 del texto de la Ley, y en el artículo 15 e) de su reglamentación se menciona que entre las funciones y atribuciones del Secretario Nacional se encuentra “Establecer relaciones con organismos similares de otros países” (Presidencia del Paraguay 2014). Sin embargo, en palabras del catedrático paraguayo Hugo Corrales Compagnucci (Corrales 2016), pese a que ambos instrumentos llegaron a estar plenamente vigentes, tomó mucho tiempo sin que se designen a las personas que deban integrar el sistema, o se presupuesten los fondos necesarios para su funcionamiento, afectando el establecimiento (regulación o control) de redes o regímenes

⁵⁷ Trabajo/investigación de campo in situ, Ciudad del Este, abril de 2016.

⁵⁸ En una entrevista a la BBC, en septiembre de 2002, citada por Hudson (2010:53), el Jefe de la Unidad Antiterrorista de Paraguay, Carlos Altemburger, reconoció que terroristas utilizan el área de la Triple Frontera para financiar sus operaciones, a través de remesas de grandes cantidades de dólares, desde Ciudad del Este al Medio Oriente.

de cooperación y la responsabilidad por los mismos. El general de Ejército paraguayo (r.) Luis Bareiro Spaini, sostiene que desde inicios del año 2015 el tema se mantuvo paralizado por mucho tiempo en la agenda gubernamental (Bareiro 2016).⁵⁹ Se asumían razones presupuestarias y políticas. En los siguientes años esta situación se regularizó, facilitando el marco institucional y de control para los intercambios y conexiones necesarios.

La inteligencia militar e interna (policial) es limitada pero identificable. Ese no fue el caso de la inteligencia estratégica civil, luego de haberse desmantelado la antigua Secretaría Nacional de Inteligencia (SIN), hasta que el nuevo sistema civil sea puesto en práctica. Durante años, la inteligencia militar, que no ha tenido cambios significativos ni un adecuado control democrático, mantiene sistemas de redes militares externas, en parte como legado de las dictaduras y de experiencias como la Operación Cóndor. Similares contactos y redes existen, y se han desarrollado a nivel de inteligencia policial, particularmente alrededor de las amenazas de la Triple Frontera. La débil institucionalidad de la inteligencia paraguaya afecta la necesaria confianza que en esta materia debe existir para compartir información clasificada.

Paraguay es el país que mayor cooperación requiere de sus dos contrapartes en la Triple Frontera, pero a su vez es necesario para ellos. Las capacidades de recolección estarían limitadas a Humint y en menor grado a Signint. El acceso a mayor tecnología dependerá del acceso territorial que se otorgue a sus contrapartes en operaciones que impliquen compartir resultados, como parte de la cooperación internacional existente o potencial. Existen antecedentes y experiencias positivas de cooperación de Paraguay, tanto bilateralmente, como en la Operación Frontera Sur con Brasil en 2008,⁶⁰ como de manera tripartita en el caso de la Operación Júpiter en 2005 (Interpol en Umaña 2012:11).⁶¹ Finalmente, aplicando la clasificación de Keller no llama la atención que Wishart (2002:44-45) considere a toda institución de inteligencia existente en el país como una policía política.

⁵⁹ La prensa de la época de la creación del Sinai confirma su criterio: "El Gobierno no cuenta con presupuesto para poner en funciones la Secretaría Nacional de Inteligencia, confirmó ayer el ministro de Defensa (...), Gral. (SR) Bernardino Soto Estigarribia. El ejecutivo ya reglamentó incluso vía decreto el 18 de diciembre pasado la Ley N° 5241/2014. El ministro dijo que, hasta el momento, tampoco se definió si el titular será un civil o un militar (...) "No hay presupuesto para la Secretaría de Inteligencia." (Diario ABC en el Este 2015).

⁶⁰ Operación militar con cooperación en inteligencia, dirigida fundamentalmente a disminuir el contrabando. Llegó a contar con 10.000 soldados en operaciones por tierra, agua y aire (Umaña 2012:15).

⁶¹ Operación contra el crimen organizado que comenzó en el año 2005 con la participación de Interpol y la Organización Mundial de Aduanas. Se extendió a otros países de América del Sur con importantes resultados.

Ciudad del Este

Es la capital del departamento de Alto Paraná y segunda ciudad más poblada de Paraguay. Con solamente alrededor de 300.000 habitantes (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de Paraguay 2015), es la tercera ciudad en el mundo en transacciones monetarias, luego de Hong Kong y Miami (Secretaría del Comando Tripartito 2016),⁶² si se considera la cifra proporcionada por Hudson (2010:10-11) de 12 mil millones de dólares norteamericanos anuales al año 2010 y su proyección 10 años después.

Las cifras sobre el número de entidades bancarias o casas de cambio en la ciudad varían de manera significativa de una fuente a otra, demostrando la falta de controles, registros o regulaciones. Según las entrevistas realizadas en la Secretaría del Comando Tripartito (2016), ubicada en Ciudad del Este, cada cambista individual operaría un capital de 80 a 100.000 dólares de los Estados Unidos de América diarios. El movimiento financiero es de tal magnitud con diversas regiones en el Asia y el mundo, que como ejemplo se cita que la única agencia en toda América Latina del Chinatrust Bank de Taiwán se encuentra en Ciudad del Este (Hudson 2010:43).

Más de una fuente asegura que en Ciudad del Este se habría conocido sobre los preparativos del atentado del 11S en Nueva York. La evidencia se encontraría en la Fiscalía de Sao Paulo (Saldivia y Franco 2003:11). Se afirma y especula, además, no sólo sobre la existencia de miembros de grupos fundamentalistas, sino sobre vinculaciones que por primera ocasión se habrían realizado entre grupos sunitas como al-Qaeda, Hamas, la Hermandad Musulmana, Lashkar e-Taiba y grupos chiitas como Hezbollah.

3.5.2. Problemas compartidos y la necesidad de cooperar: economía y actividades ilícitas

Adoptando una secuencia similar a la del citado informe del FFP (Umaña 2012:5-8), la economía ilícita en la Triple Frontera, se basaría en las siguientes principales actividades:

- Fraudes y falsificación de documentos, incluidos pasaportes, visas, documentos de identificación, certificados de nacimiento, licencias de conducción, certificados de embarque, etc. Un evidente elemento facilitador sería la corrupción en algunas autoridades locales. Como fraude deben considerarse también los denominados crímenes de internet, principalmente en el sector brasileño.
- Falsificación y contrabando de productos, que en materia de propiedad intelectual significaría una pérdida aproximada de 1.500 millones de dólares anuales (Umaña 2012:5).⁶³ Solamente en marcas de cigarrillos, 2600 registros habrían sido

⁶² La Secretaría del Comando Tripartito de la Triple Frontera confirma el tercer lugar en transacciones monetarias a nivel mundial, pero no el monto de las mismas. Trabajo/investigación de campo in situ, abril 2016.

⁶³ Información del Social Science Research Network (SSRN), en Umaña (2012:5).

realizados en el Ministerio de Industria y Comercio de Paraguay. El 90% de este producto se comercializaría en el “mercado negro,” que se estima corresponde al 20% del consumo mundial (Umaña 2012:6).⁶⁴ La producción y venta de medicinas ilegales también tendría un importante nicho comercial en la región. Reportes de la Alianza Internacional de Propiedad Intelectual de los Estados Unidos de América (IIPA) han asegurado que Paraguay es el único país que se equipara con China en violaciones a la propiedad intelectual (Hudson 2010:58). El mayor mercado de productos falsificados ha sido por mucho tiempo el de discos compactos (música, videos y juegos de video). Los actuales medios audiovisuales habrían disminuido este mercado.

- El contrabando de automóviles y de repuestos automotrices sería también una de las actividades delincuenciales más comunes. Vehículos robados en Argentina y Brasil llegarían en el mismo día a Ciudad del Este, en donde se legalizan y comercian, enviándolos a destinos como Bolivia u otros países de la región.
- Narcotráfico, principalmente proveniente de Colombia, Perú y Bolivia. Solamente en el caso de cocaína, las autoridades argentinas estiman que 1.5 toneladas métricas son traficadas por mes desde la Triple Frontera (Zaborsky 2003). Las rutas desde los países andinos son variables y seguras. La mayor parte se dirigiría a través de Foz de Iguazú a otras ciudades y puertos, tanto para el consumo interno, como para su envío a América del Norte, Europa o África. Las más de 100 pistas de aterrizaje clandestinas, previamente citadas, serían también utilizadas para estos fines (Greenberg 2010:78, Hudson 2010:24, Bartolomé y Llenderozas 2002:6). A esto se suma la creciente producción local y el tráfico de marihuana.
- Tráfico de armas, como parte de un comercio presuntamente dirigido a actores no estatales, como los grupos irregulares armados de Colombia. También se menciona a organizaciones delictivas regionales, al crimen organizado, mafias extranjeras y nuevamente a Hezbollah y otros grupos considerados terroristas. Según el académico y experto de Naciones Unidas en el tema, Hugo Corrales Compagnucci (2016), habría también contactos con el grupo organizado brasileño Primer Comando Capital (PCC), y con el autodenominado Ejército del Pueblo Paraguay EPP, brazo armado del desarticulado Partido Patria Libre, que opera principalmente en el norte de ese país.
- Tráfico de personas, explotación sexual y posible tráfico de órganos, entre otros crímenes.

Decidí tratar aparte el lavado de activos y el financiamiento de actividades de grupos ilícitos, por ser casos en los que, de una u otra manera, casi todos los actores en el área

⁶⁴ Referencia de la investigación realizada por la organización Publicintegrity.

participan directa o indirectamente, y porque facilitan la descripción del funcionamiento de una red multilateral o trilateral de cooperación en inteligencia, no estrictamente de seguridad, sino con componentes prioritarios económicos y financieros. Adicionalmente, coincido con el criterio de estudios y trabajos académicos que priorizan esta amenaza en la Triple Frontera, por la evidencia concluyente que existe, y por ser un eje por el que cruzan en algún punto, las demás amenazas. De hecho, los ya mencionados reportes de país sobre terrorismo del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América han afirmado permanentemente que no se conocen células operativas de al-Qaeda o Hezbollah en todo el hemisferio occidental, por lo que el principal interés de estas organizaciones en América Latina, sería su financiamiento a través de diversos sistemas y mecanismos, incluido el llamado hawala o hundi que constituye una "transferencia de dinero sin movimiento de dinero", basada en la confianza entre actores.⁶⁵ Otro de los mecanismos que habrían sido utilizados serían las denominadas cuentas CC-5 creadas en Brasil para no residentes, durante el tiempo en que fueron autorizadas.⁶⁶ La información que se maneja sobre financiamiento al terrorismo varía entre 300 y 500 millones de dólares estadounidenses anuales, provenientes de actividades ilícitas en la Triple Frontera y otras áreas similares en Latinoamérica (Hudson 2010:4).

En cuanto a Ciudad del Este, en donde concentré el caso de lavado de activos y financiamiento ilícito, por ser la más representativa en la zona, se cuenta con una serie de datos distintos y hasta contradictorios sobre transacciones financieras, entidades bancarias y casas de cambio de moneda extranjera. Al mismo tiempo, se carece de datos sobre actividades informales de este tipo, que quizá son la mayoría y requieren otras formas (redes) de recolección de información (paso 2 del ciclo de inteligencia), como son las transacciones de cambio de divisas que se realizan en la calle de manera informal y que son "incontables" (Umaña 2012:7). Las cifras, como se apreciará adelante, no guardan proporciones lógicas, menos aún si se consideran las condiciones locales, o se compara con las de ciudades de similares características o población, haciendo también necesario un procesamiento de información bajo distintos marcos conceptuales (paso 3 del ciclo de inteligencia). De los 6 mil millones de dólares que serían anualmente introducidos y lavados en la Triple Frontera,⁶⁷ un 40% sería generado por tráfico de narcóticos (Hudson 2010:53). Esta cifra podría ser superada de manera significativa, si

⁶⁵ Un antiguo sistema alternativo de envío de dinero originado en la India. Actualmente es utilizado alrededor del mundo para realizar envíos legítimos. No obstante, como cualquier otro sistema puede y de hecho es utilizado para el lavado de dinero. Información obtenida del trabajo de Jost y Sandhu (2000). Ver también descripción del Sistema Hawala (Umaña 2012:10 y 20) y Costanza (2012:193-210).

⁶⁶ La cuenta CC-5 es una cuenta especial creada por el Banco Central del Brasil para extranjeros, con el fin de permitir que el dinero paraguayo sea convertido en dólares de manera más económica y rápida, y depositado el mismo día en los bancos locales brasileños. Cuando estas cuentas son abiertas con documentos falsos se dificultan las investigaciones sobre lavado de dinero. Ver Hudson (2010:51).

⁶⁷ Según información del Gobierno de Brasil del año 2003, 6 mil millones de dólares de fondos ilegales serían lavados anualmente en la Triple Frontera (Hudson 2010:27), Umaña (2012:3). Ver también Hudson (2001).

se toma en cuenta el mercado y transacciones ilegales que no están en el radar. Una cifra que aparece de manera reiterada es la de 12 mil millones anuales; sin embargo, existen muchas fuentes con cifras diversas y cambiantes, tanto para la región como para Ciudad del Este y Foz de Iguazú. Un cuadro elaborado y documentado por Hudson (2010:52), cuya revisión se recomienda, permite apreciar esas amplias diferencias y variaciones.

De acuerdo con la descripción realizada en el primer capítulo sobre el ciclo de inteligencia, la recolección inicial es generalmente de datos, que por sí mismos no dicen nada más que nombres, cifras, fechas o la descripción de un hecho específico, como por ejemplo que Ciudad del Este tiene 320.000 habitantes, o que Ciudad del Este tiene 55 bancos (Umaña 2012). Cuando se cruzan esos dos datos (se relacionan e integran), se obtiene información sobre el número de habitantes y bancos en la misma ciudad, lo cual, según parámetros determinados, sí sugiere algo adicional. Evidencia que hay demasiados bancos para el número de habitantes (información sobre relación entre habitantes y bancos). Si se obtiene información sobre actividades comerciales, situación del área en la que se encuentra esa ciudad, antecedentes históricos, etc., y se analiza esa información diversa con las metodologías que cada caso requiera, bajo distintos marcos conceptuales (coyunturales, legales, políticos, económicos, históricos, culturales, etc.), en cada marco conceptual la información podrá tener un significado distinto, por lo que los resultados nuevamente deberán ser cruzados e integrados, obteniendo finalmente inteligencia.⁶⁸ El producto final permitiría sugerir, por ejemplo, que el sistema bancario en esa ciudad está siendo utilizado para fines distintos a los que debería servir, posiblemente ilícitos. Sobre esa base se podrán establecer posibles escenarios, probabilidades de cada escenario, y realizar recomendaciones finales para el tomador de decisiones.

La importancia de estas cifras (datos en términos de inteligencia), de su recolección y procesamiento, así como de compartirla, compararla y realizar análisis regionales desde una perspectiva más amplia, está en que permite contar con una imagen más completa de la situación y, en consecuencia, asegurar mejores decisiones. En el caso de estudio, puede constituir además evidencia de posibles vinculaciones con otras actividades ilícitas, que podrían significar amenazas más graves que el efecto negativo en el mercado financiero o de bienes, a partir de una economía subterránea e ilegal. Lo dicho puede ejemplificarse cuando Umaña (2012:8) cita casos como la llamada Operación Platina, a través de la cual autoridades brasileñas descubrieron en septiembre de 2006 una gigantesca red de lavado de activos, en la que dinero del narcotráfico colombiano compró todo tipo de propiedades y negocios en el área. Esta información evidenció otro dato de importancia, la facilidad con la que la legislación brasileña permitía el ingreso de capitales e inversión, y su posterior uso en financiamiento de actividades, que representan amenazas internacionales. El propio Banco Central de Brasil llegó a estimar en 2011 que un 17%

⁶⁸ 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.

de las ganancias generadas por los carteles colombianos de narcotráfico se lava a través del sistema bancario de ese país (Potter y Lyman 2011:7, Umaña 2012:8). En definitiva, el hecho concreto que se ha evidenciado en la Triple Frontera es un movimiento de grandes proporciones de capitales, de origen mayoritariamente ilícito, y las conexiones de los principales actores que lavan ese dinero en la zona, con grupos vinculados al crimen organizado, o grupos considerados terroristas, como Hezbollah. Las evidencias han sido proporcionadas a través de casos investigados y juzgados, como el de la red Barakat, a la que me refiero repetidamente en estas páginas.

3.5.2.1. Redes terroristas, redes de crimen organizado y redes mixtas

Sin ser parte del objetivo principal de este estudio, que se concentra en las interconexiones (redes) de cooperación entre agencias o entes estatales, la mención de estas redes irregulares permite contar con una visión más clara de la realidad de la Triple Frontera, y del escenario que, precisamente, deben considerar las redes estatales al momento de definir su cooperación.

Un caso documentado por diversas fuentes (Defense Technical Information Center s.f.) de una organización subversiva con vínculos con el crimen organizado, cuyas redes han tenido presencia en la región, es el de las FARC, con operaciones ubicadas principalmente a lo largo de la frontera entre Brasil y Paraguay. Se presumen, además, vínculos establecidos por las FARC en la región con grupos como Hezbollah y Hamas. En principio, esta situación debería haberse modificado tras los acuerdos de paz de 2016 con el gobierno de Colombia. Hasta el año 2020, no obstante, los grupos disidentes de las FARC habrían continuado sus operaciones en el área. A las FARC y sus disidentes se suman, entre otros, los ya mencionados Primer Comando Capital (PCC) de Brasil, y el movimiento Partido Patria Libre.

Como el estudio de la División Federal de Investigación de la biblioteca del Congreso estadounidense parece haber confirmado (Hudson 2010), habría una interrelación (mutuamente beneficiosa y lucrativa) entre el levantamiento de fondos para el terrorismo islámico, el lavado de activos, el crimen organizado y la corrupción local en la Triple Frontera.

La presencia de Hezbollah (chiita libanés con auspicio iraní) se explicaría por el hecho de que, en América del Sur, se encuentra la mayor diáspora libanesa en el mundo (Maronite Foundation 2016). Solamente en el caso de Brasil, según el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2011), a inicios de la segunda década del Siglo XXI se contaba con 10 millones de ciudadanos originarios del Medio Oriente, de los cuales 8 millones eran libaneses; es decir, casi el doble de la población total del Líbano, calculada entonces en 4.3 millones de habitantes. Según una investigación de CNN (2001), a mediados del año 2000, 460 miembros operativos de Hezbollah habrían estado habitando

y trabajando en la Triple Frontera (Hudson 2010:5).⁶⁹ Un caso citado por Costanza (2012 en Umaña 2012:10), evidenciaría la eficiencia y funcionamiento de la red de contrainteligencia de Hezbollah en la Triple Frontera, al describir como pocos minutos después de que agentes de la Oficina Federal de Investigaciones estadounidense (FBI por sus siglas en inglés), despegaran en misión encubierta para observar operativos de Hezbollah, su oficina en Nueva York recibió, a través de un mensaje de fax anónimo, una fotografía de esos agentes, procedente del lugar al que se dirigían en la Triple Frontera. Según los informes de país sobre Terrorismo del Departamento de Estado estadounidense, la captura en Ciudad del Este en junio de 2010 de Moussa Hamdan, un supuesto importante apoyo financiero de Hezbollah, “demostraría el ambiente permisivo del área para actividades de financiamiento del terrorismo.” (Departamento de Estado s.f., Umaña 2012:14). Por otra parte, Hudson (2010:16) cita información por la cual las fuerzas de seguridad argentinas habrían identificado al líder espiritual de la principal mezquita de Ciudad del Este, Sheikh Mounir Fadel, como un miembro senior de Hezbollah. Otros casos similares han sido documentados. Saldivia y Franco (2003:135) detallan el arresto en febrero del año 2000 del libanés Ali Khalil Mehri, otro supuesto financista de Hezbollah desde Ciudad del Este, quien escapó de las autoridades paraguayas y en 2001 fue extraditado desde Siria por la Interpol. Curiosamente, el servicio secreto exterior británico (MI6) tendría registrado a Mehri como posible financista de al-Qaeda (sunita).⁷⁰

Existen 4 canales de televisión que transmiten en idioma árabe en la Triple Frontera. Uno de ellos pertenecería a la red de Hezbollah y cumpliría principalmente una función de propaganda sobre las labores humanitarias que el grupo realiza en favor de las familias de los llamados “mártires de la guerra santa.” La población local, por lo tanto, tiene una imagen favorable, que facilita operaciones a favor de este grupo (Wall Street Journal 2001 en Wishart 2002:7).

Otras organizaciones presuntamente presentes en el área (no necesariamente a nivel operativo) son Hamas (sunita palestino), Al-Yihad y Al-Gama’a Al-Islamiyya (sunitas egipcios), al-Qaeda, entre otros. Existirían además evidencias y testimonios, que en mi criterio no son concluyentes, de un fenómeno ya mencionado, que sólo podría darse a este nivel: la existencia de redes de cooperación entre chiitas (Hezbollah) y sunitas (al-Qaeda), que incluiría entrenamientos conjuntos en la utilización de explosivos (Fields 2002, Hudson 2010:1, Santoro 2001)⁷¹ Este sería un caso de cooperación por interés inmediato, según la revisión teórica previa que realicé de los textos de Jervis.

⁶⁹ Ver también Whitbeck y Arneson 2001.

⁷⁰ Investigación propia.

⁷¹ La presencia de operativos de al-Qaeda, y de actividades de coordinación con otros grupos presentes en la región, habría sido también reportada desde el año 1999 por la ex Secretaría de Estado de Inteligencia de Argentina (SIDE), según artículo publicado en el Diario Clarin de ese país. Ver Santoro (2001).

Si bien existen evidencias que vincularían a la región, particularmente a miembros de Hezbollah o la Yihad Islámica⁷² radicados en la Triple Frontera, con los atentados en Buenos Aires del 17 de marzo de 1992 a la Embajada de Israel, y del 18 de julio de 1994 al centro de la Comunidad Judía en esa ciudad, la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), no existen conclusiones definitivas oficiales. Las evidencias mencionadas constituyen una serie de informes y testimonios presuntamente válidos.⁷³ En parte, esto se debería a una confusa actuación de la justicia argentina y aparentemente de sus gobiernos en este tema. Estas circunstancias no implican desestimar la alerta existente y posibles implicaciones futuras. De hecho, la llamada Operación Centauro en 1996, llevada a cabo a través de la cooperación de la inteligencia de Estados Unidos de América con la Argentina, habría frustrado un atentado terrorista contra la Embajada estadounidense en Asunción.⁷⁴ Otros objetivos habrían sido las embajadas del mismo país en Montevideo y Quito (Hudson 2010:2). Estos escenarios son los que han provocado que Argentina sea el país de la región que mayor prioridad ha otorgado a una potencial amenaza terrorista en la región, más allá del financiamiento de actividades ilícitas o el lavado de activos. Más recientemente, vínculos entre las inteligencias iraní y argentina se asumen en algunos escenarios, en los que la responsabilidad iraní en los atentados habría sido encubierta por un reciente gobierno argentino, lo cual estaría además relacionado con la muerte en enero del año 2015 del entonces fiscal general de Argentina Alberto Nisman. Un documental de investigación realizado en el año 2020⁷⁵ sugeriría inclusive más de una teoría de conspiración. La más sutilmente sugerida, aunque no se mencione, apuntaría al Mosad (inteligencia de Israel) como posible responsable del asesinato de Nisman, por considerar que con las pruebas que tenía el fiscal no se podría probar la culpabilidad iraní y el encubrimiento del gobierno argentino. Su asesinato provocaría (así fue) el natural convencimiento interno e internacional de que la muerte la provocó Irán (inteligencia iraní) o la entonces presidenta de Argentina (inteligencia argentina), o una red de cooperación entre las dos, con la consecuente condena sin juicio de la comunidad internacional a los dos actores; ambos desfavorables a los intereses judíos en la región (Netflix 2020).

Según el informe país sobre terrorismo del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (U.S. Department of State 2012:236) y un informe del Comité de Seguridad Interna del 112 Congreso del mismo país, la Red Barakat en la Triple Frontera, liderada por Assad Ahmad Barakat (actualmente en prisión), es un ejemplo del dinero del

⁷² Organización Yihad Islámica o YIO, por sus siglas en inglés, sería uno de los nombres utilizados por Hezbollah en el exterior. Ver Saldivia y Franco (2003:130).

⁷³ Hudson (2010:14) recoge información sobre el testimonio de un vocero del gobierno argentino –no identificado– por el cual la entonces Secretaría de Inteligencia de ese país (SIDE) habría presentado al presidente Eduardo Duhalde un informe de 500 páginas que confirmaría la responsabilidad de Hezbollah en el ataque con explosivos plásticos C4 provenientes de Ciudad del Este. Documento FBIS ID:LAP20030119000009. (El FBIS constituyó una fuente abierta de información de la CIA, procedente de medios de comunicación extranjeros. Desde el año 2005 se denomina Centro de Fuentes Abiertas).

⁷⁴ Ver *The Wall Street Journal*, 16 de noviembre de 2001, en Wishart (2002:8).

⁷⁵ Ver Serie documental Nisman: el Fiscal, La Presidenta y el Espía, (Netflix 2020).

narcotráfico que se canalizaría desde entonces y hasta ahora a Hezbollah (U.S House of Representatives 2012:9), producido principalmente a través de extorsiones. Según diversas fuentes, esas contribuciones podrían llegar a más del 10% del presupuesto anual de las operaciones de Hezbollah en ese entonces, que superaría los 100 millones de dólares (Wishart 2002:6). Un sinnúmero de arrestos y decomisos, incluidos de información y mapas de la Triple Frontera en refugios de al-Qaeda en Kabul, Afganistán (Rohter 2002 en Hudson 2010:21), así como información de fuentes abiertas sobre comunicaciones telefónicas de operativos terroristas islámicos alrededor del mundo, incluido los Estados Unidos de América, o a través del sistema PABX, que en principio evade escuchas satelitales (Hudson 2010:33-34),⁷⁶ evidenciarían actividades en la región, al menos con certeza en cuanto a lavado de activos y financiamiento de actividades ilícitas.

En un boletín de prensa de la agencia española EFE, de 22 de julio de 2016, se informa que a sólo quince días de la inauguración de los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro, Brasil detuvo a diez sospechosos de ser simpatizantes del grupo yihadista Estado Islámico (EI) y de hacer "preparativos" para un posible atentado durante la cita deportiva (EFE 2016). Tiene interés para este análisis o recopilación de piezas de un rompecabezas más complejo, que en este operativo, las autoridades brasileñas, en cooperación (redes) con agencias de inteligencia de otros países, habrían comprobado que el grupo negociaba la compra de armamento en Paraguay (posiblemente Ciudad del Este). Según esta fuente, "[a]lgunos tuvieron al menos un contacto con el Estado Islámico para una especie de bautismo, para un juramento de lealtad." (EFE 2016).

En relación con mafias vinculadas al crimen organizado, y sobre la base de diversas fuentes abiertas documentadas, es posible afirmar que hay presencia, o al menos operaciones, de conocidas mafias internacionales, principalmente provenientes de China.⁷⁷ Según información de Saldivia y Franco (2003:133), corroborada por la Secretaría del Comando Tripartito, éstas intimidan y amenazan a los comerciantes chinos, cobrándoles por "protección;" obligándoles a pagar "impuestos" por la mercadería que importan desde el Asia; o, forzándoles a comprar la que ellos importan directamente⁷⁸ Se trata tanto de mafias provenientes de China continental, como de Hong Kong y Taiwán. A éstas se suman mafias locales, principalmente de Brasil, así como otras procedentes de

⁷⁶ Ver Montoya (2001), en donde se reporta que, en el año 2000, al menos 6 bases clandestinas de comunicaciones, utilizando el sistema PABX, que conecta varias redes telefónicas para evadir detección, habrían sido descubiertas por las autoridades brasileñas cerca de Foz de Iguazú. Operaciones similares se habrían llevado a cabo en los años siguientes.

⁷⁷ Las redes son tan versátiles que a grupos chinos de la región como las familias Ming y Sung-I se les atribuye lavar dinero y proveer armas al grupo egipcio Gam'á al-Islamiya. Ver Umaña (2012:9) y Hudson (2010:42-43). Hudson adicionalmente identifica entre los grupos más activos a las mafias Fuk Ching, Pac lun Fu, y Tai Chen Saninh de Hong Kong.

⁷⁸ Trabajo/investigación de campo in situ, Ciudad del Este, Paraguay, 6 de abril de 2016. Ver también Bartolomé y Llenderozas (2002:6).

Japón (Yakuzas), la Federación Rusa (incluidos grupos separatistas de Chechenia),⁷⁹ Corea, Ucrania, Nigeria, Líbano, entre otras. Las conexiones del crimen organizado con grupos fundamentalistas existen y en ocasiones no es posible hacer una clara diferenciación. En el caso libanés, la mencionada red Barakat es una de las más referidas formal e informalmente. Esta red es sobre la que mayores evidencias habría de lavado de activos y de financiamiento directo a organizaciones consideradas terroristas (en este caso específicamente a Hezbollah), además de actividades de propaganda y de reclutamiento que incluiría, según un allanamiento realizado en el año 2001, material sobre ataques suicidas (Umaña 2012:9).⁸⁰ La red mantiene negocios y su sede principal en Ciudad del Este. La Policía paraguaya contaría con mensajes enviados por el líder de Hezbollah, Hassan Nasrallah, en los que se agradece a Barakat por sus contribuciones monetarias enviadas desde la Triple Frontera (Saldavia y Franco 2003:137). Las evidencias serían irrefutables.

En definitiva, el triángulo conformado por el fundamentalismo islámico, el crimen organizado y la corrupción funciona también a manera de redes. Son casos en los que de manera particular los nodos o actores actuarían por interés inmediato propio. En el caso de redes terroristas o de crimen organizado internacional, el análisis de redes previamente citado, podría ser de utilidad para superar suposiciones equivocadas o incompletas. En ese sentido, Hafner-Burton et al. (2009:575) califican como “muy simples” a las presunciones existentes sobre redes terroristas en la región, a las que conciben como células que funcionan de manera no jerárquica, a través de una toma de decisiones centralizada y una ejecución descentralizada. Consideran que parte del problema es que la mayoría del trabajo que se ha realizado sobre redes terroristas se ha enfocado solamente en el mapeo de células individuales o coaliciones de redes.

Se hace referencia además a redes mixtas, porque la mayor parte de estas actividades no podrían llevarse a cabo de manera permanente sin la complicidad o participación de al menos un mínimo porcentaje de las autoridades locales, incluidas aquellas encargadas del orden y la seguridad pública.

Todo esto sucedería, pese a que analistas como Saldavia y Franco (2003:127) aseguran que en la zona operan al menos 10 agencias de inteligencia, que además de las locales incluirían agencias de Estados Unidos de América, Alemania, Francia, Israel y Uruguay.

⁷⁹ Se menciona además una fuerte presencia de mafias rusas que operan internacionalmente como los grupos Podolskaya, Mazukinskaya, Tambovskaya, Izama Ilovskaya y Solntsevskaya. Ver Umaña (2012:9).

⁸⁰ Umaña (2012) hace alusión a una publicación del Diario O Globo de Río de Janeiro, del 6 de noviembre de 2001, recogido en el Foreign Broadcast Information Service (FBIS 6 de noviembre de 2001).

3.6. Red tripartita de cooperación en inteligencia en la Triple Frontera

Para fines de análisis, he reproducido los elementos y características mínimas de una red de cooperación en inteligencia en la Triple Frontera. Asumí un escenario real y posible, basado en la coyuntura existente y en el tipo de cooperación que se persigue, principalmente a través del Comando Tripartito de la Triple Frontera, cuya secretaría coordinadora tiene su base en Ciudad del Este, Paraguay. La mayor parte de la información que se registra es el resultado de la investigación y trabajo de campo personal llevado a cabo *in situ*, que continuó posteriormente a distancia con los contactos establecidos.

La situación en Triple Frontera requiere una suma de inteligencias, que operen de manera conjunta e incluyan todos los territorios y realidades de la región, con diversos enfoques, recursos y capacidades. En otras palabras, requiere una red internacional de cooperación en inteligencia, como la que se encuentra en marcha y cumple un papel esencial, pero que puede y debe fortalecerse. Algunos de los elementos o características que no se encuentran claramente definidos son, por lo tanto, sugerencias de este estudio.

De manera específica, el Comando Tripartito de la Triple Frontera, creado el 31 de mayo de 1996,⁸¹ es uno de los casos de cooperación en inteligencia que mantiene vigencia frente a una situación compleja y multidimensional, que únicamente puede manejarse con efectividad y eficiencia si se lo hace de manera conjunta y en red. La cooperación fue inicialmente definida como intercambio de información, operativos simultáneos de control de personas y documentación y, la creación de una base de datos conjunta o Sistema Integrado de Información (Bartolomé y Llenderozas 2002:15).

En ese contexto, los ministros del Interior de los tres países acordaron en Asunción suscribir acuerdos para la reglamentación y puesta en marcha de una red tripartita de intercambio de información (Saldivia y Franco 2003:128). A través de reuniones ministeriales periódicas se elaboraron planes de cooperación y asistencia; se crearon secciones nacionales y una comisión técnica; y, se establecieron responsabilidades, entre las que se encuentra el control y manejo de la información emanada de los servicios de inteligencia, a raíz de lo cual se han realizado inclusive homologaciones de las legislaciones nacionales. Los bancos centrales, el fisco y las aduanas de los tres países adquirieron también un papel investigativo y de provisión de información (Saldivia y Franco 2003:128-129 y 132, y Bartolomé y Llenderozas 2002:15-16).

Tiene importancia para este estudio que esa cooperación en la Triple Frontera se vincula tempranamente con el Mercosur, en cuanto a intercambio de información e inteligencia, tema que se ampliará en un acápite posterior.

⁸¹ Según el secretario en funciones del Comando Tripartito, éste se crea inicialmente “a instancias de los Estados Unidos de América.” (Secretaría del Comando Tripartito 2016).

El trabajo e investigación de campo, realizado con las autoridades y agentes en la secretaría del Comando Tripartito (esta última en funcionamiento en Ciudad del Este, Paraguay, únicamente desde febrero de 2016), así como el recorrido por el resto de región compartida por Argentina, Brasil y Paraguay (Puerto Iguazú, Foz de Iguazú y Presidente Franco), permitió identificar elementos de una red que, sin ser completa y que de hecho se complementa con otras (particularmente en tecnología de señales y comunicaciones), permitiría establecer paralelos y diferencias con lo que se podría llamar un régimen de cooperación internacional tradicional en el área temática de inteligencia, y enfocado principalmente en temas económicos y financieros.

Si bien el Comando tiene una presidencia pro-tempore,⁸² la secretaría recientemente creada cumple funciones ejecutivas y tiene un papel relevante en la coordinación existente y potencial; en el mantenimiento de la red de cooperación en inteligencia; y, en la vinculación con otras redes de apoyo.⁸³

Por la gravedad del tema de trata de personas, que no sería suficientemente visibilizado, en la misma sede, se creó además una oficina específica contra la trata de personas y, tras los atentados en París de noviembre de 2015, se activó también una secretaría técnica sobre terrorismo.

Objetivo

Sobre la base de los argumentos previos, se determina como principal objetivo de esta red tripartita en la Triple Frontera, facilitar el control del flujo de movimientos de capitales informales o evidentemente ilícitos, como principal medida contra el lavado de activos, el financiamiento de actividades ilícitas o de grupos considerados terroristas, y contra el crimen organizado asociado a las dos actividades anteriores.

Mecanismos

Resumo los mecanismos de la red para atender este objetivo en dos principales:

- Compartir información e inteligencia, y
- Coordinar acciones conjuntas.

El Artículo 3 del Reglamento Interno del Comando Tripartito, que tiene carácter reservado, establece entre sus fines, en el literal a) “Intercambiar información útil, oportuna y confiable.” (Secretaría del Comando Tripartito 2016).⁸⁴ Cuando sólo se comparte información, su procesamiento conjunto para contar con inteligencia puede ser

⁸² La rotación se realiza cada 4 meses.

⁸³ Interpol, Mercosur, Mecanismo 3+1.

⁸⁴ Presentación realizada exclusivamente para contribuir con este trabajo por parte de la Secretaría del Comando Tripartito, Ciudad del Este, Paraguay, 6 de abril de 2016.

parte de lo que previamente se denominó como acciones conjuntas, además de las ya mencionadas en páginas previas.

En toda cooperación en red, debe tenerse en cuenta la capacidad y los recursos con los que se cuenta. En este caso, no son suficientes o necesariamente complementarios entre las tres partes, por lo que el desarrollo de acciones conjuntas tiene prioridad. La red funciona, pero no en condiciones óptimas, sin que pierda por ello su valor analítico. Uno de los elementos que debe reforzarse, por ejemplo, es el carácter preventivo y proactivo que una red de estas características requiere. Deben crearse oportunidades para el desarrollo conjunto de alertas tempranas, a partir de indicadores definidos de manera planificada; es decir, lo que en un trabajo previo definí como construcción de modelos predictivos (Cabrera Hidalgo 1999). Como afirma Wilkinson (2001:215 en Wishart 2002:14), la alerta temprana juega un papel esencial en una inteligencia exitosa y de alta calidad. Finalmente, debe asignarse mayor prioridad al incremento de la capacidad para hacer prospectiva.

Modalidades de Inteligencia

En cuanto al tipo de inteligencia que privilegia o debe privilegiar esta red, coincido con algunos estudios citados, en que el caso requiere priorizar la inteligencia económica y financiera. Sigo, por lo tanto, en primer lugar, el criterio de Treverton et al. (2006:1), previamente mencionado, de organizar o clasificar a la inteligencia por temas. No obstante, también se considera como criterio de clasificación a las fuentes o a la procedencia de la información que se procesa, en razón de lo cual debe priorizarse también la inteligencia humana; es decir; afectar flujos de capitales e infiltrar organizaciones financieras (inteligencia operativa), precisamente como sugiere Herman, con el fin de detener el lavado de dinero para el financiamiento de actividades ilícitas o terroristas (Herman 2001:51-52 y Wishart 2002:14). La priorización de la inteligencia económica y financiera, no se refiere únicamente a los casos que representan amenazas para la seguridad, o están vinculados con ésta, como el mencionado lavado de activos y el financiamiento de actividades ilícitas, sino a todo caso que implique economías subterráneas, capaces de producir desequilibrios económicos y financieros, afectaciones a derechos y propiedad intelectual, etc. (inteligencia estratégica). De esta manera, además, se demuestra cómo el paradigma de vinculación exclusiva entre inteligencia y seguridad puede ser superado.

Adicionalmente la región requiere desarrollar u obtener mayor Signint, y depender menos de actores externos en este ámbito, como en el caso del mecanismo llamado 3+1, en el que hay dependencia tecnológica de los Estados Unidos de América, tanto en materia de comunicaciones, como de inteligencia electrónica (Comint y Elint). Por el tipo de territorio, el análisis e interpretación de información satelital (Geoint) es también esencial. En estas dos áreas, Signint y Geoint, como se señala en estas páginas, Brasil ya cuenta y está aportando con capacidades propias.

En cuanto a fuentes, la red utiliza tanto fuentes cerradas, como abiertas (Csint y Osint), pudiendo desarrollarse más las últimas, a través de alianzas con la academia y actores sociales.

Estructura de las partes o nodos de la red

La estructura de las inteligencias que participan en una red de cooperación tiene importancia para la adecuada interconexión, así como el hecho de contar con un ente coordinador nacional. En seguimiento al material revisado en el primer capítulo, podría aceptarse que, en términos teóricos, generales y simplificados, lo ideal sería, en principio, contar con 3 tipos de agencias, independientes, pero coordinadas y con mecanismos propios y externos de control. Utilizando el criterio de Wishart (2002:20 y ss.), estas agencias serían: inteligencia interna o doméstica, dentro de las fronteras estatales y bajo una secretaría o Ministerio del Interior; inteligencia estratégica externa, fuera de las fronteras estatales, dependiente directamente del ejecutivo; e, inteligencia estratégica militar, bajo una secretaría o Ministerio de defensa. De todas maneras, es inevitable que las 3 se superpongan al tratarse de temas transnacionales, por lo que la ya aludida coordinación tiene un papel esencial. Herman (2001:47), nuevamente citado por Wishart, hace evidentes las dificultades provenientes de superposiciones internas, que en este caso tendrían interés por las trabas que generan para trabajar con redes internacionales, si no son debidamente consideradas: En la práctica la inteligencia externa y de seguridad [interna] se superponen. Las amenazas externas tienen componentes internos y viceversa; el espionaje es externo, pero es una amenaza interna, al tiempo que pocas organizaciones terroristas carecen de conexiones extranjeras (Herman 2001:47). Llevadas estas consideraciones al caso Triple Frontera, las superposiciones son difíciles de eludir, la estructura ideal señalada no se cumple en los tres países y, como se ha señalado previamente, Paraguay no cuenta aún con una estructura consolidada a nivel estratégico, ni un sistema debidamente centralizado, pese a los avances promovidos por la citada Ley de 5241 de 2014, que creó el Sistema Nacional de Inteligencia. Como puede deducirse, en esa condición las dificultades señaladas se incrementan y, en consecuencia, los intercambios y redes externas.

Al referirse a Unasur, Sancho (2015) realiza una compilación de los miembros de los sistemas o comunidades de inteligencia de cada uno de los 12 países que la componían. En el caso de Argentina señala como componentes a la inteligencia estratégica, militar y policial. En cuanto a Paraguay únicamente militar y policial. Brasil es el único país de la Triple Frontera en el que, según esta especialista, su comunidad de inteligencia contaría además de la inteligencia estratégica, militar y policial, con relaciones internacionales e inteligencia financiera.

Un criterio diverso respecto a Brasil mantiene Wishart (2002:48), al incluir en la comunidad brasileña de inteligencia únicamente a ABIN como inteligencia estratégica (externa), y a la inteligencia interna policial. Si bien el estudio es realizado con más de una década de diferencia, se argumenta la exclusión de la inteligencia militar debido al

hecho de que el Ministro de Defensa no dirige un esfuerzo coordinado de inteligencia entre cada rama de las Fuerzas Armadas (Wishart 2002:48).

Actividades

Se propone una elaboración propia sobre la cooperación en esta red, que incluiría labores destinadas a:

- compartir información e inteligencia en tiempo real y de manera periódica
- generar y compartir bases de datos
- mantener comunicación permanente
- llevar a cabo operativos paralelos o simultáneos (no conjuntos)⁸⁵
- participar como observadores en operativos de otros miembros
- realizar diagnósticos regionales (análisis estratégico)
- apoyarse logística, táctica y operativamente
- equilibrar capacidades y fortalezas
- compatibilizar infraestructuras tecnológicas
- desarrollar inteligencia de señales y de georreferenciación
- homologar protocolos de seguridad de la información y establecer auditorías periódicas
- desarrollar mecanismos de alerta temprana
- establecer protocolos de cooperación transfronteriza
- mantener contacto y cooperación con otros actores (3+1/ Colombia/ México) y con redes de organismos intra o extra regionales (Sisme/ Interpol).

Adicionalmente se realizarían acciones conjuntas de prevención y ejercicios de análisis y prospectiva.

Conformación

Cada país está representado de la siguiente manera:

Argentina: Policía Federal, Gendarmería Nacional de Control de Fronteras, Prefectura Naval, Autoridad Aeroportuaria, Secretaría de Seguridad Interior y Secretaría de Inteligencia (ex SIDE). La Policía local de la provincia de Misiones participa únicamente en calidad de observadora.

Brasil: Policía Federal, Infantería de Montaña y Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN).

⁸⁵ El argumento para enfatizar en que los operativos no son conjuntos, sino paralelos o simultáneos, es el de los conflictos de jurisdicción, autoridad y competencia que se presentan para llevarlos a cabo, pero en la práctica hay flexibilidad, y con frecuencia se realizan acciones conjuntas e, como por ejemplo durante capturas en el cruce de ríos limítrofes. En general los operativos paralelos tienen un carácter disuasivo (Secretaría del Comando Tripartito 2016).

Paraguay: Policía Nacional, representada por el director de la Cuarta Zona Policial (Alto Paraná) y como enlace la Oficina Regional contra Delitos Económicos y Financieros. Como se señaló previamente, Paraguay cuenta con una agencia nacional de inteligencia en ciernes. La inteligencia militar y policial mantendrían niveles de cooperación principalmente de tipo operativo.

Cada entidad desarrolla su plan de acción, establece sus prioridades y define su participación. La red trabaja además con los cónsules de Argentina en Foz de Iguazú y de Brasil en Ciudad del Este.

Adicionalmente, un grupo específico creado para tratar temas de crimen organizado es coordinado además por las Cancillerías, e integrado por los organismos de control y seguridad de los tres países.

Temas de interés común

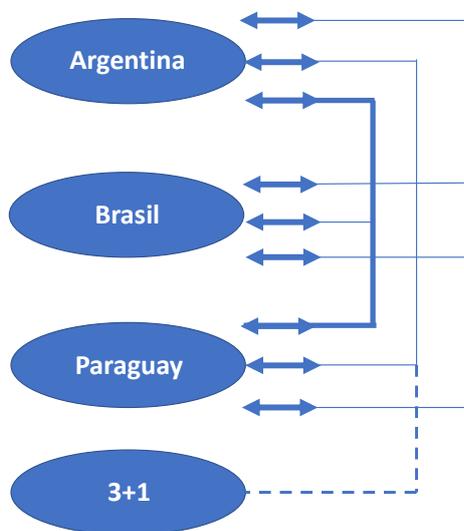
El Comando Tripartito ha definido como principales temas de común interés a los siguientes (Secretaría del Comando Tripartito 2016):

- lavado de dinero
- contrabando
- narcotráfico
- tráfico de armas y municiones
- tráfico de vehículos
- trata de personas
- terrorismo
- organizaciones criminales

Funcionamiento

Sobre la base de un proceso de construcción de confianza, esencial en toda relación de inteligencia, se ha llegado a un aceptable nivel de cooperación, que siendo multilateral se facilita por contar únicamente con tres miembros. El nuevo mecanismo de coordinación, a través de una secretaría, ha demostrado además en un corto tiempo ser un valioso componente. En palabras del secretario del Comando Tripartito, “desde que existe coordinación se están obteniendo resultados importantes” (Secretaría del Comando Tripartito 2016); es decir, productos objetivos, frecuentes y de utilidad. Como se representa en el siguiente gráfico, el relacionamiento en red no impide ni dificulta que se mantenga además, de manera simultánea, la cooperación bilateral entre las partes o nudos. La comunicación es grupal o bilateral, según se requiera.

Gráfico 5. Relacionamiento en red de los tres miembros del Comando Tripartito de la Triple Frontera, con la inclusión del mecanismo 3+1 (Estados Unidos de América).



Elaboración propia

Al tiempo del trabajo de campo (2016), en el marco del Comando Tripartito se convocaban formalmente dos encuentros mensuales: el de inteligencia con una semana de antelación a la reunión general. Al mes de abril de 2016, durante la visita a la región, se habían superado ya las 250 reuniones.

El contacto permanente entre las partes tiene varias vías, que incluyen tecnología de comunicaciones cifradas y encuentros personales con oficiales de enlace, además de la correspondencia ordinaria. En el caso de comunicaciones cifradas se utiliza todavía la infraestructura del mecanismo llamado 3+1, que cuenta aún con la participación y tecnología estadounidense, así como canales de Interpol, Mercosur (Sisme), y otros organismos. En todos los aspectos, la tecnología brasileña en materia de comunicaciones es la más avanzada y exige un mayor desarrollo por parte de Argentina y Paraguay para contar con mayor compatibilidad. Como se citó previamente, Brasil ha sugerido que Argentina necesita mejorar su conectividad de bases de datos, con el fin de mejorar también el intercambio de información con agencias externas. Estos requerimientos se multiplican en el caso de Paraguay.

Existe una reciprocidad sobreentendida que en principio funciona, aún para operativos que pueden requerir flexibilidad frente a las normativas nacionales. Un caso ocurrido durante mi estadía en el sector ilustra esta observación: la policía brasileña en un intento por capturar a dos ciudadanos brasileños que huían en motocicleta, los siguieron hasta Paraguay, cruzando la frontera armados y llevando a cabo acciones policiales para las cuales no tenían jurisdicción. Las autoridades del Paraguay no tomaron medidas en contra de la policía brasileña, los escoltaron a través de la frontera junto a sus detenidos

(detención técnicamente ilegal), en espera de que si el caso opuesto sucede, habría también reciprocidad, y en el entendido de que esa decisión beneficiaría a los dos países y a la zona de la Triple Frontera, en general (Secretaría del Comando Tripartito 2016). El cambio o rotación de representantes de las instituciones, no obstante, afecta tanto a la flexibilidad *ad hoc* que pueda darse, y que en inteligencia es más común y necesaria que en otras áreas, como a la creación de confianza, que en una red de estas características, llega a tener en ocasiones un carácter personal.

No entra en el ámbito de este estudio, ni en sus fines la cooperación de los Estados Unidos con los tres países de la región, ni el mencionado procedimiento 3+1 para la Triple Frontera, pero cabe mencionar que, por las consideraciones anteriores, si esta cooperación es aceptada soberanamente por las partes, debería ser civil y no principalmente militar como hasta ahora. Adicionalmente debería restringirse de manera prioritaria a inteligencia económica y financiera.

Centralidad de los nodos de la red

A manera ilustrativa, realizamos un ejercicio utilizando las matrices de Hafner-Burton et al. (2009:564) de una red internacional, para aplicarla a la red de cooperación en la Triple Frontera, añadiendo el esquema 3+1 de cooperación, más un actor externo a la región, y la relación o afiliación de sus miembros con organismos o grupos de integración internacionales.

Como mencioné previamente, debe advertirse, sin embargo, así como lo hacen Hafner-Burton et al. (2009:574 y 577), sobre la certeza de las conclusiones que puedan obtenerse del mismo. Como ellos señalan, la membresía común en organismos internacionales es una de las variables más utilizadas en teoría de análisis de redes, pero ésta muestra afiliaciones, no vínculos directos, pese a que podría generar mayores oportunidades de interacción mutua, socialización y transferencia de información. Los vínculos, además, como ya se aclaró, no siempre son positivos, como se suele asumir en relaciones internacionales (Oneal y Russett 1999, Pevehouse y Russett 2006 en Hafner-Burton et al. 2009:578-579), sino también de competencia o conflicto.

De este ejercicio, es útil además, la mención de que el acceso en sí mismo que otorgan los organismos internacionales, puede tener para algunos actores igual o más valor que el interés específico en el organismo, o los temas de los que se ocupa, por constituir un puente de acercamiento a otras redes más amplias (Wendt 1992:397 en Costa 2004:60).

Tabla 1. Matriz (elaborada según el modelo de Hafner-Burton et al. 2009), de la red de cooperación de la Triple Frontera, añadiendo el esquema 3+1 (EE.UU.), más un actor externo a la región (Federación Rusa), para representar la relación o afiliación de sus miembros.

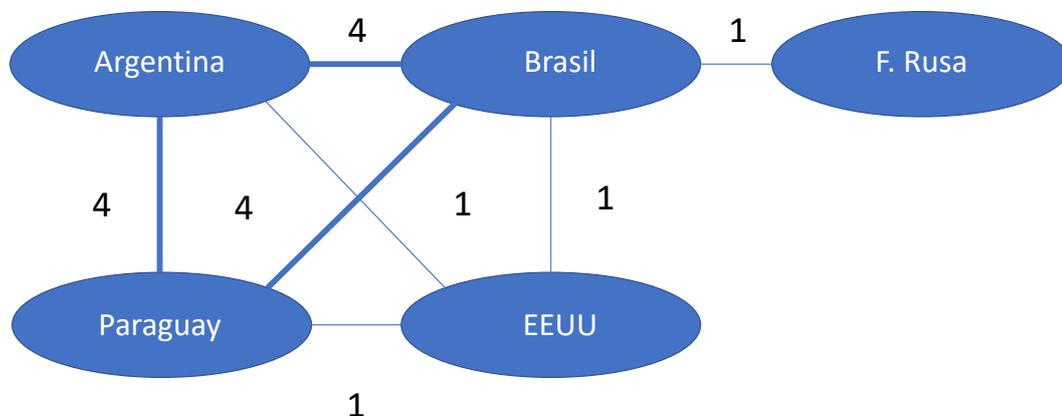
Matriz Afiliación	OI 1 OEA	OI 2 UNASUR	OI 3 MERCOSUR	OI 4 G77+CN	OI 5 BRICS
Argentina	1	1	1	1	0
Brasil	1	1	1	1	1
Paraguay	1	1	1	1	0

Tabla 2. Representación en matriz (modelo de Hafner-Burton et al.) de la centralidad de los actores, o “nodos de la red ampliada,” según la relación o afiliación representada en la matriz anterior (la mayor centralidad en este ejercicio la tendría Brasil).

	Argentina	Brasil	Paraguay	EE.UU.	F. Rusa
Argentina	4	4	4	1	0
Brasil	4	5	4	1	0
Paraguay	4	4	4	1	0
EE.UU.	1	1	1	1	0
F. Rusa	0	1	0	0	1

Representación gráfica

Gráfico 6. Representación gráfica de la red de la Triple Frontera ampliada, según las matrices de Hafner-Burton et al. previas sobre centralidad de los actores o nodos.



Elaboración propia

En el caso ejemplificado y simplificado,⁸⁶ la asociación común de los nodos a organismos internacionales, mostraría que los 3 países de la Triple Frontera tendrían mayor relacionamiento (fuerza de su vínculo) al coincidir en su membresía en 4 organismos internacionales, pero Brasil tendría más centralidad, al ser un nodo por el cual los demás, incluido Estados Unidos de América, deberían pasar para acceder a un nodo externo; en este caso, la Federación Rusa, país al que le vincula una asociación común en Brics, y que podría tener información o inteligencia, por ejemplo, sobre actividades financieras de mafias de Chechenia en la Triple Frontera.

3.6.1. La Red Tripartita y las redes de inteligencia en organismos multilaterales: el caso de Sisme

Es evidente que la situación de la Triple Frontera de América del Sur no es ajena a otros actores de la región y del mundo. Países en el mismo subcontinente, como Uruguay, Chile o Bolivia, tienen intereses directos y capacidades que pueden contribuir a una mejor inteligencia en el área. Al mismo tiempo, estos países conforman junto a Argentina, Brasil y Paraguay, organismos internacionales en los que existen procedimientos de cooperación, a manera de redes más amplias, con experiencia y tecnología aplicable a temas como inteligencia financiera, de especial utilidad para la Triple Frontera.

⁸⁶ Los organismos y países externos a la región fueron seleccionados únicamente con un criterio ejemplificativo.

He mencionado redes de cooperación en inteligencia, o en las que se incluye a la inteligencia como un componente a través de acuerdos o de manera tácita. He representado gráficamente a la red tripartita con la potencial fortaleza de sus vínculos o la centralidad que a sus miembros o nodos otorgaría la afiliación a organismos internacionales comunes, que pueden contribuir o apoyar objetivos compartidos. Queda al siguiente capítulo, determinar la compatibilidad o no de estos modelos o ejercicios con lo que la teoría comprende como regímenes internacionales de cooperación. En éste, deben completarse esos escenarios con la cooperación existente o potencial a través precisamente de organismos internacionales, en los que se comparte membresía. De manera específica me he enfocado en el Mercosur, que actualmente ya constituye un instrumento valioso en este campo, mediante su Sistema de Intercambio de Información de Seguridad Sisme, creado en noviembre de 1998, y que actualmente cuenta con un nuevo diseño operacional⁸⁷ abierto a los Estados asociados. No es similar a lo que llegó a ser Unasur, pese al desarrollo de sus capacidades, estructura y normativa en temas afines, o al apoyo político con el que contó en un momento determinado, como destacan Sancho y otros especialistas. Tampoco es el caso del sistema interamericano (OEA), que ha perdido un significativo apoyo político, aunque cuenta con una infraestructura mayor, amplia experiencia, iniciativas y procesos en marcha que involucran inteligencia. En este último ámbito (hemisférico o interamericano) cabe mencionar, no obstante, entre esos procesos iniciados, a la Convención Interamericana contra el Terrorismo, de 3 de junio de 2002, en la que, en su articulado, se encuentran elementos de relevancia para este estudio,⁸⁸ especialmente en materia de inteligencia financiera.

⁸⁷ Elaborado mediante Acuerdo No. 04/04 de la Reunión de Ministros de Interior de Mercosur, y aprobado por Decisión de Consejo del Mercado Común No. 36/04. Otros antecedentes del Sisme son el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, el Acuerdo No. 12/99 suscrito por los Ministros del Interior del Mercosur, Bolivia y Chile y el Reglamento de su organización y funcionamiento aprobado por la Decisión del Consejo de Ministros No. 26/69.

⁸⁸ El Artículo 4, párrafo 1, literal c) determina que los Estados Parte deberán “establecer y mantener una unidad de inteligencia financiera que sirva como centro nacional para la recopilación, el análisis y la difusión de información relevante sobre lavado de dinero y financiación del terrorismo.”(Convención Interamericana contra el Terrorismo 2002). El párrafo 2 del mismo artículo establece que se deberán utilizar como lineamientos las recomendaciones desarrolladas por las entidades regionales o internacionales especializadas. En el caso de los países de la Triple Frontera, el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud). El Artículo 7, que precisamente se refiere a cooperación fronteriza, en su párrafo 1, establece que los Estados Parte, “de conformidad con sus respectivos regímenes jurídicos y administrativos internos, promoverán la cooperación y el intercambio de información con el objeto de mejorar las medidas de control fronterizo y aduanero para detectar y prevenir la circulación internacional de terroristas y el tráfico de armas u otros materiales destinados a apoyar actividades terroristas.”(Convención Interamericana contra el Terrorismo 2002). El párrafo 2 del mismo artículo añade que, “[e]n este sentido, promoverán la cooperación y el intercambio de información para mejorar sus controles de emisión de los documentos de viaje e identidad y evitar su falsificación, alteración ilegal o utilización fraudulenta.”(Convención Interamericana contra el Terrorismo 2002). El Artículo 8, referente a la colaboración entre los Estados Parte, establece en su parte final que éstos “establecerán y mejorarán, de ser necesario, los canales de comunicación entre sus autoridades competentes, a fin de facilitar el intercambio seguro y rápido de información sobre todos los aspectos de los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 de esta Convención.”(Convención Interamericana contra el Terrorismo 2002).

Adicionalmente, a manera de un foro intergubernamental, tendría también un papel que jugar en la cooperación en inteligencia, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (Cicte). Entre sus objetivos está la creación de una base de datos interamericana sobre terrorismo, como destaca Wishart (2002:50), permitiría además compartir inteligencia de fuentes abiertas. En la actualidad, el Cicte juega un papel relevante en materia de cooperación en ciberseguridad para los países de la región; el establecimiento de centros de alerta, y el intercambio de información frente a algunas de las más serias amenazas del Siglo XXI: el ciber crimen y ciber terrorismo. Esta y otras iniciativas son instrumentos que podrían eventualmente complementar una red o régimen de cooperación de mayor eficacia en la Triple Frontera.

Como señala Pulido (2005:270), la voluntad por lograr mayor eficacia en la cooperación a través de organismos internacionales “se ve paradójicamente contrapuesta a la hora de compartir inteligencia por motivos de salvaguardia de los intereses nacionales”, debiendo buscarse un equilibrio a través de la integración, que permita considerar que “la seguridad del otro puede llegar a ser la seguridad propia”, aunque persistan preocupaciones por ganancias relativas (dilema de la seguridad),⁸⁹ o por la vulnerabilidad que puede crear la interdependencia entre Estados que cooperan (Pulido 2015:271-272). El temor por exponer información sensible se aplica también a redes directas en la Triple Frontera, y posiblemente en toda red. En las redes de inteligencia, no obstante, la confianza y la reciprocidad, analizadas también en relación con regímenes internacionales, tendrían, por lo menos, características propias.

De manera particular, los movimientos ilícitos transnacionales de activos requieren de cooperación multilateral, y los organismos internacionales ya existentes son un instrumento potencialmente valioso para ese objetivo. No se sugiere la creación de nuevas burocracias internacionales, sino la utilización y desarrollo adecuado de las capacidades existentes y potenciales en organismos que han probado eficiencia en estos temas, principalmente en inteligencia económica y financiera, y que, al mismo tiempo, cuenten con suficiente apoyo político.

Debe hablarse específicamente del Sisme, porque además de su potencial se encuentra ya sirviendo a la red del Comando Tripartito de la Triple Frontera y no solamente en materia de comunicaciones. En inteligencia económica y financiera, que es la más requerida para la situación descrita en la Triple Frontera, el Sisme constituye actualmente un centro multilateral de recolección y análisis de información (producción de inteligencia), que además tiene un carácter civil (Wishart 2002:53). De hecho, si bien la red compartida de inteligencia inicialmente creada por el Mercosur tuvo un perfil de cooperación policial, posteriormente ha ido tomando, con el Sisme, un carácter financiero y civil, con el apoyo de una valiosa tecnología de punta.

⁸⁹ Confrontar con anotaciones sobre ganancias absolutas y relativas y Dilema de la Seguridad en el segundo capítulo.

En el mes de octubre de 2001, los países del Mercosur se comprometieron a colaborar al más alto nivel en materia de inteligencia. Según fuentes que participaron en la reunión, Argentina habría entregado bases de datos especializadas y Brasil “sistemas seguros de intercambio de datos” (Saldivia y Franco 2003:141). Ambas contribuciones de utilidad actual para las actividades de inteligencia en la Triple Frontera.

En diciembre del mismo año, se forma además un grupo de seguridad del Mercosur, bajo una coordinación de seguridad enfocada en medidas y esfuerzos conjuntos en materia de terrorismo, con 2 subgrupos: un Grupo de Trabajo Especial (GTE) con carácter político, conformado por los viceministros del interior de los países miembros y asociados, y un Grupo de Trabajo Permanente (GTP), a manera de un grupo de tarea conformado por oficiales de inteligencia de cada país (Wishart 2002:54-55). Ramón Mestre, director del Grupo de Trabajo Permanente en 2001, destacó la amenaza e interés que representa la Triple Frontera para el Mercosur, asegurando que la región “había dado apoyo logístico a organizaciones terroristas, proporcionando dinero a grupos que operaban en otras partes del mundo.” (Hudson 2010:27)⁹⁰ La vinculación con grupos terroristas, aún en esta declaración, sigue siendo fundamentalmente a nivel financiero, que es el que se prioriza en este estudio.

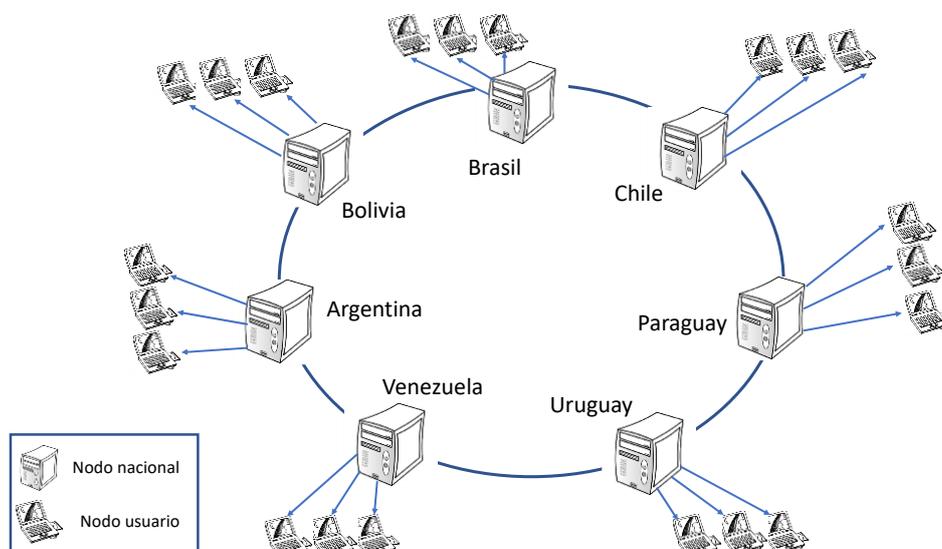
Finalmente se señalan algunos aspectos relevantes de la estructura del sistema o red Sisme, que permiten completar una visión integral de este tipo de cooperación:

La red está conformada por nodos de dos tipos: nodos nacionales y nodos usuarios (Ver Gráfico 7). Los nodos nacionales de los Estados parte y Estados asociados conforman una red integrada y son administrados por las instituciones designadas por la autoridad nacional competente. Son responsables de todo tipo de interfaz entre su país y el Sistema de Intercambio de Información (reglamento Decreto CMC 26/99). Su responsabilidad incluye asegurar la consistencia, congruencia, seguridad y disponibilidad de los datos, información y estructuras informáticas y de comunicación, con accesibilidad permanente y con actualizaciones y auditorías descentralizadas. Los nodos usuarios, por su parte, son administrados por cada organismo nacional que utiliza o alimenta al Sisme.⁹¹ En cada nodo nacional, la estructura que recibe y canaliza solicitudes o envía respuestas consolidadas se denomina módulo gerenciador. Cuenta además con una comisión administradora conjunta.

⁹⁰ Se refiere específicamente a declaraciones realizadas al *Diario El País de Uruguay*, el 1 de diciembre de 2001 (FBIS 3 de diciembre de 2001).

⁹¹ Fuente: Decisión CMC XXVII del Sisme, de 16 de diciembre de 2004 (Sisme 2004).

Gráfico 7. Representación gráfica del Sistema de intercambio de información de seguridad del Mercosur (Sisme).



Fuente Mercosur (2020)

El Sisme garantiza en su reglamentación que la información contenida en el sistema no será de uso o conocimiento público;⁹² que las partes sólo se obligan a intercambiar información referida a la seguridad pública regional; que ese intercambio se realizará de acuerdo con la legislación vigente de cada país y sobre la base de los principios de reciprocidad y celeridad; que la información además de exacta y actual será lícita; que el tratamiento y destino de la misma no podrá derivar a fines distintos del interés público o afectar las garantías y derechos de las personas, estableciendo además medidas para sancionar su conocimiento por parte de terceros no autorizados (Sisme).⁹³ En el cuarto capítulo debe establecerse el nivel de asimilación que estos principios, normas y reglas tienen con los de Krasner (1983), revisados en la parte teórica de este trabajo.

En el tema de conformación de redes o regímenes, tiene importancia el hecho de que cada país contribuya, de acuerdo con su capacidad o la de sus inteligencias internas, principalmente inteligencias financieras, y que eso sea suficientemente válido (al menos en teoría) para participar en igualdad de condiciones y derechos, de acuerdo a los intereses o expectativas comunes o convergentes. La compatibilidad en sistemas informáticos que provee el Sisme, es una valiosa ventaja. El trabajo de campo realizado en la Triple Frontera permitió constatar la importancia que el sistema implementado por el Mercosur tiene para la red tripartita, y para el análisis que corresponde al capítulo siguiente.

En suma, en conjunto, la red de cooperación del Comando Tripartito de la Triple Frontera, con su insustituible Humint local, y con el apoyo de la estructura tecnológica (Signint, Geoint, Masint Y Cybint) de la cooperación 3+1, Interpol y Sisme (propio y regional),

⁹² A menos que sus miembros así lo decidan y pase a formar parte de fuentes abiertas.

⁹³ Fuente: Capítulo IV Reglamento de organización y funcionamiento del Sisme.

constituye, a través de acuerdos y procesos formales e informales, abiertos y reservados, un valioso ejemplo de red de inteligencia, con numerosas variables para análisis y evaluación. Un conjunto de interconexiones de nodos en proceso de fortalecimiento individual (independientemente de su centralidad) y cohesión grupal, basada en variados niveles de confianza e intereses mutuos, que coopera (de manera directa o a través de organismos internacionales), generando mayor eficiencia, particularmente en inteligencia financiera y económica, en alertas tempranas y prospectiva (productos instrumentales y finales con propósitos preventivos y reactivos). Varios elementos propios, la comprensión de su dinámica, así como de experiencias regionales y externas podrán fortalecer a futuro su funcionamiento y permanencia, frente a la compleja realidad de esta región del planeta, en medio de América Latina.