



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 4

### Inteligencia, regímenes y redes. Contrastaciones finales

Este capítulo interrelaciona el material trabajado en los tres anteriores. Lo procesa, identificando parámetros o indicadores básicos, que permitan realizar un análisis comparativo entre la concepción de regímenes internacionales de cooperación (RsIC) y la de redes de cooperación internacional en inteligencia (RsCII). En el caso de los regímenes se utiliza como referencia principal a los de cooperación en seguridad, por las razones previamente sustentadas.

Para mantener la secuencia previa de este estudio, parto de la naturaleza y contenido teórico de las dos concepciones. Continuo luego destacando características y elementos comunes o diversos de su funcionamiento, generación, modificación y permanencia, incluidos los procesos a partir de los cuales surgen productos de la cooperación, tanto en seguridad como en inteligencia. Adicionalmente, aprovecho el material proporcionado por los casos prácticos considerados en el capítulo previo, principalmente el de la Triple Frontera de América del Sur (TFAS), y otros provenientes de América Latina, que aportan experiencias regionales concretas a la discusión general. Con ello se intenta, además, que contribuciones del llamado sur global, o más específicamente de lo que se ha descrito como otro occidente, complementen o expandan la tradicional teoría y práctica, que generalmente es de origen nor-atlántico. Finalmente, se utilizan elementos de la cooperación norte y sur, tanto en el caso de regímenes de cooperación, como de redes de inteligencia.

Cabe mencionar que este ejercicio comparativo teórico y práctico se sirve de evidencias históricas que van desde el denominado Concierto de Europa en el Siglo XIX, hasta los escándalos en la utilización de redes sociales y *big data* por parte de redes de inteligencia, durante las protestas en Chile y otros países de América Latina a fines de 2019, o la generación de redes de cooperación de fuentes abiertas y cerradas durante la crisis sanitaria por la pandemia Covid-19 durante 2020, que además reveló fallas en la inteligencia mundial para predecir sus posibles alcances.

#### **4.1. La naturaleza de regímenes y redes desde un enfoque inter-paradigmático: revisión teórica a la luz de las experiencias**

Propongo una revisión inicial de elementos de la naturaleza de los regímenes internacionales de cooperación (RsIC), contrastándolos con los de las redes de cooperación internacional en inteligencia (RsCII), en el marco del enfoque inter-paradigmático y de eclecticismo analítico que se ha utilizado en este estudio, por facilitar un análisis comparativo amplio y basado en parámetros o indicadores compatibles. Por otro lado, dentro de este enfoque inter-paradigmático, elementos de escuelas o tendencias teóricas como el denominado realismo estructural modificado, utilizados en el análisis de regímenes internacionales, han demostrado tener utilidad para explicar aspectos

específicos de redes de cooperación en inteligencia; mientras que determinadas teorías de análisis de redes, permiten aplicar algunos de sus parámetros o indicadores a los regímenes internacionales.

#### 4.1.1. Convergencias teóricas

En relación con las posibles convergencias teóricas existentes entre la cooperación en inteligencia y los regímenes internacionales de cooperación tradicionales, en este título propongo utilizar los siguientes parámetros comparativos, que fueron desarrollados en la parte teórica correspondiente: relación con el sistema internacional y maximización de utilidades; el proceso desde la maximización de utilidades a la toma conjunta de decisiones; ganancias absolutas y relativas; instituciones sociales y patrones de comportamiento; y, utilidad y funciones de regímenes y redes.

En cuanto a la relación con el sistema internacional y maximización de utilidades, pese a los desacuerdos sobre ganancias absolutas y relativas que persisten al interior del racionalismo, tanto en éste como en el cognitivismo (Wendt 1994:292), dentro del enfoque inter-paradigmático propuesto (en un contexto anárquico), se coincide en que en el sistema internacional, en el que los regímenes internacionales de cooperación (RsIC) se consideran sus componentes, los actores se comportan (al menos en principio) como maximizadores de utilidades. Las redes de cooperación internacional en inteligencia (RsCII), por su parte, que existen, surgen y se desarrollan en el sistema internacional, tendrían (al menos en principio) una naturaleza utilitaria,<sup>94</sup> otorgando también a sus actores un carácter de maximizadores de utilidades. No obstante, en determinados casos de cooperación revisados, en los que se incluye a la inteligencia (CAME y otros), no solamente se ha excluido la maximización de utilidades, sino que ni siquiera se exige una reciprocidad inmediata o similar, llegando en algunos casos, inclusive, a tener un carácter asistencialista.

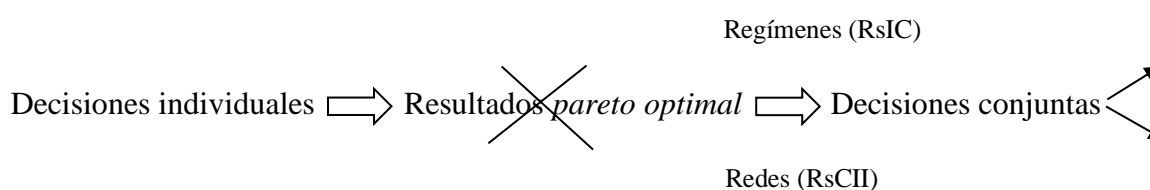
<b>RsIC</b>	⇒ Componentes del sistema internacional.
	⇒ Sus actores son en principio maximizadores de utilidades.
<b>RsCII</b>	⇒ Existen, surgen y se desarrollan en el sistema internacional.
	⇒ Sus actores son en principio maximizadores de utilidades.

Este resumen gráfico daría a los regímenes internacionales, al menos conceptualmente, un carácter más general, en el que distintos tipos de cooperación pueden generarse, incluida la de las redes de cooperación internacional en inteligencia. La diferenciación teórica, no obstante, es sutil y no necesariamente implica una subordinación de la

<sup>94</sup> Utilitarismo funcional (*quid pro quo*). Ver Westerfield (1996).

cooperación de las redes de inteligencia a la cooperación general, concebida a través de la concepción tradicional de regímenes internacionales. En el caso del Sisme y Mercosur, analizado en el capítulo 3, como ejemplo de cooperación en América Latina, podría, sin embargo, argumentarse que hay una subordinación del mecanismo de cooperación en inteligencia (Sisme), con el régimen internacional amplio del Mercosur. Al mismo tiempo podría utilizarse los argumentos teóricos y prácticos previos, y considerar que, en el caso de una desaparición del Mercosur, o una transformación evolutiva o revolucionaria, la cooperación en inteligencia, que actualmente se produce a través del Sisme, continúe o persista, bajo el mismo u otro nombre, e inclusive se amplíe a otros países de América Latina, debido a los criterios también expuestos previamente, que sostienen la posibilidad de que, como un régimen en sí mismo, ese esquema de cooperación adquiriera vida propia, e inclusive independiente de las razones causales que le dieron origen. Una discusión similar podría realizarse, en el ámbito iberoamericano, en relación con Tezca y la Secretaría Iberoamericana. Un caso que pudo haber probado o no estas hipótesis habría sido Unasur, que como posible régimen amplio de cooperación en América del Sur ha sido en la práctica aniquilado, pero en el cual, lamentablemente, no llegó a existir un mecanismo de cooperación en inteligencia, que hubiera podido (o no) subsistir.

Al recorrer el proceso que va **de la maximización de utilidades a la toma conjunta de decisiones**, puede destacarse que, desde un planteamiento (neo)realista, cuando los actores maximizadores de utilidades en un mundo anárquico no pueden obtener resultados óptimos (*pareto optimal*), a través de decisiones individuales, optarían por decisiones conjuntas, a través de RsIC, que actúen como variables intervinientes (Krasner 1983a) o, según Aggarwal (1981), que adopten un papel coordinador de comportamientos para alcanzar resultados. En el ámbito específico de la inteligencia, ante similares situaciones, las RsCII serían una opción, que en algunos casos podrían constituir en sí mismas una forma de regímenes.



En un contexto de interdependencia (neoliberalismo), el cálculo racional del interés propio (neorrealismo) llevaría también a abandonar la toma de decisiones independientes, para tomar decisiones conjuntas (Stein 1983:132), como parte de un imaginario de comunidad (cognitivismo). Cuestionar o analizar las variables causales de la cooperación o decisiones conjuntas, así como las opciones para la toma de decisiones (comportamientos o resultados que surgen de esa cooperación) serían también aportes del cognitivismo aplicables tanto a regímenes como a redes.

Frente a esta visión, que proviene de Krasner (1983a), se vería a las RsCII como una forma de variable interviniente, en la que generalmente los resultados son opciones para la toma de decisiones. Puede decirse que las opciones para la toma de decisiones son en sí mismas lo que se conoce como inteligencia, o que el fin último de la inteligencia y de la cooperación internacional a través de RsCII es poder contar con elementos suficientes para la mejor toma de decisiones.

En cuanto a **ganancias absolutas y relativas**, en principio, se sugeriría que esta amplia discusión sea minimizada, por no presentar posiciones extremas en materia de cooperación (Jervis 1999:46), salvo quizá en regímenes de seguridad, en los que esas ganancias pueden vincularse con amenazas a la supervivencia, y generar altos niveles de incertidumbre.

Otros elementos compatibles con este criterio de Jervis serían: 1. La ya señalada calidad o posición inicial de “maximizadores de utilidades” de todos los actores internacionales, y 2. Que el comportamiento de quienes buscan ganancias absolutas o relativas no difiere significativamente (Keohane en Baldwin 1993), por lo que no habría un comportamiento observable importante, que sirva como evidencia o indicador para el análisis comparativo que se realiza en este capítulo.

En inteligencia, por su parte, el tema adquiriría mayor importancia, por el particular valor que la incertidumbre tiene en este campo. Se plantea evitar la competencia por ganancias relativas y maximizar en conjunto las absolutas, sobre la base de un proceso de construcción de identidad compartida (cognitivismo), basado en intereses comunes<sup>95</sup> (o aversiones comunes). Este criterio motivaría la creación de redes de cooperación en inteligencia. A través de estas redes, la incertidumbre puede disminuir, pero no desaparece y juega un papel similar que en los regímenes específicos de cooperación internacional, particularmente en los de seguridad, a los que me referiré de manera más específica adelante.

El valor del comportamiento como evidencia o indicador de análisis no diferiría tampoco de lo que sucede en regímenes de seguridad, al no dar elementos de fondo para una diferenciación evidente.

En relación con las **instituciones sociales y patrones de comportamiento**, los RsIC han sido también asimilados con instituciones sociales, que surgen de la interacción de actores con intereses, los cuales coordinan su comportamiento para obtener ganancias conjuntas (Young 1983, Hasenclever et al., 1997:14-16 y 27). Los RsIC considerados como instituciones sociales serían “patrones reconocidos de comportamientos o prácticas, alrededor de los cuales convergen expectativas” (Young 1983:93).

---

<sup>95</sup> Cabe recordar en este aparte la cita de Stein (1983:318), para quien desde su neoliberalismo institucional “los actores con intereses comunes intentan maximizar sus ganancias absolutas, mientras que los actores que intentan maximizar ganancias relativas, no tendrían intereses comunes.”

Por su parte, al hablar de las RsCII, se puede sostener que el criterio de patrones reconocidos de comportamientos o prácticas, alrededor de los cuales convergen expectativas, describe también el proceso de interrelación o interconexiones recíprocas que se producen en las mismas.

Finalmente, me refiero a la **utilidad y funciones de regímenes y redes**. Con este fin utilizaré tres variables comparativas: facilitar la cooperación; regular, controlar, y restringir comportamientos, o facilitar la auto-restricción; y, la reducción de incertidumbre.

Según el material teórico y práctico de los capítulos previos, al hablar de **facilitar la cooperación**, es posible decir que, mientras los regímenes internacionales de cooperación (RsIC) son instrumentos facilitadores de la cooperación en diversos (o todos los) ámbitos de las relaciones internacionales, las redes de cooperación internacional en inteligencia (RsCII) son instrumentos facilitadores de la cooperación internacional en materia de inteligencia.

En cuanto a **regular, controlar y restringir comportamientos, o facilitar la auto-restricción**, los RsIC restringirían (confrontar con criterio de auto-restricción de Jervis 1983, al que se otorga un mayor valor definitorio), controlarían y regularían, en general, el comportamiento de sus partes; establecerían los temas que avanzan o salen de las agendas; determinarían qué actividades se legitiman o condenan; e, influenciarían en el cuándo y cómo se resuelven los conflictos (Puchala y Hopkins 1983:62). A estas funciones reguladoras, se podría añadir una posible función constitutiva, como lo planea el cognitivismo.

En ese sentido, también sería posible determinar funciones reguladoras en las RsCII. Las restrictivas, como se señala adelante, tendrían diferente naturaleza. En este caso, no obstante, también podría aplicarse el criterio de auto-restricción de Jervis (1983), al que asigno especial validez analítica, para determinar o no la existencia de un régimen.

En el caso de las redes, tiene además particular importancia su papel en la restricción o auto-restricción frente a la deserción. Las redes buscarían regular, de manera expresa o tácita, la cooperación en inteligencia en todas sus formas (capítulo 1) y, particularmente, el intercambio de información o conocimiento; este último considerado además como un elemento constitutivo (función constitutiva), no solamente de intereses, sino también de identidades y del auto-entendimiento (Hasenclever et al. 1997).

En suma, los RsIC pueden tener una capacidad reguladora, constitutiva, e inclusive transformadora. Las RsCII tendrían similares capacidades, pero con características propias.

El constante análisis en este estudio de la tercera variable: la **reducción de incertidumbre**, permitiría decir que una función básica de los RsIC es la reducción de

incertidumbre, y en el caso de las RsCII, la reducción de incertidumbre es su función y fin.

#### 4.1.2 Naturaleza y papel de los actores en los regímenes internacionales de cooperación y en las redes internacionales de inteligencia

Los Estados son los actores principales y decisores finales en los RsIC, pero no los únicos (ruptura del segundo paradigma tratado en el Título 1.1.1.2.). Los RsIC pueden también incluir relaciones interestatales entre estructuras institucionales del Estado, así como con, o a través de actores transgubernamentales (Barnett y Finnemore 2004, Peterson 2012, Haas 2013).

En las RsCII, los Estados son actores principales atípicos. La relación o cooperación interestatal suele producirse directamente a nivel de agencias, con un importante grado de autonomía y con dinámicas propias, en ocasiones diversas a las de las relaciones políticas. Las RsCII pueden incluir además actores transgubernamentales, o actores privados transnacionales, aunque no en igualdad de condiciones.

Pueden encontrarse RsIC, particularmente en seguridad, a manera de entidades multilaterales especialmente establecidas para cooperar en este campo, o como actores que cooperan en el marco o a través de organismos intergubernamentales más amplios. En estos regímenes (seguridad) difícilmente interactúan actores públicos y privados conjuntamente en una estructura multilateral.

Las RsCII pueden encontrarse conformadas por actores públicos y privados a la vez, actores nacionales y transnacionales, así como en redes multilaterales especialmente establecidas para cooperar en inteligencia, o como actores que cooperan en esta materia en el marco o a través de organismos intergubernamentales más amplios. El caso de la Triple Frontera de América del Sur muestra la multiplicidad y diversidad de actores en las RsCII, y una interconexión de redes que, al menos en materia de intercambio de información, se interrelacionan con actores u otras redes en prácticamente todo continente del planeta.

Un planteamiento paralelo mantiene que formalmente los miembros de los RsIC son Estados (soberanos), aunque las actividades puedan ser ejecutadas por entes privados (Young 1983:93). Se habla también de gobiernos, individuos y unidades burocráticas que operan en nombre del Estado. Adicionalmente se identifica la participación (legítima) de organizaciones internacionales, transnacionales y subnacionales, que establecen redes de actividades y comunicaciones (Puchala y Hopkins 1983:63). Debe ratificarse que el criterio de redes se incluye también, por lo tanto, en el análisis de los RsCI.

En estricto sentido el planteamiento previo es aplicable también a las RsCII. En la práctica, se presentan excepciones frente al Estado actor desde una concepción westfaliana. Más allá de la especial preponderancia de unidades burocráticas que operan



en su nombre, es común que las actividades de inteligencia puedan ser no sólo ejecutadas, sino definidas o determinadas a un nivel administrativamente dependiente, pero con niveles propios de autonomía del Estado, o ejecutadas inclusive por terceros Estados, o por entes privados, asignándose además especial importancia a la cooperación a través de organizaciones internacionales, transnacionales y subnacionales.

El estadocentrismo, al menos en el ámbito de la seguridad, es un paradigma que mantiene la existencia tradicional de sectores privativos del Estado. De haber tercerizaciones (empresas privadas), el Estado sigue teniendo el control y responsabilidad. Ese es el caso de las empresas contratistas frecuentemente utilizadas por los Estados Unidos, particularmente en los últimos años en Medio Oriente, sin que se descarte su utilización en países de América Latina, como Colombia, o en casos recientes y con mayor publicidad, como las supuestas incursiones armadas a Venezuela con fines específicos, en la que estaría involucrada la Empresa Silvercorp basada en Florida (Phillips and Borger 2020, Kurmanaev 2020). La utilización de estas llamadas empresas contratistas o empresas militares y de seguridad privadas, que también se utilizan para fines no necesariamente ortodoxos de cooperación entre Estados es, sin embargo, cuestionado por las Naciones Unidas y la comunidad internacional (Grupo de Trabajo sobre el uso de mercenarios de la Oficina del Alto Comisionado sobre Derechos Humanos); no obstante, son una creciente realidad. En inteligencia el estadocentrismo se basa principalmente en el discutido relacionamiento que se hace de esta disciplina con la seguridad. No obstante, existen actividades en inteligencia que deberían mantener el carácter privativo del Estado, como la recolección de información de fuentes cerradas, por la legitimidad y legalidad que sólo el Estado puede otorgar a las mismas. En la realidad, las RsCII dentro o fuera del ámbito del Estado funcionan en ocasiones fuera de un marco de legalidad, como lo evidencian el caso de la Triple Frontera de América del Sur,<sup>96</sup> el de la mencionada Operación Cóndor, entre otros.

Un aspecto señalado en capítulos anteriores, sobre el papel de los actores de regímenes internacionales de cooperación y de redes de cooperación internacional en inteligencia, es el de la relación entre el número de actores versus la inhibición para cooperar. En relación con este parámetro comparativo, puede encontrarse una diferencia clara: en RsIC, el mayor número de actores tiene un efecto desinhibidor en la cooperación (menor temor ante ganancias relativas); mientras que, en RsCII, el mayor número de actores tiene un efecto inhibidor en la cooperación (mayor riesgo para reserva de la información).

---

<sup>96</sup> En el caso de Paraguay, la cooperación tiene una base legal vigente, pero no implementada, a través de la citada y relativamente reciente Ley 5241 y su reglamentación. Esta cooperación, no obstante, existe aún antes de que la idea de una ley fuera siquiera concebida. La legalidad, por lo tanto, es importante para garantizar legitimidad, control, organización e institucionalidad, pero no necesariamente un requisito para la existencia de RsCII.

#### 4.1.3. Condiciones de la cooperación en los regímenes internacionales de cooperación y en las redes internacionales de inteligencia

Bajo este título, y sobre la base del análisis de los capítulos previos, se han recopilado indicadores y variables relacionados con las condiciones que podrían servir como parámetros comparativos de la cooperación entre RsIC y RsCII. Estos son: la relación entre preferencias y cooperación; incertidumbre y cooperación; toma de decisiones conjunta; la relación con los organismos internacionales; la institucionalidad; capacidades, intereses e intenciones; y, el nuevo conocimiento, las percepciones y los desafíos compartidos en la demanda de cooperación.

##### Preferencias y cooperación:

En los RsIC, los actores (Estados) mantienen preferencias estables en el tiempo sobre los resultados (intereses). No necesariamente sobre políticas (acciones, estrategias o comportamientos). En las RsCII se aprecia un proceso aún más evidente en este sentido. Inclusive en los casos señalados de Cuba y Colombia, con aparentes mutaciones de redes, las preferencias sobre los resultados permanecen.

La cooperación en los RsIC se daría cuando las partes (actores) ajustan su comportamiento a las preferencias [intereses] actuales o previstas de otros (Axelrod y Keohane 1985). Un ajuste mutuo “como resultado de un proceso de coordinación de políticas” (Keohane 1984), siendo esta últimas (políticas) las preferencias sobre las acciones, que no requerirían ser estables. En las RsCII se siguen patrones similares, con características propias de la inteligencia. En el caso Tres Fronteras puede evidenciarse ese ajuste y coordinación.

##### Incertidumbre y cooperación:

En general, los RsIC reducen la incertidumbre, reconociendo que existen diversos tipos o concepciones de incertidumbre.<sup>97</sup> Las RsCII reducen incertidumbre para la toma de decisiones, como función y fin esencial de la actividad de inteligencia.

La incertidumbre facilita la cooperación, produce demanda de cooperación, y generación de RsCI. En algunos casos alienta la cooperación de manera directa; así, en un contexto racionalista/neorrealista, lo hace a través de la preocupación por la anarquía, y la relación percepciones-temor-comportamiento. En otros casos, en principio, indirectamente la desalienta, pero alienta la generación de conocimiento (cognitivismo), ese conocimiento reduciría la incertidumbre y alentaría de todas maneras la cooperación (Hasenclever et al. 1997:141), porque a menor incertidumbre habrá mayor confianza. En materia de

---

<sup>97</sup> Para gran parte del racionalismo, incertidumbre es la falta de información confiable sobre comportamientos e intenciones, para el cognitivismo la inhabilidad para evaluar consecuencias de las decisiones que se toman (Hasenclever et al. 1997), o simplemente desconocer lo que pueda atender mejor los intereses. Ver Título 1.1.

inteligencia, la incertidumbre es el motor de la cooperación que puede darse a través de distintos esquemas, llámense redes o no. En este caso, la necesidad de generación de conocimiento, que según el cognitivismo alienta la cooperación, está asociada al procesamiento de información en el que se basa la actividad de inteligencia.

Toma de decisiones conjunta:

Generalmente los intereses, más que las aversiones comunes en anarquía llevarían a crear RsIC, en los que se toman decisiones conjuntas (Stein:1983).

En inteligencia se considera que principalmente las aversiones conjuntas en anarquía, sin excluir los intereses comunes, llevarían a crear RsCII para la toma conjunta de decisiones. En general, la cooperación en inteligencia implica actividades e intercambio de información (procesada o no) que tienen precisamente como fin último la toma de decisiones individuales o conjuntas.

No debe confundirse la toma de decisiones en inteligencia, como consecuencia del ciclo de inteligencia, y los mecanismos de toma de decisiones al interior de redes o regímenes de cooperación en inteligencia. La Ukusa ampliada, como red de agencias especializadas en Signint, por ejemplo, fue concebida como un acuerdo secreto, no público, en el que la cooperación implicó un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, para regular un intercambio bajo condiciones liberales de reciprocidad e identidades comunes (racionalismo y cognitivismo), en el que, a la vez, la cooperación podía llegar a una toma individual o conjunta de decisiones, a partir de opciones que surgen del intercambio de información procesada (ciclo de inteligencia).

El papel de los factores domésticos:

En los RsIC existiría una relación e influencia de doble vía entre factores domésticos e internacionales (Hoffmann 1977:58). Esta relación afectaría preferencias (sobre los resultados).

Los factores domésticos afectan la capacidad y el nivel de la cooperación internacional. En el ámbito de la inteligencia se requiere considerar de manera especial las ventajas comparativas internas, como fortalezas en Humint o Signint.

En las RsCII, aunque las partes participen en igualdad de condiciones, sus capacidades y aportes pueden variar, muchas veces dependiendo de factores internos, incluidas legislaciones y políticas en materia financiera, evidente nuevamente en lugares como la Triple Frontera de América del Sur (TFAS).

Relación con organismos internacionales:

Los RsIC podrían constituirse como organismos internacionales, aunque no es usual. Es más común que cooperen a través de ellos (Organización de Estados Americanos). Las

RsCII no son compatibles con una estructura tradicional de organismos internacionales, pero pueden cooperar a través de ellos (Sisme en el Mercosur).

Institucionalidad:

En el enfoque inter-paradigmático propuesto no hay consenso en cuanto a la relevancia de la mayor o menor institucionalidad en los RsCI, o su relación con la efectividad o resiliencia de los mismos.

La institucionalidad no es una característica de las RsCII y ha probado no ser un requisito para la efectividad o resiliencia en la cooperación en casos como Angostura (Ecuador-Colombia). No obstante, como señala el experto peruano Andrés Gómez de la Torre (2020), eso no significa que, lo ideal y lo necesario, no sea lograr una mayor institucionalidad e institucionalización de los servicios de inteligencia, particularmente en su ámbito regional de estudio que es América Latina.

Capacidades, intereses e intenciones:

La incertidumbre, en este caso en relación con los intereses e intenciones de los demás, incrementaría la preocupación por sus capacidades.

Las capacidades, o las posibilidades reales de adquirirlas, generarían en principio mayor atención que las intenciones. Debe mencionarse que en los RsIC, no solamente en materia de seguridad, entre esas capacidades podrían considerarse aquellas que se tengan en materia de inteligencia.

En las RsCII, intereses, intenciones y capacidades son objeto de análisis para verificar percepciones iniciales (también válido en regímenes de seguridad), determinando en primer lugar certezas sobre intereses e intenciones y luego sobre las capacidades para atenderlos, incluidas las posibilidades reales para adquirir esas capacidades, si no existieran en la actualidad.

Desde otro punto de vista, en inteligencia (de manera particular) las capacidades constituyen una razón para crear redes de cooperación, en las que dichas capacidades puedan complementarse (i.e. Humint y Signint). Las capacidades en inteligencia tienen un carácter propio. No se diferencian en función de poder total, ya que sus fuentes, herramientas y efectos son diversos. En otras palabras, se habla de capacidades en inteligencia humana, de señales, de comunicaciones, etc. Dependiendo del caso y actores una puede tener mayor importancia que otra y no necesariamente suman.

Las capacidades tecnológicas, por su parte, al hablar de los RsIC, implican una ventaja definitoria. En términos generales, tienen mayor relevancia para la cooperación que la capacidad humana. En las RsCII, las capacidades tecnológicas tienen muy alta importancia, pero han probado no ser suficientes frente a las capacidades de inteligencia

humana en casos como los que han sido referidos, especialmente durante la Guerra Fría. Casos actuales confirman que la capacidad y experiencia humana, particularmente en el terreno, pueden tener mayor valor o relevancia que la capacidad tecnológica. Esta última puede adquirirse, la primera no.

Nuevo conocimiento, percepciones y desafíos compartidos en la demanda de cooperación:

El nuevo conocimiento puede influenciar la demanda de cooperación reglamentada (cognitivismo); es decir, la generación (y también la modificación) de regímenes internacionales de cooperación (Hasenclever et al. 1997:139, 142-149). Esa demanda puede generarse también por percepciones (correctas o erróneas), y éstas, además de factores como el poder y los intereses, por las creencias normativas y causales de los actores (Goldstein y Keohane 1993:25, Hasenclever et al. 1997:143).

En inteligencia, la demanda de cooperación y creación de redes se produce precisamente por la necesidad de obtener nuevo conocimiento, que no esté basado únicamente en percepciones (principalmente creencias normativas y causales), o que se asuma a esas percepciones como elementos exógenos preexistentes. El fin es una mejor toma de decisiones, sobre la base de opciones, que tampoco deben asumirse sin poder explicar su origen, incluidas aquellas relativas a nuevas demandas de cooperación.<sup>98</sup>

En materia de seguridad, las amenazas y oportunidades comunes, que se visibilizan por el nuevo conocimiento o las percepciones, son desafíos que generan la necesidad de cooperar y de RsIC. En inteligencia, por su parte se habla de amenazas y oportunidades conocidas o percibidas (no necesariamente comunes), que se presentan como desafíos, y generan la necesidad de cooperar y de RsCII. En este último caso, la cooperación procura fundamentalmente la obtención de nuevo conocimiento, cuando es imposible hacerlo individualmente o dentro de sus propias fronteras, como es evidente en la TFAS, en donde, por ejemplo, el acceso territorial es esencial.

#### **4.2. Regímenes internacionales de cooperación y redes internacionales de inteligencia: los encuentros y desencuentros en sus concepciones y definiciones, y el surgimiento de nuevas características**

Determinados elementos de las concepciones y definiciones revisadas sobre regímenes internacionales de cooperación (RsIC) y redes de cooperación internacional en inteligencia (RsCII), a lo largo de este trabajo pueden facilitar la identificación de componentes comunes o diversos entre regímenes y redes. A partir de estas concepciones y definiciones pueden identificarse además características y componentes de la cooperación que generan, con utilidad para el análisis comparativo que se pretende. En este aparte, finalmente incluyo criterios que se derivan de la comprensión de regímenes

---

<sup>98</sup> Ver referencias teóricas en Título 1.1.2.

y redes, como aquellos relacionados con su autonomía, la tolerancia al incumplimiento y la deserción.

#### 4.2.1. Concepciones y definiciones

Las concepciones existentes sobre los RsIC tienden a ser generales y amplias. Requieren delimitaciones y precisiones sobre su alcance, lo cual depende además de las áreas (o sub-áreas temáticas) a las que se apliquen.

Independientemente de las definiciones revisadas, y frente a las diversas concepciones existentes sobre RsIC, las RsCII podrían ser concebidas como un tipo de régimen internacional específico y limitado de cooperación; en ocasiones, como un sub-régimen o, simplemente, como una forma de relacionamiento internacional, casi siempre vinculada con el área temática de la seguridad, e influenciada por una serie de paradigmas.

La definición de RsIC llamada de consenso, formulada por Krasner en 1983, constituye una útil herramienta analítica para estudios comparativos, entre otras razones por ser compatible con el enfoque inter-paradigmático propuesto. En el caso de las RsCII, éstas se han definido en capítulo 1 como interconexiones que tienen como fin común la cooperación internacional en inteligencia. Para fines comparativos, no obstante, se acude inicialmente en los dos casos (regímenes y redes) a la definición de Krasner de regímenes (definición de consenso), para identificar, a través de la misma, posibles elementos comunes.

De acuerdo con el análisis previo, en la definición de consenso de regímenes se distinguieron 3 partes:

- ⇒ 1ª Un conjunto implícito o explícito de 4 elementos propuestos de forma jerárquica: principios<sup>99</sup>, normas<sup>100</sup>, reglas<sup>101</sup> y procedimientos de toma de decisiones.<sup>102</sup>

En las redes de cooperación internacional en inteligencia estos elementos se presentan con mayor frecuencia de manera implícita, y si bien son variables que podrían reemplazarse o expresarse con diversos valores o categorías, puede decirse que en éstas (redes), siguiendo la misma explicación de Krasner (1983a:2), sería posible también identificar “principios” o “creencias sobre hechos y causalidad” que guían comportamientos, los cuales en ocasiones (en teoría excepcionales), aunque tengan legalidad, presentan cuestionamientos éticos frente a la “rectitud” que se considera parte de los RsIC. Esos comportamientos se darían bajo “estándares” que estarían “definidos

---

<sup>99</sup> Creencias sobre hechos, causalidad y rectitud (Krasner 1983a:2).

<sup>100</sup> Estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones (Krasner 1983a:2).

<sup>101</sup> Prescripciones o proscripciones específicas de acción (Krasner 1983a:2).

<sup>102</sup> Prácticas predominantes para hacer e implementar elecciones colectivas (Krasner 1983a:2).

en términos de derechos y obligaciones” (normas); y contarían con reglas o “prescripciones o procripciones específicas de acción” (en muchas ocasiones también implícitas) y, procedimientos de toma de decisiones o “prácticas predominantes para hacer e implementar elecciones colectivas.”

Si bien podría argumentarse que no hay una identidad estricta en los 4 elementos, en uno y otro caso (regímenes y redes), no podría afirmarse tampoco que haya incompatibilidad. De hecho, varias de las redes revisadas previamente estarían basadas en principios, normas, reglas y mecanismos de toma de decisiones.

⇒ 2ª Alrededor de los cuales convergen las expectativas (elementos cognitivos) de los actores.

Para Peterson (2012:3), quien realiza una propuesta similar, en áreas temáticas específicas (de las relaciones internacionales) las expectativas se interconectan con los principios, normas, reglas y procedimiento de toma de decisiones.

En inteligencia, las expectativas de los actores convergen de manera general alrededor de estos elementos. Debe señalarse, no obstante, que en la cooperación, los principios y normas podrían no coincidir entre las partes, así como sus intereses específicos; no así las reglas y procedimientos de toma de decisiones, que necesariamente deben ser más claros o mutuamente entendidos (cooperación Cuba-EE.UU en narcotráfico). Este tema debe analizarse en concordancia con la mención previa a la modificación de regímenes, y particularmente con la diferenciación realizada entre cambios en reglas y mecanismos de toma de decisiones, y cambios en principios y normas.

⇒ 3ª En una determinada área de las relaciones internacionales.

Al hablar de inteligencia, se la consideraría como un área temática, en toda la amplitud descrita en estas páginas, y como parte del relacionamiento internacional de diversos actores. En este sentido, debe definirse si la inteligencia puede considerarse un área temática de las relaciones internacionales, en la que expectativas y elementos normativos se interconectan para cooperar.

Existe una estrecha vinculación entre las relaciones internacionales y áreas temáticas específicas como la seguridad. Los estudios sobre seguridad (y de cooperación en seguridad) se habrían incorporado a mediados del S. XX, a los de relaciones internacionales. No obstante, hay una limitada vinculación teórica entre las relaciones internacionales y la inteligencia, pese a los potenciales aportes mutuos. Algunos de los paradigmas previamente citados se deben en parte a que la vinculación de la inteligencia con las relaciones internacionales no se ha dado de manera directa, sino como parte del proceso de incorporación de los estudios de seguridad a las relaciones internacionales.

#### 4.2.1.1. Consecuencia de las modificaciones de principios y normas vs. modificaciones de reglas y procedimientos

Según Krasner (1983a:3-4), en los RsCI los cambios en reglas y procedimientos de toma de decisiones constituyen modificaciones dentro de los regímenes (siempre que no alteren principios y normas), pero los cambios en los principios y normas constituyen modificaciones de los regímenes en sí mismos, o su desaparición.

Si en las RsCII cambian las prescripciones y/o proscripciones específicas de acción, o las prácticas establecidas para la toma conjunta de decisiones, se puede igualmente hablar de modificaciones al interior de una red. Los cambios en “creencias sobre hechos, causalidad” e inclusive rectitud, así como de los estándares de comportamiento, en términos de derechos y obligaciones, también podrían modificar a las redes en sí mismas, pero puede pensarse en casos en los que el efecto no sea similar al de que en los RsIC (redes de cooperación rusa, generadas durante la Unión Soviética). El hecho de que en las RsCII los principios y normas puedan no necesariamente coincidir con los de sus contrapartes, como se sugirió previamente, tendría implicaciones en la asimilación de regímenes y redes.

Las inconsistencias entre la práctica y los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, no implicarían necesariamente una modificación en los RsCI, sino su debilitamiento (Krasner 1983a:5). Estas inconsistencias entre la práctica y principios, o cualquier elemento normativo, regulador o procedimental serían más comunes en las RsCII, e inclusive podrían no implicar siquiera su debilitamiento. Tienen importancia en este análisis casos como los de la cooperación cubana con actores con los que compartió principios ideológicos generales, en relación con los cuales se produjeron posteriormente divergencias importantes que, sin embargo, no modificaron redes o las desaparecieron.

#### 4.2.1.2. Efectos de las variables intervinientes, dependientes e independientes

Krasner (1983a:1 y 5) ha sostenido que los RsIC tienen la condición de variables intervinientes entre los factores causales (variables independientes) y los resultados o comportamientos (variables dependientes), así como la posibilidad de que una vez creados los RsIC puedan convertirse en sí mismos en variables independientes o autónomas. Al ser variables autónomas, los RsIC no serían afectados por los cambios en las estructuras de poder (factores causales que les dieron origen), sino que inclusive podrían afectar esas estructuras (Krasner 1983b:355-368).

La argumentación utilizada para RsCI puede ser válida para RsCII, particularmente en cuanto a su capacidad de pasar de variables intervinientes a independientes o autónomas. Esa autonomía podría igualmente permitirles afectar las estructuras de poder iniciales por las que se generaron.



Entre las variables causales de los RsIC, que llevarían a resultados o comportamientos, se encuentran el interés propio, el poder político y creencias o valores, en algunos casos percibidos (percepciones generalmente no cuestionadas que se asumen como verdaderas) y que podrían cambiar con el conocimiento (inteligencia). Si se recuerda el ciclo de inteligencia, la fase de difusión permitiría que el nuevo conocimiento generado pueda dar lugar a un nuevo inicio del ciclo, por la existencia de nuevos factores causales, posiblemente menos afectados por percepciones subjetivas.

#### 4.2.2. Características de los regímenes internacionales de cooperación aplicables o no a la cooperación internacional en inteligencia

- Características definitorias o constitutivas:

Según la revisión previa de Krasner (1983a), los principios y normas serían características definitorias o constitutivas de los RsIC. En el caso de las RsCII, los principios y normas pueden ser características (generalmente implícitas) de las mismas, pero no podría dárseles un carácter definitorio, por la naturaleza de esta cooperación.

Se han considerado también como características definitorias o constitutivas de los RsIC a los patrones de comportamiento y convergencia de expectativas, a través de convenciones sociales que adoptan un carácter normativo (Young 1983:94-95). En las RsCII, por su parte, estas características propuestas por Young para regímenes serían más claramente aplicables. Aun así, no podría afirmarse que, por sí mismas, definan a estas redes; y, puede ser además cuestionable, el criterio de que se trate de convenciones sociales que adoptan un carácter normativo.

Quizá el criterio de Puchala y Hopkins (1983) o Stein (1983:122-128), de que las expectativas convergentes restringirían decisiones independientes y darían forma a acciones subsecuentes, sería más cercano a las RsCII. Si bien es discutible considerar estos elementos como características constitutivas o definitorias de las RsCII, los mismos generan variables similares y comparables entre los RsIC y las interrelaciones e interconexiones recíprocas que constituyen las RsCII.

La provisión e intercambio de información, además de una función, podría considerarse, en sí misma, como una de las características principales (quizá no definitoria o constitutiva) de los RsIC (Keohane 1984, Keohane 1983, Krasner 1983b y Hasenclever et al. 1997). El intercambio de información incrementaría además la demanda de RsIC. Esta característica estaría directamente vinculada con la función básica de los RsIC de reducir la incertidumbre, especialmente visible en el ámbito de la seguridad. En el caso de las RsCII, la provisión e intercambio de información (procesada o no) es su razón de ser. Podría considerarse como una característica definitoria o constitutiva. Tanto la obtención de información, su procesamiento y difusión, como la consecuente reducción de incertidumbre, generan demanda de cooperación en materia de inteligencia.

Una característica ideal en las RsCII revisadas, evidente especialmente en aquellas con mayor permanencia (y con más sólidos controles democráticos), es que la cooperación se produce generalmente de forma gradual y voluntaria, así como la existencia de una conciencia de la importancia de la ética y de que las capacidades conjuntas estén al alcance de todos los actores (Sancho 2015, Díaz 2009). En ese sentido, y también de manera al menos ideal, existen coincidencias con la cooperación en los RsIC. El desarrollo paulatino y voluntario de la cooperación, así como la importancia de un comportamiento ético serán generalmente elementos comunes.

- El cumplimiento como condición o característica e implicaciones de la deserción:

No puede afirmarse que el cumplimiento sea necesariamente una característica constitutiva de los RsIC, aunque se lo asumiría como una condición básica. Existiría en ocasiones un nivel de tolerancia al incumplimiento, en parte debido a la falta o a la dificultad de implementar mecanismos coercitivos (Puchala y Hopkins 1983:89), o de verificación. En las RsCII, por su parte, las razones para la tolerancia a un determinado nivel de incumplimiento pueden ser diversas o pueden existir razones adicionales, en parte por la dificultad para determinar la existencia de ese incumplimiento; por ejemplo, que se haya compartido toda la información que se debía o esperaba. Tampoco se facilitaría la implementación de mecanismos coercitivos.

Si bien en el ámbito de la inteligencia la deserción puede ser más frecuente, existiría una relación más cercana y delicada entre el cumplimiento y la creación de confianza; esta última, de esencial importancia, ya que el interrelacionamiento se basa en la misma, y no puede hablarse, en estricto sentido, de una institucionalidad que controle la cooperación. Volviendo a los RsIC, el cumplimiento no solamente respondería a la valoración que se dé a los mismos, sino también a un cálculo (racionalista) del interés propio, por el cual, aun afectando (temporalmente) ese interés, a largo plazo es más beneficioso cumplir que no cumplir (Puchala y Hopkins 1983:90). Lo dicho sería también aplicable a las RsCII.

Existen determinados mecanismos que buscarían evitar la deserción, a los que Stein (1983) los llega a denominar coercitivos, que funcionarían de manera similar a lo que sucede en la decisión (racional) del *Dilema del Prisionero*. Al hablar de RsCII, mientras más estructuradas sean éstas (se asume que no siempre lo son), más difícil sería la deserción. Ésta es también menos probable mientras mayor sea el intercambio mutuo de información, basado o no en una mayor confianza, por el mayor riesgo de exponer dicha información.

- Autonomía e independencia:

Si bien existen criterios que consideran a los RsIC como un estado normal de situación, o una característica generalizada en el sistema internacional (Krasner 1983a, Young, Puchala y Hopkins 1983) (neoliberales), otros los consideran difíciles de establecer, pero

una vez creados, adquirirían vida propia y podrían persistir, incluso ante cambios en las variables causales que les dieron origen (neorrealismo).<sup>103</sup> Esto debe analizarse conjuntamente con el criterio del propio Krasner, que fue ya mencionado, sobre la posibilidad de que una vez creados, los RsIC puedan pasar de ser variables intervinientes a ser variables independientes.

Algunos ejemplos utilizados en estas páginas han demostrado que también las RsCII pueden llegar a adquirir vida propia, no solamente ante cambios en sus variables causales, llegando inclusive a actuar con niveles de independencia de los Estados o actores a los que representan. La razón, en parte, es la autonomía que adquieren los vínculos de las RsCII, que permitirían que se mantengan ante crisis políticas, y aún en determinadas “coyunturas críticas.”

- Carácter permanente o *ad hoc*:

Los RsIC tendrían [en principio] un carácter permanente, y facilitarían acuerdos que tendrían [en principio] un carácter *ad hoc* (Krasner 1983a:3).

Por su parte, las RsCII en múltiples ocasiones constituyen en sí mismas acuerdos con un carácter *ad hoc*. Esto no implica que las redes no puedan tener un carácter permanente, y que eso sea lo más deseable para sus miembros, en términos de estabilidad, confianza y menor incertidumbre.

- Normas vs. Convenciones / instituciones sociales:

Al referirse a los RsIC, Young (1983:94-95) sostiene que los comportamientos que se adoptan de manera convencional tienden a generar sentimientos de legitimidad (o corrección), en conjunto con arreglos institucionales específicos. Como institución social (un sistema de convenciones sociales), los RsIC incluirían, según otros criterios -citados pero no compartidos por Young- un conjunto de normas reconocidas, o tendrían un carácter normativo. Young (1983:95) mantiene el no reconocimiento de las normas como elementos constitutivos de los RsCI, sino de las convenciones sociales que tendrían (o adoptarían) un carácter normativo. Los RsCI podrían identificarse empíricamente a través del análisis de las convenciones sociales. En ese sentido, para Young (1983:113) los RsIC podrían ser considerados un “subconjunto de las instituciones sociales” cuyas características básicas, a diferencia de lo propuesto por Krasner (1983a), serían los ya señalados patrones de comportamiento o prácticas (en lugar de principios, normas) y las expectativas convergentes.

Existe mayor dificultad para referirnos a normas propiamente dichas o elementos normativos en el ámbito de las RsCII. No obstante, el criterio de comportamientos que se

---

<sup>103</sup> Ver Título 1.1.1.3. Tercer paradigma: la dependencia de la angloesfera.

adoptan de manera convencional y tienden a generar sentimientos de (cierta) legitimidad (o al menos de corrección) sí se aplicaría a las mismas.

Partiendo de diversos criterios utilizados para los RsIC, es posible considerar a las RsCII como convenciones sociales, o subconjunto de convenciones o instituciones sociales. Este podría ser un criterio para su identificación empírica, aunque seguiría siendo general y tendría diversas excepciones. Objetivamente, las redes de la Triple Frontera de América del Sur (TFAS) podrían cumplir con las características de patrones de comportamiento o prácticas (adoptados de manera convencional, que tienden a generar sentimientos de cierta legitimidad), y de expectativas convergentes.

Finalmente, como instituciones sociales o un subconjunto de ellas, los RsIC no serían estáticos. Las RsCII por principio no son estáticas.

#### 4.2.3. La teoría de redes y su aplicabilidad a los regímenes internacionales de cooperación y a las redes internacionales de inteligencia

Las interconexiones recíprocas (mencionadas al definir redes de inteligencia), que tienen como fin común la cooperación, son aplicables a la seguridad, como parte de procesos que pueden darse dentro o fuera de regímenes internacionales de cooperación. Estas interconexiones son un elemento definitorio de la cooperación en inteligencia aplicada a toda área temática.

Aunque según Wasserman y Faust (1994) metodológicamente tiene riesgos comparar de manera general a los nodos de la teoría de redes aplicada a las relaciones internacionales con actores de los RsIC, puede decirse que éstos últimos no necesariamente tendrían un comportamiento similar al de los nodos (mutuamente dependiente, según la teoría de redes). El principio de autonomía en la actuación de los actores de un régimen, que incluye, por ejemplo, la mencionada auto-restricción, en la que no es el sistema ni el comportamiento de otros actores el que restringe o determina la actuación, tiene un valor constitutivo en los RsIC y podría tener dificultades de compatibilidad con el comportamiento mutuamente dependiente de los nodos. En los RsIC, el acuerdo y la comprensión mutua sobre la importancia de atender de manera conjunta intereses compartidos o complementarios, entre otros aspectos, generarían o incentivarían una cooperación, en la que condiciones como la confianza jugarían un papel relevante. Esa confianza sí podría, sin embargo, beneficiarse por la persistencia o continuidad de las relaciones (interconexiones recíprocas) y viceversa.

De igual manera, en el ámbito de la cooperación en inteligencia, hay también riesgos de rigurosidad, principalmente académica, al asimilar a los nodos de la teoría de redes aplicada a las relaciones internacionales (Wasserman y Faust 1994) con actores de las RsCII. Al hacerlo, se asumiría que el comportamiento de los actores de una red de cooperación en inteligencia no es autónomo, sino mutuamente dependiente. La casuística demuestra que existen ocasiones en las que este principio no se aplica o, al menos, que

hay excepciones. Según la misma teoría de análisis de redes aplicada a las relaciones internacionales, la persistencia en los patrones de asociación entre nodos sería la que cree estructuras que restrinjan o faculten su comportamiento (de los nodos). En las RsCII se habla de procesos que se construyen, en los que las interacciones, o el número de éstas, generarían condiciones como la confianza para que haya cooperación. Podría arriesgarme a decir inclusive: para que hayan auto-restricciones necesarias. Lo que generaría dificultades es que fueran estructuras las que restrinjan o faculten comportamientos. Por lo tanto, una pregunta esencial sería si en las RsCII son las estructuras las que restringen o facultan, o si dentro de ellas hay decisiones y auto-restricciones propias.

#### **4.3. Las tipologías y el estado de los regímenes de cooperación internacional: aplicabilidad a las redes internacionales de inteligencia**

La aplicabilidad a las redes de cooperación internacional en inteligencia de los estados en los que se argumenta que pueden encontrarse los regímenes internacionales de cooperación, así como de los criterios con los que teóricamente se ha clasificado a estos últimos, ha sido también de utilidad para contar con parámetros de análisis comparativo. Si bien esos estados o tipologías pueden derivarse de las características que tengan los regímenes, se ha considerado analíticamente más apropiado revisarlos en un aparte específico.

- En términos generales, los RsIC podrían encontrarse en estado de surgimiento, establecidos o en decadencia (Young 1983). Esto sería igualmente aplicable para las RsCII. Debe considerarse además la mayor tendencia que existe en el ámbito de la inteligencia para la generación de redes *ad hoc*.

- Se ha señalado también que, de acuerdo con la manera en la que se generan, los RsIC pueden ser espontáneos, negociados o impuestos (Young 1983). En el primer caso, no implicarían una coordinación consciente o explícita para su generación, ni el costo de una transacción. En principio, los cambios sociales rápidos minarían este tipo de regímenes. En inteligencia, este criterio general podría aplicarse. Hay evidencia, no obstante, de RsCII que, siendo de generación espontánea prevalecen ante cambios sociales rápidos.

Los regímenes negociados serían más comunes y más cercanos a la concepción general de regímenes. Su demanda, según Keohane (1983) tendría vinculación con la interdependencia. Adicionalmente, si se relacionan estos criterios con la clasificación de regímenes formales e informales, los formales serían los negociados. Las RsCII, por su parte, se construyen a partir de la generación de confianza, más que por acuerdos negociados. No obstante, decisiones políticas bilaterales o multilaterales generan frecuentes acuerdos negociados, cuya fortaleza dependerá, sin embargo, de los niveles de confianza que se puedan establecer, más que de las obligaciones de acatar u observar deberes y obligaciones previamente acordados. En todo caso, buenos acuerdos negociados pueden establecer medidas de confianza que incrementen la cooperación en inteligencia de manera progresiva.

Finalmente, los RsIC impuestos han sido comunes en distintos contextos, particularmente en materia de seguridad, pero no serían compatibles con la concepción teórica de regímenes que se ha acogido en este trabajo. En inteligencia existen casos de RsCII impuestas, sobre todo aquellas que se denominan de imposición de facto. EE.UU-Colombia o ex URSS-Mongolia son ejemplos de lo que en estas páginas se ha llamado manipulación de incentivos, que implican una forma de imposición. Puede afirmarse que en la cooperación en inteligencia los órdenes espontáneos son frecuentemente “codificados o legitimados”. También existen casos de órdenes impuestos que son paulatinamente aceptados como legítimos (Young 1983).

- Otras propuestas sugieren diferenciar entre regímenes específicos y difusos, según temas y actores (Puchala y Hopkins 1983), en donde los específicos serían más técnicos y los difusos más políticos en su control y manejo. A diferencia de los regímenes generales de cooperación, la tendencia de las RsCII es a ser específicas, con niveles técnicos de manejo, y controles o monitoreo mutuos, lo cual es además una característica de los regímenes y redes informales.

- Se ha mencionado además la manera en que pueden cambiar los RsIC, como elemento de clasificación. Bajo ese criterio, se distingue a los RsIC que cambian en forma evolutiva y los que cambian en forma revolucionaria. Evolutiva, principalmente en regímenes específicos. Se producen, en general, por cambios en el criterio de los actores sobre intereses y objetivos, al obtener nueva información o conocimiento. También podría darse por un cambio en las percepciones. Revolucionaria, principalmente en regímenes difusos. Afectan estructuras de poder, generalmente cuando los regímenes son altamente sesgados. (Puchala y Hopkins 1983).

En el ámbito de la inteligencia, la nueva información o conocimiento que se genera permite que el ciclo de inteligencia comience nuevamente de manera evolutiva y, como consecuencia, también las interacciones recíprocas existentes para producir esa inteligencia. Debido a su naturaleza, las RsCII (no los sistemas nacionales de inteligencia) cambiarían principalmente de forma evolutiva.

- Por el nivel de la cooperación, he acogido también la utilización de los criterios macro, meso y micro (Sancho 2012, Díaz 2009 y Rudner 2004), que podría intentarse aplicar a regímenes:

- Macro: acuerdos tanto marco como específicos.
- Meso: podría incluir regulaciones y periodicidad de reuniones, o evaluación de la cooperación.
- Micro: podría establecer conductas y acciones que se apliquen a casos específicos.

El mismo criterio podría utilizarse en relación con redes:

- Macro: acuerdos marco y específicos, aunque en este ámbito generalmente son específicos.
- Meso: la cooperación en prácticas y procesos es más común en inteligencia. Incluiría estandarización de métodos de comunicación e informes, además de periodicidad y regulación del contacto de oficinas o funcionarios de enlace.
- Micro: conductas y acciones en casos específicos (*ad-hoc*).

- Se hace una distinción también entre regímenes para solucionar o atender dilemas de intereses comunes o dilemas de aversiones comunes (Stein 1983). En el primer caso se cederían decisiones independientes para obtener resultados *pareto optimal* de manera conjunta. Es más cercano al criterio de colaboración y podrían ser más formales. En general se identifican más con la concepción de RsIC acogida en estas páginas. En el segundo caso se buscaría evitar resultados adversos comunes. Es más cercano al criterio de coordinación, pero presentaría más incentivos para cooperar. Haas (1983) no los consideraría propiamente RsCI, ya que cuando la coordinación se alcanza, ésta se sustentaría por sí misma. En ese caso, desertar sólo afectaría a quien lo haga (Stein 1983).

En la coordinación no necesariamente se requeriría de una institucionalidad. Esta afirmación podría dar lugar a considerar la posibilidad de una tipología adicional de RsIC, de acuerdo con su mayor o menor institucionalización. Para Alker (1977), sin embargo, los regímenes sin institucionalidad serían “cuasi regímenes”.

En general, y especialmente en materia de seguridad, a la que hago referencia en las siguientes líneas, la institucionalidad en los RsIC generaría menor discrecionalidad en la toma de decisiones conjuntas y un mayor control y dependencia de los niveles más altos del poder estatal.

En inteligencia, la tendencia principal es la de solucionar o atender aversiones comunes, en parte por el persistente paradigma que la vincula a la seguridad. Sin embargo, se espera un mayor desarrollo de las RsCII para atender también dilemas de intereses comunes, en los que se requiera información procesada para la toma de decisiones. En principio las RsCII parecerían asimilarse más a un proceso de coordinación, pero en éstas, desertar tiene diversos efectos y generalmente para todos, no sólo para el actor que lo haga, razón por la que, como regla, se busca evitar la deserción. Adicionalmente, la institucionalidad no es una condición para la existencia de las RsCII, pudiendo asumirse, en principio, que el citado criterio de Alker podría ser aplicable a las mismas, y que sería posible considerarlas como una forma de “cuasi regímenes”. En general, la cooperación en inteligencia tiende a la no institucionalización de la misma.

#### **4.4. Elementos de los regímenes internacionales de cooperación en seguridad y su aplicabilidad a las redes internacionales de inteligencia**

En este título se revisan algunos de los elementos o indicadores que son más frecuentes en regímenes internacionales específicos de cooperación en seguridad (que no hayan sido

previamente considerados en este capítulo en regímenes generales), y su posible aplicabilidad o similitud a los que se encuentra en las RsCII. El hecho de que la cooperación en seguridad sea la que tradicionalmente se ha vinculado a la cooperación en inteligencia, hace necesario contar con una visión más cercana de su relación, vinculación, dependencia o diferencias.

En materia de seguridad, acogí el criterio que define a los RsIC como: principios, reglas y normas que permiten a las naciones contenerse (auto-limitarse o restringirse) en su comportamiento, en espera de reciprocidad (Jervis 1983). Una forma de cooperación que va más allá de la relación directa entre restricciones e intereses propios inmediatos (régimen como variable interviniente). Bajo este criterio limitado a una restricción de acciones, no cabría una relación de subordinación de las RsCII a los RsIC. Al tratarse de una cooperación más amplia, que implique también prescripciones junto a las proscipciones, acciones conjuntas o el intercambio de información e inteligencia, podría analizarse la posibilidad de subordinación o paralelismo. Por otra parte, sí sería posible dar a las RsCII un papel de variables intervinientes.

La tendencia general en RsIC de seguridad sería la explicitud: compromisos expresos que deben honrarse. La tendencia general en RsCII no es la explicitud. Los compromisos implícitos podrían tener un valor similar.

Los RsIC frecuentemente permanecen luego de que las condiciones que los generaron desaparecen, pero no son estáticos y experimentan transformaciones, generalmente cuando hay cambios en la estructura o distribución de poder que afecta, o se percibe que afecta intereses, así como por contradicciones internas o fuerzas exógenas (Young 1983). Las RsCII también suelen permanecer luego de que las condiciones que las generaron desaparecen. Tienen además mayor permanencia frente a cambios internos y externos. Por su naturaleza, no obstante, las redes pueden ser afectadas por cambios que provean acceso a nueva información o inteligencia, incluidos aquellos de tipo tecnológico. Entre los casos revisados, Cuba mantuvo redes de cooperación en inteligencia con la Federación de Rusia luego de las grandes transformaciones políticas e ideológicas ocurridas en esta última (antiguas condiciones para vincularse). La explicación: los objetivos de las redes y de la cooperación serían los mismos, pese a grandes cambios internos y externos en Rusia, que produjeron contradicciones internas, en parte debido a fuerzas exógenas, y a que, en principio, las condiciones que generaron esas redes ya no existirían. Podría decirse que los objetivos fueron en el caso de Cuba su supervivencia, y en el de Rusia, la búsqueda de hegemonía a nivel global. Otros ejemplos, que incluyen algunas redes con y en Colombia, demostrarían que la cooperación norte-sur en inteligencia no fue afectada por el cambio en las relaciones este-oeste, que habría producido contradicciones y cambios internos y externos, afectando la estructura de distribución de poder, con posible afectación también a intereses (Chomsky 1993).



La incertidumbre es esencial para la demanda de los RsIC en seguridad. Al tener la inteligencia como una función principal la reducción de incertidumbre, la demanda de las RsCII está directamente vinculada a la misma.

#### 4.4.1. Particularidades de los regímenes de seguridad frente a la cooperación en inteligencia

Entre las particularidades de los RsIC en seguridad de mayor utilidad para este análisis, según criterios previamente utilizados (principalmente Jervis 1983), se pueden mencionar:

- En regímenes de seguridad existiría mayor competitividad que en otros tipos de RsIC, pese a las auto-limitaciones o auto-restricciones que los caracterizarían. En el caso de las RsCII, los capítulos precedentes y la casuística evidencian también la coexistencia simultánea de cooperación y competencia.
- En los RsIC en seguridad habría dificultad para diferenciar entre comportamientos defensivos y ofensivos. En una red de inteligencia, todo comportamiento de un actor genera incertidumbre sobre el carácter que pueda tener. La cooperación en inteligencia se basa en una confianza que no puede ser jamás absoluta, e implica comportamientos que carecen de claridad. Así, por ejemplo, los más cercanos aliados permanentemente obtienen inteligencia e información no autorizada entre ellos. Este no es solamente el caso de miembros de la OTAN, que se han convertido en escándalos públicos, sino de la mayoría de redes que comparten información. Lo hacían frecuentemente en América Latina los países miembros del ALBA; lo hacen los aliados de la Triple Frontera Argentina, Brasil y Paraguay; lo hace Ecuador y Colombia, entre muchos casos, que inclusive llegan a ser aceptados como una forma de *modus vivendi*.
- En la cooperación en seguridad, por su propia naturaleza, existirían mayores riesgos en juego que los que se prevén en otros RsIC. Al tratar sobre redes internacionales de inteligencia, por su parte, la deserción y la fuga o filtración de información, particularmente reservada, serían los principales riesgos de la cooperación en este campo, con consecuencias que podrían en algunos casos ser más graves que las de la cooperación en seguridad.
- La cooperación en seguridad implica un alto nivel de complejidad y menor transparencia en los procesos para determinar las actividades de otros actores y los efectos de las mismas; por lo tanto, mayor incertidumbre, que a la vez es una de las principales razones para la existencia y demanda de regímenes en este ámbito. Este criterio sería aplicable también, con sus características propias, a las RsCII.
- En cuanto a la adaptabilidad a los cambios, en materia de seguridad la cooperación internacional tendría dificultades para adaptarse, sobre todo a los cambios de tipo estructural, por generar desconfianza e incertidumbre, así como por las formalidades o

procesos burocráticos y legales que pueden implicar. Por su parte, la cooperación en inteligencia, como se ha evidenciado en diversos casos de América Latina y otras regiones, tiene una gran adaptabilidad a los cambios estructurales, doctrinarios, políticos y burocráticos.

- La cooperación en seguridad puede ser preventiva, pero no estaría en su naturaleza ser anticipatoria (prospectiva). La cooperación en inteligencia, por su parte, pretende y busca anticiparse a los hechos, identificar amenazas, riesgos y oportunidades (Rivera y Barreiro 2011).

- A partir de ejemplos pasados y vigentes, previamente citados, pueden identificarse otras particularidades (ideales) de los RsIC en seguridad:

- No buscan maximizar posiciones de poder individual.
- Evitan obtener ventajas de las vulnerabilidades de los demás.
- Realizan concesiones relevantes, dejando de lado posibles ventajas o ganancias (e inclusive, en ocasiones, relegando temporalmente determinados intereses).
- Mantienen moderación en sus demandas y en su comportamiento.
- Al establecer políticas, consideran intereses del resto de actores en el régimen (Jervis 1983).
- Mantienen expectativas de reciprocidad en el corto, mediano o largo plazo.
- No maximizan poder, pero si maximizan seguridad. (Concierto de Europa).

Algunos de estos elementos pueden encontrarse en las RsCII, principalmente en los casos en los que (correcta o incorrectamente) son consideradas como una parte o componente de regímenes de seguridad. La naturaleza de esta cooperación, no obstante, no permite afirmar que los mismos constituyan particularidades o características generales de las RsCII, con excepción, quizá, de la expectativa de reciprocidad aún a mediano o largo plazo, y ciertas concesiones necesarias, dependiendo del valor que tenga la cooperación que cada parte provea o intercambie.

- En principio, la cooperación a través de regímenes de seguridad sería diversa a una situación de balance de poder, pese a que puedan existir patrones de comportamiento y expectativas convergentes, por lo que estos dos últimos no necesariamente serían por sí mismos características básicas, definitorias o constitutivas de los RsIC, sin contar además con convenciones sociales que adopten un carácter normativo, como se planteó a partir de la cita de Young (1983). En el balance de poder no se esperaría reciprocidad ni mantener el sistema; el sistema sería el que restringe a los actores y la moderación sería solamente la consecuencia involuntaria del choque de intereses propios (ver análisis de Jervis 1983). En las RsCII, como se identificó previamente, los patrones de comportamiento y las expectativas convergentes pueden llevar también a convenciones sociales de carácter normativo.

- Los RsIC en seguridad se fundamentan en la reciprocidad, aunque la misma en ocasiones no pueda ser proporcional, o implique intercambio de compromisos diversos, como permitir la utilización del territorio de un Estado, u otorgar apoyo político a nivel multilateral. En inteligencia, las RsCII se fundamentan en una voluntad y compromiso de reciprocidad, pero de acuerdo con las capacidades de las partes, por tratarse en muchas ocasiones de un tipo de relación asimétrica. En otras palabras, una reciprocidad que no es rigurosa, sino potencial. Redes como el Grupo Kilowatt (1977) o Megaton (1977) son ejemplos utilizados previamente de cooperación en inteligencia que no se sustenta en estricta reciprocidad. La misma Triple frontera en América del Sur es un claro ejemplo de lo dicho, especialmente en materia de Signint.

En general, una auténtica cooperación en inteligencia se basaría en la reciprocidad, no solamente en relación con lo que se entrega o contribuye (información, tecnología, acceso territorial, etc.), sino también en cuanto al comportamiento de las partes (mantener la reserva de la información, honrar acuerdos, no desertar, etc.). Se cuestiona, por lo tanto, si en todos los casos en los que la cooperación en inteligencia se da a través de redes hay también una auto-restricción recíproca (considerando además la dificultad para verificar esa reciprocidad en este ámbito), o si es el sistema el que restringe a los actores. De no una existir auto-restricción recíproca, no podría realizarse una asimilación de las redes con el criterio utilizado para regímenes.

- En el caso de los RsIC en seguridad, la estructura o distribución de poder actuaría como un factor causal. La exclusión, no obstante, que este factor frecuentemente hace de otros factores, incluidos los de carácter interno, ha llevado a cálculos equivocados en la cooperación internacional. Esta situación se produce también en inteligencia, pero en ésta debe entenderse también al poder en función de la información con la que se cuenta (procesada o no) y/o de la capacidad para adquirirla.

Entre otros elementos que actúan como factores causales (para la cooperación) en seguridad se encuentran:

- La expectativa de relacionamiento futuro, que motiva evitar “una competencia no restringida” a través de medidas unilaterales (Oye 1986)
- El nivel de incertidumbre
- El nivel y la calidad del procesamiento de la información disponible (nivel de inteligencia disponible).

En inteligencia, estos elementos actúan como factores causales y a la vez de mantenimiento de redes de cooperación.

- La auto-contención por incertidumbre de lo que otros puedan hacer no constituye un régimen, pero puede generar regímenes, que precisamente permitan no actuar en función de la incertidumbre. Lo que puede generarse entonces, es una auto-contención recíproca y cooperación, sobre la base de principios y reglas, alrededor de los cuales convergen

intereses, en lugar de una respuesta o reacción al temor o a la incertidumbre. Estas restricciones auto-impuestas en regímenes internacionales de cooperación (particularmente de seguridad), serían “normas interiorizadas por los actores” (no necesariamente explícitas). No surgirían de las acciones de otros, o de la anticipación a acciones contrarias (Jervis 1983). La auto-contención por incertidumbre sobre acciones de otros existe también en inteligencia, y en este caso tampoco constituirían regímenes. No obstante, la inteligencia busca precisamente disminuir la incertidumbre. Las RsCII se crearían para disminuir la incertidumbre y poder tomar decisiones informadas. Una auto-contención recíproca sobre la base de principios y reglas, alrededor de los cuales convergen intereses sí es posible en inteligencia, aunque no sea su formato de cooperación característico.

- La cooperación en seguridad no tiene como característica o requisito la autonomía (independencia de otras áreas de cooperación). Las redes de cooperación internacional en inteligencia tienden, por su parte, a ser autónomas por naturaleza.

- En los RsIC en seguridad pueden producirse inequidades por la posibilidad de que los aportes sean disímiles, o de que no haya retribución, lo cual podría afectar la continuidad en la cooperación, si no se manejan horizontes a mediano o largo plazo. En las RsCII también pueden producirse inequidades en relación con la cantidad, calidad o valor que pueda tener para cada parte la cooperación o información recibida versus la entregada. En algunos casos podría no haber retribución para alguna de las partes; sin embargo, esto podría no afectar la continuidad de la cooperación, ya que suelen manejarse horizontes a mediano o largo plazo.

- El incumplimiento en seguridad puede tener serias consecuencias. La falta de mecanismos coercitivos no justificaría un comportamiento no ortodoxo. No obstante, habría un nivel de tolerancia. En inteligencia, el incumplimiento presenta mayores dificultades para ser determinado o verificado (¿se proporcionó toda la información con la que se cuenta, o solamente información seleccionada?), generando además, por esta razón, mayor incertidumbre que en otros ámbitos de cooperación. El incumplimiento en este ámbito puede también generar graves consecuencias, aunque en ocasiones es posible que pase desapercibido. En el caso Ecuador-Colombia, los intercambios de información sobre la presencia de las FARC en el sector fronterizo no incluyó la que Colombia tenía sobre Angostura. Esto pasó desapercibido, pero, finalmente, cuando esa información o inteligencia motivó decisiones por parte de Colombia en marzo de 2008 (Operación Fenix), tuvo muy graves consecuencias para las relaciones entre los dos países.

- En relación con una de las clasificaciones citadas, los regímenes de seguridad serían más específicos que difusos y más formales que informales. Los informales tenderían a formalizarse y, al igual que en los regímenes internacionales generales, la formalización puede significar fortalecimiento y permanencia, pero también, como señalan Puchala y Hopkins (1983), puede ser una señal de decadencia, o de cambios en la capacidad de manejarlos. Como se señaló previamente, en inteligencia la cooperación es más específica

que difusa y, en general, más informal que formal, independientemente de si la misma se da entre actores del mal llamado norte o del Sur Global.

- El sesgamiento en seguridad sería más viable en los regímenes<sup>104</sup> denominados impuestos de hegemonía abierta, que en aquellos de imposición de facto. Si bien en inteligencia existen órdenes impuestos<sup>105</sup>, en este ámbito la cooperación depende más de la interdependencia entre los actores, la que a su vez disminuye la posibilidad de que hayan órdenes impuestos, especialmente de los denominados de hegemonía abierta.

- En términos de Teoría de Juegos, los RsIC en seguridad, en principio, se identificarían más con la resolución de dilemas sobre intereses comunes (problema internacional de la droga, disminuir gasto armamentista a nivel regional, etc.), que con la resolución de dilemas sobre aversiones comunes (posible ataque de una potencia externa). La estrategia CC del llamado Dilema del Prisionero es la que mejores resultados ofrecería para las partes en un verdadero régimen de cooperación, para lo cual se entendería además que las estrategias DC o CD tendrían diferencias moderadas en cuanto a pagos o ganancias, debilitando la tendencia a desertar. Al hablar de inteligencia, las RsCII, en principio, se identificarían más con la resolución de dilemas sobre aversiones comunes (terrorismo internacional, lavado de activos o crimen internacional organizado), casos en los que desertar en regímenes de seguridad afectaría principalmente a quién lo hace, pero que en inteligencia tendría efectos para todas las partes. En el caso de las RsCII habría más de una estrategia dominante. Por sus características, en inteligencia cabe una revisión mayor de la diferencia entre colaboración y coordinación, de la manera en la que se ejemplifica en el Dilema del Prisionero y la Batalla de los Sexos, respectivamente, y de los casos en los que desertar verdaderamente sólo afecta a quien lo hace, porque puede existir más de un resultado de equilibrio.

- Los RsIC en seguridad tienden a procesos evolutivos (OTAN), más que a cambios denominados revolucionarios, como fue el caso de la Guerra de Crimea que dio fin al Concierto de Europa en 1854; no obstante, aún en este caso, un proceso involutivo venía dándose por décadas. Los dos procesos (evolutivos y revolucionarios) suceden en las RsCII. Algunos procesos revolucionarios que aparentemente darían fin a una cooperación en inteligencia podrían, no obstante, mantener niveles de cooperación, generalmente con carácter reservado o secreto.

- Pese a ser específicos, los RsIC en seguridad pueden también estar vinculados con otras áreas temáticas, incluida la inteligencia. La cooperación en inteligencia, por su parte, es específica, pero puede aplicarse a toda área temática, siendo la más común la de la seguridad (ver Díaz 2009).

---

<sup>104</sup> Dicho de manera más precisa, en los “órdenes” impuestos de hegemonía abierta, ya que difícilmente puede reconocérselos como regímenes de cooperación.

<sup>105</sup> Éstos no responden tampoco al criterio de regímenes de cooperación.

- Puede decirse que la cooperación en seguridad usualmente requiere de cooperación en inteligencia, al menos para fines de efectividad. La cooperación en inteligencia, sin embargo, no necesariamente requiere de cooperación en seguridad.
- Mientras haya mayor cooperación en seguridad, puede haber mayor cooperación en inteligencia: la cooperación en seguridad facilita la cooperación en inteligencia (genera mayor confianza) y viceversa. Existen casos, no obstante, en los que mientras más se reduce la cooperación en seguridad, paradójicamente puede haber -o se requiere- mayor cooperación en inteligencia. Un ejemplo válido se evidencia en la situación posterior a la Operación Fénix entre Ecuador y Colombia.
- En general, la cooperación en otras áreas temáticas facilita la cooperación en seguridad y viceversa, por contribuir a la generación de confianza. En principio, esta afirmación se aplicaría a la cooperación en inteligencia; sin embargo, hay menor influencia de las actividades de cooperación en inteligencia en las demás. Casos previamente referidos, como el de cooperación entre Cuba y Estados Unidos en inteligencia (narcotráfico), pese a no existir cooperación o confianza en seguridad u otros ámbitos, podrían probar, inclusive, una aparente desvinculación basada en intereses diversos pero complementarios. Sería un posible caso de la citada “interdependencia negativa de los valores de los estados”, que pueden vincularse de manera positiva. “Cada uno gana si el otro está satisfecho” (Jervis 1986:67).
- Los RsIC en seguridad pueden ser parte de, o necesarios para otros RsIC, en ámbitos como la integración regional. El ejemplo de Unasur sigue siendo válido para sostener esta afirmación. La cooperación en inteligencia puede ser parte de, o necesaria para diversos RsIC, como los de seguridad, y estos últimos a su vez de RsIC en integración, u otros, por lo que podría hablarse de niveles o dependencia de RsIC, o inclusive de sub-regímenes internacionales de cooperación, o el nombre que se les dé. Esto no sería necesariamente contradictorio con la independencia que puede tener la cooperación en inteligencia.
- Los mecanismos de inspección y verificación son una característica y en ocasiones una condición en los RsIC en seguridad. Definir mecanismos de inspección o verificación en inteligencia, por su parte, es un proceso muy complejo y en ocasiones simplemente no viable, por lo que, como se mencionó previamente, en este ámbito existe mayor incertidumbre.
- El nivel de confianza (o desconfianza) es un factor limitante para la cooperación en seguridad, siendo comunes los denominados mecanismos o medidas de construcción de confianza. Si bien por su naturaleza la cooperación en inteligencia crece de manera paralela a la construcción de la confianza, en numerosos casos la necesidad supera a la confianza para el establecimiento de redes. Casos revisados de cooperación en inteligencia como Libia y EE.UU., Cuba y EE.UU., o Israel y determinados países árabes, ejemplifican este planteamiento.

#### 4.4.2. Contrastaciones relacionadas con el Dilema de la Seguridad

En los RsIC en seguridad, aún ante la expectativa de importantes ganancias absolutas para todas las partes, a cada actor le preocupará cómo utilizarán los demás esas mayores capacidades (Dilema de la Seguridad), afectando la sostenibilidad de la cooperación. De acuerdo con previas anotaciones, el Dilema de la Seguridad dificulta la cooperación, pero al mismo tiempo la hace necesaria. Según Grieco (1988), la baja tolerancia de los Estados al riesgo, aún en relaciones con aquellos con los que se mantienen identidades comunes (constructivismo), facilitaría la generación de RsIC en seguridad.

En el caso de las RsCII, la expectativa de estas ganancias se relaciona no sólo con el posible uso de las mismas (inteligencia) contra las demás partes, sino también con la posibilidad de su filtración frente a terceros, lo cual también terminaría generando inseguridad para los miembros de la red. Este Dilema de la Seguridad aplicado a la inteligencia también afectaría la sostenibilidad de la cooperación y la haría al mismo tiempo necesaria.

De manera particular, en el ámbito específico de la cooperación en seguridad tendría validez la afirmación de Jervis (1983) de que los intereses en conflicto deben ser limitados, contenidos o restringidos por los intereses comunes. Lo dicho es también aplicable a las RsCII.

Preocupaciones por la reputación, así como por la dificultad de generar un nuevo régimen (contractualismo de Keohane), o por el factor tiempo (Young 1983), no serían suficientes para el mantenimiento de un régimen de seguridad, como lo son los intereses comunes que se atienden de manera conjunta. En inteligencia habría además elementos particulares que pueden incidir en el mantenimiento de las RsCII. La incertidumbre y los niveles de riesgo relacionados con la deserción y/o la fuga de información vital, por ejemplo, tienen también especial relevancia.

En la cooperación en seguridad persiste la tendencia a considerar escenarios *suma cero*, lo cual afectaría la creación o el mantenimiento de los RsIC en este campo, como se evidencia en recientes iniciativas multilaterales previamente mencionadas. Al considerar a la inteligencia como un área temática independiente, en ésta no necesariamente habría la tendencia a entender a la cooperación como un proceso *suma cero*. La sola expectativa de reciprocidad a futuro, sabiendo que tal situación podría no darse jamás, es suficiente para considerar que las ganancias de los demás no necesariamente se perciben como una amenaza.

#### 4.4.3. Áreas temáticas y aplicación en sectores públicos o privados

En principio la seguridad puede ser considerada como un área temática de la cooperación en relaciones internacionales. La inteligencia puede ser considerada también, en principio, y por sí misma, como un área temática de la cooperación en relaciones

internacionales. El dilema se presenta al no considerar a esta última de manera independiente; es decir, cuando se asume a la inteligencia como una subárea de la cooperación internacional en seguridad. El carácter de disciplina científica de la inteligencia haría factible que este dilema se pueda presentar, no solamente en relación con la seguridad, sino con toda otra área de cooperación en las relaciones internacionales.

Como área temática, la seguridad es multidisciplinaria y en ocasiones tiene un importante nivel de interdependencia con otras áreas temáticas. La inteligencia como área temática y como disciplina abarca y afecta múltiples disciplinas. Es multidisciplinaria, requiere conocimientos multidisciplinarios y tiene aplicaciones multidisciplinarias. No es autónoma, tiene una alta dependencia interdisciplinaria.

Como se ha visibilizado en recientes aportes latinoamericanos (Ciudad del Este), la seguridad está adquiriendo también características transdisciplinarias, lo cual tiene un efecto en la cooperación en este campo. La inteligencia como proceso de generación de conocimiento es una actividad multi y transdisciplinaria (Balbi 1997), características que también tienen un efecto en la cooperación, por involucrar diversos actores y procesos.

Los RsIC, principalmente los de seguridad, en el contexto de este estudio, son aplicables esencialmente en el ámbito público, bajo un control directo del ejecutivo, aun cuando sean ejecutados por sub-unidades del gobierno, o por otros actores. Como principio, son concebidos dentro de una esfera de legitimidad. Las RsCII pueden más fácilmente aplicarse en ámbitos tanto públicos como privados, legítimos o ilegítimos (las RsCII en ocasiones funcionan fuera del marco de estricta legitimidad, aun cuando se cumpla con requisitos de legalidad), incluida la cooperación transgubernamental a la que ya Keohane y Nye (1974 y 1977) llamaron interacciones entre sub-unidades de diferentes gobiernos, que no están (necesariamente) controlados o cercanamente guiados por el ejecutivo. Al referirse a las redes, Hafner-Burton et al. (2009) hablan de relaciones definidas por vínculos entre nodos. Si lo aplica a las RsCII, la composición de los nodos y las relaciones entre éstos podrían determinar si una red funciona o no como un régimen internacional. En principio, por lo tanto, podría decir que hay redes que no son regímenes y otras que podrían, al menos, funcionar como tales.

La cooperación en seguridad se extiende a otros ámbitos, que de una u otra manera pueden implicar amenazas, como la salud (pandemias), desastres naturales, e inclusive erróneamente a la migración, como parte de una concepción amplia de la seguridad. Puede así hablarse de cooperación en diversos tipos de seguridad, y quizá, en algunos casos, de áreas temáticas dentro del área temática de seguridad, sin forzar demasiado la definición de Krasner (1983a). La cooperación en inteligencia, por su parte, podría extenderse a todo ámbito, público o privado, en el que el procesamiento de información sea necesario para la toma de decisiones. Bajo esta perspectiva, la cooperación en inteligencia en materia de seguridad podría colocarse dentro del amplio espectro de cooperación general en inteligencia, junto a la cooperación en inteligencia en materia energética, comercial, etc. Se podría inclusive intentar extrapolar la terminología de



Krasner y decir que la seguridad puede ser una de las “áreas temáticas” de la cooperación internacional en inteligencia; es decir, una forma particular de “régimen”.<sup>106</sup>

En el ámbito público, el proyecto de “Subsistema de Información del Sector Público” elaborado en Ecuador (Cabrera Hidalgo 2016), propondría una visión de la cooperación en inteligencia, en la que diversas instancias del quehacer público actúan como áreas o subáreas temáticas de la inteligencia nacional; es decir, cada una requiere obtención y procesamiento de información para la toma de decisiones, y esa inteligencia obtenida puede ser posteriormente parte de la cooperación internacional.

Las comunidades de relacionamiento y cooperación internacional en seguridad tenderían a permanecer estables, principalmente dentro del sector público, aunque se adapten a nuevas agendas y amenazas. En inteligencia habría la tendencia a un “vertiginoso desarrollo de nuevas comunidades (...) [de relacionamiento y cooperación] en campos privados, financieros, empresariales y tecnológicos” (Rivera y Barreiro 2011:13-14) que compiten con instancias estatales (entre las que se encuentran las de seguridad) y obedecen a otros usuarios e intereses. A estas comunidades se las puede llamar redes, pero podrían también constituir en sí mismas regímenes de cooperación internacional.

#### 4.4.4. Clasificación de la información

La reserva o clasificación de la información no es una condición para todo tipo de cooperación en seguridad. Es una opción frecuente, aplicable de manera *ad hoc*, bajo parámetros definidos y reglamentados. Esta cooperación puede requerir acuerdos que impliquen compartir tecnología y estándares comunes para mantener la reserva en los casos que fuere necesario. En inteligencia, por su naturaleza general, la reserva es mucho más frecuente y casi una constante, pero aun así no la considero una condición constitutiva. La cooperación en inteligencia requiere por lo general canales seguros, compartir tecnología y estándares comunes, procesos predefinidos de clasificación y una cultura de protección de la información sensible, o de las infraestructuras (contrainteligencia).

Sostengo, sin embargo, que en inteligencia puede trabajarse también solamente con fuentes abiertas y de manera pública o no reservada en diversos temas y áreas, como la movilidad humana, el transporte aéreo o marítimo, temas comerciales, etc. En estos casos, actores o aliados estratégicos, como la academia, tanques de pensamiento, o expertos individuales son de especial utilidad.

En materia de movilidad humana, en la reunión de Quito, Ecuador, del Laboratorio de Migraciones y la Global Leadership Academy, en mayo de 2018 (MigLab-Glac 2018), el autor propuso un proyecto sobre inteligencia migratoria, que permita recopilar y procesar

---

<sup>106</sup> Hay una tendencia post 11 de Septiembre de organizar a la inteligencia por temas o problemas (Ver Treverton et al. 2006). Se las puede también organizar en áreas temáticas.

toda la información existente de fuentes abiertas sobre la migración venezolana en el resto de países de América Latina, con el fin de poder aportar a las decisiones colectivas que, como región, debían tomarse ante este fenómeno. Esas fuentes abiertas incluían estudios publicados o en desarrollo de carácter académico; información oficial de los Estados involucrados; información de campo recogida y procesada por organizaciones internacionales como el Acnur y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), así como de organizaciones no gubernamentales; e, información de los colectivos y asociaciones de venezolanos migrantes, organizados en los países de mayor población en América Latina. Todas fuentes abiertas. El proyecto siguió activo hasta la publicación de este trabajo.

#### 4.4.5. Redes sociales

Tienen el potencial de influenciar o afectar la cooperación en seguridad, al igual que en toda otra área temática de cooperación internacional. En inteligencia, sea relacionada con seguridad, o con cualquier otra área temática, el análisis de redes sociales constituye una de las herramientas de mayor desarrollo reciente. Su importancia en este campo, por lo tanto, radica tanto en su utilidad, como en su posible influencia o efecto en la cooperación internacional, precisamente por no tratarse de un fenómeno local.

Las protestas sociales ocurridas en Chile, y varios países de América Latina a fines del año 2019, demostraron el significativo papel que en la actualidad juegan las redes sociales en materia de inteligencia y su potencial para la cooperación internacional en este campo. El 19 de diciembre de 2019 el gobierno chileno (Palacio de la Moneda) entregó al Ministerio Público un análisis de 112 páginas que resumiría el comportamiento de las redes sociales (cuentas de aproximadamente 5 millones de usuarios), desde el 18 de octubre hasta el 18 de noviembre (Ayala 2019). Esta serie de actividades de recopilación y procesamiento de información de las redes, fue parte de las pruebas que el gobierno chileno presentó para establecer la influencia de extranjeros en la agitación social. El documento destaca, entre otros muchos aspectos, que el 31% de los autores de estos mensajes estaba localizado fuera de Chile (Ayala 2019). El entonces ministro del Interior, Gonzalo Blumel habría declarado en esa fecha (19 de noviembre de 2019) que "se entregó información extraordinariamente sofisticada a partir de análisis con tecnologías de big data, con tecnologías de la información" (Ayala 2019).

El 25 de octubre de ese año, la cadena de noticias CNN Chile informaba que la diplomacia estadounidense había afirmado detectar "cuentas falsas que emanan de Rusia" incitando las manifestaciones de Chile. Según Michael Kozak, jefe interino de la diplomacia estadounidense para América Latina, en redes sociales hay personas que "fingen ser chilenas" y estarían tratando de "socavar todas las instituciones y la sociedad chilena" (CNN Chile 2019). De igual manera se habrían involucrado cuentas provenientes de Cuba y Venezuela, en este último caso con la supuesta intervención directa del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (Sebin), y de la Dirección de Inteligencia Militar (DIM) (Embajada 2020).

Como un ejemplo del manejo y obtención de inteligencia a partir de redes sociales, que a su vez puede ser objeto de cooperación internacional, y que en este caso sí estaría vinculado con la seguridad, el domingo 20 de octubre, cuando el presidente Sebastián Piñera declaró "estamos en guerra", se habría conocido que las redes sociales tuvieron uno de los picos más altos de conversación desde que, 48 horas antes, había comenzado el estallido. Al día siguiente, más de cuatro millones de usuarios de Twitter, Facebook e Instagram habrían comentado sobre las movilizaciones con un mensaje de fuerte oposición a la presencia de militares en las calles. Tras la denominada "marcha del millón" del 25 de octubre en Plaza Italia -hoy llamada Plaza de la Dignidad- la actividad de las cuentas de redes sociales analizadas en Chile habrían presentado un "notable descenso" y las principales narrativas que copaban el ciberespacio en ese periodo habrían sido #PiñeraRenuncia, #EstoPasaEnChile, #QueSeVayanLosMilicos y #ChileViolatesHumanRights (Ayala 2019). Todo esto representaba información procesada (inteligencia) para la toma de decisiones al más alto nivel (ciclo de inteligencia), no sólo en materia de seguridad, sino en materia social, económica, legislativa, etc.

El manejo de fuentes provenientes de redes sociales habría sido similar en otros países de la región, aunque con diversos matices y fines. Las redes también fueron una fuente de información para agencias de noticias en países también afectados por protestas sociales en los mismos meses. El 22 diciembre 2019, varios diarios mexicanos, a lo largo y ancho del país, reproducían información de la agencia de noticias Notimex sobre la difusión del citado informe relativo al comportamiento de las redes sociales durante disturbios en Chile (Pulso 2019), agitando nuevamente redes sociales en México y otros países.

El mismo caso permitiría además evidenciar cooperación (ortodoxa o no) con otros actores no estatales en este amplio y creciente ámbito de las redes sociales. El 15 de enero de 2020, información de prensa vincula a los señalados informes de inteligencia de la administración del presidente Piñera, con las empresas del multimillonario Andrónico Luksic, cuya relación de cooperación tendría antecedentes anteriores a las protestas sociales de 2019. De hecho, informes de análisis de big data se habrían encargado a empresas del Grupo Luksic desde la primera administración del presidente Piñera (2010-2014) y este relacionamiento se habría extendido hasta el año 2019, involucrado a Fuerzas Armadas chilenas y a la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) de Chile (Leal 2020).

#### 4.4.6. Límites específicos del realismo en materia de seguridad e inteligencia

El análisis realista limita la concepción y el desarrollo de la cooperación en seguridad, al basarse en criterios como la distribución de poder. Así mismo, los límites del realismo contribuyen a que, al tratarse de cooperación en inteligencia, se lo haga en términos de seguridad y soberanía. Se aspira, por ejemplo, a un "máximo nivel de seguridad, cediéndose la mínima soberanía" posible (Pulido 2005). El sobredimensionar al realismo en inteligencia ha sido advertido por quienes la presentan como "una disciplina que articula varias dimensiones de las ciencias y que va más allá del tradicional realismo que

se preocupa por la sobrevivencia del Estado” (Fry y Hochstein 1994 en Rivera y Barreiro 2011).

Criterios como identidades o valores compartidos, elaborados por el cognitivismo, como en el caso de la afirmación de la existencia de una identidad liberal-democrática en la angloesfera, constituirían también un fundamento para la generación de regímenes de cooperación en seguridad. Estos factores facilitarían también la cooperación en inteligencia, pero habrían probado ser irrelevantes en casos como el apoyo cubano al régimen dictatorial de derecha argentino en la guerra de las Malvinas; la cooperación en inteligencia antinarcóticos entre Cuba y EE.UU., y varios casos de cooperación del Mossad con otros países del Medio Oriente. Desde una visión “Lockeana” se trataría de aquellos casos en los que siendo los actores “rivales”, pueden cooperar para obtener un beneficio mutuo (Wendt 1999). Desde una visión “Hobessiana”, no cooperan para proteger intereses mutuos (liberalismo), o por identidades/valores comunes (cognitivismo), sino por intereses propios que, adicionalmente, benefician a los demás (realismo), lo cual teóricamente no sería en sí mismo un régimen internacional de cooperación, según académicos como Jervis (1983).

#### 4.4.7. El análisis de la cooperación

La cooperación internacional en seguridad requiere para su análisis determinados niveles de conocimiento en áreas estratégicas como la geopolítica y, en muchas ocasiones, de tipo tecnológico especializado. La cooperación en RsIC puede analizarse a través de la teoría de regímenes de cooperación, idealmente de una manera amplia e interparadigmática, como la que ha ensayado este trabajo. La utilización de estos elementos teóricos, con suficiente amplitud, que permita además ejercicios comparativos, como los que incluye este capítulo, sería un mecanismo válido para analizar también la cooperación en redes de inteligencia. En este caso, permite revelar diferencias entre los dos tipos de cooperación. Esas diferencias harían necesario acudir a fuentes complementarias y al estudio de casos, para contar con un análisis más integral que visibilice vacíos y áreas por desarrollar.

En los RsIC en seguridad existen técnicas y metodologías de análisis, a las que en ocasiones se añade, como si fueran parte de este ámbito, aquellas que son específicas de la inteligencia. He sostenido que la inteligencia, en sí misma, como disciplina científica, cuenta con métodos, técnicas, metodologías y herramientas propias, particularmente para el análisis o procesamiento de la información en el llamado ciclo de inteligencia, aun cuando éstas provengan o se basen en otras disciplinas y deban adaptarse a la inteligencia, sin por ello perder el rigor del método científico (Balbi 1997). De allí que el análisis de la cooperación en este campo implique en ocasiones comprender también procesos de nivel técnico.

Con la cautela que la rigurosidad académica requiere, al tratarse de nociones que aún están desarrollándose, algunos elementos de lo que se ha revisado en páginas anteriores

como análisis de redes aplicadas a las relaciones internacionales, pueden ser aplicados al análisis de las relaciones y vínculos entre los actores de un régimen de cooperación internacional. En ese contexto, no obstante, debe recordarse que en los RsIC los vínculos tienen como regla un beneficio mutuo, común o complementario.

En la teoría de redes aplicadas a las relaciones internacionales, si se acepta su validez para el análisis de las RsCII, pueden encontrarse dinámicas y elementos teóricos propios que se han aprovechado en este trabajo, como la combinación, magnitud y frecuencia de las interacciones entre nodos (actores), la centralidad de éstos últimos en las redes, o la fortaleza de sus vínculos. En redes, los vínculos no son siempre positivos o de cooperación. Es decir, no toda red implica cooperación.

#### 4.4.8. Modalidades de cooperación en seguridad e inteligencia

La cooperación en seguridad, y particularmente la que se genera a través de RsIC en seguridad, más allá de sus particularidades, implica procesos similares a los de la cooperación general en otros ámbitos o áreas temáticas a nivel internacional. Puede incluir, entre otras actividades:

- Asesoría política o técnica
- Transferencia de tecnología
- Equipamiento
- Capacitación
- Financiamiento
- Intercambio de experiencias, de bases de datos (aduanas, tráfico aéreo o marítimo bajo protocolos de seguridad consensuados, etc.) y, en general, de información, que podría también incluir cooperación en inteligencia en materia de seguridad.
- Compartir instalaciones o permitir operar dentro de su territorio, pero bajo comando local (Incirlik, Turquía).
- Elaboración conjunta de doctrina en materia de seguridad.

En inteligencia, el denominado ciclo de inteligencia permite entender algunas de las modalidades que puede adoptar la cooperación en este campo. Cada etapa del ciclo de inteligencia sugiere procesos en los que es posible desarrollar cooperación:

- Planificación conjunta o colectiva de la producción de inteligencia.
- Recolección coordinada de datos o información.
- Procesamiento conjunto de información o análisis (ejemplos en inteligencia de seguridad son, entre otros, Europol/Ameripol, Clacip, Surnet, Sisme; en materia aduanera RILO; en el ámbito financiero Gafisud, etc.).

En ese contexto, pueden preverse diversas formas de cooperación conexas. Balbi y Crespo, por ejemplo, hablan del desarrollo de metodologías y herramientas conjuntas de análisis. Algo similar a lo planteado en relación con la seguridad.

Si se compara con las modalidades mencionadas cuando se hizo referencia a la cooperación en seguridad, podría señalarse que, al hablar de asesoría, algunas fuentes, principalmente latinoamericanas, han considerado a la inteligencia en sí misma como asesoría y objeto de cooperación e intercambio (Sancho 2015). Otros aportes de esta región consideran a la inteligencia como el conjunto de conocimientos en que se apoya el asesoramiento (Entelman en Balbi y Crespo 1997). Platt, por su parte, sostiene que la función de la inteligencia es el asesoramiento, a través de proporcionar conocimiento (Balbi y Crespo 1997).

La transferencia de tecnología puede darse como parte de la cooperación en inteligencia, al igual que el equipamiento, la capacitación, el financiamiento y el intercambio de experiencias, de bases de datos y, por supuesto, de información (procesada o no).

Para fines de inteligencia, compartir instalaciones o permitir operar en el territorio propio, bajo comando local, son también modalidades comunes de cooperación, que normalmente exigen compartir la información así obtenida. Estas son actividades que, si así se lo acuerda, puede ser parte de la cooperación o trabajo conjunto en redes de inteligencia.

La elaboración de doctrina conjunta también es aplicable a la inteligencia, dentro de su campo de acción.

La modalidad denominada “cripto-diplomacia” (Westerfield 1996) es propia de la inteligencia, pero puede encontrarse en ocasiones en un área gris con la cooperación en seguridad, como sucede en las operaciones conjuntas de contrainteligencia.

Finalmente, la seguridad podría considerarse como un producto resultante de políticas y decisiones, que aseguran un estado de convivencia sin amenazas, o con la capacidad de enfrentarlas. En ese marco se habla de una cooperación internacional en seguridad, a través de políticas y decisiones conjuntas o coordinadas que, entre otras, podrían incluir las de compartir actividades, facilidades, capacitación, etc. Según el análisis previo, la inteligencia, por su parte, es un producto, pero también una disciplina científica, que implica la aplicación de un método científico para el análisis de información.<sup>107</sup> Es además una actividad compleja y técnica, a través de la cual se obtiene el producto y, según Kent (1949), constituiría inclusive las organizaciones que realizan esa actividad

---

<sup>107</sup> Recapitulando, se acepta el criterio de que se trata de una disciplina científica con modalidades propias, más cercana a las ciencias fácticas de la sociedad (Balbi y Crespo 1997) que a las formales (ver numeral 2.1.7.), en el sentido de Krippendorff (1977) de “(...) asimilación u obtención sistemática [lo más objetiva posible] de conocimiento”, entendido este último, en palabras de Bunge (1995) como “racional, sistemático, exacto, verificable, y por consiguiente fiable”, ya que “[l]a naturaleza misma del método científico imp[ediría] la confirmación final de las hipótesis fácticas, al no ser posible saber si se cuenta con toda la información necesaria cuando se intentan determinar posibles futuros. Nótese: El ciclo de inteligencia no es en sí un método científico, implica un proceso en el que, al menos en el análisis o procesamiento de información, se utilizan métodos científicos.

(Bruneau y Boraz 2007, Castillo 2011). Pese a la discusión existente, esta visión tripartita facilita identificar tres formas de cooperación que podrían darse a través de redes de inteligencia: intercambio de información o inteligencia (intercambio de un producto); análisis u operaciones conjuntas (procesos y actividades para obtener el producto); y, coordinación de políticas y decisiones sobre la base de intereses comunes, complementarios o compatibles entre agencias o instituciones de inteligencia (organizaciones que llevan a cabo procesos y actividades).

En cuanto a la determinación o definición del producto de la cooperación, los regímenes internacionales en materia de seguridad suelen ser los que por sí mismos lo determinan. En materia de inteligencia, sin confundir con el proceso de generación de inteligencia (ciclo de inteligencia), en el que el tomador de decisiones define el problema o en ocasiones el producto, puede decirse que en la cooperación a través de RsCII en ocasiones se produce un comportamiento *ad hoc*, en el que el tipo de producto es el que determina las redes y con ellas los requisitos para la cooperación (incluidos, por ejemplo, los procedimientos judiciales que sean necesarios). En unos casos el producto es instrumental (preventivo-reactivo como inteligencia policial o militar), en otros es final (preventivo como en inteligencia estratégica).

#### 4.4.9. Centralidad y rendición de cuentas

Tanto la coordinación de la cooperación entre actores internos, como la cooperación externa en seguridad están centralizadas. Las dos usualmente cuentan con canales de rendición de cuentas más o menos independientes.

En inteligencia es menos frecuente que la coordinación de la cooperación interna y/o externa estén centralizadas o tengan verdaderos canales de rendición de cuentas independientes. Es usual que a nivel interno exista competencia y falta de coordinación entre agencias o entidades de inteligencia. La cooperación internacional, por su parte, suele encontrar maneras para operar sin un claro control centralizado, y en ocasiones con una anuencia tácita del poder político central, que podría verse liberado, si lo requiriera, de determinadas responsabilidades.

Varios estudios realizados por Andrés Gómez de la Torre, no solamente sobre Perú, en donde se centra la mayor parte de su trabajo, sino sobre toda la región latinoamericana, dan cuenta y enfocan el tema de la institucionalidad, a la que se ha querido llegar, inclusive, a través de la creación de comisiones reformadoras de inteligencia (Gómez de la Torre 2011). Barreiro y Rivera (2011), y muchos otros, han trabajado específicamente en la rendición de cuentas en inteligencia en las democracias latinoamericanas, lo cual tiene vinculación directa con la centralidad de los sistemas de inteligencia, y hurgando aún más, también con el papel de la inteligencia como auxiliar de la justicia (cooperación interna). Hay lecciones aprendidas y casos de buenas prácticas regionales, muchas de las cuales aún no han sido debidamente examinadas. En ese sentido, tiene importancia a futuro que se analice, por ejemplo, el contenido de la nueva ley de inteligencia argentina

preparada por un grupo de expertos a pedido del presidente Alberto Fernández (Mardones 2020), o la reforma a la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) de Chile (Fernández y Schilling 2020). En páginas anteriores revisé también aspectos como centralidad y rendición de cuentas en relación con el proyecto de ley orgánica de inteligencia que se elaboró, bajo mi dirección en Ecuador en el año 2011.

#### 4.4.10. Incentivos (motivaciones) para la cooperación internacional

En el ámbito de la seguridad, la cooperación estaría en principio motivada por el denominado Dilema de la Seguridad (Concierto de Europa = Régimen internacional de cooperación en seguridad). Reiterando una afirmación previa, el Dilema de la Seguridad aplicado a la inteligencia también haría necesaria y motivaría la cooperación (Triple Frontera de América del Sur = Redes de cooperación internacional en inteligencia). Si se relaciona el Dilema de la Seguridad con la incertidumbre, en seguridad un incentivo de especial importancia sería disminuir incertidumbre, mientras que en inteligencia éste sería el mayor incentivo.

En seguridad, la cooperación está motivada también por la necesidad de eficiencia (mayores y/o mejores capacidades y resultados), ante amenazas intermitentes (mezcla simultánea de hechos locales e internacionales) que son cada vez más difíciles de diferenciar (Rojas Aravena y Milet 2003, Sancho 2012). En inteligencia también habría la motivación de eficiencia (mayores y/o mejores capacidades y resultados), en este caso ante hechos, amenazas u oportunidades intermitentes que, de igual manera, son cada vez más difíciles de diferenciar, así como de predecir. La pandemia del Covid-19 ilustra esta motivación, que unió diversas redes de información, y generó mecanismos de cooperación multisectoriales, como los generados a través del sistema interamericano (OEA).

En seguridad, la cooperación internacional estaría además motivada por la comprensión de que la seguridad nacional no es sólo el resultado de capacidades propias, sino también de la cooperación externa (Herman 2008), debido a las falencias que todo sistema tiene y requiere subsanar o complementar (Lefebvre 2003), así como por el carácter irremplazable de capacidades y conocimientos locales en un territorio extranjero de interés; por la normatividad que debe cumplirse en ese territorio extranjero; por la necesidad de acceso geográfico; y, por las ventajas que puede tener la repartición de responsabilidades y costos (Herman 2008: 204-207). En inteligencia la cooperación también estaría motivada por la comprensión de que la inteligencia nacional no es sólo el resultado de capacidades propias, sino también de la cooperación externa (Herman 2008), debido a las falencias que también en este campo todo sistema tiene y requiere subsanar o complementar (Lefebvre 2003); porque “siempre hay más información disponible que la que cualquier agencia [o actor] pueda recolectar por sí mismo” (Herman 2008); por el carácter irremplazable de capacidades y conocimientos locales (especialmente Humint) en territorio extranjero de interés; por la normatividad que debe cumplirse en ese territorio



extranjero; por la necesidad de acceso geográfico; y, finalmente, también por las ventajas que puede tener la repartición de responsabilidades y costos (Herman 2008).

En los dos casos, seguridad e inteligencia, la cooperación estaría motivada porque permite que los actores se fortalezcan mutuamente y establezcan áreas de complementariedad y apoyo, así como condiciones técnicas, de transparencia y de procedimientos conjuntos o coordinados. Finalmente, la espera de reciprocidad actuaría también como una motivación.

#### 4.4.11. Organización o jerarquías

Los RsIC en seguridad generalmente requieren de jerarquías internas y mecanismos establecidos de toma de decisiones, basados en esas jerarquías, en los que tienen participación los Estados o actores que los conforman y, en algunos casos, las organizaciones internacionales en las que funcionan. Es posible además la existencia de regímenes dentro de regímenes, o al interior de los actores que conforman los regímenes. En inteligencia, las RsCII podrían concebirse (especialmente según la aplicación de la Teoría de Redes a las Relaciones Internacionales de Hafner-Burton et al. 2009), como una forma de organización que, en principio, no requiere de jerarquías. Las RsCII funcionarían a través de relaciones que forman sus propias estructuras (no necesariamente en función de jerarquías internas de sus actores), y de procesos dinámicos que facilitan, o a través de los cuales se lleva a cabo la cooperación. Es común la existencia de redes internas dentro de otras redes o de los “nódulos” o actores que las conforman (TFAS).

En los RsIC, particularmente de seguridad, las jerarquías internas de los actores juegan un papel relevante en su representación externa. Son generalmente autoridades o instituciones del poder ejecutivo. Pueden cambiar, pero el control lo sigue teniendo la cabeza del ejecutivo. Las partes o actores, en todo caso, participan y son, como principio general, representados al mismo nivel, sea a través de ministros de Defensa y/o de Relaciones Exteriores o de delegaciones nacionales.

Si bien las RsCII no necesariamente reflejan las jerarquías internas de sus actores, estas jerarquías existen. Dentro de las redes, los servicios de inteligencia constituyen las estructuras y mecanismos que representan a los actores, como instrumentos de los Estados para la cooperación, o son en sí mismos actores. Entre ellos se genera frecuentemente la convergencia de expectativas y pueden ser los que regulen o permitan la cooperación, en ocasiones, inclusive, independientemente del control directo de la cabeza del ejecutivo. En casos como la Triple Frontera de América del Sur, al igual que en Intcen y otros, los actores no participan necesariamente al mismo nivel. La relación puede darse, por ejemplo, a nivel de oficiales de enlace, que pueden diferir en jerarquías y capacidad de decisión.

#### 4.4.12. Vinculación entre regímenes y vinculación entre redes

Existen necesarias vinculaciones entre diversas clases de regímenes internacionales de cooperación, en áreas temáticas como la financiera, la de transporte internacional, la aduanera y, por supuesto, la de seguridad. Estas vinculaciones deben contar con la aprobación de todos los actores, para no afectar la confianza y, por lo tanto, la cooperación.

Hay vinculaciones también entre RsCII. Éstas no necesariamente se conocen o aprueban por parte de todos sus miembros. Estas vinculaciones externas tendrían efectos positivos y negativos. Si una red iberoamericana, por ejemplo, se vincula por parte de uno de sus miembros (España) con la red Ukusa, mayor información estará disponible, pero también mayor información (de países iberoamericanos) podría estar expuesta a llegar a destinatarios no deseados.

Este tema está también vinculado con la discreción para escoger en qué o cuándo cooperar. En mecanismos de cooperación que pueden asimilarse o considerarse parte de RsIC en seguridad, como los que fueron establecidos a nivel de Unasur para fines de transparencia en materia de compra de armamentos en la región, no cabe que cada parte pueda escoger en qué cumple o no sus compromisos adquiridos, la información que comparte, o en qué ocasiones coopera.

En inteligencia, el ejemplo de Intcen en la Unión Europea, como muchos otros, demuestra que es común en este ámbito, la discreción (no dicha o no deseada, pero real) que tiene cada país o actor para escoger la información que va a compartir, o con la cual va a cooperar. La naturaleza reservada de gran parte de la cooperación en inteligencia permite que esto suceda y resta transparencia a la cooperación, con lo cual la incertidumbre persiste siempre en algún grado.

#### **4.5. Cooperación Norte y Sur – Diferencias entre RsIC y RsCII**

Tanto al hablar de RsIC (sean o no de seguridad), como de RsCII, existen criterios reales o percibidos, prejuicios y paradigmas sobre la cooperación entre los mal llamados norte y sur, así como al interior del norte o del sur, con evidentes consecuencias generalmente negativas para la cooperación. La revisión de casos de estudio relacionados con América Latina y otras regiones, tanto dentro como fuera del denominado Sur Global, permite contar con parámetros o indicadores útiles de la cooperación general, o de la específica en seguridad, a través de regímenes internacionales, así como de la cooperación en inteligencia internacional. Estos aportes regionales propios podrían facilitar encontrar respuestas a los planteamientos inicialmente realizados para llegar a una mejor

comprensión de la relación de las redes de cooperación internacional en inteligencia con la concepción general y tradicional de los regímenes internacionales de cooperación.

#### 4.5.1. Consideraciones generales

La cooperación norte-sur en seguridad tiende a tener un carácter asistencial o tutelar, mientras la cooperación norte-sur en inteligencia tiende cada vez más a tener un carácter complementario e interdependiente.

En regímenes internacionales, particularmente de seguridad, la cooperación tiene mayor formalidad (norte o sur). Esta formalidad está relacionada con la efectividad y permanencia de la cooperación. En las redes de cooperación internacional en inteligencia existe, en general, menor formalidad, aunque suele ser mayor en la cooperación norte-norte. La formalidad no necesariamente tiene relación con la efectividad o permanencia de la cooperación.

Los RsIC en seguridad tienden en general (norte o sur) a crear percepciones positivas, como en los casos en los que son parte de bloques de integración regional. Las RsCII, por su parte, están afectadas por percepciones negativas, que tienden a asimilarlas con vías para evadir procedimientos legales o legítimos y/o para externalizar o tercerizar actividades ilegales o criminales.

En RsIC las diferencias reales o aparentes más relevantes, particularmente entre norte y sur, se conciben o fundamentan en relación con las capacidades. En términos generales, en inteligencia se mantiene un criterio similar. Las capacidades en este campo, no obstante, son de diverso tipo y, dependiendo de la coyuntura, tienen distinto valor para cada actor.

En regímenes de seguridad, la dependencia que el llamado Sur Global tendría del norte estaría basada en capacidades cualitativa y cuantitativamente verificables, generalmente de carácter militar, tecnológico o financiero. La interdependencia es menos común y se relaciona más bien con necesidades de determinados recursos o accesos geográficos. En América Latina se han desarrollado procesos y concepciones regionales en relación con RsIC en seguridad, que han planteado nuevas formas de gobernanza, y que frecuentemente incluyen cooperación en inteligencia. Varios organismos internacionales y algunas coyunturas críticas han contribuido a este desarrollo. Al hablar de inteligencia, esta dependencia estaría en ocasiones fundamentada en percepciones o preconcepciones, que generalmente son mutuamente aceptadas, quizá por ignorarse que en inteligencia pueden existir capacidades propias irremplazables, principalmente en relación con el recurso humano (Humint), con igual o mayor valor que los recursos tecnológicos o inclusive financieros (Cuba), haciendo real la interdependencia y necesidad de cooperación. América Latina y el llamado Sur Global han proporcionado además en las últimas décadas (principalmente tras el fin de la Guerra Fría y varios procesos propios de aprendizaje, que incluyen a actores no estatales) ejemplos de casos que facilitan la

comprensión de una posible independencia de la inteligencia frente a la seguridad, mas no viceversa.

Finalmente, se podría afirmar también que, tras el fin de la Guerra Fría disminuyó significativamente el interés geopolítico y en materia de seguridad hacia América Latina, por parte del mal llamado occidente o norte. En inteligencia esa disminución fue menor, demostrando diferencias en la concepción de una y otra área temática. En ocasiones, simplemente se redirigió el interés en relación con un mismo país, como fue el caso ya señalado de EE.UU–Colombia.

#### 4.5.2. Inhibición en la cooperación norte-sur

Los estereotipos negativos, principalmente sobre las estructuras estatales de seguridad, han desmotivado o inhibido tradicionalmente una cooperación norte-sur que vaya más allá de un enfoque asistencial, en el que objetivos geopolíticos son más definitorios que el puro liberalismo. Los estereotipos negativos sobre los servicios de inteligencia también inhiben en alto grado la cooperación norte-sur, principalmente por el temor de poner en riesgo información privilegiada, pero el enfoque puede ir más allá del asistencial, al existir las ya mencionadas complementariedades necesarias. En este sentido, se ha presentado también evidencia sobre casos relacionados con América Latina.

La vulnerabilidad por interdependencia puede inhibir la cooperación a través de regímenes de seguridad. En inteligencia este factor inhibe, pero en la práctica menos que en materia de seguridad, por la necesidad de formas particulares de interdependencia.

El hecho de que los Estados Unidos de América mantenga mecanismos de cooperación bi y multilaterales con la mayoría de países de América latina y el Caribe (o todos), evidencia necesidades específicas y formas de interdependencia, que sólo pueden ser atendidos a través de redes, regímenes o procesos *ad hoc*.

#### 4.5.3. Estructuras de cooperación latinoamericanas

En materia de seguridad, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) es la que más habría avanzado a nivel de estructuras, principalmente a través de la concepción del Consejo de Defensa Suramericano. Unasur llegó a proveer además valiosos ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas. En la teoría podría asimilarse a la cooperación a través de RsIC en seguridad. Estos avances, no obstante, han sido afectados por su agenda política. Otros foros en el marco de la OEA y de otros organismos regionales han trabajado ampliamente en temas de cooperación en seguridad, y pueden asimilarse también a RsIC en seguridad.

En inteligencia, la Unasur y principalmente el Mercosur serían ejemplos de estructuras existentes y propicias para la cooperación o intercambio de información. Entre las

Políticas de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, Lit. e. (Unasur 2008), pese a encontrarse en el ámbito de la seguridad y la defensa, se encuentra la de “Identificar los factores de riesgo que puedan afectar la paz regional o mundial.” Como señala Castillo (2010), estos fines requieren la intervención o al menos el aporte de los servicios de inteligencia suramericanos.

El caso de la Triple Frontera evidencia el papel que juega la estructura del Mercosur en la cooperación en inteligencia, y las redes de inteligencia que se generan a partir de la misma, o con su apoyo. Al interior de la OEA también existen iniciativas valiosas que involucrarían cooperación en inteligencia y podrían implicar o facilitar una estructura de RsCII.

La Cepal podría proveer ejemplos de cooperación en materia económica y la Segib, aunque va más allá del ámbito latinoamericano, en materia de intercambio de información y apoyo a operaciones específicas relacionadas con la seguridad.

Para concluir, debe mencionarse que las contrastaciones realizadas en este capítulo no tienen un carácter exhaustivo, pero intentan cubrir un ámbito amplio de aspectos en los cuales es posible intentar establecer paralelos entre dos tipos de cooperación que, en la teoría y en la práctica se encuentran confundidos.

Los casos utilizados en los capítulos previos han sido de especial importancia para poder determinar la aplicabilidad de este ejercicio comparativo en la realidad, y para devolver a la teoría nuevos posibles elementos de consideración y análisis.