
APUNTES Y PROPUESTAS PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE INTELIGENCIA^o

JOSÉ MANUEL UGARTE*

RESUMEN

La cooperación en inteligencia, asunto de innegable complejidad en todas las épocas –dados los riesgos de compromiso de fuentes y métodos, los recelos existentes entre aliados que pueden tornarse enemigos, y las inevitables desconfianzas existentes aun entre organismos de inteligencia de un mismo país– ha experimentado en las últimas décadas un significativo crecimiento, al compás del surgimiento de amenazas globales –terrorismo, delito organizado transnacional– y del desarrollo de procesos de integración regional y subregional, con el consiguiente desarrollo de intereses comunes. América Latina ha conocido en esta materia cambios fundamentales. Desde una cooperación de carácter hemisférico basada en la lucha contra el movimiento comunista internacional, ha pasado a una cooperación en inteligencia en materia de seguridad pública concentrada fundamentalmente en las subregiones, con mecanismos fundamentalmente diversos, pero basados en las necesidades y características de cada subregión.

Hoy, UNASUR plantea la posibilidad y el desafío del desarrollo de mecanismos institucionalizados de cooperación en inteligencia, tanto en materia de defensa, como de seguridad pública.

La ponencia explora los antecedentes en materia de cooperación en inteligencia en la región, como también la nueva oportunidad/desafío.

Palabras clave: *Inteligencia, cooperación, integración. UNASUR, crimen organizado*

* Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo); abogado y especialista de Derecho Administrativo por la misma Universidad, profesor adjunto de Derecho Administrativo y profesor en la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo y Administración Pública. También se desempeña como profesor en la Carrera de Especialización en Gestión para la Defensa de la Universidad de Tres de Febrero, profesor en la Maestría en Seguridad Pública del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina, profesor asesor en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima, profesor de la Maestría en Seguridad Pública de la Universidad Abierta Interamericana, profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Católica de Santiago del Estero, profesor en la Escuela de Abogados del Estado y profesor del Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, Argentina. manuguart@gmail.com

^o Fecha de recepción: 020812
Fecha de aceptación: 041012

PROPOSSALS FOR A COOPERATION IN INTELLIGENCE ISSUES

ABSTRACT

Cooperation in the intelligence field, has been a matter of undeniable complexity in all times, notwithstanding sources and methods commitment risks, existing suspicion between allies that may become enemies, and the unavoidable mistrust still existing between intelligence bodies within the country itself, has experienced significant growth in the last few decades as a result of the emergence of global threats such as terrorism and transnational organized crime among others, and the development of regional and sub regional integration processes, with the subsequent development of common interests.

Latin America has witnessed essential changes in this field. From past hemispheric-wide cooperation to fight against international communist movements, intelligence cooperation is now focused on public security issues in sub regions, supported basically by different mechanisms, but based on each sub region's specific needs. Today, UNASUR proposes the possibility and the challenge to develop institutionalized intelligence cooperation mechanisms, both in the fields of defense and of public security. This articler explores the history of intelligence cooperation in the region, along with the new opportunities/challenges

Key words: *Intelligence, cooperation, integration, UNASUR, organized crime.*

I. Bases para un marco teórico sobre la cooperación en inteligencia

1. Introducción. De la cooperación en materia de inteligencia

Tradicionalmente la inteligencia ha constituido un aspecto reacio a la cooperación entre los Estados.

Aun en el marco de alianzas, los Estados se han mostrado reacios a construir una auténtica cooperación en materia de inteligencia.

Solo casos puntuales, como la cooperación en materia de inteligencia entre los países UKUSA –descrita con ejemplar precisión, hace ya tiempo, en

el clásico libro *The Ties That Bind*, entre otras fuentes¹– constituían excepciones que confirmaban esta regla.

En el marco de otras alianzas como la NATO, dicha cooperación tuvo y tiene lugar de modo permanente, bien que sin la profundidad que caracterizó al primer caso.

Posteriormente, la Unión Europea comenzó a construir su cooperación en materia de inteligencia estratégica para la seguridad internacional y la defensa, precedida por el establecimiento de tal cooperación en la Unión Europea Occidental.

Dicha cooperación tuvo y tiene lugar tanto en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y Defensa, como, con creciente vigencia, en el marco de la seguridad interna de la Unión, con especial énfasis en la lucha contra el terrorismo, como también del delito organizado, en el marco sólidamente institucionalizado de Europol.

En otros ámbitos –tales como América– la cooperación tiene y ha tenido lugar básicamente a través de lazos bilaterales, aunque se hayan establecido mecanismos multilaterales de cooperación, siendo los de carácter subregional los que han adquirido mayor importancia.

En otro orden de ideas, cabe señalar que la creciente realización de operaciones político-militares de paz patrocinadas por organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas –bien que con significativos regresos al accionar unilateral pero en el marco de coaliciones, como la invasión y ocupación estadounidense de Irak– también da motivo a la cooperación en materia de inteligencia entre los participantes.

Por otra parte, el surgimiento de amenazas de carácter transnacional a la seguridad pública, como el terrorismo islámico, el narcotráfico, el blanqueo de activos provenientes de delitos, y otras formas de delito organizado, ha abierto nuevos caminos para la cooperación en este ámbito, particularmente, respecto del delito organizado, en materia de inteligencia criminal.

En definitiva, diversos factores explican esta tendencia al incremento de la cooperación en una actividad tradicionalmente individual.

Accionar multilateral, amenazas multinacionales, integración regional y subregional, determinan circunstancias tales como la cooperación en materia de inteligencia para la ejecución de misiones de paz en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas y la cooperación en dicha materia en el ámbito de la OTAN, así como en los mecanismos surgidos en la Unión Europea.

¹ RICHELSON, Jeffrey T. y BALL, Desmond, *The ties that bind: intelligence cooperation between the UKUSA countries*, Sydney, Allen & Unwin. 1985, 402 pp.

También los instrumentos de integración subregional surgidos en América Latina y el Caribe han desarrollado mecanismos de cooperación en materia de inteligencia de muy diversas características. El surgimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) plantea nuevas posibilidades en tal sentido, aunque aparentemente no inmediatas.

Hasta el momento, en América Latina y el Caribe, los mecanismos de cooperación en materia de inteligencia que han surgido en el marco de los procesos de integración subregional han tenido lugar exclusivamente en materia de inteligencia criminal o bien, tratándose de inteligencia nacional o de Estado, respecto de amenazas a la seguridad pública, como el terrorismo. No han surgido a la fecha herramientas subregionales institucionalizados de cooperación en materia de inteligencia de defensa o de inteligencia estratégica nacional externa, dirigida a amenazas, riesgos, u oportunidades externos a una subregión.

La posibilidad del surgimiento de mecanismos de este tipo, ya fuera en el ámbito del Mercado Común del Sur –MERCOSUR– ampliado, u hoy, de UNASUR –que a través del Consejo de Defensa Suramericano y en breve, a través del Consejo Suramericano sobre Seguridad Pública y Delito Organizado, ha comenzado lenta y trabajosa, pero realmente, a construir una visión común a Suramérica en materia tanto de defensa como, en el futuro, de seguridad pública– plantea interesantes interrogantes.

¿Qué rol podría jugar, en la muy futura integración de UNASUR en materia de defensa, y en la actual ...*consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa...*² la construcción de un mecanismo institucional de cooperación en inteligencia estratégica? ¿Qué mecanismos y estructuras podrían crearse, para asignarle un carácter permanente? ¿Qué controles debieran implementarse? ¿Qué límites debiera tener tal cooperación? ¿Cuál sería la naturaleza y alcances de su relación con el sistema hemisférico?

Hoy, construir una cooperación en materia de inteligencia de defensa en Suramérica parece, por cierto, una visión lejana; y efectivamente lo es. Pero constituye en todo caso un camino que vale la pena explorar.

Creemos que tal cooperación podría tener lugar en el futuro, distinguiendo tal como se ha hecho hasta ahora tanto en MERCOSUR como en UNASUR, los ámbitos de la defensa y de la seguridad pública.

Postulamos asimismo que la implementación de mecanismos institucionales subregionales de cooperación en materia de inteligencia en el ámbito

² Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Decisión para la Creación del Consejo de Defensa Suramericano en UNASUR, adoptada en la Cumbre Extraordinaria de UNASUR en Costa do Sauípe, 16 de diciembre de 2008, artículo 2°.

de UNASUR, como la siempre posible extensión y perfeccionamiento de los ya existentes en el MERCOSUR ampliado, requiere distinguir entre la *inteligencia nacional*, la *inteligencia militar*, por una parte, y la *inteligencia criminal*, más propiamente, *inteligencia sobre el delito*, por la otra.

Ello es así, dado que en el primer caso nos encontramos propiamente con *organismos de inteligencia*, caracterizados por el *secreto* que protege *identidades, fuentes y métodos*, así como *operaciones*, y cuya finalidad fundamental es la de informar a la conducción política o militar sobre *amenazas o riesgos a la seguridad del Estado*, mientras que en el segundo supuesto nos encontramos con la aplicación de la metodología propia de la actividad de inteligencia, fundamentalmente en materia de análisis, a la *actividad policial y de seguridad pública*, con la finalidad de prevenir, conjurar, esclarecer y en definitiva combatir el delito y orientar las políticas de seguridad pública.

Es decir, que en el último caso no nos encontramos propiamente frente a *organismos de inteligencia*, sino a instituciones policiales y fuerzas de seguridad, o bien ante organismos de inteligencia criminal –constituidos fundamentalmente por policías y analistas *civiles* o sin estado policial o militar– sujetos a normas diferentes. Por ello, la cooperación en inteligencia posee mayores dificultades en los dos primeros casos que en el último.

Es por esa razón que tanto en el marco de la Reunión de Ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente del MERCOSUR –mecanismo, que considerando al llamado MERCOSUR ampliado, es decir, a los países vinculados con dicho bloque subregional por tratados de libre comercio, comprende a la totalidad de los países suramericanos excepción hecha de las Guayanas– como en otros procesos de integración subregional, es en el ámbito de la inteligencia criminal como se ha desarrollado en mayor grado la cooperación en materia de inteligencia.

En este aspecto, cabe agregar a los miembros plenos del MERCOSUR –Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y recientemente Venezuela– y a Bolivia y Chile, que en su carácter de miembros iniciales del MERCOSUR ampliado integraron desde sus comienzos la cooperación en seguridad pública subregional, la presencia e interés de otros países sudamericanos, tales como Perú, Ecuador y Colombia, circunstancia que parece prefigurar una futura cooperación y coordinación policial sudamericana.

Vista en perspectiva, esta cooperación relativamente floreciente contrasta con la ausencia, hasta el momento, de una cooperación análoga relativa a cuestiones de seguridad internacional y defensa.

Una cooperación institucionalizada en materia de inteligencia en los aspectos relativos a las relaciones internacionales, seguridad internacional y de-

fensa, lucha hoy con la diversidad de intereses, la existencia de diversas concepciones de la seguridad y la defensa, y la persistencia de diferencias importantes pendientes en materia de política exterior, aunque nada pareciera insalvable en el mediano plazo.

Ello, sin dejar de valorar la significativa cooperación en materia de defensa surgida al amparo de los intereses comunes construidos a través de la integración subregional, especialmente en el Cono Sur, reflejada en las múltiples medidas de construcción de confianza y seguridad, ejercicios militares combinados, y particularmente en el caso de Argentina y Chile, la creación y puesta a disposición de la Organización de las Naciones Unidas de la Fuerza Binacional de Paz Cruz del Sur, así como la participación protagónica de Argentina, Brasil y Chile en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), y la acción pacificadora de los mandatarios de la subregión en diversas situaciones de crisis surgidas en América del Sur.

Lo cierto es que la continuación del lento progreso de los mecanismos de UNASUR puede bien demandar una cooperación con instrumentos orgánicos también en inteligencia, tanto inteligencia criminal, inteligencia antiterrorista, expandiendo formalmente a Suramérica las herramientas de cooperación en ese terreno existentes en el MERCOSUR ampliado, como en materia de inteligencia de defensa, y de inteligencia estratégica externa.

Las formas en que ello pudiera tener lugar, que también incluye la necesidad relativa a la construcción de los correspondientes controles, representa hoy un aspecto de particular interés.

2. Desafíos y dificultades de la cooperación en materia de inteligencia

Parece obvio señalar que la cooperación en materia de inteligencia no constituye un asunto sencillo, aun en el marco de las alianzas o de los procesos de integración regional o subregional.

Esto es cierto aun cuando la cooperación se limite al intercambio de información esporádico sobre determinado asunto.

Además del explicable recelo en compartir un bien precioso que puede haber costado mucho dinero, esfuerzo e incluso vidas para obtener –la información *bruta* y la inteligencia– recelo presente aún, lamentablemente, entre diversos organismos de un mismo país, existe un motivo más serio de prevención: la posibilidad de que el beneficiario del intercambio –que mañana puede muy bien ser enemigo– adquiera a través de la información e inteligencia que le ha sido suministrada, conocimiento acerca de las *fuentes* y los *métodos* de que se ha valido su benefactor, interesado o no.

Por ello, cabe considerar que la *cooperación en materia de inteligencia* en aspectos relativos a la seguridad pública, donde nos encontramos con amenazas no militares ni representadas por Estados extranjeros, es comparativamente más sencilla que la que puede tener lugar respecto de amenazas militares o representadas por Estados.

Cuando la cooperación tiene lugar en materia de inteligencia estratégica, se vuelve *permanente* y abarca todo un ámbito –como por ejemplo, en el caso de los países de la *NATO*, la defensa del área definida por el Tratado de Washington– la cuestión se vuelve mucho más ardua. Adviértase que en la situación aludida el intercambio abarca a países que son potenciales enemigos, como es el caso de Grecia y Turquía.

Por otra parte, aun en el marco de alianzas más o menos estrechas, los integrantes de ellas suelen elaborar inteligencia respecto de sus propios socios. Como recuerda Martin S. Alexander³, aquellos países que integran una alianza suelen tratar de producir inteligencia respecto a las reales capacidades en materia militar u otros terrenos de sus propios aliados, o evaluar su confiabilidad política –la posibilidad de que la alianza, o amistad, desaparezcan– entre otros aspectos, dado que en definitiva los intereses de los integrantes de una alianza nunca son idénticos, y cada país prioriza sus propios intereses. En definitiva, y a veces sin reconocer necesariamente esa circunstancia “...podría decirse que amigos y aliados están siempre obteniendo y evaluando inteligencia uno acerca del otro...”⁴.

Por otra parte, y como señala el autor citado “...Aún entre (países) amigos ostensiblemente cercanos, siempre son guardados secretos, por ambas partes. El profesional de inteligencia conoce esto. Él por lo tanto busca acceso privilegiado, aún penetración, y se esforzará en utilizar funcionarios del servicio de inteligencia del país amigo para compartir más (acerca de sus servicios y de sus presuntos jefes políticos) más de lo que esos jefes hubieran deseado o aprobado...”⁵.

Pese a ello, la cooperación en materia de inteligencia entre aliados puede alcanzar un grado importante de intimidad, y, precisamente por ello, ser más fructífera –y a la vez, más riesgosa–.

En efecto, puede incluir el intercambio virtualmente ilimitado de la información obtenida mediante un determinado medio –como la inteligencia de señales o *SIGINT*– distribuyéndose la tarea entre los protagonistas del canje. Incluso

³ ALEXANDER, Martin S., *Introduction; Knowing Your Friends, Assessing Your Allies –Perspectives on Intra-Alliance Intelligence*. En: ALEXANDER, Martin S. (editor), *Knowing Your Friends*, Frank Cass, London, 1998, pp. 1-17.

⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁵ *Ibid.*, p. 8.

puede llegar a comprender el intercambio de la totalidad de la información adquirida con todos los medios de que dispone, aunque probablemente esta hipótesis carezca de ejemplos prácticos. Se trata de situaciones que suponen una confianza y amistad entre países que data de varias generaciones y que lleva a descartar –en la medida, nunca absoluta, en que ello es posible– la posibilidad de tener que enfrentarse militarmente a aquel a quien se confió todos sus secretos, o una parte sustancial de ellos.

Ha sido descrito que la cooperación que comprende intercambio de *información bruta* suele ser considerada con mayor precaución que la que abarca exclusivamente *inteligencia elaborada*, lo que cabría relacionar con el mayor compromiso de *fuentes y métodos* que significaría la primera.

La protección de las *fuentes y métodos* constituye un aspecto esencial de la actividad de inteligencia. Resulta difícil –con muy contadas excepciones– que por estrecha que sea la *cooperación en materia de inteligencia* que se obtuviera entre un conjunto de países, eventualmente en el marco de una alianza, cualquiera de estos proporcione información cuya naturaleza permitiera determinar con total precisión las *fuentes y métodos* empleados para su obtención.

Dicha protección comprende, como es obvio, la de las respectivas *identidades*, y muy especialmente, aquellas de quienes constituyen fuentes de *inteligencia de fuente humana*. También, los *medios técnicos* mediante los cuales se obtiene la información.

Aunque tales limitaciones pueden relativizarse en pro de las ventajas del *intercambio de información* concreta que se practique con determinado país –que proporcione información cuyo valor supere significativamente el riesgo de las *fuentes y métodos* propios– ello estará en principio reservado al ámbito *bilateral* –favorito en materia de cooperación en materia de inteligencia, entre otras razones porque favorece un estricto *do ut des*– pero difícilmente será posible en el ámbito multilateral, donde diversos países aliados o en proceso de integración aporten información a una mesa común. Menos aún, en el ámbito multilateral de una organización internacional, como la Organización de las Naciones Unidas.

Existen otras dificultades en la cooperación en materia de inteligencia, de naturaleza fundamentalmente cultural. En primer lugar, ningún organismo de inteligencia considera totalmente confiable la información o inteligencia proveniente de otro país –a veces, incluso de otro organismo del propio país– y, en todo caso, solo confía plenamente en su propio trabajo. Por otra parte, el tradicional enfoque de otro país y de sus capacidades de inteligencia como un enemigo probable –aun cuando pueda ser aliado– dificulta la cooperación.

La cooperación más frecuente es la *bilateral*, que tiene múltiples expresiones en todo el mundo, y que es obviamente la que ofrece menos riesgos y ventajas. La *cooperación multilateral*, más rara, supone una alianza estrecha y lazos fuertes entre los países que la suscriben.

La *cooperación bilateral* puede ser formal e informal, revestir cierta permanencia o, por el contrario, limitarse a un episódico *intercambio de información* de interés para ambas partes.

La cooperación en materia de inteligencia puede ser formal –expresarse en tratados, generalmente de carácter secreto– o bien informal, posibilidad esta última más frecuente y que suele abarcar aspectos más vastos que los comprendidos en los acuerdos formales y ser más fructífera, aunque, como es lógico, ofrezca menos garantías de continuidad.

Frecuentemente la cooperación formal encuentra un modo más flexible de instrumentación en el intercambio de notas entre los gobiernos que comprende, antes que en tratados expresos.

En materia de inteligencia, la cooperación establecida en *tratados*, instrumentos que en esta materia suelen ser de carácter secreto, puede implicar riesgos políticos significativos para quienes los suscriben, tanto internos –de cara a su propia población– como externos. En este último caso, tales *tratados* pueden dar lugar a reacciones de terceros países, tanto de desaprobación, como incluso de percepción de amenaza.

La cooperación *formal, permanente e íntima*, obviamente rara, requiere una fuerte *comunidad de intereses y de políticas exteriores* entre los países participantes. No puede existir, obviamente, una significativa *cooperación en inteligencia* entre países que perciben sus intereses como contrapuestos o muy diversos, o cuyas políticas exteriores marchan más en el sentido de la confrontación y de la competencia, que de la cooperación. Esta, como es evidente, constituye una de las dificultades que subsisten para el establecimiento de una cooperación institucionalizada en materia de inteligencia de defensa e inteligencia estratégica externa, en el ámbito subregional o de *UNASUR*, aunque resultan innegables los avances dados en los últimos tiempos en Sudamérica hacia la coordinación de políticas exteriores, aunque subsistan en algunos casos contraposición de intereses, al menos en aspectos parciales.

El establecimiento de un mecanismo de cooperación formal con vocación de permanencia, además de suponer un mínimo de instrumentación de carácter secreto, suele suponer reuniones periódicas entre los participantes, personal de enlace, estándares comunes de clasificación, y medidas de seguridad de contrainteligencia equivalentes.

Un grado superior de cooperación determina planificación y adiestramiento comunes.

Cuando la cooperación es *institucional y permanente* trae consigo la constitución de *ámbitos* en los que la cooperación tiene lugar, incluyendo el establecimiento de mecanismos de reuniones periódicas, de *enlaces*, el aporte recíproco de información a través de mecanismos ágiles, idealmente en tiempo real; un grado importante de *estandarización* de procedimientos, especialmente en medidas de seguridad de contrainteligencia y *seguridad protectora* en general, incluyendo normas similares de clasificación de información, de manejo de la información y protección de esta.

Cabe destacar que los acuerdos y la uniformidad en estas últimas materias constituyen un aspecto fundamental para permitir la cooperación.

También caracterizan este tipo de cooperación institucional en materia de inteligencia el establecimiento de formas y procedimientos comunes para la instrumentación de requerimientos y para la elaboración de productos de inteligencia; la elaboración combinada de productos de inteligencia entre los países intervinientes; la conformación de establecimiento de redes informáticas protegidas comunes, que incluyen compatibilidad entre *software y hardware*; el establecimiento de controles políticos comunes; la existencia de limitaciones en la información que puede ser transmitida a terceros países, etc.

El mecanismo de cooperación puede ser de carácter general e involucrar inteligencia de toda fuente y sobre cualquier aspecto de interés de las partes –forma de cooperación que, en realidad, no parece haberse presentado nunca– o bien sobre inteligencia de determinada fuente, como el acuerdo *SIGINT UKUSA*, así como *inteligencia relativa a determinada amenaza*, como los mecanismos establecidos por distintos países y en distintas regiones, para cooperación en la *lucha contra el terrorismo*.

Los acuerdos, formales o no, pueden incluir la posibilidad para un país de facilitar a otro medios técnicos o instalaciones destinados a la obtención de información, a cambio de compartir la obtenida, o simplemente contribuir a la financiación de la obtención de esta por parte de otro país sobre un aspecto de su interés, participando consiguientemente de la información así conseguida.

Puede igualmente suceder que el acuerdo o mecanismo considere a la totalidad de los organismos de inteligencia de los países involucrados, o solamente a determinados organismos, sin incluir a otros.

También puede suceder que un país participe a otro la información que ha obtenido sobre determinado aspecto, por existir un interés común a ese respecto entre ambos países, como, vgr. Estados Unidos de América con relación a la lucha contra el narcotráfico. También puede existir suministro de inteligencia

por parte de un país a una organización internacional, por entender dicho país que tal suministro obedece a su interés nacional, como sucede con Estados Unidos de América en relación a la Agencia Internacional de Energía Atómica, con relación a la proliferación en materia de tecnología y materiales nucleares, especialmente aquellos susceptibles de uso bélico.

La cooperación en materia de inteligencia *nunca es ilimitada*, por estrecha que sea la alianza existente entre los países, o el conjunto de países, que la practican.

En primer lugar, ningún país llevará la cooperación hasta el punto en que esta afecte su *interés nacional*. Nadie suministrará conocimiento que perjudique sus intereses, ni cuya entrega ponga en peligro las buenas relaciones que mantenga con el país beneficiario del suministro, o con un tercer país que le sea relevante.

Tampoco se suministrará información o inteligencia que le ha sido entregada por un tercer país, especialmente si este es ajeno al acuerdo que mantiene quien debería suministrar información con el país requirente.

No se suministrará información que el país requirente no tenga un motivo válido para pedir; se trata de la clásica regla de la *need to know* (necesidad de saber).

Tampoco se cooperará ni suministrará información a un país que no brinde adecuadas seguridades respecto de la preservación de la información suministrada, o que no posea capacidades apropiadas –y organismos– de contrainteligencia.

No se suministrará tampoco información, en definitiva, cuyo conocimiento por otros países comprometa significativamente *fuentes y métodos* del país requerido, exceptuando el caso en que este tenga en mira la obtención a través del intercambio de información de valor superior al de las *fuentes y métodos* comprometidos.

El establecimiento de mecanismos de *cooperación en materia de inteligencia* con un Estado con importantes capacidades –fundamentalmente, con Estados Unidos de América, o bien con potencias que sin alcanzar tal nivel, poseen significativas capacidades e idoneidad en este campo, como el Reino Unido, o la República Francesa– tiene atractivo para potencias menores que de ese modo acceden, aún parcialmente, a capacidades que están lejos de sus posibilidades. No obstante, también el significativo desbalance en un acuerdo de esta naturaleza –a lo que puede agregarse el fracaso en adoptar precauciones eficaces– puede conducir al control en parte significativa, del sistema de inteligencia del país menor, por parte del de mayor poder.

Si bien existen, como ha sido señalado, acuerdos de *cooperación en inteligencia* entre países, institucionalizados a través de tratados, o intercambio de notas, o relaciones entre países bilaterales permanentes o no, una muy frecuente forma de cooperación, es la *relación de cooperación entre organismos de inteligencia entre sí*. Es decir, frecuentemente se establecen relaciones de cooperación, más que entre países o sistemas de inteligencia, entre organismos de inteligencia de diversos países, y, frecuentemente, sobre un asunto en particular –hoy, predominantemente, el *terrorismo*–.

La *cooperación en inteligencia* puede constituir un instrumento de la acción diplomática, especialmente por parte de países con significativas capacidades en este ámbito, que pueden brindarla o retirarla a aquellos países que deseen, respectivamente, favorecer o perjudicar; pudiendo, consiguientemente, ser también instrumento de negociación entre países. La posesión de una relación íntima en materia de inteligencia con una gran potencia, es también un valor en materia de política internacional, como lo ilustra el caso del *link UK-USA*, como también lo representa, en grado algo menor, para los otros países integrantes de dicho *link*, como Australia, Nueva Zelanda y Canadá⁶.

En definitiva, hay muchas formas de *cooperación en materia de inteligencia*. Como señala Michael Herman⁷, refiriéndose al desarrollo de la cooperación en este ámbito en los últimos tiempos, *el resultado es un trabajo hecho con retazos (patchwork) de acuerdos bilaterales y multilaterales de todas clases, y de todos los grados de intimidad posibles. El trabajo de retazos es inusual en su carácter secreto, pero fuera de ello, no difiere de los arreglos intergubernamentales que se han desarrollado en otras áreas especializadas. De algún modo como sucede en esas áreas, los acuerdos en materia de inteligencia están modulados por los alineamientos políticos de los Estados y sus políticas exteriores, y de alguna manera interactúan con ellas...*

Una forma de cooperación multilateral que procura disminuir los riesgos –de los cuales, según hemos visto, el peor es el *compromiso de las fuentes y métodos*– es la constituida por los *clubes* o redes de intercambio de información sobre determinados asuntos, fundamentalmente sobre *terrorismo*, formados por

⁶ Como habrá advertido el lector, nos referimos a la cooperación en materia de inteligencia entre Estados Unidos de América, el Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, conocida como *Acuerdo UK-USA* o *Acuerdo de Seguridad UK-USA* o *Tratado Secreto*, especialmente en materia de inteligencia de señales (*SIGINT*), con división de áreas de responsabilidad entre los participantes, y que tiene como protagonistas a los organismos de inteligencia de señales de los países participantes hoy centrado en la *Agencia de Seguridad Nacional (National Security Agency)* de Estados Unidos de América, cuyos orígenes son descriptos con ejemplar claridad por Jeffrey Richelson y Desmond Ball en el ya clásico *The Ties That Bind*, precedentemente citado.

⁷ HERMAN, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Fifth printing, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 203-204.

los organismos de inteligencia de los países interesados. Este tipo de ámbitos aúnan dos aspectos de interés para limitar riesgos: la informalidad y la limitación a uno o pocos temas específicos.

No obstante, mientras los riesgos disminuyen por una parte en razón de la limitación del asunto sobre el que se intercambia información, y también por la circunstancia de intercambiarse solo la inteligencia ya elaborada y no información bruta, también se incrementan por otra parte, dada la difusión multilateral de la inteligencia, y las dificultades de limitar la cooperación ante las presiones del receptor de inteligencia por conocer más acerca de aquello sobre lo cual ya le fue suministrada inteligencia.

Las tendencias hacia el futuro en la actividad de inteligencia señalan como perspectiva el *incremento en la cooperación*.

Como señala el autor precedentemente citado⁸ “...*Una razón básica para la cooperación (en inteligencia) es que siempre hay más información potencialmente disponible, de la que cualquier agencia puede recolectar por sí...*”

Si partimos de la base de que aun una superpotencia como Estados Unidos de América, que posee indudablemente los medios humanos, materiales y financieros dedicados a la actividad de inteligencia mayores del mundo, brinda y requiere cooperación en esta materia, la necesidad de cooperación puede ser mucho mayor aun para países con recursos mucho menores, y muy especialmente, si afrontan amenazas significativas.

Resulta muy frecuente, por otra parte, que los países de menores recursos procuren acceder a la *cooperación en materia de inteligencia* con grandes potencias, lo que puede permitirles, aun en parte, acceder a información obtenida por medios que no les serían accesibles.

Por su parte, las grandes potencias suelen requerir la cooperación de los países menores que les resulten de algún interés estratégico, dado que los países relativamente pequeños o medianos, aun cuando suelen poseer escasas capacidades en materia de inteligencia exterior o simplemente carecer de ellas, a menudo poseen muy grandes capacidades para obtener inteligencia en sus propios territorios, dada su capacidad de acceso a los registros policiales y de la administración pública y, frecuentemente, su fuerte despliegue en el propio territorio en materia de *humint* y de vigilancia electrónica.

Un riesgo para los países menores representado por la *cooperación en materia de inteligencia* en casos como los precedentes, suele estar representado por la existencia de un desestímulo por parte de la potencia cooperante, a la existencia de límites y controles a la actividad de inteligencia en tales países,

⁸ *Ibid.*, p. 204.

dado que en la medida en que existan en mayor grado los referidos límites y controles, pueden disminuir las capacidades de los organismos de inteligencia locales para obtener información de naturaleza política y económica de interés para la potencia con quien se mantienen relaciones de cooperación. Las peculiares estructuras de inteligencia de los países latinoamericanos durante el conflicto Este-Oeste, caracterizadas por la amplitud de facultades y la ausencia de controles, pueden en parte ser explicadas por esta circunstancia⁹.

Otro aspecto que puede justificar la *cooperación en materia de inteligencia* de potencias significativas con países menores, es la posesión por parte de estos de una localización geográfica de interés estratégico para las primeras, que les facilite la recolección de información, fundamentalmente *SIGINT* e *IMAGERY*, permitiendo el país menor la instalación en su territorio de los medios técnicos que permitan tal recolección. Un ejemplo típico fue el representado por la búsqueda y obtención por parte de Estados Unidos de América de la cooperación en esta materia, por parte de los países que limitaban con el bloque soviético.

Gregory F. Treverton ha señalado, refiriéndose al futuro de la inteligencia estadounidense y al *incremento de consumidores*, que¹⁰ “...los consumidores se multiplicarían. Para el gobierno estadounidense, la tarea sería la de construir amplias coaliciones de países, compañías, y otros actores privados. La diplomacia tradicional, con su foco en ministerios de Relaciones Exteriores, sería más y más irrelevante...” Sostuvo también que “...Mientras que el estado territorial empalidecía y el gobierno estadounidense pasó a estar más y más en el negocio de armar ‘coaliciones de los que están dispuestos’, la información sería crítica. Sería una parte importante de lo que el gobierno podría ofrecer a sus hipotéticos socios, adicionalmente a cualquier legitimidad que el gobierno retenga como un intermediario. La inteligencia derivará de secretos, pero sus consumidores no serían todos, o fundamentalmente, del gobierno estadounidense o indudablemente de cualquier gobierno...”¹¹.

También destacó Treverton¹² refiriéndose al fenómeno actual y del futuro representado por el *estado mercado* (*market state*) y a otras formas actuales de *cooperación en materia de inteligencia*, como la que tiene lugar en el marco de las *operaciones de paz*, que “...El otro cambio dramático engendrado por el estado mercado es la ampliación de los consumidores de inteligencia... Las ope-

⁹ V. sobre las estructuras de inteligencia latinoamericanas durante el conflicto Este-Oeste, de UGARTE, José Manuel *Legislación de Inteligencia, Especialización y Control, Legitimidad y Eficacia*, Buenos Aires, Dunken, 1999, p. 445, y Ciudad de Guatemala WOLA-SEDEM, 2000, p. 518.

¹⁰ TREVERTON, Gregory F., *Reshaping national intelligence for an age of information*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 219.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, p. 232.

raciones de paz y otras operaciones de contingencia han tornado a gobiernos extranjeros en consumidores de inteligencia estadounidense, y si bien las agencias de inteligencia estadounidenses han sido reacias a compartir la que poseen en principio, ellas han sido de hecho creativas.

Ese uso estratégico está empezando a ocurrir; es impulsado en parte por el hecho concreto de que otros países y grupos, y sus fuentes de información, pueden ser valiosos...”

No cabe duda, como lo han experimentado los países europeos en sus relaciones con Estados Unidos de América en *operaciones de preservación e imposición de la paz*, que la inteligencia es un bien valioso, y que quien lo posee está necesariamente en una posición dominante respecto de quienes deben limitarse, fundamentalmente, a cumplir el rol de *demandantes* y de *receptores*. No puede pretender una posición de autonomía en el terreno estratégico, quien no posee suficiente acceso a fuentes propias de inteligencia de todo tipo, especialmente *SIGINT*, *IMINT* y *HUMINT*. Tampoco, refiriéndonos a alianzas, coaliciones o procesos de integración regional que incluyan cooperación en aspectos estratégicos, difícilmente puede concebirse una alianza o coalición que no sea capaz de construir una capacidad C4 I propia.

Refiriéndose a la experiencia en tal sentido durante la Guerra del Golfo –en que el peso fundamental en el suministro de inteligencia recayó en Estados Unidos de América, aunque otros miembros de la coalición contribuyeran en mucho menor grado– refirió A. Denis Clift¹³ que ...Una vez concluida Tormenta en el Desierto, el Ministro de Defensa francés Pierre Joxe dijo: ‘Sin inteligencia aliada en la guerra, hubiéramos estado casi ciegos’.

Las referencias de Clift con relación al episodio bélico referido, incluyeron también el aspecto nada despreciable de la protección de fuentes y métodos, aún respecto de aliados. Señaló al respecto que ...*Hemos aprendido de Tormenta en el Desierto que con mentes claras y unos pocos golpes esenciales de la lapicera o del cursor es indudablemente posible proteger fuentes y métodos sensibles mientras se provee información requerida por socios en una coalición... 14*

Con relación a la importancia actual de la *cooperación en inteligencia*, el contraalmirante argentino Horacio A. Fischer señaló que ...*Nunca antes ha sido tan necesario desarrollar y acrecentar las relaciones y contactos entre los Servicios de Inteligencia de países amigos. Un objetivo tan importante como este, se deberá alcanzar a través del mantenimiento de un enlace permanente que*

¹³ CLIFT, A. Denis, Clift Notes, Intelligence and the Nation's Security, Washington D.C., Joint Military Intelligence College, 2000, p. 107.

¹⁴ *Ibid.*

permita planificar y ejecutar todas las tareas orientadas al logro del mismo. El fin ulterior será el de elaborar en conjunto una serie de acciones, que, bien encaminadas, ayudarán a los Estados a enfrentar ciertas amenazas y que, de no hacerlo, seguramente interferirán en la gobernabilidad de ciertos procesos que son de su exclusiva responsabilidad¹⁵...

Sobre este aspecto, Shlomo Schapiro¹⁶ señaló que *...Dos intereses principales motivan la necesidad de un incremento en la cooperación en materia de inteligencia. El primero es el costo de las operaciones de inteligencia, que crece en espiral, el segundo es la capacidad de algunos servicios de operar mejor en ciertas regiones o lugares, a menudo referida como 'especialización en el rol de un país'.*

En un mundo de tecnologías y comunicaciones complejas, ningún servicio de inteligencia puede esperar alcanzar una cobertura global, al nivel requerido por quienes toman las decisiones políticas y de seguridad...

Como señala Jeffrey T. Richelson¹⁷, *...A pesar de su enorme inversión en actividades de inteligencia técnica y humana, Estados Unidos descansa en intercambios y acuerdos de enlace con una variedad de naciones extranjeras, para una parte significativa de su inteligencia...*

3. Algunas experiencias de cooperación en inteligencia informal y formal, así como en *inteligencia criminal*

En materia de *cooperación multilateral informal*, cabe referir la existencia de los denominados *clubes*.

Entre ellos se destaca el *Club de Berna (CdeB)* en el que intercambian inteligencia organismos de inteligencia y seguridad de países de la Unión Europea, Noruega y Suiza sobre una base de aportes voluntarios y diversidad de niveles de participación, celebrándose también reuniones entre jefes o representantes o expertos de los organismos de inteligencia, contándose además con oficiales de enlace.

Derivado de este mecanismo, cabe citar también al *Grupo Contra Terrorista (CTG)* formado en Europa con posterioridad a los eventos del 11 de sep-

¹⁵ FISHER, Horacio A., La importancia de las relaciones entre servicios de inteligencia en el mundo globalizado de hoy, Nueva Inteligencia, Escuela Nacional de Inteligencia, Buenos Aires, Volumen 1 (Número 2): pp. 62-120, diciembre de 2002.

¹⁶ SCHIRO, Shlomo, The communication of mutual security: Frameworks for European-Mediterranean Intelligence Sharing, [en línea], Department of Political Studies, Bar-Ilan University Israel, 2001, fecha de consulta 2 de marzo de 2012, disponible en <http://www.nato.int/acad/fellow/99-01/shapiro.pdf>. pp. 4-5.

¹⁷ RICHELSON, Jeffrey T., The U.S. Intelligence Community, Fourth edition, Boulder, Colorado, Westview Press, 1999, p. 291.

tiembre de 2001, formado por los servicios de seguridad de los países miembros de la Unión Europea, así como de Noruega y Suiza, con reuniones trimestrales bajo la presidencia del servicio de seguridad del país que ejerce la presidencia de la Unión Europea, constituyendo las preocupaciones fundamentales el terrorismo de raíz islámica, y el incremento de la intensidad y la eficacia de la cooperación operacional para enfrentarlo. Aunque no constituye una entidad de la Unión Europea, mantiene una relación de intercambio de inteligencia con el *Centro de Situación (SITCEN)* de la Unión Europea.

También existe la *Conferencia de Europa Central (MEC)*, órgano de consulta e intercambio en inteligencia formado por determinados países de Europa central y oriental, participando también organismos de inteligencia y seguridad de algunos países de Europa occidental.

Asimismo, cabe citar la *Conferencia de Inteligencia del Sudeste de Europa*, creada en 2002 a iniciativa de los organismos de inteligencia de Rumania, Grecia y Turquía, para luchar contra el terrorismo, tráfico de armas y drogas, migración ilegal y delincuencia económica, comprendiendo hoy a los organismos de inteligencia de los países balcánicos.

También, la *Bureau de Liaison (BdL)*, red encriptada de intercambio de información sobre terrorismo, hoy medio oficial de intercambio de información de los funcionarios de los Estados miembros que forman parte del *Grupo de Trabajo sobre Terrorismo*, establecida hoy en el marco institucional del *Tratado de Prüm* (2005) –aunque de origen muy anterior– que hoy interconecta a la totalidad de los Estados miembros de la Unión Europea.

Reviste importancia como mecanismo institucionalizado el *Centro Conjunto de Situación (SitCen)*, órgano dependiente del Secretariado General de la Unión Europea, a través del *Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)*. Integrado por funcionarios de inteligencia de los países miembros, y ocupado desde sus orígenes en la *Unión Europea Occidental* a elaborar análisis sobre amenazas externas, sobre la base de la información brindada por organismos de inteligencia exterior de determinados países miembros.

A partir del año 2004, por decisión del Alto Representante de la PESC Javier Solanas, pasó a recibir información también de organismos de inteligencia interior y seguridad interna de países miembros y a ocuparse no solo de la seguridad externa, sino también de la seguridad interna, en el marco de la amenaza terrorista, manteniendo también vinculación al efecto con el *Grupo Contra Terrorista (CTG)*.

También, vinculado con *SitCen* a través del denominado *SIAC (Capacidad Única de Análisis de Inteligencia)* la Unión Europea mantiene un órgano de cooperación institucionalizado en materia de inteligencia militar, la *División de*

Inteligencia del Estado Mayor Militar de la Unión Europea, formada por oficiales de los organismos de inteligencia militar de los países miembros, que elaboran productos de inteligencia para apoyar el planeamiento militar de la Unión, fundamentalmente para enfrentar situaciones de crisis.

En materia de *seguridad pública*, y más específicamente, de *inteligencia criminal o de inteligencia sobre el delito* –a la que, como hemos señalado precedentemente, cabe diferenciar de la *inteligencia nacional o de Estado y de la inteligencia militar* por hallarse protagonizada fundamentalmente por *instituciones policiales o fuerzas de seguridad y por organismos de inteligencia criminal*, en aquellos países que cuentan con ellos, y por referirse específicamente al delito, de lo que se derivan riesgos notablemente menores en materia de cooperación, cabe referir en Europa el Sistema de Información de Schengen (SIS), mecanismo de intercambio de información criminal telemático en tiempo real establecido inicialmente en el título IV del Convenio de 1990 de aplicación del *Acuerdo de Schengen*, de 14 de junio de 1985 –celebrado inicialmente entre un grupo de países europeos e incorporado posteriormente al Tratado de la Unión Europea– y perfeccionado a través de la creación del *SIS de Segunda Generación (SIS II)*.

De particular interés en el caso europeo es *EUROPOL*, organismo de inteligencia criminal multinacional hoy establecido por la *Decisión del Consejo de Europa del 6 de abril de 1999*, emitida conforme al título VI del Tratado de la Unión Europea, que hoy constituye una entidad de la Unión Europea sostenida por el presupuesto de aquella.

El ente en análisis cuenta con la estructura típica de un *organismo de inteligencia criminal* –oficiales policiales y analistas sin estado policial, un centro computarizado con bases de datos, el *Sistema de Información de EUROPOL*, de información e inteligencia criminal e intercomunicación telemática, contando asimismo el organismo con archivos de trabajo de análisis.

La naturaleza multinacional de *EUROPOL* le brinda características únicas. Cuenta con oficiales policiales enviados por los países miembros –los *oficiales de enlace*– así como con personal de analistas y de apoyo perteneciente a *EUROPOL*.

EUROPOL proporciona información e inteligencia criminal a los países miembros, así como apoyo de investigaciones con el personal altamente especializado con que cuenta. Puede requerir a cualquiera de los Estados miembros la iniciación de investigaciones sobre determinado asunto y sugerir la conformación al respecto de *equipos de investigación conjuntos*. Formula *requerimientos de inteligencia* de alcance europeo, prepara evaluaciones de amenaza, análisis estratégicos y especialmente evaluaciones de amenaza en materia de delito organizado, habiendo elaborado una verdadera doctrina de inteligencia criminal

de alcance europeo. Sin contar con facultades para actuar por su cuenta en los países miembros, *EUROPOL* constituye hoy un ámbito de plena cooperación en *inteligencia criminal* altamente institucionalizado.

Cabe consignar respecto de *EUROPOL* que cada país miembro designa a una *unidad nacional* que constituye el órgano que mantiene la comunicación con *EUROPOL*, que proporciona y recibe información e inteligencia criminal, y que solicita u ofrece cooperación. Dedicado a la lucha contra el delito organizado y contra las formas de delito que afecten a dos o más Estados miembros, y hoy, también, a la lucha contra el terrorismo, *EUROPOL* exhibe las posibilidades que brinda la *cooperación internacional en materia de inteligencia criminal* en el marco de un proceso de integración regional y la construcción de un ámbito institucionalizado para ello.

En materia de control político, preciso es recordar en primer lugar que el *Consejo de Europa* está facultado para fijar prioridades para *EUROPOL*. Por otra parte, integra *EUROPOL* la *Junta de Administración*, formada por un representante por cada Estado miembro y un representante por la *Comisión Europea*, con la misión general de elaborar la estrategia de *EUROPOL*, supervisar la actuación del *Director* –órgano ejecutivo fundamental del ente– establecer las funciones de auditoría interna, designando a su titular, elaborar el proyecto de presupuesto a ser aprobado por la *Comisión*, el presupuesto final conforme al proyecto aprobado, y proponer una terna para los puestos de *Director* y los tres *Subdirectores*, que habrán de ser designados por el *Consejo*. El presidente de la *Junta* cuenta con el apoyo de la *Secretaría de la Junta*.

En materia de protección de datos personales, cuenta con un *Oficial de Protección de Datos (DPO)*, con facultades para acceder a la totalidad de los datos y de las instalaciones de la entidad, y con la responsabilidad de asegurar la legalidad en el tratamiento de datos personales por parte de aquella.

Cada país designa un *Cuerpo Nacional Supervisor* encargado de monitorear conforme a la legislación de cada país el suministro, obtención y transmisión de datos personales efectuado a y desde *EUROPOL* respecto del país. Además, existe un *Cuerpo Supervisor Conjunto* encargado de asegurar que los derechos individuales no sean violados a través del almacenamiento, y uso de datos por parte de *EUROPOL*¹⁸.

¹⁸ También en la Unión Europea, y en relación a Latinoamérica, es preciso hacer referencia al *Grupo de Trabajo de Intercambio de Inteligencia EU-LAC*, mecanismo de transferencia de inteligencia operacional sobre narcotráfico y otras formas de delito organizado constituido en el marco del *Mecanismo Unión Europea-Latinoamérica y del Caribe de Coordinación y Cooperación sobre Drogas*, creado en 1995, que realiza una reunión plenaria anual y distintas reuniones técnicas, así como el *Diálogo Especializado sobre Drogas Unión Europea-Comunidad Andina*, creado en el mismo año, y en cuyo marco han sido aprobados diversos proyectos destinados fundamentalmente a la lucha contra el narcotráfico, con financiamiento europeo.

II. La cooperación en inteligencia en América Latina y el Caribe

1. Introducción

Mientras la cooperación en inteligencia en América Latina y el Caribe tuvo lugar durante el Conflicto Este-Oeste fundamentalmente sobre una base *hemisférica*, concluido dicho conflicto y tras la restauración del sistema democrático en aquellos países en los cuales se viera afectado, fundamentalmente en América del Sur y América Central, pasó crecientemente a tener carácter *subregional* y a hallarse dirigida a la *seguridad pública*.

Por espacio de tres décadas imperó en la región la coordinación en defensa nacional y en seguridad pública, así como en inteligencia, instrumentada en torno al *Sistema Interamericano de Defensa*, dirigida fundamentalmente contra el *movimiento comunista internacional* y nucleando bajo dirección estadounidense, a las fuerzas armadas, instituciones policiales y fuerzas de seguridad, y organismos de inteligencia latinoamericanos.

A partir de la Asamblea de la *Organización de los Estados Americanos (OEA)* reunida en 1991 en Santiago de Chile, se inició un profundo cambio en las características del *Sistema Interamericano de Defensa*, comenzando paulatinamente a organizarse en procesos subregionales de integración y mecanismos subregionales de cooperación: en seguridad pública (*MERCOSUR* y *Comunidad del Caribe –CARICOM*), y en seguridad pública y defensa (*Sistema de Integración Centroamericana-SICA-Tratado Marco de Seguridad Centroamericana*) y *Comunidad Andina de Naciones-CAN*. En todos ellos surgieron, además, *mecanismos de cooperación en inteligencia*, de distintas características y profundidad.

2. La cooperación en inteligencia en el *MERCOSUR* ampliado

La cooperación en materia de inteligencia en el ámbito del *MERCOSUR* ampliado no ha tenido hasta el momento prácticamente desarrollo en el ámbito de la inteligencia de defensa e inteligencia estratégica, pese a la creciente cooperación en materia de defensa, que ha dado lugar a *medidas de fomento de la confianza y la seguridad*, importantes y diversos ejercicios combinados que incluyeron ejercicios sobre hipótesis de combate, mecanismos institucionalizados de reuniones periódicas entre ministros y altos funcionarios entre diversos países de la subregión, colaboración en proyectos puntuales, la participación coordinada de los países integrantes en la *MINUSTAH* (a partir de 2004), y la celebración de una *Reunión de Ministros de Defensa del MERCOSUR* ampliado, en

2004, no reiterada posteriormente, así como el importante hecho de la creación de la *Fuerza de Paz Binacional 'Cruz del Sur'* entre Argentina y Chile.

No obstante, en materia de *seguridad pública* y en especial en lo que respecta a la *lucha contra el terrorismo*, se realizaron significativos avances en materia de establecimiento de *mecanismos institucionalizados de cooperación en materia de inteligencia para la lucha contra el terrorismo*.

Dicha cooperación tuvo lugar en el marco de la implementación de un mecanismo de *cooperación subregional en seguridad pública*, en el marco de las *Reuniones Especializadas del MERCOSUR*, estableciéndose las *Reuniones de Ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente (RMI)*. Su antecedente más inmediato fue la constitución del *Comando Tripartito de la Triple Frontera*.

Producido el 18 de julio de 1994 el atentado terrorista contra la *Asociación Mutual Israelí Argentina*, que sucediera al cometido contra la Embajada de Israel (1992) –hechos atribuidos al terrorismo islámico– el 18 de mayo de 1996 fue firmado en Puerto Iguazú un *Acuerdo Operativo* por los ministros del Interior de Argentina y Paraguay y de Justicia del Brasil, en la que se acordó la creación de un *Comando Tripartito* destinado a implementar medidas de cooperación policial e intercambio de información en la zona en cuestión, órgano cuya sede estaría en forma rotativa en las tres ciudades ya referidas. El 31 de mayo se constituyó dicho *Comando*, integrándolo en su totalidad oficiales de instituciones policiales y fuerzas de seguridad de los tres países, participando en calidad de invitados miembros de los respectivos organismos de inteligencia y de otros organismos del Estado.

En el ámbito del *Comando Tripartito* se dispuso intercambiar información, realizar operativos simultáneos de control de personas y documentación, así como desarrollar un *Sistema Integrado de Información de Seguridad*, entre otras medidas.

Posteriormente, el 17 de diciembre de 1996 en su XI reunión en la ciudad brasileña de Fortaleza, el *Consejo del Mercado Común* (del MERCOSUR) aprobó por Decisión 7/96 la creación, dentro del mecanismo de *Reuniones Especializadas*, de la *Reunión de Ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente*, a fin de *avanzar en la elaboración de mecanismos comunes, para profundizar la cooperación en las áreas de su competencia*.

Dicho órgano, ampliado a los ministros respectivos de Bolivia y Chile¹⁹, constituyó el primer foro de trabajo en materia de seguridad pública en el ámbito del Mercado Común. Realizó su primera reunión en 1997.

Entre las medidas fundamentales adoptadas en dicho ámbito cabe señalar, en primer lugar, la conformación del *Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME)*, consistente en el establecimiento de un vínculo telemático para intercambio de información de seguridad, con la creación por cada país de un *nodo nacional* –la Argentina estableció originariamente el suyo en la Secretaría de Seguridad Interior y, posteriormente, en el recientemente creado *Ministerio de Seguridad (2010)*, específicamente dentro de la *Secretaría de Seguridad (2012)*– para envío y recepción de información por parte de los organismos de seguridad facultados para ello –a través de los *nodos usuario*– y el intercambio por parte de cada país de información entre sí, a través de un *módulo gerenciador* destinado a posibilitar la comunicación con los restantes países comprendidos en el Acuerdo.

Se previó originariamente el intercambio de información policial consistente en aspectos relativos a *personas* (pedidos de captura, paraderos, comparendos, etc.); *bienes* –en la medida en que lo permite la legislación de cada país– y *operaciones policiales*, ampliado posteriormente a otros aspectos.

Este importante acuerdo, uno de los aspectos fundamentales de la integración subregional en esta materia, fue sucesivamente actualizado y perfeccionado²⁰.

También cabe citar en el mismo sentido la aprobación por decisión N° 22/99 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, del *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional*, en el que se dispuso la constitución de un *foro especializado de intercambio de información sobre Terrorismo y Crimen Organizado en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR*, mediante una convocatoria regular para celebrar reuniones semestrales entre representantes de los Organismos Especializados y/o de Inteligencia de cada uno de los Estados Parte y Asociados, que serán organizadas por aquel que ejerza la Presidencia Pro Témpore en cada período.

Actualmente, el denominado *Foro Especializado Terrorismo (FET)*, constituye un ámbito institucionalizado de cooperación en inteligencia, con participación de instituciones policiales y organismos de inteligencia, comprendiendo reuniones periódicas, intercambio de información, y realización de evaluaciones de situación en materia de terrorismo y delitos conexos, entre otros aspectos.

¹⁹ Con posterioridad, fue extendido a los restantes países suramericanos que pasaron a integrar el MERCOSUR ampliado, que como fuera referido, hoy incluye a la totalidad de los países suramericanos, excluidas las Guayanas.

²⁰ Actualmente se rige por la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 36/2004, complementada por el Reglamento aprobado en la Reunión de Ministros del Interior N° 03/2007.

El *FET* tiene por función la de planificar, coordinar y ejecutar actividades de inteligencia relacionadas con el terrorismo, conforme a los instrumentos acordados en la *RMI*. Asesora en la materia a la *Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR*.

La actividad del *FET* comprende el análisis del *terrorismo*, tendiendo a prever sus posibles manifestaciones en la región, así como a contribuir a una adecuada preparación en la materia; incluyendo el *ciberterrorismo*, el *bioterrorismo* y atentados terroristas con explosivos, teniendo en cuenta los episodios producidos en la Ciudad de Buenos Aires en 1994 (*Embajada de Israel*) y 1998 (*AMIA*).

Incluye asimismo el intercambio de información por medios seguros –la red *RESINF*– comprendiendo casos, hechos o actividades relativos al terrorismo o delitos conexos, así como el intercambio de experiencias y conocimientos de técnicos y especialistas en materia de terrorismo.

Elabora una apreciación semestral subregional de la situación en materia de terrorismo, destinada a ser presentada ante la Reunión de Ministros.

También existen acuerdos de cooperación en materia de *inteligencia criminal*, que comprenden otros tipos de delitos²¹ así como otros mecanismos de cooperación en inteligencia de menor trascendencia.

Como puede advertirse, en el *MERCOSUR* se ha constituido un mecanismo institucionalizado de cooperación en seguridad pública e inteligencia criminal.

Finalmente, cabe señalar que en distintas oportunidades y órganos de la *RMI* se ha planteado la posibilidad relativa a la posible futura constitución de un órgano multinacional de análisis de inteligencia criminal²².

En definitiva, y sin perjuicio de la existencia de mecanismos no formales, la cooperación permanente e institucionalizada en materia de inteligencia en el *MERCOSUR* y en el *MERCOSUR* ampliado ha estado limitada a la *inteligencia anti-terrorista* y, en menor grado, a otros aspectos de *inteligencia criminal*, no habiéndose llegado, aún en este último aspecto, a crear un ámbito permanente institucionalizado que comprendiera también a los aspectos fundamentales del *delito organizado*.

La falta de mecanismos institucionalizados de cooperación en materia de defensa, inteligencia estratégica nacional, inteligencia nacional o de Estado e inteligencia militar pese a haberse logrado un significativo grado de cooperación en materia

²¹ Entre ellos que cabe recordar el *Acuerdo*, aprobado por Decisión CMC 29/02 del 6 de diciembre de 2002, sobre *Cooperación en Operaciones Combinadas de Inteligencia Policial sobre Terrorismo y Delitos Conexos*, así como las previsiones contenidas sobre intercambio de información en el *Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Seguridad Regional* cuyo texto definitivo fuera aprobado por Decisión CMC 16/2006.

²² V. Mercosur/RMI/CT/Acta n° 04/09 (agosto 2009), Mercosur/RMI/CT/Acta N° 04/10 (septiembre 2010), Mercosur/RMI/CT/Acta N° 05/10 (noviembre 2010), RMI Extraordinaria Asunción, 18-6-2010, entre otras.

de defensa, representado por la ya referida creación de la *Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur* entre Argentina y Chile²³ constituye una característica del *MERCOSUR*, en la que contrastan claramente la amplitud, profundidad e institucionalidad de la cooperación en materia de seguridad pública –amplitud, no obstante, no reflejada plenamente en la *cooperación en inteligencia*– con la ausencia de mecanismos institucionales de cooperación en materia de defensa.

3. La cooperación en inteligencia en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones

En el ámbito de la *Comunidad Andina de Naciones (CAN)* se desarrolló un mecanismo diverso, consistente en esquemas de cooperación exclusivamente sobre determinados delitos de gran gravitación en la subregión –narcotráfico y tráfico de armas–.

En particular, el *desafío fundamental que la lucha contra el narcotráfico plantea a los países integrantes de la CAN* –hoy constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– ha dado lugar al surgimiento de instancias de cooperación en esta materia.

La cooperación en materia de inteligencia en la *CAN* tuvo por característica, a diferencia de la que tiene lugar en el *MERCOSUR*, la confusión de los ámbitos de la seguridad pública y la defensa.

Cabe recordar la Decisión N° 505 *Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos* del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, que estableció, con la finalidad de encarar la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos de modo ... *integral*... y comprendiendo ... *todos los aspectos relacionados con el problema mundial de las drogas ilícitas y delitos conexos*... incluyendo ... *tráfico de armas, municiones y explosivos*... un *Comité Ejecutivo* integrado por funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores y los responsables nacionales de la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, incluyendo representantes de los organismos responsables de la seguridad, actuando la Secretaría General de la Comunidad Andina como Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo.

En el ámbito específico de la *cooperación en inteligencia*, se contempló potenciar la capacidad de acción de las unidades de inteligencia especializadas en la lucha contra el narcotráfico y asegurar el intercambio oportuno de informa-

²³ Fuerza de Paz Binacional combinada argentino-chilena, cuya estructura fuera definida en el Memorando de Entendimiento firmado el 4 de diciembre de 2006, siendo puesta a disposición de la Organización de las Naciones Unidas el 14 de junio de 2011.

ción entre las diferentes autoridades nacionales competentes, como también la creación o fortalecimiento de unidades nacionales de inteligencia y análisis financiero; investigar los sectores susceptibles de ser empleados para actividades relacionadas con el lavado de activos, y vincularlos a las unidades de inteligencia y análisis financiero, y fortalecer el intercambio de información de las autoridades de frontera.

Se previó asimismo promover la capacitación de los funcionarios nacionales responsables de la lucha contra las drogas ilícitas a través, fundamentalmente, de la *Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD)* –hoy denominada, sin cambiar sus siglas, *Escuela de la Comunidad Americana de Inteligencia Antidrogas*– habiendo mudado en 2012 su sede original de Lima, Perú, hacia Bogotá, Colombia.

También contiene previsiones en materia de *cooperación en inteligencia* el *Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos*, aprobado por Decisión N° 552 del *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*.

Fue asignado al aludido *Plan* carácter... *integral porque comprende todos los aspectos relacionados con la problemática de la proliferación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras...*

En él, se asignó al *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores* el carácter de *órgano responsable de la definición, coordinación y seguimiento de la Política Comunitaria de Seguridad Andina y, en ese marco, del Plan* antes referido.

También se estableció que ...2. *El Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza, de conformidad con lo establecido por el “Compromiso de Lima”, será el órgano ejecutivo de la Política Comunitaria de Seguridad Andina y, en ese marco, del presente Plan...*

Se previó, asimismo, establecer y hacer operativo un *Comité de Coordinación Nacional –Punto Focal Nacional–* en cada País Miembro.

En la materia propia de nuestro análisis, cabe destacar el propósito contenido en el *Compromiso* relativo a promover la cooperación y el intercambio de información entre los *Comités de Coordinación Nacional –Puntos Focales Nacionales–* las instituciones responsables de velar por el cumplimiento y cabal aplicación de las leyes y del *Plan*, y las organizaciones internacionales pertinentes vinculadas a la materia.

Se contempló también la necesidad de fomentar el *intercambio de información* entre los aludidos *Comités* y las instituciones nacionales responsables de velar por el cumplimiento y la cabal aplicación de las leyes, tanto sobre todos los aspectos del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, como sobre otras ac-

tividades criminales como el terrorismo y el tráfico de drogas ilícitas vinculados con la materia.

Con relación al *Compromiso de Lima –Carta Andina para la Paz y la Seguridad–* (2002)²⁴ cuyo *Grupo de Alto Nivel* debía, según se ha visto, ejecutar el *Plan* precedentemente aludido, cabe consignar que constituyó un acuerdo entre los países de la CAN relativo fundamentalmente a *aspectos de seguridad externa*, comprendiendo aspectos de *limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa y limitación de armamentos*, así como la *instauración de una zona de paz*.

A pesar de estar fundamentalmente dedicado a *medidas de construcción de la confianza y de la seguridad*, el *Compromiso de Lima* incluyó aspectos relativos a la *seguridad interna*, tales como un compromiso regional en la lucha contra el terrorismo, incluyendo *intercambio de información*, como también el propósito de continuar combatiendo las actividades del crimen transnacional, especialmente las vinculadas al terrorismo, citándose entre aquellas que debían constituir objeto de *medidas urgentes: las drogas ilícitas, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada y las actividades mercenarias...*

El *Compromiso* no incluyó mecanismos de cooperación en materia de defensa ni de inteligencia para la defensa –excepción hecha de las aludidas *medidas de construcción de confianza y de la seguridad–*.

Cabe destacar, por otra parte, que los mecanismos más amplios de cooperación en seguridad pública de la *Comunidad Andina* están establecidos en la *Decisión 587 Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina*.

A pesar de referirse fundamentalmente a cuestiones de seguridad externa, la *Decisión sobre política externa* incursionó en múltiples aspectos de seguridad pública, incorporando a su ámbito los ya mencionados *Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos, Decisión 505, y los Programas Operativos que se adopten en ese marco, y el Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, así como su Agenda Coordinada de Acción y su Plan Operativo, aprobado por Decisión 552, así como el Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo y los marcos andinos para la cooperación legal, policial y judicial*.

24 Comunidad Andina de Naciones, *Compromiso de Lima –Carta Andina para la Paz y la Seguridad–* [en línea], 2002. (Firmado el 17 de junio de 2002). [Consulta 20-6-2011]. Disponible en www.comunidadandina.org/documentos/actas/compromiso_lima.htm

Tanto los aspectos relativos a la *seguridad externa* comprendidos en la aludida *Decisión N° 587*, como aquellos pertenecientes a la *seguridad pública*, fueron puestos bajo la responsabilidad del *Consejo Andino de Relaciones Exteriores* quien, según se expresó, se reuniría cuando lo considerase conveniente con los *Ministros de Defensa*, y, según correspondiera, con otras autoridades competentes de los países miembros.

En definitiva, la *Política de Seguridad Externa Común Andina* aparece como un mecanismo de cooperación de compleja implementación y funcionamiento, por la diversidad de las cuestiones que constituyen materia de su competencia.

También resulta necesario hacer referencia en este punto a los mecanismos de cooperación en materia de inteligencia policial construidos en la *Comunidad Andina*, que tuvieron como núcleo inicial a la *inteligencia antidrogas*.

Entre las acciones de cooperación implementadas se contaron la conformación del *Grupo Operativo de Alto Nivel sobre Drogas*, conformado por las autoridades responsables de cada uno de los países andinos en materia de lucha contra las drogas, surgido de la decisión adoptada en la *VII Reunión del Consejo Presidencial Andino* adoptada en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996. Fue acordada posteriormente la creación de un *Centro Andino de Inteligencia Antidrogas*, para intercambiar inteligencia respecto de los narcotraficantes y de las técnicas empleadas por ellos.

La creación de la *Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas*, integrada originariamente por Brasil²⁵, Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela y Panamá, reunidos en Bogotá (1997) –a la que habrían posteriormente de incorporarse Chile y Argentina– determinó la creación de una red para el intercambio de inteligencia a través de Internet.

Continuación del órgano precedente fue la *Comunidad Andina de Inteligencia Policial (CAIP)*, constituida inicialmente por Brasil, Colombia, Ecuador y Perú²⁶.

²⁵ La temprana presencia de Brasil en estos emprendimientos, justificada desde el punto de vista del interés de ese país en que su territorio no fuera utilizado para tránsito y aun para establecimiento de laboratorios y otras instalaciones de producción y depósito de narcóticos por narcotraficantes de vecinos países andinos productores de droga, halla explicación en el trabajo de la *Policía Federal* brasileña con las policías de Colombia, Perú y Bolivia, en materia de inteligencia antidrogas, pasando esta creación, en realidad, a institucionalizar una realidad preexistente.

²⁶ Posee también importancia el intercambio de información que se produce a través de las *Comisiones Binacionales Fronterizas (COMBIFRON)* organizadas por el Ministerio de Defensa de Colombia con sus pares de Ecuador y Venezuela y con el Ministerio de Seguridad Pública de Panamá, estinadas a preservar e incrementar la seguridad fronteriza. Existe asimismo un *COMBIFRON* de Colombia con Perú, pero organizado por sus respectivos comandos conjuntos militares, sin participación policial.

Un suceso de importancia en la materia es el surgimiento de la *Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP)*²⁷, el 18 de febrero de 2005, en el marco del *II Encuentro Internacional de Inteligencia y la IV Cumbre de la Comunidad Andina de Inteligencia Policial (CAIP)*, celebrados en la ciudad de Bogotá.

Constituyó el propósito de la *CLACIP* el intercambio de experiencias, estrategias y proyecciones y fundamentalmente de información relativa al delito organizado, acordándose eventualmente operaciones combinadas, en materia de *terrorismo, tráfico de estupefacientes, trata de personas*. Integrada actualmente por Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela preciso es señalar que su integración comprende instituciones policiales y fuerzas de seguridad, así como también en algunos casos Argentina, Aruba, Costa Rica, Perú, Trinidad y Tobago, organismos de inteligencia, y en otros –Argentina, Guatemala, México– organismos de *inteligencia criminal*.

En la *Segunda Cumbre de la CLACIP* celebrada en Bogotá, Colombia, los días 8 y 9 de marzo de 2007, se propuso y aceptó la creación de una *Presidencia Rotativa* y la transformación de la Secretaría en permanente, asignándose a Colombia, creándose además una *Oficina Central* para facilitar el intercambio de inteligencia, así como el análisis y tratamiento de la información, y el apoyo a procesos investigativos en países miembros, con un delegado permanente por cada uno de los países participantes.

En definitiva, *CLACIP* constituye un mecanismo de *cooperación internacional en materia de inteligencia criminal*, con un número significativo de observadores internacionales.

Su innegable utilidad no impide advertir que constituye un ámbito de cooperación en materia de inteligencia no institucionalizado, es decir, que no surge de un tratado internacional que establezca una conducción política, los alcances que habrá de tener la cooperación, y los correspondientes controles.

A *CLACIP* ha seguido *AMERIPOL*, órgano creado durante el *III Encuentro de Directores, Comandantes y Jefes de Policías de Latinoamérica y el Caribe*, desarrollado en Bogotá del 12 al 15 de noviembre del año 2007, integrado por instituciones policiales y fuerzas de seguridad de diversos países latinoamericanos y caribeños, y que produjo un estatuto suscripto por jefes de instituciones policiales y fuerzas de seguridad de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile,

²⁷ *CLACIP* ha volcado información institucional en su *website* <http://www.clacip.org> [consulta 9-7-2012].

Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Del referido estatuto surge que el propósito de *AMERIPOL* es el de promover y fortalecer la *cooperación policial* en materia técnico científica, capacitación, *dinamizar y hacer más efectivo el intercambio de información con fines de inteligencia*, coordinar acciones de investigación criminal y asistencia judicial entre los cuerpos de Policía de América, con las finalidades de prevención y neutralización del delito (artículo 3).

Conforme al artículo 4 constituyen órganos de *AMERIPOL*, el *Consejo de Directores, Comandantes, Jefes y Comisionados*, la *Presidencia*, la *Secretaría Ejecutiva*, las *Unidades de Coordinación* y las *Unidades Nacionales*.

El *Consejo de Directores ...es la máxima instancia de definición, concertación y evaluación de los propósitos...* del órgano en análisis.

La *Secretaría Ejecutiva* –como sucediera también con *CLACIP*– fue establecida en Bogotá, Colombia, previéndose que contaría con las siguientes *Unidades de Coordinación: Unidad de Coordinación Técnico Científica, Unidad de Coordinación de Inteligencia, Unidad de Coordinación de Investigación y Asistencia Judicial* y *Unidad de capacitación y doctrina*.

Cabe destacar que las *Unidades Nacionales*, que conforme al artículo 18 constituyen las dependencias permanente que cada miembro de *AMERIPOL* establece para ejecutar los acuerdos y compromisos, así como el contacto directo y permanente de cada miembro con las *Unidades de Coordinación de la Secretaría Ejecutiva*, centralizando *la información y los procesos de cooperación* dentro de su ámbito de competencia, replican la denominación de las *Unidades de Coordinación* de la *Secretaría Ejecutiva*: la *Unidad Nacional de Cooperación Técnico Científica Policial*, la *Unidad Nacional de Inteligencia*, la *Unidad Nacional de Investigación Criminal y Apoyo Judicial* y la *Unidad de Capacitación y doctrina* (artículos 11 y 18).

Conforme al artículo 13, *CLACIP* pasó a constituirse en la *Unidad de Coordinación de Inteligencia* de *AMERIPOL*.

De acuerdo al artículo 14, constituyen funciones de la aludida *Unidad de Coordinación de Inteligencia* tanto mantener comunicación con las *Unidades Nacionales para cooperación en inteligencia estratégica y operacional*, como efectuar *análisis operacionales como soporte para nuevas líneas de acción*, y *elaborar documentos estratégicos que orienten la toma de decisiones*, como asimismo *analizar y emitir recomendaciones sobre procesos y estadísticas que permitan prevenir los diferentes fenómenos generadores de criminalidad*, y *proyectar informes de evaluación de nuevas amenazas del continente con respecto a delitos transnacionales*. Como puede advertirse, produce *inteligencia criminal*, tanto *táctica* como *estratégica*.

Resulta evidente por las características de la estructura descrita, que *AMERIPOL* procuró asemejarse a *EUROPOL*, aunque en realidad las competencias de la primera organización son mucho más amplias que las de la segunda.

Pero además, existe entre ambas una fundamental diferencia: mientras que *EUROPOL* es un órgano plenamente institucionalizado de la Unión, encontrándose bajo pleno control político, *AMERIPOL* ha surgido de un acuerdo entre jefes y directores de policía, y carece de tal control, pese a pretender regular desde la cooperación en inteligencia, hasta la cooperación en asistencia judicial e investigación criminal.

También *CLACIP-AMERIPOL* se diferencian de los mecanismos de cooperación en seguridad pública establecidos en la *Reunión de Ministros del Interior* del *MERCOSUR*, en que estos últimos están creados conforme al *Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto*, y poseen conducción y control políticos.

En definitiva, cabe advertir que la *cooperación en inteligencia* en el ámbito de la *CAN* fue organizada fundamentalmente, a diferencia de lo sucedido en el *MERCOSUR*, en relación a determinados delitos –fundamentalmente narcotráfico, tráfico de armas– con participación de las fuerzas armadas en aspectos de seguridad interna y sin constituir ámbitos institucionales de *cooperación en inteligencia*.

Con posterioridad, tal cooperación evolucionó hacia órganos de cooperación en inteligencia y en seguridad pública de alcance regional, carentes de institucionalización y de control político: *CLACIP* y *AMERIPOL*.

Cabe consignar, desde un punto de vista más general, que en la *CAN* no fue organizada una cooperación en seguridad pública comprensiva de la generalidad de las cuestiones pertenecientes a dicho ámbito, como fue el caso del *MERCOSUR* –bien que la cooperación en materia de inteligencia relativa a la seguridad pública haya tenido en *MERCOSUR* alcances más modestos, como se ha visto–.

También a diferencia del *MERCOSUR*, ámbito en el que fue seguido el modelo de la *Cooperación en Justicia y Asuntos del Interior* de la Unión Europea y su correlativa distinción entre la seguridad externa y la defensa por una parte (*Política Exterior y de Seguridad Común y Política Europea de Seguridad y Defensa*) y la seguridad interna por la otra, en la *CAN* imperaron conceptos en seguridad y defensa de significativa amplitud, en los cuales no rigió esta distinción²⁸.

También cabe destacar, con respecto a *CLACIP-AMERIPOL*, que sin negar la utilidad práctica que frecuentemente tienen los mecanismos informales de cooperación en inteligencia y sin desconocer que la cooperación en inteligencia

²⁸ Sobre los conceptos en seguridad y defensa en América Latina, remitimos a, de José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa* (Buenos Aires, Plus Ultra-Librerías Yenny, 2005, 313 pp., y Saärbrucken, Editorial Académica Española, 2011, 346 pp.).

en estos ámbitos está limitada a la *inteligencia criminal*, resultan innegables los riesgos institucionales de una cooperación permanente y reglamentada entre órganos de inteligencia policial e incluso de inteligencia nacional o de Estado de los países latinoamericanos y del Caribe, sin participación alguna de los órganos de conducción política de la seguridad de los países respectivos, que incluso se relaciona con órganos internacionales extrarregionales.

No obstante, también es evidente que *CLACIP-AMERIPOL* podría constituir una buena base para una cooperación institucionalizada en inteligencia criminal en la totalidad de los países latinoamericanos y del Caribe –que, en caso de concretarse, resultaría de inestimable valor para la lucha contra el delito organizado–. Para ello sería necesaria la firma de un tratado entre los respectivos países y la creación de órganos de administración y control, para lo cual *EUROPOL* –órgano al cual *AMERIPOL*, de algún modo, procuró imitar– podría constituir un muy buen modelo.

4. La cooperación en inteligencia en Centroamérica

En *Centroamérica* la cooperación en materia de seguridad está organizada en el marco institucional del *Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*, y dentro de él, de la *Comisión de Seguridad*. Tal *Comisión* cuenta con las *Subcomisiones de Defensa, Jurídica y de Seguridad Pública*.

Resulta necesario destacar la vigencia en Centroamérica del *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*.

Se trata de un tratado de seguridad colectiva regional con un concepto de seguridad de notable amplitud que, no obstante, establece mecanismos racionales y adecuados, especialmente para la subregión centroamericana, para preservar la paz y la seguridad, resolver los conflictos y proveer a la defensa colectiva en caso de agresión.

En el marco del referido *Tratado* y de la *Comisión de Seguridad en Centroamérica* se han adoptado acciones comunes en materia de seguridad pública, entre las que cabe citar la aprobación de un *Plan Centroamericano de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo y Actividades Conexas*, que incluye previsiones para mejorar y agilizar los mecanismos de información concerniente a posibles actos terroristas; un *Plan de Acción Regional contra el Narcotráfico*, con el objeto de reducir la demanda y oferta de drogas y sustancias psicotrópicas en la región; un *Plan Regional contra el Crimen Organizado y Delitos Conexas*, dedicado a la lucha contra el narcotráfico, el contrabando, el lavado de dinero y activos, el robo a bancos y unidades de transporte de valores, el robo y hurto de vehículos, los secuestros, el tráfico ilícito de armas,

municiones, explosivos y artículos similares, el tráfico ilícito de bienes culturales, el tráfico ilícito de inmigrantes, el terrorismo y actividades conexas, y las maras o pandillas; y un *Proyecto para el Control del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras*, entre otras.

Una decisión de interés adoptada en el ámbito regional –más allá de las dificultades que ha tenido su puesta en práctica– fue la relativa a la implementación de la *Red de Comunicación e Inteligencia Policial en Centroamérica*, a través del establecimiento de una base de datos interconectada, destinada a permitir el intercambio de información en tiempo real entre los países centroamericanos. Cabe destacar que en la *Declaración sobre Seguridad* emitida por la *Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA*²⁹ se propuso ... *Fortalecer la Red de Comunicación e Inteligencia Policial, estableciendo una base de datos interconectada a fin de que el intercambio de información e inteligencia se efectúe en tiempo real...*

Un órgano de importancia en la cooperación en seguridad pública hoy integrado en la *Subcomisión de Seguridad Pública*, es la *Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica*, hoy, *Comisión de Jefes/as Directores/as de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia*³⁰. Creada en Honduras en 1991 para encarar la problemática del delito organizado transnacional, en el año 2003 pasó a integrarse en la *Subcomisión de Seguridad Pública del SICA*, constituyéndose en el año 2005 la *Comunidad de Inteligencia* de la Asociación, actualmente en funcionamiento. En el año 2007 se procedió a la incorporación como miembro pleno de la *Policía Federal de México*, y en el año 2011, de la *Policía Nacional de Colombia*.

La *Comunidad de Inteligencia* de la *Comisión* ha avanzado en el diseño de un *modelo de inteligencia regional* y en el intercambio y elaboración de inteligencia contra el delito organizado.

Importa señalar que la *Comisión* constituye una organización establecida por los Jefes de Policía de los países miembros, que conforme a su *Estatuto*, tiene el objetivo general relativo al “...*fortalecimiento de las relaciones entre los diferentes organismos de Policía de Centroamérica y el Caribe para unir esfuerzos en el combate a la delincuencia y al crimen organizado nacional e internacional...* (art. 5)”³¹.

²⁹ Sistema de Integración Centroamericana, SICA, Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA [En línea] 3 de octubre de 2006. Bosques de Zambrano, Francisco Morazán, Honduras. [Consultada el 7-5-2012]. Disponible en <http://www.sica.int/>

³⁰ Actualmente integrada por policías de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Puerto Rico, Haití, México y Colombia, actuando la *Regional de Interpol para Centroamérica* como *Secretaría Técnica Permanente*.

³¹ Estatuto de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe [En línea], 2003. [Consultado el

Cabe señalar que se trata de un órgano *constituido exclusivamente por policías*, bien que está integrado en la *Subcomisión de Seguridad Pública* de la *Comisión de Seguridad de Centroamérica*, es decir, dentro de la organización institucional del SICA.

Un capítulo de importancia para este análisis es el surgimiento y consolidación de la *cooperación en seguridad pública Centroamérica-México*, a la que paulatinamente se sumará Colombia.

Tal cooperación reconoce su origen, desde el punto de vista institucional, en la aprobación, el 17 de agosto de 2007, de la *Estrategia de Seguridad de Centroamérica-México*, por los Cancilleres de México y del SICA, y el 12 de diciembre de 2007 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países respectivos, en el marco de la *XXXI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA*.

Cabe señalar que la aludida *Comisión de Jefes/as...* y la *Comisión de Seguridad de Centroamérica* como marco institucional por parte centroamericana, junto con la *Secretaría de Seguridad Pública* de México, conformaron la *Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México*, resolviéndose la formulación de un *Plan de Acción* con sus correspondientes costos. Dicho *Plan de Acción para el Bienio 2009/2010* fue considerado y aprobado por la referida *Comisión de Seguridad*³².

También cabe referir que a partir de 2011 Centroamérica retomó el camino para una estrategia de seguridad pública propia de la región centroamericana, lo que determinó la aprobación por parte de la *Comisión de Seguridad en Centroamérica*, el 8 de abril de 2011, de la *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*³³, entendida como actualización de la primitiva *Estrategia* elaborada en 2007.

En dicho documento puede advertirse un significativo énfasis en el incremento y perfeccionamiento de los mecanismos de información e inteligencia contra el delito, debiendo destacarse el propósito de *fortalecer la comunidad de inteligencia policial regional, y operativizar la red de comunicación de inteligencia policial en tiempo real*, entre otros aspectos.

Hasta el momento, estos planes parecen tropezar con dificultades para la obtención de financiamiento.

Además, cabe referir la creación por parte de México de la *Plataforma México*, sistema de interconexión telemática para facilitar la investigación criminal y producir *inteligencia criminal operacional*, participando la *Secretaría de Segu-*

12.6.2012]. Disponible en http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/reinter/estatutos_Xreunion.pdf

³² V. Comisión de Seguridad de Centroamérica [En Línea] Comunicado Conjunto de la XXXVIII Reunión, Managua, 22 de junio de 2009. [Consulta 7-2-2011]. Disponible en www.sica.int

³³ Sistema de Integración Centro Americana, *Estrategia de Seguridad de Centroamérica* [En Línea] San Salvador, 2011. [Consulta 15-6-2012]. Disponible en www.observatoriodeseguridadciudadanadelasmujeres.org

ridad Pública Federal, y las restantes instituciones y órganos de seguridad, del Ministerio Público y judiciales nacionales, sus similares estatales y a través de los gobiernos estatales, las *policías municipales*, los órganos penitenciarios y, en definitiva, los principales protagonistas de la seguridad pública mexicana. Se anunció oportunamente la futura interconexión con *Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Panamá* y la *República Dominicana*, que hasta el momento no parece haberse completado.

La referida *Plataforma* constituye la expresión del *Sistema Único de Información Criminal (SUIC)*, conjunto de bases de datos de información criminal. Cuenta con capacidades de transmisión de *datos, voz, cartografía, video, videoconferencia y radio*, entre otros aspectos. Sobre la base de informes policiales estandarizados, permite la incorporación de los hechos a sistemas de información georreferenciados actualizados constantemente, permitiendo el cruce con la información disponible y la generación de productos de *análisis del delito*.

Cabe destacar, asimismo, la inauguración en Ciudad de México del *Centro de Inteligencia de la Policía Federal*, órgano de recopilación y análisis de información de seguridad pública que habrá de utilizar la información de la *Plataforma México*.

En el ámbito de la *defensa*, Centroamérica cuenta como *ámbito institucional*, proveniente de un convenio internacional ratificado por los respectivos órganos legislativos, con la *Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC)*³⁴, órgano militar integrado por representantes de las fuerzas armadas de los países de Centroamérica que cuentan con ellas, así como las correspondientes a la República Dominicana. Las actividades de la CFAC tienen como eje fundamental *las operaciones de paz, la cooperación ante desastres, las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, y la lucha contra las amenazas emergentes*, aspecto último en el que cuentan con un *Plan de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo, Crimen Organizado y Actividades Conexas*, para cuya elaboración y ejecución se realizan *Reuniones de Directores y Oficiales de Enlace de Inteligencia y Operaciones*.

Un análisis de la cooperación en inteligencia en Centroamérica permite concluir que fueron constituidos mecanismos al efecto, tanto en los ámbitos de la defensa como de la seguridad pública, dentro del marco institucional del *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, dentro de cuya *Comisión de Seguridad* fueron distinguidos los ámbitos de la *Seguridad Pública* y de la *Defensa*, en sendas subcomisiones.

³⁴ Creada por Acuerdo de los Presidentes de Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua del 12 de noviembre de 1997, ratificado por sus respectivos órganos legislativos.

Como ha sucedido como regla general en Latinoamérica, la cooperación en seguridad pública tuvo mayor desarrollo, particularmente a través de la *Asociación de Jefes/as Directores/as de Policía...* y la constitución en su seno de una *comunidad de inteligencia*, procurándose implementar mecanismos de intercambio de información e inteligencia. A este esfuerzo hubieron de sumarse algunos países del Caribe, México y finalmente Colombia.

Esta cooperación se diferenció claramente de la constituida en la CAN tanto por tener carácter general y no referirse meramente a aspectos puntuales como aquella, como por distinguirse entre los ámbitos de la defensa y seguridad, siendo la cooperación en seguridad pública la que alcanzó mayor desarrollo.

Teniendo la cooperación en inteligencia referida a seguridad pública carácter institucional –por realizarse dentro del *Tratado Marco*– debe hacerse notar que, a diferencia de la establecida en el ámbito del *MERCOSUR*, se caracterizó por la posesión por parte de las instituciones policiales participantes de un significativo grado de autonomía.

Por otra parte, también a diferencia del *MERCOSUR*, existió un ámbito institucionalizado en materia de defensa dentro del *Tratado Marco*, la *Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas*, incluyendo un mecanismo de cooperación en inteligencia que en la práctica, incursionó tanto en los ámbitos de la defensa como de la *seguridad pública*.

Respecto a la cooperación en seguridad pública México-Centroamérica, que cobrara particular intensidad con la aprobación de la *Estrategia de Seguridad Centroamérica-México* y la incorporación de la *Policía Federal* mexicana a la *Asociación de Jefes...*, parece reconocer altibajos, particularmente a partir de la decisión adoptada por Centroamérica en 2011 de reimpulsar su propia *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Se trata de todos modos de una cooperación ineludible, teniendo en cuenta la común amenaza representada por el delito organizado y muy especialmente el narcotráfico, y que se refleja particularmente en materia de inteligencia criminal, en la creación de la *Comunidad de Inteligencia* en el seno de la *Asociación de Jefes...* ya mencionada.

5. La cooperación en inteligencia en CARICOM

En el ámbito del Caribe, cabe destacar muy especialmente, la circunstancia de convenirse en la 36ª Conferencia de Jefes de Gobierno de la *CARICOM* (julio de 2005) en la creación de una *Estructura de Dirección para Delito y Seguridad*, compuesta por un *Consejo de Ministros de las áreas de Seguridad Nacional y Policía (CONSLE)* para ejercer la dirección y supervisión políticas; un *Subcomité de Ministros Responsables de Seguridad Pública y Policía* para enfocarse especial-

mente en movilización de recursos, implementación y otros asuntos urgentes; un *Comité Asesor de Política de Seguridad (SEPAC)*, compuesto por *Secretarios Permanentes, Asesores u otros Altos Funcionarios de Política y Presidentes de las Comisiones Permanentes de Jefes de Entidades Operacionales de la CARICOM*, y una *Agencia de Implementación para Delito y Seguridad (IMPACS)*, institución de la *CARICOM* para la implementación de la *Agenda Regional del Delito y de Seguridad de la Comunidad*, que responde directamente ante el *CONSLE* antedicho.

Conviene señalar que las estructuras precedentemente aludidas fueron establecidas por medio de un *Acuerdo* formal celebrado en el marco de la *CARICOM*, así como a través de un *Protocolo Modificador* del *Tratado Revisado de Chaguaramas*.

Conforme al artículo 2° del acuerdo, la dependencia del *IMPACS* fue establecida respecto del ya aludido *CONSLE*, encargado de determinar la política que seguiría el organismo, conforme a los objetivos establecidos para este, consistentes, conforme dispuso el artículo 3°, en la implementación de acciones diseñadas para asegurar los objetivos de la agenda regional para el delito y la seguridad acordada por la *Conferencia de Jefes de Gobierno* de la *CARICOM*, debiendo el *CONSLE*, además, ejercer la dirección superior de los programas y actividades del organismo, entre otros muchos aspectos.

Se trata, como puede advertirse, de una clara *conducción y supervisión políticas* del organismo, sensiblemente superior a la de otros modelos analizados.

Por su parte el *IMPACS* tiene por funciones, bajo la dirección del *CONSLE*, la implementación de las acciones dispuestas por aquel en materia de delito y seguridad, iniciar y desarrollar propuestas para consideración y decisión del *CONSLE*, asesorar a aquel sobre respuestas adecuadas regionales al delito y arreglos de seguridad, cumplir el rol de agencia ejecutora de proyectos en materia de delito y seguridad, suministrar un centro de intercambio de información relevante para el delito y la seguridad, diseminar información a los países de la *CARICOM* respecto a tendencias regionales e internacionales en materia de delito y seguridad, colaborar con agencias nacionales e internacionales de prevención y control para determinar tendencias, estrategias y metodologías de prevención del delito, entre otros aspectos (artículo 5 del *Acuerdo*).

Como puede advertirse, *IMPACS* constituye tanto un organismo de recopilación y análisis de información –fundamentalmente, suministrada por los países miembros y por organismos de otros países– y de producción de inteligencia sobre el delito, como también de planificación y de propuesta de políticas en materia de seguridad, y de ejecución de las políticas aprobadas por el *Consejo*.

De importancia es para nuestro análisis el *Memorando de Entendimiento para el Intercambio de Inteligencia entre Estados Miembros de la Comunidad del Caribe*, del 6 de julio de 2006³⁵.

Se estableció en dicho instrumento como objetivo el de instaurar un marco en el cual los Estados partes pudieran proveerse recíprocamente inteligencia relevante para la prevención, investigación o prosecución de cualquier persona empeñada en delitos serios o terrorismo, incluyendo financiación de aquel, cooperar para salvaguardar a los Estados miembros de la amenaza del delito, y facilitar la compilación de una *Evaluación Regional de Amenaza*.

Con tal finalidad se acordó que tal cooperación estaría referida al intercambio de inteligencia relativa a cualquier persona o grupo de interés, y acerca de la capacidad para cometer o la propia comisión por parte de cualquier persona de cualquier serio delito, o sobre la metodología para cometerlos, entre otros aspectos (artículo 3).

Con respecto a los *principios de cooperación e intercambio*, fue previsto, entre otros aspectos, que la cooperación comprendería compartir recursos y servicios y llevar a cabo, cuando fuera necesario, *operaciones de inteligencia conjuntas*, debiendo establecer procedimientos aceptables de comunicación segura entre ellos como también *procedimientos para compartir inteligencia, tanto en una base rutinaria, como bajo circunstancias especiales*.

Fue contemplado (artículo 5), además, la designación por cada Estado Parte de un *Punto Nacional de Contacto* y un alterno, responsable de facilitar toda cooperación e intercambio de actividades de inteligencia.

Cabe destacar en otro orden de ideas que *IMPACS* comprende dentro de sí dos órganos fundamentales: el *Centro Regional Conjunto de Comunicaciones (JRCC)*, cuyo cometido consiste en asistir a la seguridad de las fronteras por medio de un preexamen –obtención y análisis de la información disponible, tanto regional como internacional– relativo a todo pasajero que se propone ingresar a uno de los Estados miembros de *CARICOM*, detectando y monitoreando a sospechosos y personas con antecedentes criminales que se proponen viajar a la subregión; y el *Centro Regional de Fusión de Inteligencia (RIFC)* que proporciona inteligencia sobre el delito a los organismos policiales, de seguridad e inteligencia del *CARICOM*, actuando como eje del *Sistema Regional de Intercambio de Inteligencia* precedentemente referido, procesando la información recibida –que incluye tanto a todos los organismos policiales, de seguridad, inteligencia y mi-

³⁵ Caricom Community, Memorandum of Understanding for the Sharing of Intelligence Among Member States of the Caribbean Community [En línea], St. Kitts and Nevis, July 2006 [Consultado el 15.5.2012] disponible en http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/mou_intelligence_sharing.pdf

litares de la *CARICOM*, como a *Naciones Unidas*, *INTERPOL* y a otros países y organizaciones internacionales– y elaborando inteligencia sobre planes, capacidades e intenciones de personas, grupos y entidades que representen amenaza para la *CARICOM*, proporcionando además análisis estratégicos –evaluaciones de situación– destinados a orientar las políticas en materia de seguridad.

Cabe señalar que *CARICOM* no cuenta con mecanismos de *cooperación en inteligencia* relativos a aspectos de *defensa*, dado tanto las características de los Estados miembros –de muy limitadas capacidades militares– como las percepciones de amenaza que pesan individualmente sobre ellos, enfocadas hacia el delito.

Del mismo modo respecto de la cooperación en inteligencia en el ámbito de *CARICOM*, en primer lugar, su carácter reciente, su fuerte *institucionalización* –materia en la cual puede equipararse a la *que tiene lugar en el MERCOSUR*– así como su carácter amplio en lo relativo a la inteligencia, en la cual supera netamente a la cooperación que tiene lugar dentro de aquel.

Acerca de la cooperación en inteligencia que nos ocupa resulta relevante su precisa regulación normativa, su adecuado sustento en tratados y acuerdos internacionales, la existencia de mecanismos de conducción y control por parte de los órganos políticos de conducción de la seguridad, así como su orientación precisa hacia la protección de los países integrantes de la Comunidad ante la amenaza representada, fundamentalmente, por el delito organizado y el terrorismo.

6. Cooperación en inteligencia en el ámbito hemisférico

En el ámbito hemisférico existe cooperación en inteligencia materializada en relaciones bilaterales, en la realización de *Simposios de Inteligencia y Seguridad Hemisférica*, en reuniones bilaterales, subregionales y hemisféricas de organismos de inteligencia –con el *Comando Sur* de las Fuerzas Armadas estadounidenses por ejemplo– así como en aportes de inteligencia a órganos hemisféricos, sin ámbitos institucionales específicos.

De notable importancia durante el Conflicto Este-Oeste –en el que estuviera centrada fundamentalmente en la lucha contra el *movimiento comunista internacional*– esta cooperación ha decrecido en importancia, ante el paulatino avance de la que tiene lugar en los procesos de integración subregionales –pese a sus ya apuntadas limitaciones³⁶–.

³⁶ Aunque no se trata propiamente de un mecanismo de carácter hemisférico, cabe destacar la existencia, desde 1998, de los Congresos Sudamericanos de Inteligencia Estratégica, que nuclean en reuniones periódicas a organismos de inteligencia estratégica de países sudamericanos y de Estados Unidos de América. A partir del año 2000 fue creada la Red Sudamericana de Comunicaciones Protegidas SURNET, instrumentada por el Comando Sur de las Fuerzas Armadas estadounidenses. Se trata de un ámbito que ha incurrido mayormente durante su desarrollo en aspectos de seguridad pública –delito organizado transnacional,

7. UNASUR

Una novedad significativa en la integración sudamericana ha surgido con *UNASUR*, creada el 23 de mayo de 2008 con el propósito, entre otros, de ... *construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos*³⁷ e integrada por los doce países independientes de América del Sur.

Este nuevo capítulo de la integración suramericana significa fundamentalmente la confluencia del *Pacto Andino-Comunidad Andina de Naciones (CAN)* creado por el Acuerdo de Cartagena (1969), y del *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, concretado en el Tratado de Asunción (1991) y muy parcialmente –los países suramericanos que la integran– de la *Comunidad del Caribe (CARICOM)*, nacida en el Tratado de Chaguaramas (1973) que, aunque integrada predominantemente por Estados insulares del Caribe, tiene dos países sudamericanos como miembros plenos y a otros dos como observadores.

En este nuevo proceso de integración sudamericana en el que confluyen *MERCOSUR* y la *CAN*, además de algunos miembros de *CARICOM* –sin perjuicio de la continuación de los aludidos mecanismos de integración subregional– ha surgido el *Consejo de Defensa Suramericano (CDS) ...instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa...*³⁸ (artículo 1°).

El *CDS* –limitado desde su creación a la defensa, es decir, sin incluir los aspectos propios de la seguridad pública³⁹– ha avanzado desde su creación a través de iniciativas referidas a intercambio de ideas y conocimientos, medidas de confianza mutua, y búsqueda de cooperación en aspectos puntuales; tratando de superar la diversidad de conceptos y enfoques existentes entre las subregiones.

Cabe destacar que ni el *Consejo*, ni *UNASUR*, constituyen una alianza militar ni un mecanismo de seguridad colectiva.

terrorismo, narcotráfico, etc.– habiendo tenido lugar su última reunión el corriente año (2012) en la ciudad colombiana de Medellín (13 al 17 de agosto).

³⁷ *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas* del 23 de mayo de 2008, artículo 2°.

³⁸ Unión de Naciones Suramericanas, *Decisión para la Creación del Consejo de Defensa Suramericano en UNASUR*, adoptada en la Cumbre Extraordinaria de *UNASUR* en Costa do Sauípe, 16 de diciembre de 2008, artículo 2°.

³⁹ Para ampliar sobre el *Consejo de Defensa Suramericano*, remitimos a, de José Manuel Ugarte, *El Consejo de Defensa Suramericano, Balance y Perspectivas* [En línea], Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung [Consultado 20-6-2012]. Disponible en www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf

Sus *objetivos*, modestos, no son por ello menos trascendentes. Se trata⁴⁰ de “...*Consolidar Suramérica como una zona de paz... Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y del Caribe...*” y de “...*Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa...*”.

Cabe señalar que el CDS es la primera oportunidad histórica en que todos los países suramericanos –sin la presencia de Estados Unidos de América– se sientan a hablar y a tratar acerca de su defensa. Y de ello deriva su trascendencia, más allá de la aparente modestia de sus resultados.

El accionar del CDS ha tenido lugar en el marco de los sucesivos *Planes de Acción* que ha aprobado: 2009-2010, 2010-2011 y 2012, sobre cuatro ejes fundamentales: *Políticas de Defensa, Cooperación militar y acciones humanitarias, Industria y tecnología para la defensa, y formación y capacitación*.

Párrafo aparte merece la constitución del *Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS* (CEED-CDS), que como surge de su Estatuto⁴¹, constituye una instancia de producción de estudios estratégicos de asesoramiento al Consejo de Defensa Suramericano cuando este lo requiera (artículo 1º) con la misión de ... *contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional, siempre por iniciativa del CDS...* (artículo 2º).

Entre los aspectos más importantes de la misión y de los objetivos del CEED-CDS se cuentan, en primer lugar, la elaboración de *enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes* en materia de defensa, tarea de fundamental importancia, si se advierte que dentro de UNASUR conviven dos visiones diversas de la defensa y la seguridad: la que predomina en los países del MERCOSUR, donde existe una concepción clásica de la defensa, orientada hacia las agresiones externas –aunque también con una dimensión de seguridad interna en algunos de dichos Estados– y la que es mayoritaria en los países andinos –con matices más cercanos a la precedente en algunos de ellos– orientada en buena medida hacia la seguridad interna y la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

⁴⁰ Unión de Naciones Suramericanas, *Decisión para la Creación del Consejo de Defensa Suramericano en UNASUR*, op. cit., Artículo 4º Objetivos de la Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR.

⁴¹ Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS (CEED-CDS), Estatuto. [En línea]. Guayaquil, mayo de 2010. [Consultado 25-6-2012. Disponible en www.unasurcds.org/index.php?...centro-de-estudios-estrategicos...def

El segundo aspecto fundamental es el de contribuir a la *identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial*, tanto en el presente como en el mediano y largo plazo, y a la *construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional, de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios previamente identificados*.

También esta tarea encierra grandes desafíos, dadas las diversidades existentes en materia de orientación política entre los países de UNASUR y las diferentes características de su relación con la gran superpotencia americana, que tradicionalmente constituyera un factor de gravitación fundamental en las políticas de defensa de los países suramericanos.

En definitiva, el CDS constituye más que un foro y menos que una alianza. Implica la construcción paciente de consensos, espacios de cooperación y políticas comunes, con miras al desarrollo de una *identidad suramericana en materia de defensa*. Y ello, teniendo en cuenta la historia suramericana, no parece poco.

En materia de seguridad pública, hasta hace muy poco tiempo no se habían logrado en UNASUR avances significativos, excepción hecha de iniciativas como el *Consejo de UNASUR para el Problema Mundial de las Drogas*, cuyo *Estatuto* fuera aprobado el 4 de mayo de 2010 y cuyo *Plan de Acción* (octubre de 2010) estableció *líneas de acción* tendientes fundamentalmente a reducir la demanda y la oferta, habiéndose establecido mecanismos de consultas regulares entre autoridades judiciales, policiales, aduaneras, financieras y de órganos de lucha contra el narcotráfico.

No obstante, se está desarrollando un cambio significativo como consecuencia de la decisión adoptada por la *Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores de UNASUR* celebrada en Cartagena, Colombia, el 3 y 4 de mayo de 2012, en cuanto a elevar como recomendación⁴² al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, a través del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, la creación de un *Consejo* con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de Seguridad Ciudadana, de Justicia y la coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, procurando evitar la duplicación de funciones con otras instancias existentes en UNASUR.

Al efecto se dispuso recomendar la creación de un Grupo de Trabajo que elabore con el apoyo de la Secretaría General de UNASUR el estatuto y el Plan de Acción de dicho Consejo, evaluando además la posible coordinación o la

⁴² Declaración de Cartagena, emitida en la Reunión arriba referida.

integración de este nuevo Consejo con el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD), debiendo tanto el estatuto, como el Plan de Acción y la evaluación, ser sometidos a través del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, para la aprobación definitiva del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

En definitiva, hasta el momento no han surgido mecanismos institucionales de cooperación en inteligencia en el ámbito de *UNASUR*, ni existe cooperación en inteligencia que tenga a dicho proceso de integración como referencia.

Ello no implica no reconocer sus significativas potencialidades en tal sentido. A ello habremos de referirnos en el capítulo siguiente.

III. Análisis, propuestas, conclusión

En materia de *cooperación en inteligencia*, América Latina y el Caribe han pasado de la casi exclusividad de la antigua cooperación hemisférica, a la creciente gravitación de las *subregiones*, y del predominio de la antigua cooperación fundada en el Conflicto Este-Oeste, al crecimiento de la cooperación en inteligencia basada en la seguridad pública.

De particular significación es en este último sentido la cooperación en seguridad pública establecida en el marco de la Reunión de Ministros del Interior y funcionarios de jerarquía equivalente (*RMI*) del *MERCOSUR*, dado que la vinculación del *MERCOSUR* con otros Estados suramericanos –incluyendo la *CAN* y como consecuencia, los Estados a ella pertenecientes– a través de tratados de libre comercio, ha determinado que el denominado *MERCOSUR* ampliado incluya la totalidad de América del Sur, con la sola excepción de las Guayanas. Si bien esto es recíproco –el *MERCOSUR* lo ha hecho también con la *CAN*– lo cierto es que el *MERCOSUR* ha incorporado a los países integrantes del *MERCOSUR* ampliado a su esquema de cooperación en seguridad pública, no habiéndolo hecho la *CAN* lo propio con los países del *MERCOSUR* ampliado, aspecto no sorprendente si se tienen presentes las características de especificidad y limitación a temas puntuales que caracteriza a la cooperación implementada en el ámbito de la *CAN*.

Si bien no todos los países del *MERCOSUR ampliado* participan intensamente en los mecanismos de la *RMI*, algunos de ellos, como Chile y Bolivia, lo han hecho prácticamente desde sus inicios, habiendo sido la intervención chilena en general de una intensidad similar a la de un miembro pleno. Colombia ha incrementado significativamente su participación en los últimos tiempos.

Dentro de la *RMI*, la *cooperación en inteligencia* ha tenido hasta el momento carácter relativamente limitado, consistiendo en el ya descrito ámbito

institucional de cooperación en inteligencia contra el terrorismo, en el mecanismo de intercambio de información de seguridad del MERCOSUR –*SISME*– y en intercambio de información sobre delito organizado.

Creemos posible y altamente deseable avanzar en la cooperación en materia de inteligencia criminal en el ámbito del *MERCOSUR*, a través de la creación de un organismo de inteligencia criminal multinacional, sobre el modelo de *EUROPOL* (*¿MERCOPOL?*) –sin que esto implique necesariamente crear un organismo idéntico–.

Se trataría de un organismo de inteligencia criminal, integrado por personal propio de analistas sin estado policial –dedicados al, y especializados en el, estudio del delito organizado en sus diversas formas– y por personal policial de los Estados miembros, que dispondría de una base de datos alimentada por búsqueda de información de fuentes abiertas, así como también por aquella suministrada por los Estados miembros y por terceros u organizaciones con las que se suscribieran convenios al respecto. Produciría inteligencia relativa al delito organizado, que suministraría a los Estados integrantes; contando con órganos de conducción política y de control pertenecientes al *MERCOSUR*; brindando asimismo a los que así lo solicitaren, personal especializado de analistas para cooperar en investigaciones.

Este órgano, en la medida en que se iniciara y desarrollara en *UNASUR* una cooperación en seguridad pública similar a la que tiene lugar en *MERCOSUR*, pasaría a constituir un organismo de *UNASUR* –enmarcado en el *Consejo Suramericano sobre Seguridad Ciudadana y Delito Organizado* cuya creación se propone– y a integrarse con la totalidad de los Estados suramericanos.

En cuanto a la cooperación en inteligencia estratégica nacional, inteligencia nacional o de Estado e inteligencia militar, consideramos que no habiendo sido lograda la institucionalización de tal colaboración en el ámbito del *MERCOSUR* –como sucediera también con aquella en materia de defensa, más allá de los múltiples y valiosos antecedentes de contribución en dicha materia, tanto bilateral, como incluso multilateral, habidos en el *MERCOSUR*– hasta la creación de *UNASUR* y la subsiguiente instalación del *Consejo de Defensa*, habrá de ser en el ámbito de *UNASUR* donde podría instrumentarse tal cooperación.

¿Cómo podría ello tener lugar?

Mientras que en materia de seguridad pública proponemos que la cooperación se organice en el marco del futuro *Consejo Suramericano sobre Seguridad Pública y Delito Organizado*, entendemos que el marco de ella en materia de inteligencia estratégica e inteligencia militar sería el *Consejo de Defensa Suramericano (CDS)*.

Recordemos al respecto que el Estatuto del CDS⁴³ prevé expresamente (artículo 5°, inciso b), entre los *objetivos específicos* del aludido Consejo, el de *...Promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgos y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial...* Creemos que la consecución de este objetivo requiere ineludiblemente el aporte de los *organismos de inteligencia*.

A mayor abundamiento, el Estatuto del *Centro de Estudios Estratégicos de Defensa* del CDS⁴⁴ incluyó, entre los *objetivos* del referido Centro (artículo 3°, inciso a) el de *“Contribuir, mediante el análisis permanente, a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y seguridad regional y mundial, tanto en el presente como en el mediano y largo plazo”*.

Creemos que es precisamente la función relativa a la identificación de riesgos y amenazas para Suramérica la que debería ser asignada a la cooperación en inteligencia a instrumentarse en el marco del CDS.

Pensamos, en un primer momento, en el establecimiento, por acuerdo adoptado en el CDS, de un ámbito institucionalizado de cooperación en inteligencia, en el que participarán representantes del organismo de inteligencia cuyas funciones incluyan la inteligencia exterior y/o inteligencia estratégica militar, que sea designado al efecto por cada país miembro.

Además de establecerse reuniones para intercambio de información e inteligencia en forma periódica, como también en forma permanente, entre los países miembros a través de los mecanismos con el suficiente grado de encriptación y seguridad que se convengan, se procederá a la elaboración de una apreciación anual sobre riesgos y amenazas que pesan sobre Suramérica, la que será actualizada cuatrimestralmente. Tal valoración tendrá como exclusivos consumidores a los Ministros/as de Defensa de los países integrantes del CDS, así como al ya referido Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS.

Un segundo paso estaría dado por la constitución de un *Centro de Situación* de algún modo similar a su homónimo europeo, con sede en la ciudad de Quito (Ecuador).

Se tratará de un órgano que elaborará productos de inteligencia con destino a los /las Presidentes/as y Ministros/as de Defensa de los países integrantes de UNASUR, así como al *Centro de Estudios Estratégicos del CDS*.

⁴³ Aprobado el 11 de septiembre de 2008 en Santiago de Chile.

⁴⁴ *Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS (CEED-CDS)*, Estatuto, localización citada.

Estará integrado por analistas de primer nivel de los organismos de inteligencia de los países integrantes de *UNASUR*, que en número de cinco por cada Estado, designará cada uno de los países miembros, así como los analistas propios del *Centro* que este seleccione por el procedimiento que se establezca.

El *Centro* producirá inteligencia sobre los objetivos que anualmente le fije el *CDS*, quien podrá asimismo fijarle nuevos. Estos incluirán en todo caso los riesgos, amenazas y situaciones de crisis que puedan afectar la paz de Suramérica.

Obtendrá información de fuentes abiertas, recibiendo asimismo aquella que le sea suministrada por los organismos de inteligencia de los países miembros, pudiendo efectuar requerimientos de esta y manteniendo vinculación constante por medios de comunicación seguros con el organismo de inteligencia de cada país miembro asignado.

Producirá anualmente una apreciación de situación sobre los riesgos y amenazas que puedan afectar la paz y seguridad de Suramérica, la que será actualizada trimestralmente, así como los restantes documentos de inteligencia cuya elaboración le sea requerida por el *CDS*.

Consideramos que la concreción de esta propuesta es viable y que redundaría en un significativo beneficio para la *UNASUR*, que de ese modo contaría con inteligencia sobre los riesgos y amenazas que pueden afectar a Suramérica en su conjunto, facilitándose de ese modo la labor del *CDS* y del *CDEED-CDS*, los que a partir de la percepción de tales riesgos y amenazas, *se encontrarían en mejores condiciones para construir la cooperación en materia de defensa y el pensamiento estratégico regional que le dé sustento; en definitiva, la identidad suramericana en materia de defensa cuyo logro es una de las finalidades del CDS.*

Eventuales adelantos en la aludida cooperación podrían reflejarse también en avances en la cooperación en inteligencia propuesta.

Finalmente, cabe consignar que a la fecha *UNASUR*, su *Consejo de Defensa* y su futuro *Consejo de Seguridad Pública y Delito Organizado* aparecen como los grandes desafíos y las futuras incógnitas de la *cooperación en inteligencia* en la región.

Creemos que entre las enseñanzas que han dejado las experiencias de cooperación en inteligencia en la región, la más importante es la de distinguir en dicha materia entre los ámbitos de *defensa* y de *seguridad pública*.

Mientras la cooperación en inteligencia en materia de seguridad pública reconoce una necesidad común –la de enfrentar eficazmente al *terrorismo*, al *narcotráfico* y, en general, al *delito organizado transnacional*– la cooperación en defensa es más exigente: requiere un sólido haz de intereses comunes e inclusive también amenazas o riesgos comunes. Es también mucho mayor el riesgo de compromiso de *fuentes y métodos*.

Lo expuesto no significa que quepa renunciar a la *cooperación en inteligencia de defensa y en inteligencia estratégica externa* en el ámbito de UNASUR; la consideramos posible y necesaria, y por ello la proponemos. Sí, en cambio, advertir la lógica de diferentes velocidades entre la *cooperación en inteligencia de defensa* y la *cooperación en inteligencia en seguridad pública*, y por ello, la necesidad de *distinguir*, siguiendo en este aspecto el ejemplo de la Unión Europea.

Otra enseñanza derivada de las aludidas experiencias es la necesidad y la conveniencia de crear *ámbitos institucionales de control*.

El éxito de experiencias como CLACIP y AMERIPOL como ámbitos de cooperación en *inteligencia criminal* no institucionalizados –en cuanto a la rapidez de su constitución y a la cantidad de países y de instituciones policiales involucradas– no debiera hacer olvidar la absoluta falta de *controles políticos* que las caracteriza. Se trata de órganos constituidos, organizados y dirigidos exclusivamente por personal policial.

En materia de *inteligencia criminal*, como lo demuestra la experiencia europea en relación a EUROPOL, tanto el *control político* como en *materia de protección de datos personales* resulta de importancia fundamental.

Es por ello que la extensión al ámbito suramericano de la experiencia de la *Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR*, e inclusive su perfeccionamiento a través de la creación de un órgano multinacional de inteligencia criminal sobre la base de la experiencia de EUROPOL, se revela como un interesante camino a seguir.

En lo relativo a la *defensa*, consideramos que la *determinación de riesgos y amenazas comunes a la región* debiera constituir tarea de un ámbito de cooperación institucional en materia de inteligencia entre los países integrantes como el propuesto, encarando un esfuerzo que puede ayudar a construir las bases de una cooperación más cercana en materia de defensa, asumiendo que ello llevará tiempo.

Por último, todo parece indicar que difícilmente la cooperación en inteligencia en el ámbito hemisférico recobre la importancia que tuvo en el pasado. Más bien, ella habrá presumiblemente de centrarse en las *subregiones*, que suelen enfrentar desafíos de seguridad en buena medida comunes. UNASUR puede constituir una excepción, si logra proseguir su desarrollo.

Bibliografía

- Alexander, Martin (ed) *Knowing Your Friends*, Frank Cass, London, 1998, 304 pp.
- Clift, A. Denis, *Clift Notes, Intelligence and the Nation's Security*, Joint Military Intelligence College, Washington, 2000, 244 p.
- Codevilla, Angelo, *Informing Statecraft*. The Free Press, New York, 1992, 491 pp.
- Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge University Press, Fifth printing, Cambridge, 2003, 414 pp.
- Richelson, Jeffrey T. y Ball, Desmond, *The ties that bind: intelligence cooperation between the UKUSA countries*, Allen & Unwin. 1985. Sydney, 1985, 402 pp.
- Richelson, Jeffrey, *The U.S. Intelligence Community*, Fifth Edition, Westview Press, Boulder, Colorado, 2008, 592 pp.
- Treverton, Gregory F. *Reshaping national intelligence for an age of information*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, 266 pp.
- Schapiro, Shlomo, *The communication of mutual security: Frameworks for European-Mediterranean Intelligence Sharing* [En línea] [Consulta 2 de marzo de 2012] Department of Political Studies, Bar-Ilan University, Israel, 2001, 49 pp., disponible en <http://www.nato.int/acad/fellow/99-01/shapiro.pdf>.
- Ugarte, José Manuel, *El control público de la actividad de inteligencia en América Latina*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2012, 580 pp.
- Ugarte, José Manuel, *Legislación de Inteligencia, Especialización y Control, Legitimidad y Eficacia*, Dunken, Buenos Aires, 1999, y WOLA-SEDEM, Ciudad de Guatemala, 2000, 518 pp.
- Ugarte, José Manuel, *Actividad de Inteligencia y Democracia en América Latina*, Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2011, 312 pp.
- Ugarte, José Manuel, *El Consejo de Defensa Suramericano, Balance y Perspectivas*, Buenos Aires [En línea], [consultado 20-6-2012], Fundación Friedrich Ebert Stiftung, mayo 2010. Disponible en ww.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_mayo_2010.pdf.
- Ugarte, José Manuel, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Plus Ultra-Librerías Yenny, Buenos Aires, 2005, 313 pp.

ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 2 5981000

Fax: (56-2) 2 5981043

Página web: www.anepe.cl

Correos Electrónicos: publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl

