

# **LA OPERACIÓN CÓNDOR EN EL CONO SUR (1975-1980). RECONCEPTUALIZANDO LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO ACTO COOPERANTE.**

**Autor: Lic. Gonzalo Javier Diaz**

**Directora: Dra. Mariela Cuadro**

**Codirector: Dr. Alejandro Frenkel**

**Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO, Argentina**

**Cohorte: 2018/2019**

**RESÚMEN:** Desde sus comienzos, la disciplina de las Relaciones Internacionales ha tendido a plantear a la cooperación internacional y al conflicto como supuestos teóricos y prácticos contradictorios entre sí. Así, estableció un binarismo entre ambos comportamientos, vinculando los liberalismos a la cooperación internacional, escenarios de paz, desarrollo y otros resultados éticamente virtuosos y a los realismos a la competencia y al conflicto. Esta tesis parte de la observación de que de los elementos teóricos brindados por las principales vertientes académicas no se desprende necesariamente dicha dicotomía, sino que existen casos históricos que permiten identificar en un mismo comportamiento o interacción entre Estados elementos de cooperación y de conflicto que incluso puede acentuarse hasta llegar a la violencia. Para ello, se propone analizar la Operación Cóndor acaecida en el Cono Sur entre fines de 1975 y 1980. De esta forma, a través del estudio de caso y el análisis de fuentes primarias y secundarias, demostrará que es posible encontrar ejemplos que no se ajustan a la concepción de cooperación internacional que las teorías *mainstream* proponen. Se utilizará la noción de “acto cooperante”, cuya originalidad radica en la posibilidad de concebir a la cooperación internacional y al conflicto como comportamientos que dialogan entre sí y que pueden llegar, incluso, a superponerse en una misma acción.

# Índice

<b><u>Agradecimientos</u></b>	2
<b><u>Introducción</u></b>	3
<b><u>Capítulo 1</u></b>	10
1. ¿Qué fue y cómo surgió la Operación Cóndor?	14
2. Acerca del rol de Estados Unidos. Los antecedentes de la Operación Cóndor	17
3. Acontecimientos históricos asociados a la Operación Cóndor	22
4. Primeras reflexiones	25
<b><u>Capítulo 2</u></b>	27
1. La cooperación en las Relaciones Internacionales, ¿un significante sin conflicto?	27
2. La cooperación bajo la lupa de los realismos	30
3. La cooperación bajo el prisma de los liberalismos	36
4. La cooperación desde la lógica de los actores	46
<b><u>Capítulo 3</u></b>	52
1. Intentos de aproximación conceptual entre cooperación y conflicto	52
2. Cooperación, defensa y seguridad internacional	53
2. Hacia una reconceptualización de la cooperación internacional	59
<b><u>Capítulo 4</u></b>	65
1. Cuestiones metodológicas	65
3. Análisis: La Operación Cóndor como acto cooperante	72
<b><u>Conclusiones</u></b>	95
<b><u>Bibliografía</u></b>	102
<b><u>Anexos</u></b>	111
“Acta de Primera Reunión de Inteligencia Nacional”	112
Cable de Scherrer a sus superiores (FBI)	125
Text of the agreement by Condor countries regulating their subversive targets.	128

# Agradecimientos

A la Dra. Mariela Cuadro, por su incansable trabajo, apoyo y acompañamiento, sin los cuales hubiera resultado dificultosa la confección de la Tesis en el contexto de pandemia.

Al Dr. Alejandro Frenkel, por la calidad y calidez de sus observaciones, y su disposición de siempre.

A la Mg. Martina Ferretto, por sus intervenciones y sugerencias en momentos de complejidad.

A la familia y a los amigos, por el empuje constante.

Al área de Relaciones Internacionales de FLACSO, por brindarme la posibilidad de formarme en este campo disciplinar con docentes de calidad.

A la Universidad de Buenos Aires, por ser la casa de estudios de grado en la cual comenzó este camino, y por brindar educación pública de excelencia.

# Introducción

¿Qué es la cooperación internacional? ¿Qué atributos constituyen al concepto? ¿Cómo fue pensada esta categoría desde las principales vertientes teóricas de la disciplina de las Relaciones Internacionales? ¿Cómo fue abordada la relación entre el concepto con el conflicto y la competencia? ¿Qué elementos teóricos emergieron dentro del concepto como resultado de las distinciones con el conflicto y la competencia? ¿Qué tipo de interacciones entre actores son alcanzadas por el concepto de cooperación internacional?

A medida que comenzaba a problematizar potenciales líneas de investigación para la confección de mi tesis y me aventuraba en primigenias lecturas, mi interés en los interrogantes plasmados aumentaba. Ello se expresaba en el hecho de que, con excepción de Keohane (1998) en *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial* no encontraba, dentro de autores considerados clásicos en la materia, expuesta de manera clara y concisa una definición de la cooperación internacional que sirviera como corpus teórico de antecedentes. Esto se expresaba en el hecho de que primaba su conceptualización como un comportamiento de los actores opuesto al conflicto y a la competencia, dando por sentado sus virtudes intrínsecas ligadas, principalmente, a la generación de estadios de paz y desarrollo. En este contexto, surgieron estudios que aportaron riqueza analítica al generar una tipología sobre la cooperación internacional, principalmente para el desarrollo. No obstante, se dieron por sentados los debates acerca de la naturaleza teórica del concepto.

Esto me invitó a indagar más al respecto, hasta confirmar que, al menos desde la estructuración formal de la disciplina, la cooperación internacional era expuesta en términos antagónicos al conflicto. Este hecho se tradujo en la organización binaria de las Relaciones Internacionales a partir del establecimiento de una línea de separación entre quienes creían en la posibilidad de cooperar (teorías liberales) y quienes descreían de ella (perspectivas realistas). Así, por un lado, las teorías liberales suponían que la cooperación internacional permitiría modificar la matriz del comportamiento de los Estados los cuales dejarían de priorizar la consecución del interés propio para centrarse en la búsqueda del bien común, logrando la paz, entre otros resultados considerados virtuosos. Por otro lado, los realismos sostenían que los Estados, en su afán de la maximización de su poder o de sobrevivir, priorizarían enfocarse en actitudes más confrontativas, suponiendo como riesgos de la

cooperación internacional el favorecer a enemigos potenciales. Sin embargo, a mi juicio, la historia de la política internacional había brindado ejemplos de sucesos en los cuales la cooperación había primado en contextos no signados por objetivos o finalidades asociados al bienestar, a la paz o al desarrollo. Por el contrario, en estos casos, la cooperación parecía perseguir múltiples objetivos y distintas acciones, incluso algunos vinculados con la profundización de conflictos o la utilización de violencia. Por lo tanto, comencé a considerar que existía al respecto cierta vacancia teórica que se expresaba en la imposibilidad de explicar la cooperación y el conflicto sin caer en el antagonismo y en el esquema binario. De esta manera, el concepto de cooperación internacional aparecía como incapaz de contener dentro de sí y explicar casos históricos que se presentaban con cierta hibridez.

Mi procedencia sudamericana, y principalmente argentina, me llevó a pensar como caso de estudio a la Operación Cóndor a los fines de embarcarme en un trabajo de investigación que permitiera considerar la posibilidad de caracterizarla como conducta de cooperación internacional.

A partir de estas aclaraciones sobre el enfoque de este trabajo, corresponde adentrarnos en una serie de nociones, para luego comentar de qué manera se estructurará la investigación. La Operación Cóndor fue puesta en práctica entre el segundo lustro de la década de 1970 y comienzos de la década de 1980. Bajo esa expresión se denominó al plan de acción represiva conjunta que llevaron a cabo de forma coordinada diferentes dictaduras del Cono Sur<sup>1</sup> y de países de Centro América. El plan estaba basado en la puesta en común de informes de inteligencia, así como en la detención, traslado entre países, desapariciones y hasta asesinatos de opositores a los diferentes regímenes. El mismo fue ejecutado con apoyo logístico<sup>2</sup> y epistemológico<sup>3</sup> de Estados Unidos, principalmente desde la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) y el Buró Federal de Investigación (FBI, por sus siglas en inglés).

Si bien en este tipo de procesos históricos es complejo delinear de manera precisa su comienzo y su final, en el correspondiente capítulo histórico se dará cuenta de sus antecedentes y del momento que se considera como fundacional. Respecto a la delimitación analítica de los eventos, señalo el año 1980 como el último a investigar,

---

<sup>1</sup> Principalmente, las fuerzas armadas y servicios de inteligencia de Chile, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

<sup>2</sup> Por ejemplo, a través de maquinarias de comunicación y de recolección de información para espionaje.

<sup>3</sup> En términos de formación y accionar militar, como a través de la Escuela de las Américas.

puesto que a partir de este año se produjo la incorporación de nuevos actores estatales y una baja en la intensidad de la interacción entre Estados y del plan represivo internacional. Es por ello que el período histórico a analizar será entre finales de 1975 y 1980, considerando a su vez algunos antecedentes que comienzan en el año 1974, pero que no son encuadrados dentro de la Operación Cóndor, tal como se verá oportunamente.

Este fenómeno ha sido poco explorado desde las Relaciones Internacionales. Existen pocos estudios que lo han caracterizado en términos de cooperación o de integración (Pasten, 2006; Boccia Paz, 1994 y 1999; Cañón Voirin, 2016; Garzón, 2006). En todas estas lecturas sobrevuela la noción de coordinación, o incluso de cooperación, pero sin que ninguna profundice desde la conceptualización de la misma o desde las herramientas de las cuales nos provee la disciplina de las Relaciones Internacionales. Así, Boccia Paz (1994 y 1999) y Pasten (2006) plantean que la Operación Cóndor constituyó un primer ensayo de cooperación internacional regional e incluso utilizan el término integración. Sin embargo, no profundizan su análisis desde las herramientas que nos brinda la disciplina. Esto es, plantean a la Operación Cóndor en términos de cooperación o “alianza cooperativa” (Boccia Paz, 1999:5) sin dar cuenta de qué significa la cooperación internacional, qué la distancia de otros comportamientos entre actores, y sin ingresar en el debate que el presente trabajo propone acerca de la vinculación entre la cooperación y otras conductas posibles entre, en este caso Estados, tales como la competencia y el conflicto, en términos de conducta que no contiene a estas últimas. En síntesis, dan por sentado que este tipo de asociación entre actores es de cooperación internacional sin presentar una discusión teórica conceptual acerca de las categorías empleadas. Esto mismo expresan los aportes de Cuya (1993) quien utiliza también la noción de cooperación, coordinación y articulación de diferentes servicios secretos de manera indistinta, sin precisar los conceptos y sin inmiscuirse en un análisis conceptual. Dado que la cooperación internacional resulta ser un concepto delimitado teóricamente en virtud de su relación con las diferentes formas de comportamiento entre actores, dar por hecho a la Operación Cóndor en tanto cooperación no profundiza en debates que deberían darse. Cañón Voirin (2016), por su parte, refiere explícitamente a la noción de “integración supranacional” y de transnacionalización para referir al tipo de interacción habida entre los Estados participantes del Cóndor pero, una vez más, sin definir de manera

precisa qué entiende como integración supranacional, dando por sentado que el tipo de relación habida entre los miembros supone una alianza de esas características.

Otros aportes que, proviniendo desde diversas disciplinas, serán puestos de relieve a la hora de dar cuenta de algunos fenómenos históricos alrededor de la Operación Cóndor insisten en encuadrarla dentro de conceptos que luego no explicitan concretamente de manera teórica. Calloni plantea al Cóndor en términos de “(...) la coordinación entre las agencias regionales de Inteligencia. Esta cooperación hizo posible el intercambio de información y de prisioneros, los asesinatos conjuntos” (2006:11). De estas dos oraciones y de otros análisis en idéntica línea que realiza la autora, se desprende que las nociones de coordinación y cooperación son utilizadas prácticamente como sinónimos, lo que abona a la idea planteada en el párrafo precedente en relación a la ausencia de problematización teórica acerca de los conceptos. En este sentido, sugiero que llamar indistintamente coordinación o cooperación al fenómeno histórico representa cierta vacancia disciplinaria, puesto que no profundiza respecto a una discusión teórica entre cooperación y conflicto o competencia, central en las Relaciones Internacionales.

A su vez, permite abonar a la idea de que los análisis procedentes exclusivamente de la disciplina de las Relaciones Internacionales fueron reticentes a teorizar acerca de este fenómeno histórico respecto al cual parte de sus analistas históricos ya planteaban como cooperación. Y lo llamativo del caso resulta ser que personajes de la política norteamericana contemporáneos al suceso también referían al Cóndor como cooperación. Ello se desprende del análisis que realiza la propia Calloni respecto a un cable enviado por Robert Scherrer, personal del FBI<sup>4</sup>, a sus superiores, en el cual, conforme la autora, define al Cóndor como un marco producido entre “(...) los servicios de Inteligencia de América del Sur que cooperan entre sí para eliminar de la zona las actividades terroristas marxistas” (Calloni, 2006:19). A su vez, destaco la emisión de otro cable, fechado el 22 de agosto de 1976 y enviado por Henry Kissinger, entonces secretario de Estado norteamericano, y titulado “Operación Cóndor” (Dinges, 2015). Allí, el propio Kissinger refiere, en relación a la Operación, que “hay (...) rumores de que esta cooperación puede extenderse más allá de un mero intercambio de información y pasar a incluir planes de asesinar subversivos, políticos y personalidades (...)” (Dinges, 2015: 179). Cabe resaltar

---

<sup>4</sup> El análisis de la información contenida en este cable será profundizado en el capítulo analítico de la presente investigación.

asimismo la presencia de un cable revelado por la CIA al gobierno argentino<sup>5</sup> (2018) que también define a la Operación como un acuerdo de cooperación llevado adelante entre los diferentes Servicios de Inteligencia de Argentina, Uruguay, Chile, Paraguay, y “en cierta medida” Bolivia y Brasil (CIA, 2018:2).

Por el momento, resta adicionar que la propia Calloni se refiere a la Operación Cóndor como un marco de acción que surgió para codificar la cooperación informal que ya existía (Calloni, 2006). En similar línea, Dinges (2015) plantea que a partir de 1976 la Operación Cóndor formalizó la cooperación internacional que venía produciéndose desde 1974. Finalmente, cabe poner de relieve que tanto McSherry (2012; 2015), Penna Filho (2009) y Teruel Sánchez (2012) profundizan la caracterización de la Operación Cóndor en términos de cooperación internacional, sin definirla precisamente en términos teóricos, dando por sentado sus alcances, y sin inmiscuirse en debates alrededor de la posibilidad de que incluya conflicto, tal como propone el presente trabajo.

Por último, existen otros enfoques respecto a los cuales se ha abordado la Operación Cóndor que corresponde señalarlos exclusivamente a los fines de presentar un estado del arte completo. Uno de los más novedosos desde la disciplina es el que propone Sahores Avalís (2015) a partir de su análisis acerca de la “permeabilidad” entre Estados, como una característica que supone de manera tácita la capacidad de coordinar y facilitar ciertas vinculaciones entre los países y ciudadanos involucrados en la operación. Este enfoque se diferencia del propuesto en la presente investigación puesto que prioriza el análisis respecto a las facilidades migratorias dispuestas entre los distintos regímenes para efectivizar el intercambio de personal estratégico para la ejecución del plan (y de la inmigración de militantes perseguidos en procesos teñidos de ilegalidad), mientras que el trabajo propuesto aquí propone una discusión acerca de los límites y precisiones del concepto de la cooperación internacional.

Asimismo, desde el enfoque del Derecho Internacional, Pereira Chaves y Resende Miranda (2015) analizan la Operación Cóndor como un tratado supranacional de ejecución, un caso de integración regional que supuso la conformación de un bloque. A su vez, dentro de las novedades compuestas por estudios realizados en los últimos años, Lessa (2015, 2019 y 2021) estudia desde una visión del derecho internacional lo novedoso

---

<sup>5</sup> Este cable también será retomado en el análisis.

del proceso judicial argentino a la hora de expedirse sobre crímenes producidos por fuera de sus fronteras.

En síntesis, los análisis acerca de la Operación Cóndor, en caso de emplearlo, utilizan de manera indistinta el concepto de cooperación internacional, sin analizarlo en relación al conflicto ni profundizar teóricamente acerca del concepto y esa relación. Sugiero que aquí es donde se expresa la existencia de determinada reticencia de la disciplina a categorizar como cooperación a procesos que no estén vinculados a resultados que se presuponen armoniosos para la comunidad internacional. Es por lo que considero que se observa una vacancia disciplinar que merece ser estudiada. Por lo tanto, la búsqueda de dar cuenta de este fenómeno a través de la utilización de categorías propias del campo de la cooperación internacional desde la disciplina de las Relaciones Internacionales constituye una propuesta innovadora. En este sentido, considero al estudio del “Cóndor” como un ejemplo posible de ser analizado desde la cooperación internacional en tanto un caso original de la misma en la medida en que escaparía al esquema binario del conflicto y la cooperación. Ello, expresado en el hecho de que los Estados del Cono Sur de la época a analizar eran conducidos por gobiernos militares entre los que existían hipótesis de conflicto y que, no obstante, establecieron vínculos de cooperación para lograr objetivos en común. Por todo lo expuesto, la pregunta problema que orientará la investigación puede ser sintetizada de la siguiente manera: ¿cómo puede pensarse la Operación Cóndor como un caso de cooperación internacional?

Se parte de la hipótesis de que la Operación Cóndor se sustentó sobre la base de intereses comunes y complementarios, acuerdos tácitos, reglas, pautas y actividades comunes, y una concertación política intergubernamental que, en conjunto, permiten ubicarla dentro de la categoría de la cooperación internacional. Así, el objetivo general que guía el presente trabajo es analizar desde la perspectiva de la cooperación internacional las acciones conjuntas de las diferentes dictaduras del Cono Sur que se desarrollaron entre el año 1976 y el año 1980 en el marco de la Operación Cóndor. Al hacerlo, se realiza una redefinición conceptual a través de la noción de acto cooperante.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos. En el primero, se realiza un análisis histórico de la Operación Cóndor. En el segundo, se explora el clivaje entre conflicto y cooperación en la disciplina de las Relaciones Internacionales a través de la problematización del enfoque binario por el cual fue estudiado. En el tercer capítulo, se

analizan los “intentos de aproximación conceptual”, es decir, aquellas expresiones teóricas dentro de las perspectivas fundantes de la disciplina que realizaron esfuerzos para contrarrestar de alguna manera dicho clivaje y complejizar la idea de cooperación internacional. En cuarto lugar, se plantean las categorías que componen el concepto de cooperación internacional, sugiriendo una reconceptualización de la cooperación internacional a través de la noción de *acto cooperante*. A partir de la nueva reconceptualización, se analiza la Operación Cóndor como *acto cooperante*. Luego del último capítulo, se presentan las consideraciones finales, planteando los hallazgos de la investigación y potenciales líneas futuras de análisis que estos resultados han despertado.

Por último, resulta imprescindible manifestar que esta investigación parte desde el profundo respeto por las vidas que se han perdido y por una profunda e ineludible adhesión al permanente reclamo por Memoria, Verdad y Justicia. Este trabajo no pretende reparar en ningún Estado en particular, sino en documentos que exhiben el trabajo de uno o más de ellos. No obstante, es importante remarcar el inmenso aporte que han realizado desde la academia, en el ámbito judicial, los diferentes organismos de Derechos Humanos, tales como Madres de Plaza de Mayo, Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, Abuelas de Plaza de Mayo, H.I.J.O.S, entre otros, cuyo compromiso inalienable en favor de la justicia ha contribuido sobremanera a la conformación de la democracia actual en Argentina.

# Capítulo 1

En el esquema de bipolaridad reinante durante la denominada Guerra Fría, tanto Estados Unidos como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se encontraban interesados en expandir su esfera de influencia, pero también en conservar y acrecentar su autoridad sobre los espacios geográficos sobre los cuales tradicionalmente ejercían poder. En tal sentido, adquirió centralidad la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), auspiciada por Estados Unidos (Velásquez Rivera, 2002; Leal Buitrago, 2003; Rivas Nieto y Rodríguez Fernández, 2010). La misma se componía por un matiz filosófico-ideológico y otro práctico. Respecto al primero, Velásquez Rivera (2002) precisa que, en el marco de la bipolaridad, este se ligaba a valores tales como la civilización, la democracia y el progreso que se consideraban propios de Occidente, liderado por Estados Unidos; el atraso y las dictaduras aparecían ligadas a la Unión Soviética. Por su parte, el aspecto práctico hace referencia a la formación y adoctrinamiento de las Fuerzas Armadas de América Latina<sup>6</sup>.

Los hacedores de la doctrina manifestaban que este mundo bipolar estaba caracterizado por una guerra permanente entre el Occidente Cristiano y el Oriente Comunista que en América Latina en general y en el Cono Sur en particular tenía su expresión en los movimientos revolucionarios supuestamente financiados y formados por la URSS. La función de la DSN era constituirse como garante del desarrollo del “hombre” y “la colectividad nacional” aislándolos de cualquier tipo de interferencia a través de la determinación de criterios para combatir al “enemigo interno”, concepto a través del cual se simbolizaba a los movimientos antes mencionados. Para esta doctrina, las Fuerzas Armadas de los diferentes países tenían reservado un rol trascendental en la defensa de los valores mencionados y del apoyo que luego obtendrían para establecer gobiernos de facto con esa línea ideológica. A través de esta formación y ese prisma ideológico, las Fuerzas Armadas latinoamericanas sostenían que sus propios países eran objeto de una subversión interna que buscaba imponer un cambio abrupto en las ideas, creencias y doctrinas nacionales auténticas y reemplazarlas por otras, extrañas a las costumbres y tradiciones locales. En este contexto, era tarea de las Fuerzas Armadas salvaguardar estos valores que eran puestos en tensión por estos grupos presuntamente vinculados al comunismo internacional.

---

<sup>6</sup> Como fueron los cursos brindados en el marco de la Escuela de las Américas, entre otros tratados y formación de agregados militares.

Leal Buitrago (2003) agrega a los aspectos antes vertidos que el antecedente inmediato de la DSN fue la consolidación, principalmente en las zonas de influencia estadounidense, de la Seguridad Nacional como categoría política orientada a garantizar la defensa militar y la seguridad interna frente a las amenazas a la estabilidad del capitalismo que dispensaban las revoluciones. Esta categoría política sostenía que la seguridad del Estado era garantía de la seguridad de la sociedad y la única manera de propiciarla era mediante el control militar. Lo novedoso de esta doctrina era la sustitución del enemigo externo por el enemigo interno. El enemigo externo, expresado en el comunismo internacional<sup>7</sup>, era enfrentado en todos los ámbitos por los Estados Unidos. En este sentido, a las Fuerzas Armadas latinoamericanas les correspondía la lucha contra el enemigo interno, representado por organizaciones políticas, guerrilleras y de otras índoles que se creían financiadas por ese comunismo internacional.

En línea complementaria, Rivas Nieto y Rodríguez Fernández (2010) afirman que, bajo la DSN, las Fuerzas Armadas partían de la creencia de que su participación en la vida política era más necesaria para la Patria que la de otros grupos sociales (Rivas Nieto y Rodríguez Fernández, 2010). Esto se explicaba por la ponderación de que la “subversión interna” representaba una amenaza mayor que la representada por los conflictos externos, puesto que se encontraba en juego la desaparición de la civilización cristiana y la democracia propiamente dicha. Los autores agregan que los valores a salvar eran de tres tipos: los morales y espirituales propios de la civilización occidental (humanismo, cristianismo, democracia); la idiosincrasia nacional (con matices según cada país); y el territorio, la integridad nacional y la autodeterminación (Rivas Nieto y Rodríguez Fernández, 2010).

Como complemento y refuerzo filosófico de la DSN, se ubica la Doctrina de Seguridad Hemisférica (DSH). Esta proponía la eliminación de las consideraciones respecto a las fronteras territoriales y su reemplazo en importancia por las fronteras de tipo ideológicas (McSherry, 2009). Esto habilitaba la posibilidad de pensar en términos de amenazas internas y no de amenazas externas, la supervisión de las cuales quedaba reservada estrictamente a los Estados Unidos en la medida en que eran pensadas exclusivamente alrededor de la disputa contra el comunismo. La importancia de esta categoría estriba en el hecho de que proponía que antes que la defensa nacional debía situarse la continental, lo que expresaba la primacía del pensamiento geoestratégico norteamericano en materia de defensa

---

<sup>7</sup> Con epicentro en la Unión Soviética, se dijo, pero con Cuba como ejemplo y referente regional

(McSherry, 2009; Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos -en adelante CIPDH-, 2015; Slatman, 2010). El desarrollo de la DSN y de la DSH se vinculó, en definitiva, con que las agencias estatales norteamericanas competentes en estos temas comenzaron a considerar más factible la expansión de los valores del comunismo fomentada por la experiencia cubana en la región y motorizada por grupos locales que una acción directa de la Unión Soviética.

Una serie de eventos históricos que tuvieron lugar en América Latina contribuyeron a difundir y profundizar estas doctrinas en el Cono Sur. En el año 1954, la CIA cumplió un rol importante en el golpe de Estado contra Jacobo Arbenz en Guatemala (CIPDH, 2015). Esta intervención de la CIA en el golpe “fue la primera experiencia de la Guerra Fría donde se formaron escuadrones de la muerte antisubversivos y se practicaron desapariciones forzadas como parte de la guerra contrainsurgente” (CIPDH, 2015:33). De esta forma, Estados Unidos comenzó a generar mecanismos de aproximación a la América Latina tendientes a garantizar la imposición de gobiernos que respaldaran la ejecución de la DSN y DSH y que obturaran el crecimiento de oposiciones que, a los ojos de los servicios de inteligencia y hacedores de la política exterior norteamericana, se encontraban vinculados a la Unión Soviética y a los valores que ella buscaba expandir en la región.

Como consecuencia de la triunfante Revolución Cubana en el año 1959, Cuba comenzó a operar como un espejo a nivel regional de lo que los valores soviéticos buscaban disputar, erigiéndose en uno de los principales desafíos a la hegemonía norteamericana en la región (CIPDH, 2015). Sin perjuicio de que en un primer momento se autoproclamaba de corte nacionalista, comenzó rápidamente a construir una acción y una narrativa orientada al socialismo. De hecho, siguiendo el trabajo realizado por el CIPDH citado precedentemente, bajo la administración Kennedy se produjo la primera reacción contundente de Estados Unidos en contra del nuevo gobierno de la isla que consistió en una invasión abierta en Bahía de los Cochinos. La misma fue llevada a cabo por cubanos disidentes asentados en Miami y entrenados por la CIA quienes posteriormente constituirían grupos de carácter paramilitar que intervendrían en la ejecución de la Operación Cóndor (CIPDH, 2015). Las consecuencias del fracaso de la invasión condujeron a la “crisis de los misiles”, episodio en el cual, como respuesta, la Unión Soviética, instaló en Cuba plataformas de lanzamiento de misiles defensivos (CIPDH, 2015).

La importancia de la DSN y la DSH como marco conceptual y práctico fue resultado, a su vez, del fracaso en contener la expansión del comunismo a través de vías económicas. En este sentido, el CIPDH (2015) destaca programas de ayuda económica establecidos durante la década de 1960 con destino a Latinoamérica (por ejemplo, la Alianza para el Progreso). Las transferencias de dinero y créditos previstas en el marco de dicho programa fueron reorientadas, casi totalmente, a la ayuda militar.

Otro ejemplo de intervención directa norteamericana fueron los episodios acontecidos en República Dominicana en el mes de abril del año 1965. Hacia septiembre del año 1963, Juan Bosch presidente del país centroamericano, había sido derrocado, sumergido en acusaciones provenientes desde Estados Unidos de ser simpatizante comunista (Morgenfeld, 2013). Dos años después se produjo un levantamiento conducido por sectores militares que apoyaban al depuesto mandatario, lo que produjo enfrentamientos de corte violento entre estos sectores y otros dentro de las fuerzas armadas. A su vez, el conflicto se profundizó con la aparición de levantamientos populares en contra del sector militar que había participado en el golpe de Estado. A través de una narrativa centrada en la necesidad de evitar otra revolución como la cubana, el entonces presidente estadounidense Lyndon Johnson resolvió, de manera unilateral, “el desembarco de miles de marines para aplastar a las fuerzas democráticas” (Morgenfeld, 2013:11).

Durante las décadas de 1960 y 1970 se produjeron en el Cono Sur una serie de golpes de Estado con la consecuente implantación de gobiernos militares de facto influenciados ideológicamente por las doctrinas detalladas. Así, al gobierno dictatorial paraguayo de Alfredo Stroessner, que había accedido al poder político en el año 1954, le sucedieron los siguientes eventos: en el año 1964, el derrocamiento de Joao Goulart por los militares en Brasil; en 1971, la irrupción de la dictadura de Hugo Banzer en Bolivia; en 1973, el golpe de Estado chileno dispensado al gobierno de Salvador Allende y la disolución del Congreso y posterior imposición del gobierno dictatorial de José María Bordaberry en Uruguay; y, por último, en 1976, el golpe de estado en Argentina que depuso al gobierno constitucional de María Estela Martínez de Perón (Calloni, 2006).

Desde que los marcos de la DSN y la DSH comenzaron a conducir el accionar de las Fuerzas Armadas en cada Estado, inició en cada territorio la persecución y secuestro de opositores. Las técnicas y tácticas en las que se basaron estas acciones fueron aprendidas en el marco de cursos como los brindados por la “Escuela de las Américas” (SOA por sus siglas

inglés) y de las experiencias francesas en los procesos de descolonización. Esta persecución se produjo de manera violenta en cada territorio nacional. La diferencia temporal de ejecución de los golpes de estado y la instalación de los gobiernos militares, produjo una intensa oleada de migraciones entre los perseguidos de los países del Cono Sur. Así, primero el Chile de Salvador Allende constituyó el principal destino seleccionado, y luego la Argentina, dada la relativa lejanía del golpe del 24 de marzo del '76 respecto a los otros. Con este diagnóstico, las Fuerzas Armadas de los distintos países iniciaron desde la década de 1970 acciones conjuntas que se profundizaron y adquirieron otras dimensiones con la puesta en funcionamiento de la Operación Cóndor (Calloni, 2006).

En la medida en que, en los niveles locales, las diferentes dictaduras fueron implacables en términos relativamente veloces en su cruzada contra organizaciones e individuos considerados subversivos, la fundamentación que se brindaba para trabajar en conjunto consistía en la presunta organización de las izquierdas desde los exilios. El diagnóstico era que se producían diferentes encuadramientos de tipo transnacional expresados, principalmente, en la llamada Junta Coordinadora Revolucionaria (JCR)<sup>8</sup>. No obstante, en virtud de la documentación existente, no ha terminado de quedar en claro el rol real de este agrupamiento de organizaciones. Por este motivo, algunos especialistas le asignan una fortaleza organizativa tal que la constituía en una fuente de peligro real para los diversos gobiernos de facto (Dinges, 2004; Kornbluh, 2003), mientras que para otros constituyó principalmente una invocación de los gobiernos militares participantes para legitimar su accionar, lo que produjo una representación de la misma como un problema (McSherry, 2009; Slatman, 2010).

## **1. ¿Qué fue y cómo surgió la Operación Cóndor?**

Como consecuencia del marco geopolítico descripto, gran parte de la literatura producida en relación a la Operación Cóndor coincide en caracterizarla como una operación que forma parte de un esquema mucho más amplio de lucha contrainsurgente llevada a cabo por los diferentes gobiernos militares de la región del Cono Sur con el auspicio y conducción

---

<sup>8</sup> “La Junta de Coordinación Revolucionaria fue la emergente de las relaciones e intercambios que se establecieron desde comienzos de la década del setenta en el Cono Sur entre importantes organizaciones político militares como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria de Chile (MIR), el Partido Revolucionario de los Trabajadores- Ejército Revolucionario del Pueblo de Argentina (PRT-ERP), el Movimiento de Liberación Nacional- Tupamaros de Uruguay (MLN-T) y el Ejército de Liberación Nacional- Partido Revolucionario de los Trabajadores de Bolivia (ELN- PRT-B)” (Slatman, 2010:1).

de diferentes agencias del gobierno de los Estados Unidos, principalmente la CIA, el FBI y el Departamento de Estado. (Calloni, 2006, Dinges 2004; Mahskin 1985; Mariano, 1998; McSherry 2009)

Como primera aproximación, podemos definir a la Operación Cóndor como un sistema secreto de inteligencia y de operativos, que fue creado en el decenio de 1970, mediante el cual los Estados militarizados de América del Sur compartieron datos de inteligencia y capturaron, torturaron y ejecutaron opositores políticos en los territorios de otros países (McSherry, 2009:25).

Es decir, se la caracteriza como una acción puntual enmarcada en la estrategia más amplia de la contrainsurgencia dirigida por Estados Unidos. En esta conceptualización abreva también Calloni (2006) quien sugiere que el Cóndor fue un dispositivo de la política exterior de Estados Unidos para la región dentro del esquema de lo que denomina Guerra Sucia. McSherry (2009) la conceptualiza en función de una serie de características: la particularidad, la naturaleza multinacional, la selección precisa y selectiva de disidentes, su carácter paraestatal, la tecnología avanzada y el uso de sindicatos del crimen, organizaciones y redes extremistas (McSherry, 2009; CIPDH, 2015).

En primer lugar, la particularidad de la Operación resulta ser su característica distintiva, la cual se expresa en los operativos transfronterizos y en el extranjero contra exiliados. Aquí se resaltan las acciones de inteligencia, seguimiento de objetivos, y la posterior detención, eventual tortura y traslado, etc. Para ello, se utilizaron principalmente aparatos de inteligencia o redes paramilitares de los diferentes países que se involucraron en las operaciones. A su vez, requería de la dotación de elementos logísticos tales como pasaportes, visas, fondos, vehículos, entre otros elementos, y la garantía de impunidad para actuar dentro de los límites territoriales de otros países.

En segundo lugar, la naturaleza multinacional, referenciada en la unidad de acción de diferentes organismos que se habían percibido anteriormente como rivales, al menos en determinadas áreas o casos. Este tópico implicaba la formación de equipos de trabajo que incluían agentes de al menos dos países. Respecto al *modus operandi* de estos equipos, manejaban tácticas de guerra psicológica, orientadas a generar confusión entre las poblaciones, entre las cuales se acentuaba el intento de hacer pasar las operaciones como acciones de enfrentamientos entre las izquierdas. Estas fuerzas de tarea o escuadrones que se conformaban entre los distintos agentes revestían carácter paraestatal, por lo que

utilizaban canales de comunicación interiores que no suponían los formales. No obstante, siempre informaban de forma directa a altos comandantes de Ejércitos o de inteligencia.

Asimismo, la politóloga estadounidense subraya en tercer lugar la selección precisa y selectiva de disidentes, orientada mayormente a militantes de diversas organizaciones de izquierda o armadas, y a dirigentes de peso.

En cuarto lugar, señala el carácter paraestatal de la organización. En sus palabras, en tanto parte oculta del Estado, este aspecto

incluye a las fuerzas parapoliciales y paramilitares, que están ancladas en el Estado y son dirigidas por éste, con acceso a una vasta infraestructura en las sombras que incluye prisiones secretas, flotillas de vehículos sin identificación y aparatos aéreos sin registro, cementerios clandestinos, sistemas protegidos de comunicación y otras estructuras paralelas financiadas por "presupuestos negros" (black budgets) (McSherry, 2009: 35).

De esta manera, busca dar cuenta del trabajo realizado por las diversas organizaciones de inteligencia militar en la instalación de diversos centros clandestinos de detención, del traslado de prisioneros a través de las fronteras de manera ilegal, y la sistemática negación del carácter de detenido de quienes se encontraban en ese esquema clandestino.

En quinto lugar, la tecnología avanzada constituía, a sus ojos, otra característica determinante, así como el acceso a importantes recursos tanto nacionales como internacionales. Aquí individualizó al banco de datos computarizado, que poseía información de gran cantidad de individuos y organizaciones, junto a fotos, microfichas, informes sobre la vigilancia y sobre perfiles psíquicos. Resalta que parte de esta tecnología de primer nivel habría sido brindada por la CIA, específicamente a través de la entrega de computadoras. En esta línea, resalta el sistema Condortel, sistema que operaba desde el Canal de Panamá y que facilitó comunicaciones entre los diversos centros Cóndor ubicados en los diferentes países.

La última característica que McSherry releva es el uso de sindicatos del crimen, organizaciones y redes extremistas para la ejecución de los diferentes operativos. Este punto ilustra, a través de la utilización de elementos civiles y de carácter paramilitar, el carácter paralelo que McSherry propone.

Asimismo, la puesta en práctica de la Operación implicó “la definición de directrices comunes, el uso simultáneo de información, la creación de unidades de actuación conjunta, se definieron elementos de ligación y la utilización de centros clandestinos de detención y la creación de un clima de impunidad y de miedo en toda la región.” (Padrós, 2009, p. 2).

## **2. Acerca del rol de Estados Unidos. Los antecedentes de la Operación Cóndor**

Los diferentes enfoques sobre la Operación Cóndor tendieron a ubicar a Estados Unidos en un rol de liderazgo o de una centralidad trascendente (Calloni, 2006; CIPDH, 2015; Dinges, 2004; McSherry, 2009 y 2012; Mahskin, 1985). No obstante, el enfoque que propongo ubica al país norteamericano como un actor más. Pese al rol geopolítico y geoestratégico ejercido en la región en el marco de la Guerra Fría y su incidencia en el Cono Sur a través de las concepciones de la DSN y de la DSH, específicamente en la Operación Cóndor, desempeñó algunas funciones puntuales.

En efecto, los actores que participaron de manera central en el marco de la cooperación fueron principalmente las agencias de seguridad e inteligencia sudamericanas, lo cual será retomado durante el desarrollo de la investigación. Antes de indagar en el rol de dichos organismos, considero importante dar cuenta del preciso rol de las agencias norteamericanas. En este sentido, se han constituido como un actor más y de participación esporádica o en casos bien puntuales. La participación se desarrolló principalmente en los siguientes aspectos: la influencia ideológica en el marco de la Guerra Fría aportada por la DSN y DSH antes exploradas, la generación de vínculos, la provisión técnica, la facilitación de la comunicación, por ejemplo, a través del centro en la zona del Canal de Panamá para utilizarlo como base y del sistema Condortel, y la participación de algunos agentes en operativos puntuales (Calloni, 2006; McSherry, 2009, Slatman, 2013; Dinges, 2004). El propio Dinges (2004), por ejemplo, refiere a la Operación como un accionar conducido por el gobierno chileno y, a su vez, destaca el rol de la CIA en términos de promoción de la cooperación, aunque nada precisa respecto a su rol en su efectivización.

El hecho de analizar la Operación Cóndor como un elemento más dentro de una única estrategia norteamericana para la región, considero, lleva a desconocer algunas de las particularidades propias, dentro de las cuales se encontraría la efectiva cooperación en el marco del Cóndor. En esos análisis, el rol norteamericano aparecería más vinculado a la generación de los golpes de estado, a la formación de los agentes, oficiales y militares a través de las diferentes escuelas, a la creación de espacios de vinculación para el desarrollo de la posterior acción conjunta, que a la ejecución propiamente dicha de las tareas enmarcadas en el Cóndor. En consecuencia, considero que de las mismas lecturas que ponen

de relieve el rol norteamericano, surge que su rol en el intercambio de informaciones, en la ubicación de los objetivos, y en su posterior detención, tortura, secuestro, y hasta asesinato, que en su base constituyeron el corazón de la operación, fue de una participación limitada.

En este sentido, Teruel Sánchez, refiere que “(...) se ha podido conocer que Estados Unidos no participó activamente en la operación, pero sí colaboró con los servicios de inteligencia y los aparatos de seguridad de las dictaduras militares para poner la operación en funcionamiento y era perfectamente conocedor de su existencia” (2012: 24). Pese a señalar que el autor (2012) y McSherry (2009) refieren que existe evidencia para aseverar que Manuel Contreras, jefe de la Dirección Nacional de Inteligencia Chilena (DINA) y uno de los ideólogos de la Operación, fue un activo de la CIA considero que, de confirmarse, no alteraría el desarrollo que he formulado precedentemente. Ello, puesto que este elemento resaltaría el rol de agencias norteamericanas en la promoción de determinadas acciones, pero nada adicionaría en términos del desarrollo de la cooperación en sí. Incluso considerando su importancia geopolítica y la influencia de la misma a la hora de producción de los diferentes golpes de estado, no debe soslayarse que esto no puede explicarse exclusivamente de manera unilateral, en función de los intereses norteamericanos, sino que existieron, a su vez, intereses correspondientes a las elites locales en que se produjera la caída de los regímenes democráticos (Pereira y De Resende, 2015).

En esta línea analítica, entonces, pueden distinguirse dos tipos de antecedentes. Por un lado, los que refieren a antecedentes de reuniones y encuentros que nuclearon a las inteligencias de los diversos países, y por otro lado, los referidos a acciones específicas con el sello Cóndor. En relación al primer grupo, se destacan, por ejemplo, las reuniones habidas entre los gobiernos chilenos y paraguayos con posterioridad a la asunción del gobierno de facto de Pinochet que, presume Calloni (2006), podría haber significado un germen del Cóndor, en la medida en que a partir de allí comenzaron a institucionalizarse las operaciones secretas. A su vez, en enero del año 1974 se había suscripto un convenio entre el comisario argentino Alberto Villar, con altos jefes policías de Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay, a través del cual se creó un comando dentro del organismo parapolicial argentino, enfocado a la eliminación de extranjeros exiliados en el país.<sup>9</sup> Los primeros ejemplos de cooperación bilateral, en este sentido, se desarrollaron principalmente entre el año 1964 y 1973. En este período, la información era intercambiada en el marco de instituciones continentales de

---

<sup>9</sup> Sostiene la autora que este esquema ocupaba una casa en la Ciudad de Buenos Aires, sita en San José al 700 (Calloni, 2006)

carácter público, tales como la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), y su circulación se producía a través de los agregados militares (AGREMIL), destinados a sedes diplomáticas de cada país (CIPDH, 2015; Teruel Sánchez, 2012). En el año 1973, en una conferencia a la que asistieron jefes de las comunicaciones de los Ejércitos americanos, se formó una comisión permanente de comunicaciones militares interamericana, la cual constituyó la base del sistema de comunicaciones utilizado luego en Cóndor (McSherry, 2009).

A partir de 1974 se intensificó el contacto, lo que tendría como corolario la institucionalización de la Operación Cóndor (CIPDH, 2015). En febrero de dicho año, en Buenos Aires, se celebró el Primer Seminario de Policía Sobre Lucha Antisubversiva en el Cono Sur, al cual asistieron jefes policiales de Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay y Paraguay. McSherry (2009) establece, incluso, a esa reunión como la originaria de la Operación Cóndor, en la medida que las temáticas allí debatidas se vincularon a facilitar el aumento de la coordinación de operativos transfronterizos. En la medida en que los casos que se ejemplificarán con posterioridad poseyeron un sello similar al luego utilizado en el marco del caso de estudio, es que la autora considera que Cóndor venía siendo puesto en práctica, de forma multilateral, con anterioridad a las reuniones de noviembre de 1975. Sobre este último evento indagaré más adelante. Sin embargo, subraya que esta instancia y los posteriores operativos constituyeron un inicio de este

sistema transnacional (...) como programa de represión transfronterizo, siendo éste la esencia de la Operación Cóndor, antes de 1975, sobre la base de acuerdos no escritos y antes de que se agregaran su base computarizado de datos y Condortel (McScherry, 2009:124).

Por último, corresponde poner de relieve la gira de viajes realizada por Contreras a partir de agosto de 1975 a los fines de convocar a la realización de la reunión inaugural. Dentro de esas visitas se destaca (Dinges, 2004; Cuya, 1993) la realizada a Venezuela, donde tuvo contactos con directivos de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP). Allí, presentó el plan de organización de lo que luego sería el Cóndor, solicitando asimismo colaboración para extraer de aquel país, en ausencia de trámites legales, a exiliados chilenos. Si bien Venezuela no suscribió a la Operación, este encuentro quedó documentado y constituyó un pilar clave para la reconstrucción de los hechos. Se resalta a su vez en octubre del año 1975 la conferencia de la CEA celebrada en Santiago de Chile, donde primó el tratamiento de temas relativos a la inteligencia y a partir del cual se establecieron nuevos

enlaces informativos entre los Ejércitos. Allí, se planteó al FBI la necesidad de formalizar la coordinación existente (CIPDH, 2015).

La bibliografía especializada ha dado cuenta de los operativos previos a la puesta en marcha de la Operación Cóndor, en los cuales se dio la intervención de dos o más miembros de personal de diferentes estados (Calloni, 2006; CIPDH, 2015; Cuya, 1993 y Pereira Resende, 2015). Entre los más resonantes, corresponde citar los siguientes ejemplos. En primer lugar, los asesinatos de Carlos Prats y su esposa el 30 de septiembre de 1974 en Buenos Aires. Prats había ocupado diferentes cargos bajo el gobierno de Allende, entre ellos, el de titular del Ministerio de Defensa. Esta figura política representaba un problema tanto para Chile como para los Estados Unidos en virtud de la labor de esta última nación en el golpe a Allende, la cual se encuentra ampliamente documentada (Moniz Bandeira, 2011). Era espiado, siendo consciente de ello, tanto por los militares chilenos, como por la Triple A que tenía amplias conexiones con la CIA. La documentación existente dio cuenta de la participación de la empresa LAN Chile, empresa aérea oficial, que habría servido como enlace entre las inteligencias. En relación a la DINA, jugó un papel de relevancia el agente Enrique Arancibia Clavel, quien aportaba datos de chilenos viviendo en Argentina. El atentado fue ejecutado por Michael Townley quien pertenecía a la DINA, el italiano Stefano Delle Chiaie y Martín Ciga Correa, miembro de la Milicia Nacional Justicialista, o Triple M (subgrupo dentro de la Triple A); también en dicha ejecución se menciona la participación de cubanos anticastristas. En algunos abordajes (CIPDH, 2015), Townley es considerado un agente de la CIA que prestó tareas junto a la DINA, lo que lleva a considerar a este último organismo de inteligencia subordinado al primero, dándole un mayor peso al rol norteamericano en dicho operativo.

Otra acción de relieve fue el asesinato de Ramón Trópoli, militar uruguayo que se rehusó a participar activamente en la represión, el 19 de diciembre de 1974 en París. Este atentado fue atribuido a fuerzas políticas de izquierda, práctica que se volvería recurrente en el esquema Cóndor. Pese a ello, en junio de 1975, un periodista británico escribió en el periódico *The Guardian* que no había indicios de ello y que las sospechas caían sobre el gobierno uruguayo y la CIA. No debe soslayarse, aunque de manera genérica, que un antecedente claro resulta el hecho de que, desde sus comienzos, la dictadura chilena junto a asociados comenzó a extender la represión de opositores por fuera de sus límites territoriales, incluso hasta Washington y Europa. Bajo esta lógica, se subraya la que fuera denominada

Operación Colombo, ejecutada durante el año 1975. Esta operación consistió en hacer pasar la desaparición, tortura, y posterior ejecución de 119 militantes chilenos opositores al gobierno de Pinochet como asesinatos ocurridos en Buenos Aires como corolario de enfrentamientos entre las propias izquierdas. Para ello, con la complicidad de diferentes esferas de gobierno y medios de comunicación argentinos, se hicieron aparecer cuerpos de personas fallecidas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. A esos cuerpos, a través de diferentes constancias, se les adjudicó identidad chilena, específicamente de algunas de las personas que en realidad habían desaparecido en territorio andino. Este accionar contó con la participación de elementos de inteligencia y de seguridad chilenos, argentinos, brasileños, la CIA, y la prensa de los tres países (CIPDH, 2015).

Un último caso a destacar de estos operativos con el sello Cóndor refiere al atentado realizado contra Bernardo Leighton, un personaje político del ala izquierda de la Democracia Cristiana chilena. Fue baleado el 06 de octubre de 1975 en Roma junto a su esposa. Ambos sobrevivieron con graves secuelas. Mahskin (1985) puntualiza que la inspiradora del crimen era la DINA, para la cual eliminar a Leighton significaba dejar fuera de juego a un político que podía favorecer la unidad de la oposición. Este operativo fue autoadjudicado a fines de 1975 por el anticastrista Movimiento Nacionalista Cubano que luego formó parte de la Coordinación de Organizaciones Revolucionarias Unidas (CORU), agrupamiento que intervino en varios casos Cóndor. Se registró asimismo la participación de la agrupación neofascista dirigida por Delle Chiaie, Avanguardia Nazionale, contratada por Townley.

Estos casos, por su operatoria, son considerados como pre-Cóndor, o incluso como parte del Cóndor en una etapa previa a la formalización alcanzada a partir de la reunión de noviembre de 1975 en Santiago de Chile. Se observa que tienen como punto en común con la Operación la participación de más de una agencia de inteligencia o de seguridad de distintos países, la atribución a enfrentamientos de las izquierdas de los resultados de cada accionar, los grupos y personas involucrados en los atentados, y que los objetivos resultan ser políticos de relevancia, o militantes de agrupamientos opositores. De todas formas, considero que, al tratarse principalmente de enemigos del régimen chileno, resulta posible pensar este accionar como un germen del Cóndor, basado exclusivamente en los intereses chilenos, quienes solicitaron colaboración relativa a los fines exclusivamente propios y no como un accionar de cooperación como sería después (Slatman, 2018). A su vez, aquí con

mayor énfasis que en el Cóndor, resaltan los intereses norteamericanos, en virtud del compromiso asumido por sus agencias de inteligencia con el gobierno de facto de Pinochet.

### **3. Acontecimientos históricos asociados a la Operación Cóndor**

Con el descubrimiento en diciembre del año 1992 en Asunción de documentación perteneciente al gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner (Boccia Paz, González y Palau, 1994; Zoglin, 2001) comenzó a tenerse conocimiento de la real ejecución de la Operación Cóndor. Los diversos cables enviados por organismos de inteligencia y los relatos de sobrevivientes permitieron afirmar que los gobiernos dictatoriales que gobernaron la región del Cono Sur en las décadas de 1970 y 1980 realizaban operaciones conjuntas relativas al seguimiento, detención, traslado a países de origen, y hasta torturas y ejecuciones de opositores.

Algunos documentos detallaban con precisión el destino de cientos de desaparecidos, secuestrados, asesinados en prisión, así como el entrecruzamiento de datos y prisioneros entre las dictaduras de los años setentas. Por primera vez aparecía documentada la confirmación de la llamada Operación Cóndor o Plan Cóndor, la conspiración asesina entre los servicios de seguridad de Argentina, Chile, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, destinada a rastrear y eliminar adversarios políticos sin cuidarse de las fronteras o los límites. El esbozo de ese plan pudo ser completado con la aparición de los archivos del horror (Calloni, 2006:34).

Debe destacarse, en esta línea de análisis, el hallazgo de un documento que adquiere centralidad en el planteo que aquí se propone: la invitación que le realizara el general Manuel Contreras, a cargo de la DINA, a su par paraguayo, general Benito Guanes Serrano, a participar de la “Primera Reunión de Inteligencia Regional” a celebrarse entre el 25 de noviembre y el 1 de diciembre de 1975 (Calloni, 2006; CIPDH, 2015; McSherry, 2009; Pereira y de Resende, 2015; Slatman, 2010; Teruel Sánchez, 2012). El encuentro fue convocado a realizarse en la sede de la DINA, sita en Santiago de Chile, con la finalidad de codificar la cooperación informal que ya venía dándose entre los Estados invitados (Calloni, 2006:172).

Se buscaba lograr la centralización de informaciones de antecedentes tanto de individuos como de organizaciones opositoras a los diferentes regímenes y de otras actividades con conexión directa o indirecta con la “subversión” (Calloni, 2006; CIPDH, 2015). Contó con la participación de jefes de inteligencia militares y policiales del país anfitrión, de Argentina, de Paraguay y de Uruguay. A ellos se sumó la autoridad homóloga

de Brasil, pero en calidad de observador. De acuerdo a diversos autores, este encuentro significó el hito fundacional de la Operación Cóndor (Calloni, 2006; CIPDH, 2015; Teruel Sánchez, 2012; Pereira y de Resende, 2015). Ello, en la medida en que a partir del mismo se hizo efectiva la instalación de un banco de datos, de un centro de información y de la realización de determinados talleres dictados con el propósito de formar y capacitar a agentes que conformarían equipos multilaterales para la vigilancia, detención, encarcelamiento, y/o repatriación de los diferentes opositores a los diferentes regímenes. Corresponde agregar aquí que adhiero al enfoque que lo propone como hito fundacional, por los mismos motivos ya expuestos. Pese a que existían grados de trabajo conjunto previo y operaciones vinculadas a enfrentar a los mismos opositores que luego serían víctimas del Cóndor, considero que al adquirir el volumen logístico propuesto en el marco de la reunión, es que puede hablarse del inicio de la Operación con mayor precisión que con anterioridad, etapa en la cual, conforme las mismas palabras de los intervinientes, las cosas funcionaban como resultado de meros acuerdos personales (CIPDH, 2015).

McSherry (2009) precisa que el esquema del banco de datos computarizado y el sistema de comunicaciones ya habían sido puestos en marcha a la fecha de la siguiente reunión, realizada a principios de junio de 1976 en Santiago de Chile. El sistema internacional de comunicaciones, tal como se precisó con anterioridad, se denominaba Condortel y operaba desde la zona del Canal de Panamá hacia el sur. Esta red fue implementada por la CIA y en ella los países tenían asignados diferentes nombres para efectuar las comunicaciones<sup>10</sup>. El encuentro al que se hizo referencia tuvo lugar previo a la celebración de la Sexta Asamblea General de la Organización de Estados Americanos y la Conferencia de los Ejércitos de América. Durante el desarrollo del mismo, se definió la incorporación de Brasil al esquema represivo (CIPDH, 2015; McSherry, 2009). Otras cuestiones de relevancia fueron resueltas en ese marco. La DINA chilena mantuvo el control de la base de datos. Se llegó a la conclusión de que se estaban generando resultados positivos. Chile, Argentina, y Uruguay, en calidad de miembros más activos de la Operación, acordaron aunar esfuerzos para concretar atentados contra opositores en territorio europeo.

Con posterioridad al asesinato de Orlando Letelier en septiembre de 1976, sobre el cual me explayaré en el apartado correspondiente y que significó en alguna medida el salto de la Operación al conocimiento público, se gestó la última reunión formal del Cóndor, en

---

<sup>10</sup> Siendo Chile Cóndor 1, Argentina Cóndor 2, Uruguay 3, Paraguay 4, Bolivia 5 y Brasil 6.

la cual, como novedad, se dispuso el traspaso del liderazgo chileno hacia la Argentina. La Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) y el Batallón 601 del Ejército serían las instituciones encargadas de conducirla. (CIPDH, 2015; McSherry, 2015; Slatman 2010; Teruel Sánchez 2012). Este traspaso se explica porque el mencionado asesinato expuso a la Inteligencia chilena<sup>11</sup>. En este marco, entonces, la supuesta última reunión se produjo en Buenos Aires en diciembre del año 1976. El gobierno de facto argentino se hizo responsable por la filtración de informaciones hacia diferentes agencias de servicios de inteligencia, a partir de las cuales se habrían terminado abortando operaciones en continente europeo. A su vez, Calloni (2006) plantea que la fuga de dos detenidos del centro clandestino de detención Automotores Orletti, en la Ciudad de Buenos Aires -el cual funcionaba en la ciudad como el principal eje operativo Cóndor- causó mayor exposición respecto a la existencia del accionar conjunto. Esto explicaría el supuesto fin de la Operación.

No obstante, la autora considera que el Cóndor siguió en funciones a través de la suscripción de nuevos acuerdos bilaterales enmarcados en la lógica de la lucha contrainsurgente (Calloni, 2006). Entre ellos, por ejemplo, se destaca la continuidad, al menos hasta el año 1982, de diferentes cursos de inteligencia organizados por la SIDE argentina. Asimismo, figuran los consensos logrados en el marco de la Segunda Reunión Bilateral argentino-paraguaya en la cual se logró precisar aún más los mecanismos para el intercambio de informaciones y prisioneros.

Por último, se resalta en este marco el descubrimiento de una carta enviada por Manuel Contreras, el líder de la DINA, al Presidente chileno Pinochet, a comienzos del año 1976, en la cual, presumiblemente teniendo en cuenta la puesta en marcha de la operación, le solicitaba la adjudicación de un presupuesto adicional de 600 mil dólares destinado a cubrir el presupuesto de personal a su cargo que debía distribuirse en “misiones diplomáticas” en Brasil, Argentina, Venezuela, Perú, entre otros países incluso europeos, tales como Bélgica e Italia, para la neutralización de adversarios del gobierno en el exterior. El momento más intenso de represión, se calcula, fue entre los fines del año 1975 y 1978 - con especial intensidad a partir de marzo de 1976- (Calloni, 2006).

---

<sup>11</sup>Al haber sido ejecutado en plena ciudad de Washington D.C., en el barrio de las embajadas, y sobre el cual se produjo un gran acervo de investigaciones, entre ellos el trabajo elaborado por Dinges y Landau (1990).

## 4. Primeras reflexiones

Con el predominio de la lógica de la Seguridad Nacional, las diferentes Fuerzas Armadas del Cono Sur venían coordinando una serie de acciones previas a la Operación Cóndor que con ella tomarían un cariz más institucional y de mayor intensidad en la represión. En los próximos capítulos buscará demostrarse cómo a esta primera etapa de coordinación sobrevino, a partir de la celebración de la Primera Reunión de Inteligencia, una etapa de cooperación internacional. Por el momento, se ha descrito brevemente el contexto internacional, el marco de encuentros y reuniones sobre los cuales se edificó el Cóndor. Cobró vital importancia el análisis realizado alrededor de Estados Unidos, el cual, en el desarrollo del presente trabajo, será analizado como un actor más en el marco de la cooperación, pese a su rol de hegemon geoestratégico de la región, de su influencia filosófica, y del rol de facilitador técnico que hubiera podido tener.

Para finalizar este capítulo, no resulta ocioso acentuar que, no obstante las acciones conjuntas que se han explorado, las diferentes dictaduras poseían hipótesis de conflicto latentes e incluso relativamente expresas, sin perjuicio de las cuales continuaron, en la lectura que aquí se propone, cooperando (Boccia Paz, 1999; Markanian 2011)<sup>12</sup>. De los relevos realizados por autores vistos en las páginas precedentes (Calloni, 2006; CIPDH, 2015), surge que, en 1978, el agente chileno Arancibia Clavel fue detenido en Argentina por el conflicto alrededor del Canal de Beagle. Allí, el agente habría revelado que su rol en suelo argentino no era el espionaje en relación al conflicto territorial, sino que se desempeñaba en virtud de participante del Cóndor. En efecto, se comprobó que, con posterioridad, continuó utilizando el aparato télex que él mismo había instalado en oficinas de la SIDE. Ahora bien, el hecho de haber priorizado para la conexión represiva regional y la internacionalización del terrorismo de Estado la noción de fronteras ideológicas por sobre las de tipo material (Serra Padrós, 2009), expone el hecho de que los países participantes estaban dispuestos a cooperar pese a la inconclusa resolución de cualquier tipo de conflicto en aras de otro objetivo que se presumía superior (Penna Filho, 2009). En este sentido, la enemistad habría sido dejada de lado para cooperar en función de la formación de un bloque para combatir un enemigo común (Pereira Resende, 2015).

Para cerrar este capítulo, subrayo que, en relación al Cóndor,

---

<sup>12</sup> En este sentido, las disputas más célebres de la época fueron la habida entre Chile y Argentina alrededor del Canal de Beagle, en 1978 o respecto a Itaipú entre Paraguay y Brasil (Slatman 2013).

las reuniones formales y la estructura burocrática quizá no cumplió con los objetivos iniciales, el funcionamiento no fue el imaginado y existieron conflictos entre los miembros, también se abortaron operaciones prematuramente y otras fallaron. Pero el saldo fue significativamente trágico, con cientos de secuestros, desapariciones y atentados en tres continentes durante unos pocos años (CIPDH, 2015:100).

Durante el desarrollo precedente, di cuenta de qué fue la Operación Cóndor, y realicé una línea temporal que permitió situarla en un contexto determinado y caracterizar algunos de sus elementos. En el momento de los análisis pertinentes introduciré otros aspectos tales como una desagregación de los actores participantes y los casos emblemáticos de la Operación. Previo, en los capítulos siguientes, me adentraré en el desarrollo disciplinario de las Relaciones Internacionales a fin de evaluar la forma en la cual la cooperación internacional fue descrita por sus principales corrientes y en aras de elaborar una conceptualización común que permita o descarte su utilización como categoría teórica que encuadre a la Operación Cóndor

# Capítulo 2

## 1. La cooperación en las Relaciones Internacionales, ¿un significativo sin conflicto?

Luego de haber realizado una narración histórica en relación a algunas de las dimensiones que caracterizaron a la Operación Cóndor, corresponde, en aras de proseguir hacia los objetivos que la investigación propone, adentrarse en la disciplina de Relaciones Internacionales y sus desarrollos acerca de la cooperación internacional. Como se mencionó en la Introducción, este trabajo es guiado por la hipótesis de que la coordinación entre las dictaduras del Cono Sur en el marco de la Operación Cóndor, con el trabajo adicional de diferentes agencias de Estados Unidos, se sustentó sobre la base de intereses comunes y complementarios, acuerdos tácitos, reglas, pautas y actividades comunes, y sobre la concertación política intergubernamental, que en conjunto permiten analizarla como un acto de cooperación internacional. Es por esto que el desarrollo teórico propuesto resulta imprescindible para problematizar el tema de investigación.

Ya que la cooperación internacional está situada en el centro de la disciplina, comenzaré por sus inicios. En virtud de que, según la narrativa dominante, el surgimiento de las Relaciones Internacionales como disciplina se produjo en el mundo occidental en el período acaecido entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, resulta imposible escindir su origen de las discusiones respecto al conflicto y su presunta contracara, la cooperación. A modo de primera reflexión, se puede observar que, dentro de la visión *mainstream* de la disciplina, compuesta por las perspectivas realista y liberal, la cooperación aparece como contrapuesta al conflicto. En efecto, esta es presentada como condición *sine qua non* para la producción de paz y la ausencia de discordia. De este modo, estos supuestos dificultan pensar que ambos comportamientos o conductas puedan coexistir en determinados momentos históricos. Si para el liberalismo existe la posibilidad de que comportamientos cooperativos entre los Estados logren garantizar la estabilidad del sistema, los realistas plantean que el conflicto es inevitable, por lo que, en caso de existir, la cooperación está siempre destinada al fracaso.

Esta discusión está en el centro del primer debate disciplinar que enfrentó a “idealistas” y “realistas”. El primer ensayo teórico de la disciplina (considerado como tal por un sector, y considerado como “idealista” por otro, negándole carácter científico) fue el

liberalismo internacionalista promovido, entre otros exponentes, por J.A. Hobson, Norman Angell, Woodrow Wilson, y Alfred Zimmerm, titular de la primera cátedra de la disciplina a nivel mundial (Salomón, 2002). Esta perspectiva, ubicada temporalmente en el período de entreguerras, nació en Estados Unidos por el impulso político posterior al primer gran conflicto bélico mundial que expuso las atrocidades que los Estados podían cometer. Es por esto que su principal preocupación radicaba en el conflicto y en la búsqueda de arquitecturas o factores que permitieran evitarlo.

Este primer enfoque, mayormente legalista, puntualizaba la necesidad de obtención de “la paz a través del Derecho” (Halliday, 2002: 34). A su vez, siguiendo a Zaccher y Matthews, Salomón (2002) plantea que las principales premisas que agrupaban a esta vertiente eran la creencia en el avance inexorable de las relaciones internacionales hacia un escenario de paz, libertad, bienestar, justicia y progreso, motorizado a través de la cooperación internacional. La autora resalta asimismo sus fuentes en el individualismo inglés, principalmente en autores como John Locke, Adam Smith y Richard Coben, así como en los aportes de Immanuel Kant, sobre todo en conceptos como el de contrato social, derechos humanos, legalidad, armonía entre los intereses individuales con la justicia y la eficiencia, y la importancia y preponderancia del comercio. Asimismo, el liberalismo internacionalista partía de tres preocupaciones centrales en este contexto de posguerra: la precariedad del orden mundial, la ausencia de Justicia y la necesidad de reducir el conflicto con cooperación. Heredero de las ideas expuestas por los idealistas de épocas precedentes, este primer esbozo disciplinario aseguraba que la facilitación de la cooperación entre los Estados necesariamente devendría en la inexistencia de guerras (Jimenez, 2003).

En efecto, Woodrow Wilson, quien adquirió relevancia en estos desarrollos primigenios por la centralidad de su rol institucional<sup>13</sup>, planteaba la necesidad y posibilidad de limitar las guerras o evitarlas por medio de instrumentos jurídicos, ya fueran tratados, negociaciones, o el desarrollo de organismos internacionales, entre los cuales pensaba puntual o principalmente en la Sociedad de Naciones. Estos organismos facilitarían la cooperación entre Estados en la búsqueda de un escenario internacional pacífico. A través de la elaboración de sus célebres “catorce puntos”, Wilson encarnó fielmente los principales postulados de la tradición internacional liberal (Salomón, 2002).

---

<sup>13</sup> Woodrow Wilson (1856-1924) fue el vigésimo octavo presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, en el período comprendido entre los años 1913 a 1921.

Mónica Salomón sugiere que la primera disputa que atravesó a la disciplina de las Relaciones Internacionales como tal es la que se ha denominado y hecho conocer como “primer debate”. La autora afirma que, a pesar de su nombre, la discusión, en términos de intercambio de ideas, fue prácticamente nula. De hecho, resalta la existencia exclusiva de críticas a la perspectiva precedente provenientes de un único sector (el realismo) sin que hubiera generado respuesta. Por lo tanto, postula que se trató más bien de ataques y no un debate en sí. Entre las embestidas al enfoque internacionalista liberal pueden destacarse aquellas realizadas por E.H. Carr en su famoso libro denominado “La crisis de los veinte años” [1939] (2004). Desde una perspectiva que denominó como realista, el autor caracterizó a la vertiente contraria como “utópica”, presentando la propia como una mirada científica de los sucesos internacionales. Consideraba que los esfuerzos destinados a la constitución de una ciencia de la política internacional habían sido conducidos por los deseos referidos de prevenir guerras. Esto expresaba su carácter utópico, en la medida que el deseo había primado sobre el pensamiento y la generalización sobre la observación. Según el autor, esto se debió a que los exponentes criticados centraron toda su atención en los fines a conseguir y no en la realización de una descripción real de los sucesos internacionales, caracterizados por comportamientos que no reflejaban los postulados planteados. A su vez, consideró que las utopías no tendrían éxito en la medida que no fueran resultado de un profundo análisis de la realidad política. De allí que afirmó que “(...) es innegable que si todo el mundo en el mundo deseara realmente un ‘estado mundial’ o una ‘seguridad colectiva’ (y si para todos tuvieran el mismo significado), serían fácilmente alcanzables” (Carr, [1939] 2004: 42).

Halliday sugiere que los principales elementos del pensamiento realista encarnado por Carr (y otros autores) se enfocan en “(...) la búsqueda de poder por parte de los Estados, la centralidad de la fuerza militar dentro de ese poder y la permanente inevitabilidad del conflicto en un mundo de soberanías múltiples” (2002: 35). Bajo esta línea analítica, el poder militar adquiere mayor relevancia para el mantenimiento de la paz. Para Salomón (2002) Carr se limitó a oponer premisas que consideraba utópicas a las premisas basadas en la tradición del realismo que, en su óptica, eran reflejadas por la realidad internacional. En este sentido, concluye que, ciertamente, este “debate” no puede ser considerado científico en un sentido amplio, en la medida en que ambas perspectivas, en esta versión incipiente, no se encontraban articuladas en sistemas teóricos consistentes.

Tanto la autora precedente como Halliday (2002) señalan que, con posterioridad a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la imposibilidad de las premisas internacionales liberales de dar cuenta de los fenómenos mundiales generó un mayor desarrollo de las teorías realistas que se tradujo en su hegemonía creciente al menos hasta la década de 1970 (no exenta de altibajos). En línea coincidente, Hoffman (1999) añade que, hasta la emergencia de la Teoría de la Interdependencia Compleja, es el realismo el único paradigma que domina el campo disciplinar. La supremacía de esta perspectiva con posterioridad a la Segunda Guerra estuvo vinculada a

(...) la utilidad de los enfoques realistas como guía de los decisores políticos estadounidenses en las dimensiones militares y diplomáticas de las relaciones internacionales (...), a partir de la emergencia de los Estados Unidos como superpotencia en un sistema bipolar (Salomón, 2002. 8).

Basándose en los aportes de Celestino del Arenal, Salomón (2002) identifica que el realismo político como perspectiva teórica se orientaba a la búsqueda de comprensión de la realidad internacional práctica en un contexto de Guerra Fría, caracterizado por el enfrentamiento entre dos bloques, y con el objetivo de elaborar justificaciones de la política estadounidense orientadas al mantenimiento de la hegemonía. A su vez, se caracterizaba por su pesimismo en términos antropológicos, el tajante rechazo a la posible armonía de intereses (lo que deposita al conflicto como inevitable), la determinación sistémica de los comportamientos estatales (en la medida que todos los Estados actúan de forma similar en la búsqueda de acrecentar su poder), la relevancia de las nociones de poder e interés nacional (definido en términos de poder y asimilado a la seguridad estatal) y, por último, la creencia en términos generales de que los principios morales, tomados en abstracto, no son aplicables al accionar político.

## **2. La cooperación bajo la lupa de los realismos**

A diferencia del enfoque liberal internacionalista, las diferentes vertientes existentes dentro de la perspectiva realista coinciden en la caracterización del conflicto como un fenómeno no extirpable de la política internacional. Por tanto, desde sus primeras formulaciones, el foco estuvo puesto en los modos a través de los cuales éste se estructura y no en la generación de insumos teóricos tendientes a favorecer su prevención. En líneas generales, las diferentes expresiones realistas plantean que los Estados se desenvuelven

dentro de un sistema internacional caracterizado por la situación de anarquía. En este marco, considera que todos los Estados se movilizan por intereses egoístas individuales que tienen como objetivo ya sea su supervivencia (Waltz, [1979] 1998) o la maximización de su poder (Morgenthau, [1948] 1986). Es importante subrayar que, para las tradiciones realistas, este tipo de conducta por parte de los Estados no puede ser modificada. A partir de estos elementos, se considera a la cooperación netamente como una pulsión individual producto de un cálculo racional que, sólo en determinados contextos, recomendaría a los Estados unirse con otros a los fines de satisfacer sus propios intereses. Para los realismos, pese a que los Estados poderosos pueden servirse de ellas (en síntesis, pese a no negarlas), las instituciones internacionales no producen efectos independientes significativos en el comportamiento de los Estados porque no modifican su matriz constitutiva: la búsqueda de supervivencia y maximización de poder en un contexto de balance de poder.

*Política entre naciones...* de Hans Morgenthau [1948 (1986)] es considerada la primer gran obra teórica y conceptual de la tradición realista (clásica) al punto de que se le adjudica haber inaugurado la disciplina (Hoffman, 1999). Entre los principales elementos que enumera, cabe destacar la centralidad del concepto de interés al cual define en términos de poder. Según el autor, el Estado-nación, actor y unidad conceptual excluyente de la política internacional, evalúa sus conductas a seguir a partir del interés propio en un contexto de anarquía internacional. La forma más común de asociación entre Estados, en este esquema, es la efectuada a través de alianzas, a las cuales describe como las manifestaciones más importantes del equilibrio de poder. Estas alianzas, al ser movilizadas por el interés en términos de poder, no refieren a principios sino a la conveniencia, por lo que una nación que se considera a sí misma fuerte, o que sopesa que los costos de la alianza serán mayores a los beneficios por ella obtenidos, rehusaría formar parte de las mismas. Las alianzas precisan para su fundación de una comunidad de intereses. Asimismo, afirma que “(...) no toda comunidad de intereses que reclame la cooperación de dos o más naciones requiere que los términos de esta cooperación sean especificados mediante las estipulaciones legales de un tratado de alianza” [1948, (1986: 226)]. De este análisis se desprende que la cooperación internacional, aunque posible, no altera la conducta de los Estados en tanto está orientada a intereses propios, por lo que es un elemento más de la conservación del equilibrio de poder en un escenario de competencia permanente. En la medida en que esta búsqueda de maximización de interés nacional en términos de poder orienta la conducta estatal, el

realismo descrea que la cooperación entre Estados en un mundo anárquico pueda surtir efectos sobre los mismos, puesto que los objetivos de los Estados en cualquiera de sus relaciones se orientan a impedir a los otros que aumenten sus capacidades relativas (Jimenez, 2003).

Cambios en el terreno de la política internacional y en las Relaciones Internacionales provocaron que el realismo sufriera algunas modificaciones. En este contexto, a fines de la década del setenta se publicó *Teoría de la Política Internacional* de Kenneth Waltz [1979 (1998)], quien inaugura el denominado neorrealismo o realismo estructural.

La reformulación del realismo de Waltz mantiene los principales supuestos del realismo clásico: los Estados -unidades racionales y autónomas- son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría, y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional. Pero, a diferencia del realismo, el neorrealismo centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen (Salomón, 2002:12).

De esta forma, las diferencias respecto al enfoque tradicional parecen estar más orientadas a aspectos metodológicos o analíticos que a sus principales fundamentos conceptuales. Waltz sostiene que, si bien los Estados son los principales actores del sistema internacional, el foco debe ser puesto en este último y en cómo constriñe o facilita las acciones de los primeros. “Si cada uno de los Estados fuera estable y solo luchara por la seguridad sin tener planes contra sus vecinos, todos los Estados serían inseguros, pues los medios por los que un Estado se procura su seguridad son, por su misma existencia, los que implican una amenaza para los otros Estados” [1979 (1998:96)]. Así, los comportamientos estatales están determinados por la estructura internacional anárquica. Teniendo en cuenta ello, analiza de qué manera el sistema internacional propicia o dificulta determinados comportamientos. El objetivo de los Estados, en este esquema, es su propia supervivencia.

En este sentido, destaca que, para el caso de la Europa occidental de la etapa previa a los conflictos bélicos mundiales, el sistema internacional multipolar conducido por potencias del referido continente limitaba la posibilidad de cooperación internacional. Sin embargo, con la aparición de un sistema de tipo bipolar como el característico de la Guerra Fría, la cooperación a nivel Europa occidental fue posible en algunos aspectos. Por lo tanto, postula que el desplazamiento del poder internacional desde ese lugar geográfico hacia la disputa Estados Unidos frente a la Unión Soviética, posibilitó la aparición de áreas de interés común entre las anteriores potencias europeas, como consecuencia de la desaparición de la

posibilidad de estallido del conflicto bélico entre ellas. Ello propició que una eventual pérdida relativa de determinada ventaja no fuera analizada como una traducción directa en aumento de capacidades militares del resto. No obstante, Waltz afirma que la desaparición de hipótesis de conflicto bélico entre los Estados de la Europa Occidental no significa la desaparición del conflicto en la arena de la política internacional, sino un cambio en sus contenidos. Ello lo ilustra a través de las negociaciones en la entonces incipiente Comunidad Económica Europea, lo que le demuestra en su análisis que las nociones respecto a la competencia, quién gana y quién pierde, siguen aún caracterizando los comportamientos estatales. En definitiva, los fines de supervivencia que orientan a todos los Estados como unidades surten efecto sobre sus comportamientos, propiciando una actitud de autoayuda, en términos de competencia, por sobre una cooperativa.

Majeski y Fricks (1995) sostienen que esta estructura analítica, acercó a la perspectiva neorrealista a la utilización de teorías no cooperativas para analizar la realidad internacional. Para captar los motivos que, dentro de estas interacciones, llevan a los Estados a seleccionar sus conductas, estos autores recurren a la teoría de los juegos y a su utilización en la disciplina. En este sentido, el neorrealismo parte de una concepción vinculada al “dilema del prisionero”, por el cual, en una situación determinada entre dos Estados-nación, teniendo la posibilidad o de cooperar o de competir y sin existir comunicación entre las partes, los actores terminarán optando por la segunda conducta, en la medida en que produciría los resultados racionalmente más beneficiosos en términos individuales. Por otro lado, es un juego que posee como características centrales en los actores el miedo, la desconfianza y la codicia, atributos que el neorrealismo resalta para los Estados, puesto que, en el sistema internacional anárquico, y teniendo en cuenta los objetivos de cada unidad, resulta imposible generar la confianza entre ellos. De esta forma, exponen la dificultad de los enfoques neorrealistas para considerar a la cooperación internacional como una conducta posible o, en caso de ser posible, que produzca efectos sobre las concepciones y las formaciones de los Estados. En la medida en que el sistema internacional está conformado por unidades racionales movilizadas por el interés propio, la cooperación internacional resulta, para el neorrealismo, una conducta mayormente irracional.

Para la corriente neorrealista, y en especial en la teoría del equilibrio del poder de Waltz, la cooperación entre estados se convierte en un problema en el momento en que su teoría se aplica a un sistema anárquico (...), donde, en consecuencia, las unidades sólo se preocupan por su supervivencia y la autoayuda se erige como el mecanismo regulador (Jimenez, 2003:125).

Siguiendo a Jimenez (2003), para el caso de ambas formulaciones del realismo, el carácter anárquico del sistema propicia la competencia y el poder dificultando la cooperación entre estados, puesto que prima el sistema de autoayuda. Los Estados se dirigen a la guerra inevitablemente y la cooperación sólo es posible si alimenta los intereses individuales de estos.

Majeski y Fricks (1995) sostienen que, al encontrarse mayores situaciones de cooperación internacional que las previstas por el neorealismo, surgieron una serie de críticas al enfoque. De estas críticas resaltan dos que buscan acercar la noción de los Estados como actores movilizados por la maximización del propio interés y la posibilidad de la cooperación internacional. En un primer término, siguiendo, entre otros, a Jervis (1978;1988) y Ruggie (1983), plantean la existencia de una perspectiva que considera que una alteración de las estructuras de pago de recompensas puede afectar las perspectivas hacia una mayor cooperación. Esto es que, bajo determinados escenarios, los Estados pueden percibir que a través de la cooperación pueden satisfacer intereses propios si el análisis de costo-beneficio efectuado ofrece una perspectiva de obtención de mayores beneficios. En otro grupo se encuentran autores como Axelrod (1984) y Kreps (1982) que proponen que, aun considerando el dilema del prisionero, la cooperación internacional puede ser analizada como beneficiosa en términos de maximización de intereses particulares si se considera el juego a largo plazo.

Llegado este punto, permitiré una pequeña divergencia temporal para dar cuenta de otra variante realista cuya formulación resulta ser posterior al fin de la Guerra Fría. Bajo la denominación de realismo contingente, Charles Glaser (1994) intentó reformular algunas de las premisas del realismo estructural buscando modificar en algún aspecto la relevancia de la cooperación internacional dentro de este esquema analítico. Así, analiza a la cooperación internacional desde la noción de cooperación militar a la cual define en términos de coordinación de políticas tendientes a evitar carreras armamentistas. Postula que, en tiempos de paz<sup>14</sup>, la cooperación militar entre Estados no sólo es posible si no que, en algunas oportunidades, es conveniente, en detrimento de la competencia o el conflicto. De esta manera, propone eliminar el sesgo hacia la competencia que sostiene

---

<sup>14</sup> El autor también afirma que su propuesta es más optimista que el realismo estructural respecto a las probabilidades de evitar la guerra.

el realismo. En este sentido, afirma que determinadas contingencias podrían eliminar la preferencia estatal hacia la competencia, desviándose hacia conductas cooperativas.

De esta manera, reescribe algunos de los principales postulados de la teoría. Por un lado, considera que, en algunas circunstancias, políticas cooperativas pueden constituir para los Estados un tipo de conducta de autoayuda a diferencia del otro argumento que postula como única vía para la autoayuda a las políticas competitivas. Por otro lado, plantea que el deseo de evitar pérdidas de capacidades estatales y propiciar la ganancia de ventajas en el campo militar puede generar conductas de cooperación entre Estados, además de competencia. A su vez, considera que la falta de conocimiento de los motivos que movilizan a los adversarios puede generar, además de una razón para los Estados para competir, una razón para cooperar. Así, Glaser sostiene que el argumento realista estructural ha enfatizado solamente los riesgos de la cooperación, pero que, bajo ciertas condiciones, la competencia también puede generar riesgos.

El aspecto contingente de la propuesta radica en que un Estado optará por determinado tipo de política en función del relacionamiento existente entre las fuerzas que requiera para apoyar estrategias ofensivas y las que requiera para las defensivas. En situaciones en las cuales ambas fuerzas pueden distinguirse, emergen opciones ofensivas, defensivas, o que contemplan ambas estrategias. En este marco, surgirían tres tipos de acciones tendientes a ganar seguridad. Por un lado, la posibilidad de cooperar a través de control de armamentos. Por otro lado, un escenario de defensa unilateral, referente al despliegue de fuerzas defensivas, sin perjuicio de la estrategia escogida por el adversario. Por último, iniciar una carrera armamentística. En relación a la cooperación a través del control de armas, destaca que este tipo de acuerdos pueden generar restricciones en capacidades ofensivas a través de la limitación de determinadas fuerzas. En este sentido, los Estados cooperantes mejorarían sus capacidades defensivas, pareciendo de esta forma menos amenazantes que si hubieran desplegado fuerzas ofensivas. En los casos en que el costo de empleo de estrategias ofensivas y defensivas no pueda distinguirse, las opciones de acción entre los Estados oscilan entre la construcción de capacidades ofensivas cada vez mayores, con el riesgo de generar una carrera armamentista, o buscar el control de armas que reduce o limita el tamaño de su armamento.

Considero que los aportes teóricos de Glaser, pese a focalizarse en la cooperación en términos militares, lo que parecería acercarla a las nociones de conflicto, apuntan

mayormente a conciliar el aspecto de pulsión estatal racional con la posibilidad de cooperación. Así, poco introduce respecto a la relación entre conflicto y cooperación. En este sentido, es menester resaltar que la cooperación se encuentra ligada a la forma de evitar la carrera armamentística, lo que, en términos generales, sigue vinculándola al bloqueo de conflicto.

### **3. La Cooperación bajo el prisma de los liberalismos**

Pese a haber ejercido marcada hegemonía disciplinaria, el realismo y su variante neo entraron en crisis sobre finales de la década de 1960 y el transcurso de la de 1970 (Jimenez, 2003; Salomón, 2002). Por un lado, en menor medida, existieron factores vinculados a la metodología empleada. Por otro lado, y más importante aún, se produjo una proliferación de una crítica que apuntaba a su presunta incapacidad para dar cuenta de fenómenos internacionales en constante transformación producto de la política de “(...) la distensión, la crisis del sistema de Bretton-Woods, la crisis del petróleo y el aparente declive de la hegemonía estadounidense en el sistema internacional” (Salomón, 2002: 9). Ello, “(...) en un mundo interdependiente y basado en relaciones transnacionales” (Jimenez, 2003: 123). Todo lo apuntado propició la aparición de enfoques que lo cuestionaban. Para las corrientes liberales, herederas de la primera tradición idealista, la interdependencia económica produce cooperación y paz (Jiménez, 2003), por lo tanto, la generación de mecanismos de cooperación puede mitigar los efectos del carácter anárquico del sistema internacional reduciendo conflictos entre Estados. Aunque también consideran que la cooperación es producto de los intereses de los Estados individuales, la interdependencia llegaría a modificar sus comportamientos creando intereses comunes. Dentro de estas perspectivas, resaltan los aportes de Robert Keohane y Joseph Nye quienes concibieron la teoría de la interdependencia la cual introdujo aportes novedosos en relación al concepto de cooperación internacional (1989).

La teoría de la interdependencia de estos autores sugiere que los Estados han abandonado su rol de actor exclusivo en la arena internacional. En discusión con el realismo, plantean que un solo modelo teórico no posee la capacidad explicativa para dar cuenta de la multiplicidad de los nuevos fenómenos. En este sentido, sostienen que, durante el transcurso

de la Guerra Fría, Estados Unidos se sirvió del lema de la Seguridad Nacional en aras de obtener el apoyo a políticas que le permitieran reforzar la estructura política, económica y militar propia. Estas conductas favorecieron principalmente la cooperación internacional, así como la formación de alianzas a través de la asistencia externa, intervenciones militares a gran escala y el apoyo a Naciones Unidas.

Los autores sugieren que, en la época posterior a la Guerra Fría, junto al evocado concepto de Seguridad Nacional, emerge y adquiere centralidad el concepto de interdependencia. Pese a coexistir en el nuevo escenario, ambos conceptos aparecen como contrapuestos. La interdependencia, formulada en términos extremos, plantea que los conflictos de intereses son anticuados en la política, mientras que la Seguridad Nacional ve a estos conflictos como conductas que son y seguirán siendo violentas. Sobre esta base, los autores, no sugieren, de todas formas, que los conflictos internacionales desaparezcan en preeminencia de la interdependencia, si no que adquieren nuevas formas.

En efecto, la interdependencia es definida como la dependencia mutua que, en la escena de la política mundial, se ve caracterizada por situaciones que generan efectos recíprocos, sea entre diferentes países o entre diferentes actores dentro de los mismos. En escenarios donde se producen efectos de costo mutuo en los intercambios, sean o no simétricos, se genera interdependencia. Por otro lado, si estas interacciones entre actores no suponen costos significativos, lo que se produce es interconexión. La interdependencia no está exclusivamente ligada a situaciones que generan beneficios bilaterales. Como definen los autores, siempre involucran costos, al reducir en algún aspecto la autonomía de las partes, y, al resultar imposible conocer de antemano si los beneficios de una vinculación de este tipo superarán a los costos. Es posible que la interdependencia sea de tipo asimétrica. Por ello, sugieren prudencia en relación a la idea de que la interdependencia crearía por sí sola un mundo de cooperación internacional. Esta afirmación refuerza la idea de la cooperación como un escenario superador, incluso de la noción de interdependencia, escenario generador de paz y ausencia de conflicto, por consiguiente, y que no es alcanzable solamente aumentando la interacción entre los Estados, sino que requiere de otros elementos adicionales relacionados al desarrollo, bienestar, entre otros. Con esto último se clarifica que las nociones de interdependencia y cooperación distan de ser sinónimos, puesto que la primera refiere a situaciones de mutua dependencia, y la segunda se asocia a

comportamientos dirigidos a la satisfacción de intereses comunes con un resultado de pacificación, bienestar y desarrollo.

En su libro *After Hegemony*, Keohane analiza la modificación del escenario internacional a partir del presunto declive norteamericano y discute acerca de la forma de garantizar el mantenimiento del orden, la presencia de regímenes internacionales y la cooperación internacional sin la presencia de un hegemonía claro. Para el autor, pese a haber requerido de un líder hegemónico para ser creados, estos elementos no requieren su existencia para subsistir. La cooperación es vista como la mutua adaptación de políticas de Estados y “(...) no debería ser definida como la ausencia de conflicto (...) sino como un proceso que implica el uso de la discordia como medio de estimular la adaptación mutua” (1998:67).

Si, por un lado, la hegemonía requería la existencia de determinada cooperación de tipo asimétrica, respaldada y mantenida por los Estados líderes, la cooperación no hegemónica también es posible, principalmente si es acompañada y respaldada a través de regímenes internacionales. Ampliando la definición citada precedentemente, el autor distingue entre las nociones de armonía y de cooperación. La primera implica situaciones en que las políticas de los diferentes actores, analizadas desde el prisma del interés propio, de manera automática facilitan el logro de los objetivos del otro. En este caso, la cooperación no se requiere e incluso puede ser dañina. El estadio de armonía es un fenómeno apolítico. La cooperación requiere que actores entre los cuales no reinaba una armonía preexistente, adecúen mutuamente sus conductas a través de un proceso de negociaciones que Keohane define como proceso de “coordinación de políticas” (1998: 75). En este esquema, por tanto, “cada gobierno persigue lo que supone como interés propio, pero busca acuerdos que beneficien a todos los asociados, aunque no necesariamente de manera pareja” (1998: 75). La cooperación, entonces, tiene un carácter político puesto que implica cambios de esquema de conducta. En este aspecto radica una de las principales diferencias con los enfoques analizados en apartados anteriores, en la medida en que estos cambios de conducta se manifestaban imposibles para las tradiciones realistas.

La cooperación, por lo tanto, no implica ausencia de conflicto. Por el contrario, se halla típicamente mezclada con el conflicto y refleja los esfuerzos parcialmente exitosos de superar el conflicto real o potencial. La cooperación sólo ocurre en situaciones en las que los actores perciben que sus políticas están real o potencialmente en conflicto, no en las que reina la armonía. La cooperación no debe ser considerada ausencia de conflicto,

sino más bien una reacción al conflicto o al conflicto potencial. Sin el fantasma del conflicto no habría necesidad de cooperar (Keohane, 1998: 77).

En esta importante definición proporcionada por el autor se evidencia cómo, pese a estar extremadamente ligadas, ambas concepciones continúan siendo percibidas como antagónicas, en el sentido de que la cooperación supondría la superación de los conflictos reales o potenciales. Con la cooperación internacional, el conflicto se vería obturado llevando hacia un escenario de mayor pacificación. Esta última aseveración se clarifica cuando se analiza de qué manera Keohane concibe la discordia: como un escenario en el cual gobiernos consideran políticas de otros como un obstáculo hacia el logro de las metas y objetivos propios (Keohane, 1998). Estos contextos en variadas ocasiones generan que se realicen esfuerzos para inducir el cambio de comportamiento político del otro, lo que, en caso de generar resistencias, produce un escenario de conflicto. Pero, si se logra en alguna medida compatibilizar políticas, se genera un ambiente de cooperación.

No obstante, cabe resaltar que, pese a las diferencias habidas entre conflicto y cooperación, para Keohane esta última no siempre es benigna, en el sentido de que no siempre persigue fines que se consideran auspiciosos para todos los actores del sistema internacional, no constituyendo algo intrínsecamente superior desde el aspecto ético. Sin perjuicio de aclarar que esta afirmación la realiza pensando principalmente en el comercio, a través del caso de la cooperación entre importadores textiles europeos en detrimento de productores del Tercer Mundo (Keohane, 1998), lo cierto es que corresponde ponerla de relieve a los fines que se persiguen. Incluso, agrega, también pensando en términos económicos, no siempre la cooperación apunta a la consecución de fines liberales en la medida que, como se desarrolló, no implica armonía. El hecho de pensar a la cooperación desvinculada de los fines considerados liberales y, por lo tanto, alejada de escenarios éticamente superiores, como sugiere Keohane y contrariamente a lo que prescriben las doctrinas que se analizaron en este apartado, constituye un elemento teórico del cual me valdré a los fines de problematizar el concepto, para luego analizar desde esa lógica al caso de estudio.

Ahora bien, cabe finalizar el presente apartado realizando algunas consideraciones respecto a las consecuencias de estos debates en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Como resultado de este “tercer debate” propuesto entre los neorrealistas y la corriente revisada precedentemente, se produjo lo que fue conocido como un acercamiento

entre ambas y la generación de una suerte de síntesis (Salomón, 2002; Waever, 1996). Algunos de los puntos de contacto han sido remarcados durante la exposición. A los fines de la presente investigación, resulta menester introducir algunas salvedades a estos puntos en común. Salomón resalta que

(...) se manifiesta con claridad el componente 'liberal' del programa de Keohane: en el interés de analizar las instituciones internacionales (un concepto amplio que incluye a todas las modalidades de cooperación internacional formales e informales) y en la premisa (de origen claramente liberal) de que la cooperación es posible y que las instituciones modifican la percepción que los Estados tienen de sus propios intereses, posibilitando así la cooperación (que los realistas/neorrealistas ven sólo como un fenómeno coyuntural) (Salomón, 2002:13).

Los aportes de Keohane en lo que refiere al acercamiento de posiciones se encontrarían, de esta forma, en la compatibilización de la premisa realista de la anarquía del sistema internacional y la motivación estatal en la búsqueda del poder con concepciones liberales como la posibilidad de cooperación, marcando una leve diferencia con la expresión liberal clásica. "El tradicional pesimismo realista y el tradicional énfasis liberal en las posibilidades de la cooperación están muy presentes en los actuales neorrealismo y neoliberalismo" (Salomón, 2002:15). Así, queda evidenciado que, pese a la existencia de acercamientos teóricos, las principales divergencias respecto al concepto que aquí interesa continúan siendo tajantes. En este sentido, la autora resalta una cuestión que se vuelve interesante: mientras el eje aparece puesto en las divergencias respecto a las nociones de cooperación internacional y sus posibilidades de generación y mantenimiento, no se ha centrado en el concepto de conflicto (Salomón, 2002: 17). De esta forma, afirma que el tema de la seguridad en la disciplina continúa siendo hegemonizado por el neorrealismo.

Otro aporte fundamental de las perspectivas liberales en Relaciones Internacionales que permite pensar a la cooperación y al conflicto en términos antinómicos es la Tesis de la Paz Democrática (TPD). La idea central de esta teoría, elaborada por Michael Doyle (1983), sostiene que existe una predisposición significativa a evitar las guerras entre Estados democrático-liberales. Así, el autor plantea que, pese a conflictos suscitados respecto a, por ejemplo, cuestiones referidas a estrategia económica, los Estados liberales han constituido en sus relaciones entre sí zonas de paz. Según Doyle, estas aseveraciones son respaldadas por la evidencia empírica, atento que postula la aparente ausencia de guerras entre Estados liberales en los últimos 200 años, así como el hecho de que siempre, frente a un potencial conflicto, los Estados liberales tienden a agruparse dentro de un mismo lado o bando.

Llega a esta conclusión por dos caminos. Por un lado, aplicando al ámbito internacional el principio máximo de la libertad individual, sugiere que los Estados liberales tienen el derecho a no sufrir intervenciones extranjeras. Los Estados democráticos tienen el derecho de ejercer independientemente la política, por lo que el respeto mutuo se constituye como piedra angular de esta teoría. A través de estas nociones de respeto y beneficio mutuo es que las relaciones entre las democracias liberales se han caracterizado por un marco de cooperación efectivo. Aquí se refleja la ligazón entre la cooperación internacional y la paz para el marco de las relaciones entre Estados liberales. El autor critica a las doctrinas realistas por manifestar que todos los Estados participan en la guerra, puesto que anulan las diferencias entre los regímenes domésticos en el contexto anárquico del sistema internacional.

El segundo camino se encuentra ligado al análisis que realiza de *La Paz Perpetua* de Kant. Según los aportes del filósofo alemán, la paz perpetua es posible a condición de que se cumplan tres requisitos: un sistema republicano de gobierno, el establecimiento de una Sociedad de Naciones y la existencia de una hospitalidad universal. Considera al aspecto republicano como condición necesaria, ya que en dicho esquema son los ciudadanos quienes votan a los representantes y estos tendrían inclinación a votar a representantes que elijan no ir a la guerra puesto que son los principales afectados. A su vez, el apego de los Estados republicanos al Estado de derecho produce que se le dé una gran importancia a la ley internacional, cuestión que es de vital importancia, sobre todo en relación al segundo punto, el establecimiento de la Sociedad de las Naciones. Respecto a esta, destaca la generación de acuerdos de seguridad colectiva entre los Estados que lo conforman, lo que permite el desarrollo y la reproducción de la legislación universal en derecho internacional. Por último, la hospitalidad universal se traduce en un derecho a la ciudadanía universal, es decir, que todos seamos considerados ciudadanos del mundo. Doyle afirma que en el pensamiento kantiano estos tres fenómenos deben coexistir con la existencia del libre comercio. Este funciona como garantía de la paz perpetua porque esta supone la participación de los individuos y la no participación del Estado: siempre y cuando exista la garantía del libre comercio en el cual los Estados no intervengan, los individuos van a comerciar en función de sus intereses individuales, lo que generaría un interés común en un esquema de “suma distinta de cero” en el que todos ganan.

En síntesis, es posible ubicar la TPD dentro de la perspectiva liberal clásica de la disciplina, puesto que, en definitiva, lo que plantea es que la existencia de cooperación -sólo alcanzable entre Estados liberales- descarta la existencia de conflicto, mientras que la ausencia de cooperación-entre Estados no liberales o entre uno liberal y otro que no lo es- posibilita la generación del conflicto. En este sentido, las tensiones existentes entre el carácter anárquico del sistema internacional y el ámbito liberal interno de algunos de los Estados, solamente culminará cuando desaparezcan los Estados no liberales (Peñas, 1997).

Puesto que

en la medida en que las repúblicas liberales desconfían de aquellos Estados cuya acción no está limitada por su carácter representativo, los Estados liberales están dispuestos a imponer, por la fuerza si fuera necesario, la democracia, la propiedad privada y los derechos individuales, tanto más cuanto que esos Estados que no respetan lo anterior carecen de legitimidad interna y, por tanto, de legitimidad internacional (Peñas, 1997: 125-126).

Por lo tanto, la cooperación sigue siendo interpretada como una acción entre Estados para evitar el conflicto. Pese al acercamiento, es evidente que la cooperación internacional sigue estando asociada a la producción de paz, en ese sentido, antinómica al conflicto.

Finalmente, dentro de las corrientes liberales, es preciso mencionar a la perspectiva neoinstitucionalista. Si bien esta reconoce la existencia de actores no estatales de relevancia para el sistema internacional, plantea la primacía del Estado y, en este marco, pone en valor a la cooperación estatal internacional e institucional con el propósito de atenuar los problemas que genera la anarquía sistémica. Pese a considerar a los Estados como racionales y unitarios, utilitaristas en términos de cálculo costo-beneficio, no considera que la búsqueda de poder sea el principal interés que subyace a sus comportamientos. El foco de esta perspectiva radica en las ingenierías institucionales que producen mayor cooperación inter-estatal, ya que esta no es automática sino que exige planeamiento y negociaciones. En consecuencia, la cooperación internacional se constituye como “una fuente de incentivos para el desarrollo de intercambios políticos y sociales institucionalizados, que favorezcan una mayor estabilidad y gobernabilidad democráticas (...)” (Jiménez, 2003: 136).

Keohane (1993) sostiene que el grado de institucionalización en la política mundial produce diversos efectos sobre las conductas de los distintos gobiernos, efectos que pueden orientarse a la producción de una mayor cooperación o a una mayor discordia. Es por esto que esta perspectiva se pregunta acerca de qué modelos posibilitan actitudes mayormente

cooperativas entre los Estados. Refiere que, para entender las condiciones que favorecen la existencia de cooperación internacional, resulta menester comprender previamente la manera en la cual las instituciones internacionales operan y las condiciones en las cuales surgen (Keohane, 1988). Esto no significa que las instituciones internacionales siempre faciliten la cooperación, sino que pueden reforzar comportamientos conflictivos como es el caso de las alianzas militares (Keohane, 1998: 380). Lo que la propuesta sugiere es que todo tipo de esfuerzo orientado a una conducta de cooperación se da en un marco institucional determinado que facilita o dificulta esos comportamientos. Por lo tanto, para comprender mejor la relación entre la cooperación y la discordia resulta fundamental investigar las instituciones internacionales y el cambio institucional.

El concepto de cooperación que toma Keohane resulta ser similar al empleado en los escritos presentados con anterioridad, distante tanto de la armonía como de la discordia. En ese sentido, la cooperación requiere la armonización de conductas entre actores a través de la coordinación de políticas, lo que requiere a su vez que cada parte cambie su comportamiento en relación al cambio de comportamiento de la otra parte. La cooperación, efectuada de manera genuina, mejora los resultados de los actores interactuantes. Puede ser entendida prescindiendo de valores tales como idealismo, honor, altruismo, propósitos comunes, u otros elementos de carácter normativo porque no es necesariamente positiva desde un punto de vista ético. Aquí se manifiesta su relación con la discordia y la necesidad de comprender ambos comportamientos de manera conjunta. Por lo que, para entender la cooperación resulta necesario comprender la ausencia o el fracaso de la misma, lo que fuera resaltado de manera incesante por los realistas. En debate con el carácter racionalista de las teorías realistas y neorrealistas, sugiere que una teoría racionalista puede ser usada para investigar las condiciones en las cuales la cooperación internacional acontece, lo que requiere explicar las causas por las cuales las instituciones internacionales son construidas por los Estados.

Dentro de las instituciones pueden producirse conflictos o rispideces que serán interpretados como escenarios donde los Estados priorizan intereses individuales, por lo que el concepto de cooperación se liga exclusivamente a los escenarios de manifiesta complementariedad de intereses entre agentes intervinientes dentro de estas instituciones. (Jimenez, 2003). Además de los aportes de Keohane, Jimenez destaca los de Axelrod. Este último (1986) analiza como condición relevante para la producción de la cooperación la

existencia de intereses mutuos, la proyección de obtención de beneficios en ese sentido, y niveles de institucionalización y su impacto sistémico sobre los comportamientos.

Dentro de la perspectiva institucionalista y habida cuenta de las interpretaciones que postulan que la Operación Cóndor puede ser enmarcada como ejemplo de integración supranacional (Cañón Voirin, 2016), también cabe remarcar de manera escueta el debate en torno a las relaciones entre las teorías de la integración regional y la cooperación regional. Al respecto, Alejandro Frenkel (2017) identifica dos principales vertientes dentro de las teorías de integración regional: la primera establece que, para que exista integración regional, debe producirse transferencia de soberanía desde los Estados hacia entidades supranacionales, mientras que la segunda vertiente, identificada como intergubernamental, desprecia de dicha transferencia como condición necesaria, puesto que analiza a la integración como un instrumento orientado a la obtención de los intereses propios, aspecto que no requeriría la cesión de soberanía.

La perspectiva supranacional combina los enfoques federalistas y funcionalistas con los aportes de la teoría neofuncionalista. Grandes autores identificados o herederos de esta última teoría (Lindberg, 1963; Puchala, 1968; Haas, 1972; Schmitter, 1995; Mattli, 2000; Malamud, 2011) conceptualizan que la principal diferencia entre la integración y otro tipo de vinculaciones entre Estados radica en la existencia de transferencia de prerrogativas nacionales a instituciones supranacionales que posean atribuciones sobre los propios Estados. Para esta perspectiva, como resultado de este diagnóstico, se produce integración regional cuando hay supranacionalidad, y cooperación en los escenarios en los cuales los Estados no ceden soberanía. Frenkel destaca (2017) los aportes de Schmitter (2011), para quien, por un lado, la cooperación regional supone la coordinación entre actores independientes y debe permanecer subordinada a las iniciativas y voluntades de los Estados que participan. Por otro lado, según el autor, la integración requiere cierta prerrogativa, aunque limitada, para la acción autónoma, esto es, la toma de decisiones e implementación de políticas más allá de las iniciativas de los miembros.

La vertiente enfrentada en este debate, el intergubernamentalismo, es heredera de los aportes de diferentes autores (Milward, 1992; Keohane, 1994; Moravcsik, 1993). Esta perspectiva sostiene que la integración regional resulta ser una vía que los Estados (sobre todo los más poderosos) promueven y utilizan para la consecución de sus propios

intereses nacionales, como resultado de preferencias nacionales establecidas anteriormente (Moravcsik, 1993).

En síntesis, del relevamiento teórico presentado hasta el momento luce de manera concreta que la disciplina de las Relaciones Internacionales, en las diferentes variantes de las perspectivas *mainstream*, ha sido estructurada alrededor de un debate que contrapone de manera antinómica al conflicto con la cooperación. La versión tradicional del realismo y su variante estructural, al analizar a los Estados en términos de la maximización de poder o de la búsqueda de supervivencia, se enfocan en las conductas competitivas y conflictivas que estos ejercen en aras de no ceder frente a potenciales enemigos que pondrían en riesgo dichos objetivos, puesto que persiguen los mismos en su propio interés. La variante contingente, pese a analizar como posible en algunos casos la cooperación entre Estados, al intentar acercarla a los comportamientos egoístas que también prescriben para estos actores, continúa contraponiendo dicha conducta a la competencia y al conflicto en la medida en que no prioriza inmiscuirse en ese debate. Por el lado de las distintas variantes liberales, el esquema binario entre el conflicto y la cooperación se expresa de manera clara puesto que estas teorías, al estar principalmente influenciadas por una búsqueda de obturar los conflictos mundiales, sugieren a la cooperación como una suerte de remedio para propiciar la buena relación entre Estados orientándola hacia esquemas de mayor pacificación y desarrollo, entendidos también como producto de la ausencia del conflicto.

. Teniendo en cuenta la génesis del concepto de cooperación internacional y su nacimiento ligado a la escuela liberal, en tanto surgió como uno de los principales elementos teóricos de su armazón, la contraposición con el conflicto tuvo su correlato, en términos prácticos, con la propia dinámica en que se desarrollaba la política internacional por fuera de las discusiones exclusivamente académicas. En esta lógica, los estudios de cooperación internacional se encuentran profundamente ligados al desarrollo de la Guerra Fría. Por lo tanto, se centraron en analizar la cooperación al interior de los dos grandes polos, principalmente dentro del Occidental, en tanto representante político del régimen liberal bajo auspicio norteamericano. En un contexto de bipolaridad, esto se erigió como un elemento más para profundizar la diferenciación habida entre la cooperación y el conflicto. Primero, puesto que el conflicto se suponía centrado, principalmente, en la

relación entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. En segundo lugar, ya que se sugería que los espacios de cooperación se daban entre los Estados pertenecientes a cada bloque, enfatizando el occidental liberal ya que, como consecuencia de la propia narrativa, era este el que representaba los máximos valores alcanzados por el ser humano en términos de libertades individuales, derechos, regímenes políticos, entre otros elementos. Por ello, este bloque se encontraba presuntamente exento de conflicto, o tendiente a su eliminación hacia futuro, tal como la Tesis de la Paz Democrática (Doyle, 1983) planteaba y alentaba. De esta forma, sostengo que asociar la cooperación internacional en tanto perseguidora de los fines éticamente superiores mencionados significaba, en los hechos, contraponer al liberalismo en tanto régimen superior, con un supuesto atraso que se atribuía al bloque comunista. Con todo esto, considero, a modo de una primera reflexión, que la finalidad de presentar a la cooperación internacional asociada a fines pretendidos como intrínsecamente propios de un régimen político significó una herramienta teórica académica y discursiva dentro de la gran disputa geopolítica, tendiendo a presentar al régimen que la contenía, el liberalismo, como el mejor posible, enfatizando y acentuando sus diferencias con el comunista. Los análisis que comienzan a incorporar la discordia o el conflicto como elemento con el cual la cooperación dialoga parten de un escenario de distensión en el principal conflicto mundial de la bipolaridad y de la proliferación de nuevos conflictos.

#### **4. La cooperación desde la lógica de los actores**

La forma en que quedó estructurado el debate acerca de la cooperación y el conflicto, tal como se desprendió de autores anteriormente repasados produjo, como afirmara Salomón (2002), una mayor atención de las teorías liberales sobre los fenómenos de la cooperación internacional y una mayor atención de las realistas hacia el conflicto. De esta manera, en este apartado se efectuará un sintético repaso de los “tipos” de cooperación internacional que han sido mayormente explorados, teniendo en cuenta las partes interactuantes en el proceso mismo de la cooperación y la forma de relacionarse que ha predominado entre ellas que se ha expresado en el abordaje académico de dichos procesos. Por ello, se dará cuenta de la existencia, en primer lugar, del concepto de ayuda exterior analizado desde una óptica

de la perspectiva realista, principalmente en aportes de Morgenthau, para luego analizar la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) y algunas de sus variantes.

En primer lugar, es posible identificar una cooperación internacional mayormente asimétrica producida entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Destaca en este espectro el propio Hans Morgenthau (1962) quien se aproxima a la noción a través del concepto de ayuda exterior. Este se encuentra ligado a una caracterización de este tipo de interacción desde el punto de vista de la potencia -de Estados Unidos, en particular- que brinda ayuda a un Estado más débil. Dentro de su análisis, plantea a la ayuda exterior como un negocio para Estados Unidos e identifica seis tipos, entre los cuales inscribe a la militar. La importancia de los argumentos del autor a los fines del presente trabajo es que piensa la ayuda exterior, ya sea desde la óptica del país emisor de la misma o desde la del país receptor, en los términos de los intereses que busca satisfacer, abonando en su totalidad a la visión realista de la explicación del comportamiento de los Estados en función de sus intereses nacionales. Es menester resaltar en esta instancia que la ayuda implica una relación mayormente unilateral. Por lo tanto, la vinculación del concepto de interés nacional con el de cooperación presenta grandes dificultades (Malacalza, 2014). Ello, puesto que la cooperación internacional presupone mutua adaptación de intereses y conductas con arreglo a un resultado que se asume, en algún aspecto, beneficioso para la totalidad de las partes interactuantes. La ayuda exterior, por otro lado, se encontraría vinculada mayormente a las ganancias esperadas y obtenidas por los Estados donantes sin tener en cuenta los intereses ni beneficios esperados por los países receptores y exceptuando del análisis la presencia o no de condicionamientos por los países donantes sobre los últimos.

Un segundo tipo de cooperación es la cooperación internacional al desarrollo (CID). Al respecto, es posible encontrar muchos aportes desde nuestra región (Prebisch, 1973; Ayllón 2007; Morasso, 2011; Kern y López Canellas, 2012; Pauselli, 2012; Malacalza, 2010 y 2014).

En el abordaje propuesto por Bruno Ayllón (2007), la CID refiere a un tipo de ayuda exterior en la cual el objetivo pactado en términos horizontales entre donante (pueden ser Estados, pero también organizaciones de la Sociedad Civil) y receptor (Estados) está vinculado ineludiblemente al desarrollo de este último, entendiendo este concepto como un mejoramiento de condiciones de vida en países con alta vulnerabilidad tanto política como económica o social. No obstante, su puesta en práctica no fue exclusivamente resultado de

móviles humanísticos, morales, de equidad o de solidaridad, sino que también fue movilizad o por criterios de intereses mutuos y con la presencia en algunos casos del establecimiento de condicionalidades por parte de los emisores. Asimismo, tuvo su anclaje alrededor de una serie de conflictos que la posibilitaron y la fueron modificando. Por un lado, el conflicto alrededor de la incorporación de nuevos Estados a la consideración del sistema internacional que generó la creación de una serie de instancias internacionales así como de sectores dentro de la ONU para encausar el tratamiento de la problemática. Por otro lado, el marco de la Guerra Fría con la consecuente división bipolar del mundo, en el cual ambas potencias en disputa, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, a los fines de asegurar sus zonas de influencia, pusieron en marcha sendos planes de lo que por entonces era denominado mayormente como ayuda exterior.

En una visión complementaria, Bernabé Malacalza (2014) concibe que, en tanto elemento de la política exterior, la CID constituye un sector de la política pública compuesto por transferencias de recursos hacia un Estado, tanto reembolsables como no, así como de intercambio de capacidades con la finalidad de aportar a la promoción del desarrollo económico y social.

Dentro de este grupo de estudios de la CID resaltan dos tipos de abordaje: la cooperación analizada desde el donante desarrollado hacia otro desarrollado o hacia uno en vías de desarrollo y la cooperación analizada desde el donante en vías en desarrollo. En consecuencia, estos dos análisis han sido denominados, por un lado, como Cooperación “Norte-Norte” o “Norte-Sur”, y por otro lado Cooperación “Sur-Sur”.

A los fines de elaborar un abordaje sintético de la CID desde la perspectiva del donante potencia, el propio Ayllón (2007) la analiza como un tipo de cooperación internacional que nace a fines de la Segunda Guerra Mundial. Por un lado, en relación a la variante “Norte-Norte”, el ejemplo más resonante en esta etapa de surgimiento lo constituye el Plan Marshall de reconstrucción de las potencias europeas bajo conducción norteamericana. Este marco, por un lado, otorgó a la CID la tarea de generar condiciones que contribuyeran a la estabilidad y bienestar de las naciones y que posibilitaran la convivencia pacífica y amistosa entre los Estados en contraposición al escenario de guerra precedente. Empero, por otro lado, al estar vinculado al mantenimiento de las relaciones de poder dentro de cada esfera de influencia, la ayuda internacional surgió con el énfasis puesto mayormente en los beneficios potenciales del donante más que en los del receptor. En su

variante “Norte-Sur” surgió en la misma época en forma de respuesta a efectos generados por los procesos de descolonización. Estos procesos, cuyos efectos visualizaron la presencia de nuevos Estados independientes, evidenciaron las inequidades del sistema internacional.

Por último, ante el escenario advertido de proliferación de intereses de los donantes por sobre las grandes preocupaciones mundiales, surge un enfoque con pretensiones de mayor equidad entre las partes interactuantes: la cooperación Sur-Sur (CSS). Entre algunos exponentes, Surasky (2014) sostiene que la CSS se concibió originalmente como un elemento de mayor horizontalidad respecto a la Cooperación entre país desarrollado y subdesarrollado por lo que requiere intercambio recíproco e igualitario. Ayllón (2009) agrega que fue a partir de la Conferencia de Bandung, celebrada en el año 1955, que la CSS adquirió relevancia, en términos de propiciar y generar un tipo de interacción entre Estados en vías de desarrollo en aras de profundizar la cooperación para disminuir asimetrías propias del sistema internacional. Aquí el desarrollo aparece vinculado a cuestiones económicas tales como adquisición de nuevas tecnologías, comunicaciones, ingeniería, agricultura, entre otras. La idea que subyace a la CSS es cooperar para lograr mayores niveles de bienestar (Ayllón, 2009). Algunas características propias de la CSS, que la diferencian de la Norte-Sur, están vinculadas con

la no interferencia en asuntos internos; la mayor sensibilidad a contextos específicos; la igualdad entre países socios; el respeto a su independencia y a la soberanía nacional; la promoción de la autosuficiencia; la diversificación de ideas, abordajes y métodos de cooperación; la ausencia de condicionalidades explícitas; la preferencia por el empleo de recursos locales que genera elementos más amplios de apropiación; su mayor flexibilidad, sencillez y rapidez de ejecución; su carácter “desvinculado” al no implicar compra de bienes y servicios en el país oferente; la adaptación a las prioridades nacionales; la preservación de la diversidad y la identidad cultural y, entre muchos otros atributos, su menor coste y mayor impacto (Ayllón, 2009: 1-2)

No obstante, si bien la CSS abarca elementos más amplios que las anteriores, tales como cooperación política, inversiones, comercio, en líneas generales se encuentra relacionada también con la adquisición de capacidades, conocimiento tecnológico, y los objetivos primordiales se encuentran vinculados al combate a la pobreza (Ayllón, 2009). Pese a que Ayllón precisa que pese a estos objetivos de máxima la CSS posee, en su puesta en práctica, limitaciones y carencias, a los fines de la presente investigación corresponde resaltar que, en

lo que a fines últimos persigue, pese a su mayor variedad temática, la noción de desarrollo es analizada en los mismos términos que en los otros tipos de CID, puesto que está vinculada a elevar el nivel económico de las poblaciones de los diferentes Estados, para así elevar el bienestar, lo que generaría como consecuencia escenarios de paz..

Por ello, el autor subraya la necesidad de la profundización de la CSS, a los fines de generar un esquema de cooperación que, al partir epistemológicamente de una comprensión propia de los problemas subdesarrollados, permita generar elementos propios que a su vez combatan contra la discrecionalidad de los grandes países desarrollados. En este sentido, cabe subrayar que la CSS ha sido ampliamente estudiada, con amplio desarrollo en la República Argentina (Ayala Martínez, Rivera de la Rosa -coordinadores- 2014; Lechini -comp. 2014-; Lechini, 2009; Kern y Weisstaub, 2011; Malacalza, 2015, 2016; Feldman, Lengyel, Malacalza, Ramalho, 2011; Lengyel y Malacalza, 2011, 2011-b; Rodríguez Guerra, 2015).

De esta forma, las diferentes variantes de la cooperación vinculada al desarrollo económico traerían mayor bienestar en las diferentes poblaciones que se traduciría finalmente en un escenario internacional caracterizado por la paz y el progreso. El nacimiento de la CID, tanto como hecho político como concepto teórico, a los fines de la Segunda Guerra Mundial, ejemplifica de manera precisa y concreta la vinculación de esta categoría con fines de paz, contrapuesta al conflicto, en la medida en que su utilización como herramienta fue prevista para fortalecer la asociación entre diferentes Estados y así obturar las posibilidades de competencia y conflicto entre ellas.

Para finalizar este apartado y capítulo, a modo de reflexión final, corresponde dar cuenta de que la introducción de estos “tipos” de cooperación internacional respondió a la necesidad de incorporar otros aportes que, conceptualmente, abonen a la lógica binaria y dicotómica entre conflicto y cooperación que se explora en el presente trabajo. Los aportes de Morgenthau, en este sentido, se encuadran dentro de la lógica analítica realista precedentemente reflejada al ser analizada la ayuda exterior como una pulsión netamente individual de satisfacción de intereses que, por lo tanto, dista incluso de aproximarse al concepto de cooperación internacional tal como ha quedado plasmado en los aportes anteriores. Por otro lado, las investigaciones enmarcadas en los distintos tipos de CID, en sus distintas variantes, incluida la “Sur-Sur”, replican, con matices, los postulados compartidos por las doctrinas liberales, en la medida en que continúan vinculando el

desarrollo con la paz, el progreso, el desarrollo y diferentes estadios de superación de conflicto.

A lo largo del recorrido por los aportes teóricos realizado en el transcurso del capítulo se ha expuesto que: a) los enfoques realistas consideran poco posible a la cooperación internacional en un mundo que describen movilizadado por el conflicto y la competencia y que, b) los enfoques vinculados a las tradiciones liberales suponen a la cooperación como una conducta entre actores, que logra modificar el comportamiento previsto, orientándose hacia la consecución de un mundo más pacífico. De esta forma, tal como fue afirmado con anterioridad y corresponde resaltar, la mayor producción teórica de estudios sobre la cooperación internacional fue y es efectuada desde perspectivas liberales que asocian al concepto con el desarrollo y el progreso en un mundo caracterizado por la ausencia de conflicto (paz negativa) y los estudios sobre conflicto fueron mayormente trabajados desde una perspectiva realista que parte de la creencia en un mundo siempre igual a sí mismo (ahistórico) en donde reina el conflicto, incluso cuando no lo hay (paz negativa).

Durante el capítulo que sigue me centraré en diferentes expresiones que, provenientes tanto desde perspectivas realistas como liberales, han realizado esfuerzos teóricos por constituir lo que denomino intentos de aproximación conceptual por superar la antinomia entre competencia y conflicto, por un lado, y cooperación, paz y desarrollo, por otro. Ello, a los fines de dar cuenta de aportes teóricos que permitan repensar la cooperación internacional en todas sus dimensiones y buscando sintetizar los aportes de las diferentes escuelas.

# Capítulo 3

## 1. Intentos de aproximación conceptual entre cooperación y conflicto

A pesar de que, en líneas generales y como se manifestó, la cooperación y el conflicto aparecen en las Relaciones Internacionales como fenómenos contrapuestos, han existido intentos teóricos tanto desde el realismo como desde el liberalismo de aproximar las nociones de cooperación y conflicto en un único marco analítico, así como de aproximar la cooperación a las concepciones realistas. A continuación, se realizará un repaso acerca de las que considero de mayor relevancia. A partir de lo que se plantea como una relectura de los aportes de Clausewitz, Javier Surasky (2017) propone emprender un trabajo teórico que permita acercar a la CID con el conflicto. El autor afirma que este acercamiento se produce en la medida en que la cooperación internacional al desarrollo es una política pública. En este sentido, plantea que escindir completamente de las situaciones de conflictividad significa quitarle parte de su esencia, toda vez que las actividades estatales siempre se encuentran teñidas de algún tipo de interés. Recuperando la noción de Keohane desarrollada con anterioridad que precisa que la cooperación requiere de adaptaciones mutuas, Surasky sostiene que se visualiza la relación entre cooperación y egoísmo ya que la única manera de generar estas adaptaciones es por la imposición de intereses (Surasky, 2017). Desde esta lógica, el egoísmo emerge como un concepto relacionado al conflicto en la medida en que resulta ser una pulsión que motiva a los actores a la competencia de intereses por ver cuál se impone. Ya que la cooperación internacional al desarrollo está ligada, por un lado, a la desigualdad existente en el sistema internacional y, como herencia de esto, a un tipo de concepción específica de la noción de desarrollo, “(...) es portadora de elementos de colonialidad que pueden ser expuestos y superados así como puede ser superada la ‘incivilización’ en la guerra” (Surasky, 2017:19). Al fin y al cabo, cree el autor, no es un ideal de beneficencia lo que moviliza la CID sino una serie de intereses y elementos que pueden incluir nociones de solidaridad o no.

Del estudio de los argumentos expuestos precedentemente surge que la aproximación ensayada por el autor pareciera estar vinculada, más que a una ligazón entre la cooperación y el conflicto, a un acercamiento entre la cooperación con las nociones de intereses y

egoísmo sustentadas por la vertiente realista. Utiliza la noción de conflicto como elemento para esta asociación, pero entendiéndolo como la sumatoria de factores que permiten y reproducen las desigualdades internacionales que luego emergen como justificadoras de los mecanismos de cooperación orientada al desarrollo de los países que no han alcanzado determinado estadio. El interés y el conflicto se verían expresados en la manera en la cual los Estados desarrollados utilizarían a la cooperación al desarrollo como un instrumento que, en el fondo, les permite reproducir las diferencias existentes en el sistema internacional, pero generando un manto de presunta solidaridad y compromiso con los restantes Estados. Por ello, no se asocia a una aproximación que pueda contemplar a la cooperación como una conducta que pueda incluir conflicto o violencia en su puesta en marcha.

En síntesis, los aportes de Surasky producen un acercamiento, más que entre la cooperación y el conflicto, entre la cooperación y las premisas de corte realista, vinculadas a la pulsión individual de los Estados para optar por cooperar en casos en los cuales evalúan que lograrán la satisfacción de intereses particulares como resultado de dicha conducta.

## **2. Cooperación, defensa y seguridad internacional**

Continuando con el relevo de aproximaciones conceptuales, resulta menester dar cuenta de tres conceptos que en alguna medida habilitan un acercamiento entre la cooperación y el conflicto, puesto que analizan esquemas cooperativos y colaborativos en el ámbito de la seguridad: la seguridad colectiva, la seguridad cooperativa y la seguridad integrativa. Alejandro Frenkel (2019) ha realizado un estado del arte de la cuestión agrupando distintos teóricos y definiendo las tres categorías.

En primer lugar, la noción de seguridad colectiva (institucionalizada en mayor o menor grado) refiere a la generación de alianzas entre Estados que negocian elaborar respuestas conjuntas frente a eventuales agresiones o amenazas de actores externos (que pueden ser Estados o no). Según diversos académicos, esta constituye la forma más eficaz de prevención de conflictos (Frenkel, 2019). En segundo lugar, la seguridad cooperativa, “que no requiere altos niveles de institucionalización (...) puede definirse como un sistema de acciones e interacciones entre los Estados destinados a prevenir un potencial conflicto, que actúa sobre los factores que pueden llevar a un espiral de inseguridad (...)” (Frenkel, 2019: 64). La diferencia con el modelo anterior radica en que “lo que se busca es generar un entorno de seguridad entre los propios Estados vecinos más que disuadir o repeler una

amenaza” (Frenkel, 2019, 64). Por lo tanto, las acciones se orientan a concertar acuerdos de cooperación, fomentar el diálogo político, la confianza y la seguridad. Por último, la seguridad integrativa resulta ser un modelo que va más allá de la prevención y se centra en la coordinación de políticas entre Estados en un mismo marco regional. Bajo este esquema se busca generar visiones comunes en el aspecto de la seguridad.

Los esquemas de seguridad agrupados por Frenkel, pese a asociar la cooperación a esquemas de seguridad y, en este sentido, tender puentes entre la cooperación y el conflicto, siguen estableciendo una relación de contraposición entre ambos conceptos, puesto que se coopera para evitar, morigerar, o crear comunidades que permitan obturar los conflictos. Por esta razón, y a los fines del presente trabajo, resultan limitadas.

Sin embargo, existieron autores que han reflexionado en torno a la cooperación en defensa y seguridad internacional.

En primer lugar, desde una propuesta basada en las premisas de la teoría realista estructural ofensiva, Pereira Rezende (2014) pretende demostrar de qué manera, en un contexto de unipolaridad, las presiones de tipo sistémicas pueden generar condiciones que fomenten la cooperación en defensa. El contexto de unipolaridad, afirma, elimina las disputas alrededor del equilibrio de poder mundial, lo cual propicia la cooperación y reduce los costos empleados para el mantenimiento del orden. A través de relecturas de Mearsheimer y Wohlforth (quienes pensaban en Estados Unidos), define a la potencia unipolar como aquella que logra representar dominio único en el nivel regional y poder mundial que no puede ser contrabalanceado por ningún otro actor. Aquí se resalta la importancia del poderío nuclear y su superioridad.

Los Estados nacionales orientan sus acciones en defensa hacia la conservación de sus integridades territoriales, mientras que la seguridad internacional posee una perspectiva más sistémica orientada a la prevención de la aparición de conflictos internacionales. Teniendo en cuenta todos estos elementos, concluye que, para maximizar la seguridad, los Estados deben seguir o no contradecir, los intereses de la potencia unipolar, lo que propicia la cooperación en defensa y en seguridad. A su vez, la cooperación en defensa en el marco regional, incluso en regiones sin presencia de poder unipolar, constituye un instrumento que beneficia al polo global, puesto que obstaculiza la generación de candidatos para la hegemonía regional. De esta forma, la cooperación es

justificada por motivos de realismo ofensivo en la medida que emerge como comportamiento que permite garantizar el dominio global. Por tanto, la cooperación en defensa en este contexto de unipolaridad es alentada por el poder unipolar que busca conservar su *status* como también por los demás Estados del sistema. Los restantes Estados analizarán estrechar vínculos con la principal potencia como la manera más eficaz de garantizar la supervivencia y la maximización del poder relativo. En esta línea, debe contribuir a aumentar las capacidades del Estado, no a disminuirla. A su vez, la cooperación en defensa, por tratar de temas relacionados directamente con el poder de los Estados, puede propiciar otras formas de cooperación.

Sintéticamente, concibe que la cooperación en defensa es la forma más eficaz para los Estados que no son la potencia unipolar para maximizar su poderío, en la medida en que esta cooperación supone la existencia de un acuerdo o la inexistencia de desacuerdo con dicho poder. Así, esto también genera un beneficio para la potencia toda vez que, preocupados por las ganancias relativas, los demás Estados trabajarán para obturar el nacimiento de nuevas hegemonías regionales. Concluye aseverando que la cooperación en defensa debe garantizar no sólo aumentos en capacidades estatales individuales, sino también condiciones que eviten el desencadenamiento de carreras armamentistas regionales. Así, la cooperación en defensa “(...) reafirma el principio egoísta de Estados para tratar de maximizar su poder para garantizar mejor la supervivencia, pero mostrando que los nuevos tiempos exigen otras nuevas formas de maximizar el poder” (Pereira Rezende, 2014:539, traducción propia)<sup>15</sup>.

Por su parte, Cottey y Forster (2004), analizando también desde la perspectiva del mundo unipolar y desde la visión estadounidense, introducen el concepto de diplomacia de la defensa. Este se encuentra vinculado al uso cooperativo de las Fuerzas Armadas (que con anterioridad se encontraban asociadas exclusivamente al empleo o amenaza de empleo de la fuerza) y de los Ministerios de Defensa como una herramienta de la política exterior y de la política en seguridad de los Estados. Un elemento novedoso de estos usos se encuentra relacionado al hecho de que propician la vinculación tanto con los aliados tradicionales como así también con nuevos socios dentro de los cuales se incluyen

---

<sup>15</sup> “ (...) reafirma o princípio egoísta dos Estados, de buscarem maximizar o seu poder para melhor garantir a sua sobrevivência, mas mostrando que novos tempos exigem novas formas de maximização de poder”.

Estados en transiciones democráticas difíciles que se encuentran en etapas inmediatamente posteriores al conflicto.

No obstante, esta diplomacia de la defensa se asemeja en algunos aspectos a la cooperación militar “histórica”. Los autores puntualizan que esta era caracterizada como un elemento de la *realpolitik*, del equilibrio de poder y de la persecución de intereses nacionales. En este marco, entre los Estados se producía cooperación en defensa o asistencia de tipo militar en aras de contrarrestar o disuadir a los enemigos, garantizar el mantenimiento de esferas de influencia y apoyar regímenes “amigos” o promover intereses comerciales. Desde esta lógica, existieron casos de cooperación militar incluso con regímenes autoritarios. Las diferencias actuales radican en el hecho de que la cooperación en esta materia no es utilizada exclusivamente en su papel de *realpolitik*, esto es, no se vincula necesariamente a los aliados tradicionales y a los fines anteriormente expuestos, sino que está orientada a alcanzar objetivos de mayor amplitud en política exterior y seguridad. Ejemplo de ello constituyen la construcción de relaciones cooperativas con antiguos enemigos o potenciales enemigos, la promoción del control civil democrático de las Fuerzas Armadas como parte de esfuerzos más amplios de apoyar la democracia liberal y el apoyo a Estados socios para desarrollar capacidades que le permitan contribuir a operaciones de vigilancia y aplicación de la paz.

Pese a estas distinciones, evalúan que ambas perspectivas confluyen actualmente en el escenario de aplicación de la cooperación en defensa. Destacan, para evitar los sesgos habidos en la etapa precedente, la centralidad de generar un compromiso sostenido en estas cuestiones. Si el objetivo radica en la prevención del conflicto, plantean Cottey y Forster que la diplomacia de la defensa no debería depender de que el Estado socio realice mejoras en sus historiales de Derechos Humanos y democracia. Sin perjuicio, resaltan los riesgos que supone el brindar apoyo a Estados autoritarios, política y militarmente.

En una línea complementaria con los aportes precedentes -en el sentido de que buscan conciliar los intereses securitarios y de defensa estadounidenses con la cooperación- se destacan los aportes de Moroney y otros (2009) en el marco de un trabajo realizado por la RAND Corporation, *think tank* vinculado a las Fuerzas Armadas norteamericanas. Allí, tomando la definición de la Agencia de Cooperación de Seguridad y Defensa estadounidense (DSCA, por sus siglas en inglés), consideran cooperación en

seguridad a las actividades que, realizadas con aliados y naciones amigas, colaboran en la construcción de relaciones que permiten la promoción de los intereses norteamericanos, al tiempo que construyen capacidades de estas naciones aliadas y amigas para la autodefensa y la realización de operaciones de coalición que le permiten a las fuerzas locales obtener tiempos de paz. Estas actividades son mayormente: capacitaciones, ejercicios combinados, reuniones, contactos, intercambios, entre otros elementos. De esta forma, la cooperación en defensa incluiría, desde el punto de vista estadounidense, la construcción de las capacidades de naciones socias en aras de la defensa de los intereses propios. Si bien la idea de realización de algunas actividades presupone cierta posibilidad de inclusión de conflicto dentro del esquema de cooperación, lo cierto es que el objetivo perseguido respecto a la obtención de tiempos de paz replica la contraposición entre la cooperación y el conflicto ya examinada con anterioridad.

En esta línea de análisis, corresponde adicionar dos intentos de aproximación conceptual más que posibilitan un acercamiento mayor entre la cooperación y el conflicto. Watts y Biegon (2017), desde una perspectiva esencialmente norteamericana, asocian a la cooperación en seguridad (en línea similar con los aportes del *think tank* Rand Corporation) con la construcción de las capacidades de Estados asociados en el conflicto alrededor del Sur Global, cuyas seguridades internas se vieron amenazadas por organizaciones terroristas internacionales. El fin último de esta cooperación se encuentra relacionado, consideran, a la posibilidad de generar fuerzas que puedan combatir eventualmente junto a las norteamericanas o incluso reemplazarlas en determinado plazo. Todo esto en el contexto de “Guerra Remota”, la cual “(...) constituye una estrategia ‘de contrarrestar las amenazas a distancia, sin el despliegue de grandes fuerzas militares’” (Watts, Biegon, 2017: 1 traducción propia)<sup>16</sup>.

La cooperación en seguridad, por lo tanto, refiere a las interacciones, programas, actividades que el Departamento de Defensa de Estados Unidos realiza con fuerzas de seguridad foráneas que le permiten construir relaciones que promocionen los intereses norteamericanos. Esto incluye el acceso estadounidense a territorio, infraestructura, información, recursos y la construcción de capacidades en sintonía con los objetivos de la defensa estadounidense. La asistencia en seguridad, por otro lado, siendo otro conjunto

---

<sup>16</sup> “ Remote warfare constitutes a ‘strategy of countering threats at a distance, without the deployment of large military forces’”

de elementos vinculado a la construcción de las capacidades de los socios, se relaciona con el equipamiento y entrenamiento de dichas fuerzas. La cooperación en seguridad, consideran los autores, se ha convertido en los últimos años en un elemento central de la estrategia norteamericana en lo que la guerra contra el terrorismo respecta. Esto expresado en que la construcción de capacidades extranjeras le permitiría, paulatinamente, poder controlar estos conflictos de manera remota, propiciando la salida gradual de sus propias fuerzas de los territorios en disputa, pero manteniendo determinada influencia sobre los conflictos, los recursos asignados y los resultados de los mismos puesto que suponen intereses estratégicos propios. Esto se expresa, por un lado, en el hecho de brindar apoyo a las fuerzas locales para un mejoramiento de cuestiones de seguridad y de gobernanza y, por otro lado, a través de la modificación de comportamientos de actores internos para poder avanzar en la satisfacción de intereses securitarios de los Estados Unidos. La cooperación en seguridad, en este sentido, ha sido utilizada no hacia la concreción de fines particulares sino para concretar una serie de objetivos que “(...) han abarcado tanto ‘prevención de conflictos’ como ‘configuración de condiciones de teatro necesarias para asegurar la victoria en conflictos en curso” (Watts, Biegon, 2017: 5, traducción propia)<sup>17</sup>. La cooperación en seguridad, plantean, ha sufrido cambios en la última década respecto al traslado de un tiempo de paz y un uso mayormente preventivo hacia el escenario de la “Guerra Remota”.

Para el caso de estos últimos aportes, pese a reiterarse el hecho de conciliar la visión realista de los intereses (norteamericanos en este caso) con la cooperación, se destaca una novedad: la posibilidad de cooperación no se circunscribe exclusivamente al hecho de prevención de conflictos sino que aparece como una herramienta pasible de ser utilizada en el desarrollo de los mismos para facilitar su finalización victoriosa. Esto resulta de particular interés a los fines analíticos aquí propuestos puesto que vuelve difusa la distinción entre conflicto y cooperación, planteando un escenario en el cual ambos comportamientos pueden coexistir.

De la misma manera, teniendo en cuenta el desarrollo histórico del concepto de cooperación internacional, resulta interesante introducir nuevos aportes de Joseph Nye (2020). En un reciente trabajo, el autor utilizó el concepto de rivalidad cooperativa para

---

<sup>17</sup> “ (...) these have encompassed both ‘preventing conflict’ and ‘setting theatre conditions necessary to ensure victory’ in ongoing conflicts”.

referir al tipo de relación que, considera, debería orientar el vínculo entre Estados Unidos y China. Este tipo de relación, entiende, debería basarse no exclusivamente en la competencia y el conflicto, sino que, a los escenarios en los cuales este tendiera a primar, deberían adicionársele áreas temáticas signadas por la cooperación. El contexto cada vez más creciente de interdependencia entre las dos principales potencias mundiales genera la posibilidad de que, en algunos casos, determinados sucesos produzcan, como resultado, vulnerabilidad compartida para ambos Estados. Desde una óptica norteamericana y considerando aún la supremacía de este país sobre China en términos integrales, el autor sugiere que es en esos espacios temáticos de la interdependencia donde debería primar un comportamiento de cooperación, mientras que en los escenarios que podrían comprometer la seguridad nacional debería continuar primando la lógica de la rivalidad. En la presente investigación insisto en ese tipo de abordaje que enfatiza la coexistencia de áreas temáticas en las que la cooperación es posible con otras donde una actitud competitiva o conflictiva es posible. Sin embargo, cabe destacar que, si bien los aportes individualizados buscan acercar ambas categorías, no fueron analizados retroactivamente, en función de eventos pasados, sino que se proyectan desde el presente hacia escenarios del futuro. Lo que esta investigación sugiere, a diferencia, es que la cooperación internacional es una conducta pasible de ser analizada en cualquier momento de su desarrollo histórico en tanto conducta particular, no solamente a partir de los cambios producidos en el sistema internacional con el fin de la Guerra Fría, o con el ascenso de China en particular.

Estas dos últimas aproximaciones nos permiten incorporar una noción al tratamiento del concepto de cooperación internacional que guiará el análisis del estudio de caso que el trabajo propone: que la relación entre dos o más Estados respecto a determinadas temáticas puede estar caracterizada por conductas que combinan cooperación y conflicto interrelacionadas entre sí.

### **3. Hacia una reconceptualización de la cooperación internacional**

El desarrollo teórico conceptual precedente ha permitido arribar a la conclusión preliminar de que las propias perspectivas liberales, las cuales se han especializado

principalmente en estudios sobre cooperación internacional, han tendido a vincular de manera necesaria y lineal los escenarios de cooperación con la producción de la paz y del desarrollo económico, entre otros valores presumibles como éticamente superiores. Ahora bien, este aspecto, sostengo, no ha de desprenderse de forma inequívoca de los propios desarrollos y estudios. Analicemos estas aseveraciones detenidamente y en forma conjunta.

En primer término, dentro de los propios desarrollos teóricos ya explorados, los aportes de Watts y Biegon (2017) ponen de relieve la existencia de un acercamiento real entre la cooperación y el conflicto. Siguiendo esta línea de argumentación, suponer este acercamiento permite, en cierta medida, escindir a la cooperación de este arreglo a fines del cual lo han dotado la mayor parte de sus estudiosos y abstraer el concepto de elementos no teóricos que le quitan potencial analítico. Así, permite concentrarnos exclusivamente en la cooperación internacional en tanto conducta entre actores sin desviarnos en otro tipo de valoraciones. Relacionado con esto último, no deben soslayarse las dificultades de emparentar a la cooperación internacional con los fines de superioridad ética que ha expresado, incluso, uno de los principales exponentes de las vertientes liberales, Robert Keohane (1998). Se ha dado cuenta de la forma en la cual dicho autor planteó expresamente que la cooperación no necesariamente es benigna, es decir, que las conductas cooperativas se caracterizan por perseguir finalidades múltiples que pueden incluso ser contrapuestas a lo considerado “benigno”. Esto pone de relevancia la necesidad, en caso de querer dotar de este tipo de características al concepto, de definir qué se considera benigno y qué no. Por lo tanto, este componente valorativo acercará al concepto a las nociones de interés en la medida en que debería esclarecer quién define lo que es benigno y qué no, en qué condiciones, coyuntura, bajo qué elementos, entre otros aspectos.

Otro resultado de este planteo conceptual es que entender a la cooperación y al conflicto como no necesariamente antinómicos y, por extensión, obviar los presuntos fines éticamente superiores de la primera, supone, como contracara, que la presunción de que dos actores o más cooperan exclusivamente en situaciones de discordia potencial no es, en todos los casos, condición excluyente, puesto que existen situaciones en las cuales la cooperación es motivada por otras inspiraciones. Incluso, se admite la posibilidad de que, aun existiendo hipótesis de discordia o conflicto en áreas determinadas, pueda

producirse cooperación en otras temáticas, es decir, que la cooperación no esté orientada a mitigar el conflicto que continuaría latente en otras áreas. En definitiva, esta distinción encierra la posibilidad de que dos actores o más (para el caso a analizar, Estados) puedan cooperar entre sí, no para obturar conflictos interestatales reales o potenciales, sino por múltiples otros motivos. Asimismo, podría plantearse un contexto en el cual, dentro del *acto cooperante*, puedan incluirse métodos violentos, e incluso, fines que, antes que alentar la pacificación en el corto plazo, atenten contra ella.

Propongo, por lo tanto, estudiar a la cooperación internacional entendida en términos de acción particular, disociar el concepto del poderoso carácter normativo con el que generalmente se encuentra asociado y centrarme exclusivamente en la conducta, sin producir un estiramiento del concepto que, sostengo, afecte su potencia y su posibilidad de describir actividades tangibles del escenario político internacional. En relación a esto último, resulta necesario introducir el aporte de Sartori (1994) para quien el principal problema epistemológico de las Ciencias Sociales parte de la dificultad para conceptualizar categorías con una precisión tal que permita quitarles ambigüedad, lo que genera que, para ejemplificar un determinado concepto, aparezcan cuestiones disímiles entre sí que, por esta falta de precisión, ingresan a una misma categoría. Sostengo, en línea con Sartori, que la definición que se elaborará, teniendo en cuenta las distinciones que vengo realizando, más que quitar precisión, la agrega, abstrayendo a la cooperación internacional de cualquier noción intangible y vinculándola exclusivamente con los fenómenos que la componen en tanto conducta entre actores.

Por ello, a través de la exhaustiva búsqueda teórica realizada es que propongo analizar a la cooperación internacional a través de la noción de *acto cooperante* al cual definiré como la coordinación o interacción entre dos o más Estados, sostenida en el tiempo a través de mecanismos informales o formales diseñados a tales fines, que pueden haber formado o no instituciones, en aras de la obtención de beneficios que se consideran auspiciosos para las partes interactuantes, sin perjuicio de la existencia de intereses individuales contradictorios y de las disputas que pudieran existir entre ellos. Asimismo, para hablar de un *acto cooperante* dentro de este esquema de coordinación planteado, debe comprobarse la existencia de los siguientes indicadores: ideas compartidas, intereses comunes y complementarios, concertación política intergubernamental, la cual incluye

asimismo acuerdos tácitos, reglas y pautas, y actividades comunes (Hoecker y Rojas Aravena, 2002; Holsti, 1995 -citado en Ayllón, 2007-) <sup>18</sup>.

Esta definición permite no eliminar definitivamente la posibilidad de existencia de espacios de conflicto o discordia aún dentro del proceso mismo de la cooperación. Estos espacios potenciales de discordia o conflicto podrían expresarse en dos sentidos diferentes, aunque no necesariamente opuestos. Por un lado, en términos de exigencias producto de las diferentes intencionalidades que, en virtud de un mayor poder en el escenario internacional, impondría un actor sobre otro dentro del propio acto, en los términos planteados por Surasky (2017). Esto se visualizaría no sólo en la mera expresión de intencionalidades y su concreción, sino a través de diferentes imposiciones, condiciones, entre otros elementos posibles de ser utilizados para ejercer determinadas coacciones. Estas evidencias de conflicto dentro de la cooperación internacional revisten de una gran importancia para el análisis del caso que la presente investigación propone. Sin embargo, la segunda arista de conflicto presenta una novedad, en la medida en que se encuentra, sostengo, poco estudiada. Esto es, la posibilidad de que, dentro de la ejecución del propio acto de cooperación se incurra en métodos específicos de exacerbación de cierto conflicto persistente o en el uso de la violencia con el objetivo de mitigarlo o incluso en la creación de conflictos para, una vez resueltos, generar resultados específicos.

De esta manera, entonces, el *acto cooperante* requiere que, definida una temática en particular, distintos actores de la escena internacional generen una ingeniería de tipo más o menos institucionalizada que reúna diferentes agentes de la rama estatal doméstica de cada país con competencia para tratar la temática planteada. Por lo tanto, requiere la presencia de agencias que trabajen de manera coordinada en la elaboración de objetivos, en el diseño, planificación y ejecución de las tareas que se propusieran, en función de determinados diagnósticos compartidos. A su vez, engloba la generación de diferentes parámetros que organizan y ordenan los objetivos a cumplir, las tareas a realizar y todos los aspectos concernientes a la puesta en marcha de actividades coordinadas de manera eficaz que no constituya una mera improvisación en aras de no descuidar los objetivos perseguidos de forma común por los Estados que intervinieran. Asimismo, corresponde

---

<sup>18</sup> De la compulsión de los escritos realizados por los autores individualizados es que surgen los indicadores presentados que, lejos de ser una invención arbitraria, resultan parte de la indagación teórica y conceptual efectuada.

subrayar nuevamente que, para esta conceptualización, cada agenda de cooperación internacional es una política pública independiente respecto de las restantes agendas que ejecuten los Estados. Esto se explica en el hecho de que, al abstraer a la cooperación de los fines últimos que el liberalismo le asignaba, se da por sentado que cada agenda tiene su propia finalidad y corre por su propio andamiaje y puesta en práctica. Así, la existencia de conflictos potenciales entre actores en determinada temática puede no morigerar ni desalentar que, en otras agendas, se produzca cooperación. A través del análisis de la Operación Cóndor que se planteará en el capítulo próximo, buscará conceptualizarse un hecho puntual en el cual, sostengo, se produjo cooperación entre Estados en materia de inteligencia, defensa, seguridad, y frente a un fenómeno particular en el área, mientras se prosiguió con una agenda de diferencias que incluso pudieron haber generado estallidos bélicos, en otras.

Todo el análisis parte de la concepción de que, tanto la cooperación como la competencia y la violencia, en tanto expresiones de conflicto, constituyen comportamientos que pueden ser analizados individualmente, poniendo el foco, en consecuencia, en quiénes participan, por qué motivos materiales, si se encuentran o no inspirados por elementos valorativos comunes, qué fines son los perseguidos y en qué medida se alcanzan o no. En este sentido, subrayo que evaluar al *acto cooperante* en estos términos constituye una delimitación concreta y coherente de la cooperación internacional, permitiendo el análisis de la conducta en sí, más allá del carácter normativo que se le pudiera adjudicar y que son, en realidad, diferentes expresiones de intencionalidades políticas. Aisladas estas, queda en evidencia el *acto cooperante* en tanto política interestatal que puede ser analizada como conducta neta.

Finalizada ya la exhaustiva búsqueda conceptual que ha caracterizado este capítulo y el precedente, contando con la noción de *acto cooperante*, que constituirá el lente a través del cual nos aproximamos conceptualmente a la Operación Cóndor, el próximo capítulo iniciará con una presentación de los indicadores que componen la noción introducida, a los fines de precisarla aún más, para luego proceder a explicar la metodología de análisis la cual, adelanto, consistirá en el análisis de documentos históricos relativos al Cóndor y de hechos históricos desde el concepto de *acto cooperante* y sus indicadores. Finalmente, se procederá a realizar esos análisis, a los fines de evaluar la pertinencia o no de la hipótesis guía de la investigación.



# Capítulo 4

## 1. Cuestiones metodológicas

### 1.1. Dimensiones del acto cooperante

Habiendo precisado conceptualmente la categoría que permitirá reflexionar acerca del estudio de caso, procederé, en primera instancia, a desglosar las dimensiones que la componen, las cuales han sido mencionadas en la definición del capítulo precedente. Recuérdese que entiendo a la cooperación internacional desde la noción de *acto cooperante*, el cual ha quedado definido como la coordinación o interacción entre dos o más Estados, sostenida en el tiempo a través de mecanismos formales e informales diseñados a tales fines, que pueden haber formado o no instituciones, en aras de la obtención de beneficios que se consideran auspiciosos para las partes interactuantes, sin perjuicio de la existencia de intereses individuales contradictorios, y de las disputas que pudieran existir. Aquí se avanzará entonces con el análisis de las dimensiones identificadas con anterioridad, en el marco de las cuales se efectivizó el acto cooperante en el caso del Cóndor. Finalizada la exposición respecto a las dimensiones, daré cuenta de las fuentes seleccionadas para abordar el nudo que esta investigación persigue. Finalmente, procederé a analizar determinadas fuentes en función de las dimensiones definidas.

#### 1.1.1 Ideas compartidas

En la medida en que cada *acto cooperante* persigue resultados que se proponen beneficiosos para las partes envueltas en la conducta de interacción, la presencia de ideas compartidas surge como condición posible para generar un escenario de negociación. Si se persiguen resultados auspiciosos comunes, estos podrían estar orientados por un acervo ideológico valorativo común. Las expresiones teóricas provenientes mayormente de escuelas realistas acerca de la cooperación en defensa que fueron expuestas en el capítulo anterior dan cuenta de cómo las percepciones compartidas acerca de la realidad en Medio Oriente, por ejemplo, llevaron a Estados Unidos a cooperar con socios locales en aras de

obturar el desarrollo de rivales, acelerando los conflictos para luego eliminarlos. Asimismo, no resulta ocioso señalar que grandes hitos históricos de la cooperación internacional al desarrollo -como la puesta en marcha y ejecución del Plan Marshall- tenían como “paraguas” ideológico la cosmovisión occidental en contexto de la Guerra Fría. Parte de la bibliografía consultada respecto a la CID, ha quedado asentado, incluso resalta la presencia de determinado sesgo ideológico valorativo a la hora de ejercer ese tipo de cooperación. Retornaremos más adelante a esta cuestión.

Por el momento, resulta menester destacar que el *acto cooperante* incluye la posibilidad de que, bajo determinados escenarios, ciertos actores -en este caso en particular Estados- opten cooperar con otros en el marco de una temática determinada, motivados por una misma mirada sobre la cuestión. La existencia de un ideario común a la hora de analizar los sucesos internacionales no implica una abstracción ideológica ni se compone sólo de una doctrina o ideología, sino también de diagnósticos comunes respecto a la realidad internacional. Esta dimensión se caracteriza por poder ser detectada en fuentes tales como discursos, actas y documentos que reflejan el posicionamiento político internacional de los Estados y los intereses que los actores perciben poseer en común con los otros con los cuales optan cooperar. Esto nos lleva a la siguiente dimensión, a la cual me refiero a continuación.

#### 1.1.2. Intereses comunes y complementarios

Refieren a los objetivos puntuales que en determinada temática persiguen los diferentes Estados, a los elementos que movilizan estos objetivos y el punto en el cual resultan ser comunes. No refiere *necesariamente* al interés en términos de poder material pensado según el prisma de variantes realistas. Así, esta noción sugiere que no hay un único objetivo que persiguen los Estados, sino que estos pueden ser múltiples según el área o la situación que se trate. Surgen, en alguna medida, aunque no absolutamente, como corolario de las ideas compartidas. Pero no se agotan en una mera consecuencia de estas, sino que están intrínsecamente relacionados con los fines últimos de los Estados, múltiples, que tanto el realismo como el liberalismo consideran.

De esta forma, emergen dos tipos de intereses comunes y complementarios. Por un lado, los intereses estratégicos, que refieren a la proyección internacional que cada

Estado pretende respecto al ordenamiento político mundial. Ello, en términos de alineamiento internacional y de prestigio. Esto es, referente a qué lugar se ocupa dentro de la estructura del sistema internacional y la utilización, en consecuencia, del *acto cooperante* como una herramienta destinada a contribuir a ocupar y reforzar dicha posición. Por otro lado, teniendo en cuenta la noción de interés presentada, considero de relevancia introducir una mención respecto al ámbito de lo doméstico de los Estados. En este sentido, estos intereses, tácticos, encuentran reflejo, a su vez, en las necesidades de cada Estado dentro de su propia política doméstica. La necesidad de mantenimiento del orden dentro de cada esfera estatal puede ser un objetivo a alcanzar dentro del *acto cooperante*, puesto que los Estados percibirán que, sin un orden interno, no brindan garantías a la totalidad del sistema internacional, en tanto actor confiable dentro del mismo.

Los intereses comunes y complementarios son susceptibles de ser hallados en fuentes tales como constancias de reuniones, actas, declaraciones, que den cuenta de problemas identificados y objetivos concretos de los actores involucrados en las conductas de cooperación.

### 1.1.3. La concertación política intergubernamental.

Esta dimensión es de relevancia puesto que constituye el espacio físico donde la planificación y puesta en marcha del acto cooperante comienza a materializarse. Refiere a los espacios de cohesión, formales e institucionalizados o informales, en donde coinciden dos o más actores que se involucraron para sentar las orientaciones del trabajo cooperativo. Requiere determinada periodicidad en sus reuniones, determinada integración de personal, la generación de una “hoja de ruta” para su accionar. La periodicidad no debe necesariamente ser diaria aunque sí involucra la existencia de pautas de encuentro o reunión en términos de frecuencia y composición. Puede durar un tiempo determinado y luego darse por finalizadas. En síntesis, constituye el espacio donde se formaliza el accionar, donde coinciden diferentes agencias y actores de los diferentes Estados. Integra todos los aspectos relacionados con la formación de un espacio físico de ejecución, de cierta burocracia, que posea su propia lógica de funcionamiento, división de tareas, métodos de comunicación, logística en cuanto a la forma de trabajo. Dentro de

la división de tareas, resaltan todas las realizadas en el marco del trabajo efectuado dentro de estos espacios físicos de cohesión institucional.

Teniendo en cuenta que la puesta en marcha de un acto cooperante es el resultado de instancias que incluyen negociaciones y acuerdos previos, esta dimensión se expresa en fuentes tales como todo tipo de reunión formal e informal previa tendiente a construir este espacio de trabajo y de la documentación que respecto a ellas constare. Es por ello que incluye toda actividad precedente a la formación de los espacios de cohesión, tales como la presencia de actas, acuerdos firmados entre partes, que hubieran significado la etapa previa a la formulación de toda ingeniería de mayor o menor índice de institucionalidad, que forman parte del espacio que genera el acto.

Dentro de este espacio, cada uno de los actores intervinientes poseerá determinado rol y, a su vez, en función de esos roles, se elaborará cierta jerarquía tendiente a operativizar el aspecto organizacional. Si bien la concertación política intergubernamental no requiere la formalización en instituciones, sí precisa de la creación de determinada ingeniería que facilite la definición de los principales lineamientos a seguir como resultado de la puesta en común de los intereses e ideas compartidas y que establezca, entre otros aspectos, la forma de ejecución de objetivos, las formas de financiación de los mismos, las obligaciones de cada parte interactuante, las tareas asignadas a cada una de ellas. A su vez, incluye el trabajo que se realizará dentro de los espacios a estos fines conformados, con exclusión de las actividades en territorio que se abordarán a continuación. De esta forma, al constituir una arquitectura diseñada para poner en marcha el *acto cooperante*, requiere de organización interna, comunicación interna, cronogramas, división de tareas.

#### 1.1.4. Actividades comunes

Por debajo del espacio de la concertación intergubernamental, luego de la formalización del acto cooperante que puede adquirir mayores o menores grados de institucionalización, surge la última dimensión de relevancia en la definición construida que refiere a las operaciones conjuntas realizadas exclusivamente en el territorio. Esto incluye la puesta en ejecución de las tareas cuya logística se evaluó, coordinó y planificó en la instancia “burocrática” común, además de todas las herramientas físicas comunes

puestas a disposición para dicha tarea. Esto es, todo tipo de elementos que se requirieron para llevar adelante las tareas que se hubieran definido. Este es el momento que involucra la real producción de las acciones que, conforme lo diagnosticado y planificado según las instancias anteriores, contribuyen directamente a la concreción de los objetivos propuestos. Requiere, también, la participación de agentes de dos o más países que, en función de los lineamientos resueltos, y bajo la conducción del sector de concertación, ejercerán las acciones correspondientes en el territorio.

Este personal reclutado para la puesta en marcha de las actividades debe ser escogido dentro de las mismas agencias intervinientes en las etapas anteriores para asegurar una correcta ejecución de lo propuesto. El “éxito” del *acto cooperante* será medido en relación a la manera en la cual los resultados obtenidos en esta etapa se condicen o no con los objetivos planteados en la etapa de la concertación, motivados asimismo por las ideas y los intereses comunes y compartidos.

Es posible de ser encontrada en fuentes tales como cables de inteligencia con declaraciones de políticos de primera línea, actas de discursos y de reuniones. Para el caso de la Operación Cóndor se cuenta con miles de declaraciones de las víctimas de violencia y sus familiares que, judicializadas o no, constituyen un importante testimonio de quien sufrió esa violencia en primera persona.

## **1.2. Fuentes**

Con la finalidad de responder el interrogante ordenador de la presente investigación, recurriré a una serie de fuentes, tanto primarias como secundarias, que analizaré a la luz de las dimensiones y de los indicadores que componen la definición proporcionada de acto cooperante. Como fuentes secundarias se destaca la bibliografía utilizada en el capítulo histórico que inicia este trabajo. No obstante, como referí al final del capítulo, se reproducirán aquí varios datos históricos extraídos de la misma bibliografía pero que no fueron puestos de relieve en el primer momento, a los fines de no abundar. Entre las fuentes primarias, para el análisis del caso bajo estudio, destaco tres documentos de considerable gravitación en el desarrollo del Cóndor: el Acta de la Primera Reunión Interamericana de Inteligencia Nacional -Invitación, Programa y Acta de Clausura- (CIPDH, 2015; a partir de ahora aparecerá como Acta), el Cable Scherrer del

mencionado agente del FBI a sus superiores (Calloni, 2006) y el Cable de inteligencia revelado por la CIA a comienzos del año 2018 titulado *Text of the Agreement by Condor Countries Regulating their Subversive Targets*, fechado el 16 de agosto de 1977 (CIA, 2018).

Los primeros dos documentos que tomamos como fuentes primarias fueron seleccionados porque condensan una cantidad de información necesaria para dar cuenta de la formación del acto cooperante en la medida en que sintetizan los diagnósticos así como también el armado de la cooperación en sí, del cual forman parte la concertación intergubernamental y las actividades comunes. Respecto del Acta, cabe subrayar nuevamente que es el documento constitutivo del Cóndor como tal, dotándolo de una relevancia que no tienen otros documentos. A la reunión que el Acta sistematizó comparecieron los diferentes actores intervinientes en la Operación Cóndor, ya que se contó con la participación de Delegaciones de Argentina, Uruguay, Chile, Bolivia y Paraguay y con la presencia de delegados brasileños como oyentes (Calloni, 2006; CIPDH, 2015). A su vez, reviste de una gran importancia el análisis del “Acta de Clausura” de esta “Primera Reunión Interamericana de Inteligencia Nacional”, en la medida que expresa la necesidad de los Estados de lograr mecanismos que permitan institucionalizar las coordinaciones habidas previamente (CIPDH, 2015). De la documentación hallada, consta que en esta misma reunión se definió colocar el nombre de Cóndor, a raíz de una moción sugerida por la representación uruguaya, en homenaje al país sede. Con el acta fundacional del Cóndor, los diferentes gobiernos dictatoriales del Cono Sur, en conjunto con el gobierno de la Sra. Martínez de Perón en Argentina, institucionalizaron las operaciones bilaterales que venían teniendo lugar y que iban incrementándose a partir del año 1974 principalmente a través de la iniciativa del gobierno de Pinochet. Sin perjuicio, de forma integral, el Cóndor empezó a funcionar con la llegada del gobierno de los militares argentinos, en marzo de 1976 (Calloni en CIPDH, 2015: XXXIX).

Para el caso del Cable de Scherrer, cabe señalar su trascendencia histórica en la medida que es considerado una de las primeras filtraciones sobre la existencia del Cóndor y sobre el conocimiento que Estados Unidos tenía del mismo. Robert Scherrer, coronel del FBI, envió a sus superiores el mencionado cable con fecha 28 de septiembre del año 1976. En el mismo, define al Cóndor como

(...) el nombre en código para la recolección, intercambio y almacenamiento de información de inteligencia sobre los llamados izquierdistas, comunistas o marxistas que se estableció hace poco entre los servicios de Inteligencia de América del Sur que cooperan entre sí para eliminar de la zona las actividades terroristas marxistas. Además, la Operación Cóndor propicia operaciones conjuntas contra objetivos terroristas en los países miembros para llevar a cabo represalias que llegan al asesinato contra supuestos terroristas o sus apoyos y soportes, o a perseguirlos en las naciones miembros de la Operación Cóndor (Cable Scherrer en Calloni, 2006:19-20).

Asimismo, dicho Cable daba cuenta de que la operatoria se encontraba discriminada en tres etapas (Calloni, 2006), a saber: un primer paso de ubicación de los objetivos, un segundo de inteligencia y ubicación del blanco y un tercero de ejecución. A ello, le adhería un cuarto accionar relacionado con la emisión de documentaciones falsas a los fines de complejizar las posibilidades de ser adjudicados a ellos los crímenes (Calloni, 2006). Por último, individualiza a Chile, Argentina y Uruguay como los países más activos en este engranaje, resalta que los equipos de ejecución de tareas eran formados por miembros de uno o varios países y menciona a Francia y a Portugal como principales destinos de las actividades aquí enmarcadas. A su vez, informa que la Operación Cóndor contaba con tres fases. La primera fase se relacionaba con el estricto intercambio de información y la cooperación entre los diferentes servicios de la inteligencia tanto policial como militar, la conformación del banco de datos y la coordinación de las actividades de vigilancia. En segundo lugar, la realización de acciones transfronterizas dentro del Cono Sur para el espionaje, la detención, el interrogatorio, la disuasión, el traslado y hasta la tortura, asesinato o desaparición de los objetivos que se hubieran prefijado, labor que precisaba y daba por hecha la conformación de equipos de carácter multinacional. Por último, el ataque a los dirigentes destacados que efectuaban determinada y eventual influencia sobre la opinión pública internacional, muchos de los cuales se encontraban fuera de los países que suscriben el acuerdo del Cóndor por lo que las operaciones Fase III suponían el accionar por fuera de esos márgenes, incluso en Estados Unidos y Europa (Calloni, 2006).

En cuanto a los últimos cables revelados por Estados Unidos -cedidos a Argentina en el marco de un convenio por desclasificación de archivos relativos a la última dictadura cívico-militar-, se destaca un único documento cuya relevancia se expresa por dos razones principales. En primer lugar, por la riqueza de los datos que aportan en términos de la logística de la operación con sede en Buenos Aires durante el mes de septiembre de 1976.

El título del documento expresa “Regulación Teseo, Centro de Operaciones” (CIA, 2018:3). El nombre de Operación Teseo, según se desprende del documento, resulta ser la denominación adquirida para un momento determinado dentro del Cóndor, en términos logísticos y de objetivos. Esta idea de un momento u objetivo particular abona aún más a la idea de que la Operación Cóndor funcionó como un acuerdo de cooperación marco, de grandes alcances, dentro del cual se produjeron determinados sucesos y actividades, inspirados por la misma matriz, pero no circunscriptos a un hecho o pocos hechos en particular. En segundo lugar, la riqueza analítica se traduce en que resultan ser archivos enviados al gobierno argentino hacia finales del año 2018 y, por tanto, constituyen material novedoso respecto al cual no obran constancias de que hayan sido investigados desde la academia hasta el momento. Como se verá, si bien se trata de un documento cedido a Argentina, hace constar en el mismo la intervención de diferentes agencias de distintos países en el esquema cooperativo del Cóndor.

## **2. Análisis: La Operación Cóndor como acto cooperante.**

Llegado a este punto, procuraré identificar si las dimensiones que forman parte del concepto de acto cooperante y su definición se encuentran contenidas dentro del desarrollo de la Operación Cóndor. Para ello analizaré las fuentes secundarias plasmadas en el primer capítulo y las fuentes primarias explicitadas con anterioridad. Por último, realizaré unas breves reflexiones que precederán al desarrollo de las conclusiones.

### **2.1. Las Ideas Compartidas como núcleo filosófico de la Operación Cóndor.**

El hecho de que los países que cooperaron en el marco del Cóndor poseyeran ideas comunes era, en buena medida, resultado de la forma en la cual la Doctrina para la Seguridad Nacional y la Doctrina para la Seguridad Hemisférica se habían instalado en el Cono Sur. Aquí corresponde poner de relieve el rol de Estados Unidos, el cual fue identificado como un actor central en términos de formación filosófica y provisión de herramientas y tecnología. De esta forma, no debe soslayarse que las diferentes Fuerzas Armadas del Cono Sur que formaron los gobiernos que posibilitaron la Operación Cóndor se encontraban participando desde la década de 1960 al menos de diferentes espacios de

formación política, filosófica y también práctica organizados por la potencia norteamericana. Como se sostuvo en el primer capítulo, en dichos espacios se transmitía la idea de que los valores centrales de la civilización occidental y cristiana estaban siendo puestos en jaque por la penetración atea y comunista de la Unión Soviética. Asimismo, se sostenía que esta penetración venía no sólo a cuestionar sino también a destruir de raíz al Ser Nacional y a los cimientos sobre los cuales la Patria se había edificado. (Velázquez Rivera, 2002; Leal Buitrago, 2003; Rivas Nieto y Rodríguez Fernández, 2004).

Este corpus filosófico valorativo común resultó trascendental para justificar los diferentes golpes de Estado habidos en los diferentes países que luego formaron parte del acto cooperante en el marco del Cóndor (Calloni, 2006). Dicha cosmovisión constituía un plan amplio que no se agotaba simplemente en realizar el golpe de Estado sino en consolidar una estrategia política que permitiera en el mediano plazo la victoria de los valores nacionales y occidentales por sobre los “foráneos”. Así, cada gobierno de facto optó por políticas que en sus distintos niveles (securitarios, políticos, económicos) buscaban obliterar a las oposiciones que, en esta lectura, expresaban posiciones anti occidentales. Al tratarse de un fenómeno que, como se destacó, se consideraba descendía desde Cuba hacia Sudamérica, en determinado momento resultó una necesidad para los gobiernos militares optar por la cooperación en el plano represivo para poder continuar con el proceso iniciado con los golpes de Estado.

Sólo un triunfo a nivel continental de los valores defendidos significaría, a largo plazo, la victoria sobre las ideologías extranjeras que venían a disputar y a vencer al sentido común verdaderamente asociado a los valores locales. De esta manera, este corpus ideológico común constituyó el plafón de ideas que justificó la necesidad de realizar el mentado acto cooperante. Las ideas comunes, en consecuencia, fueron expresadas en el marco de la Operación Cóndor en la necesidad de cooperar en aras de garantizar la férrea defensa a nivel regional de los valores y principios fundantes de las sociedades.

De esta forma, el Acta de la “Primera Reunión de Trabajo de Inteligencia Nacional” destaca en el apartado respectivo a sus fundamentos la presencia de lo que llama “La Subversión” en el continente. De acuerdo al documento, esta está “(...) amparada por concepciones políticas-económicas que son, fundamentalmente, contrarias a la Historia, a la Filosofía, a la Religión y a las costumbres propias de los países de

nuestro Hemisferio (...) la infiltración penetra todos los niveles de la vida nacional (CIPDH, 2015:310). Así, la Subversión, aparece como una figura que contradice los valores sobre los cuales, presuntamente, estaba cimentada la civilización occidental y, en particular, la región del Cono Sur como representante local de esos valores. Conforme he presentado con anterioridad, estos valores que ponían a debate los tradicionales eran representados por la Unión Soviética a nivel mundial y por Cuba y una serie de organizaciones que se abordarán enseguida en el plano regional. A través del relevo histórico presentado y de la cita precedente queda expresada exhaustivamente la presencia de las ideas y valores compartidos entre los representantes de las diferentes Fuerzas Armadas de los países que, una vez consolidada esta etapa previa y como conductores de los diferentes gobiernos de facto, conforman el *acto cooperante* en el marco de la Operación Cóndor.

Por su parte, el “Acta de Clausura” de la mencionada reunión refiere de manera expresa que la información susceptible de ser compartida mediante el *acto cooperante* debía ser información de “tipo subversiva” (CIPDH, 2015 :318). En el acápite “Países Participantes” se permite la incorporación de “(...) todos los países que quieran, siempre y cuando, no representen a países marxistas” (CIPDH, 2015, 312). Esta idea permite graficar nuevamente que estas estructuras organizativas se encontraban abiertas exclusivamente a países que compartieran el acervo ideológico común en las antípodas del universo ideológico considerado marxista.

Asimismo, del cable enviado por Scherrer a sus superiores del FBI surge que dicha organización vinculaba al Cóndor con la inteligencia en relación a los considerados “izquierdistas, comunistas y marxistas” (Calloni, 2006:24). Del documento referido surge que la cooperación en esa etapa de inteligencia se encontraba teñida por estas diferencias ideológicas y valorativas ya descritas. En línea idéntica, el documento de la CIA (2018) refiere que los objetivos de la cooperación eran personas consideradas “subversivas”. De esta forma, se expresa cómo estos últimos dos documentos, pese a tener mayor riqueza analítica vinculada a las demás dimensiones, poseen apartados que vinculan los objetivos del *acto cooperante* en el marco del estudio de caso a lo considerado subversivo.

## **2.2. El combate a las oposiciones a los regímenes como salvaguarda de los Intereses Comunes y Complementarios.**

En el caso específico del Cóndor, a la presencia de ideas compartidas se le sumaron intereses que lograron hacer coexistir las pretensiones de orden interno con el accionar en el plano externo. Esto se expresaba en el hecho de que estas distinciones ideológicas se materializaban en la presencia de diferentes actores con distintos intereses, que formaban parte del escenario sudamericano de la época en la cual la Operación se materializó.

En primer lugar, cabe destacar que, respecto a la proyección internacional, al entender al *acto cooperante* como conducta tendiente a obturar oposiciones presuntamente financiadas por los enemigos de Estados Unidos, estas acciones eran vistas con buenos ojos por los norteamericanos. A su vez, la potencia norteamericana como actor de la Operación Cóndor veía garantizada su presencia e influencia dentro de lo que consideraba su “patio trasero”. Es por esto que el enfrentamiento directo contra organizaciones que se presumían financiadas y auspiciadas por los enemigos de los Estados Unidos era un juego de ganancia para los países sudamericanos participantes del Cóndor y para los norteamericanos, visto desde una mirada específicamente de política exterior y alineamiento. Asimismo, este combate a las oposiciones regionales poseía una dimensión estratégica para los gobiernos de facto de la región. Esta se expresaba en el hecho de que el alineamiento con los Estados Unidos significaba la salvaguarda de los valores occidentales en el marco de la Guerra Fría, el permanecer dentro del bloque de países que presuntamente se nutría de esos valores. Ello, puesto que en un contexto de tan marcada polarización el hecho de ejecutar políticas en consonancia con las norteamericanas producía por contraposición un antagonismo con los considerados enemigos de Occidente, sus principios, valores e intereses.

En segundo lugar, en el plano doméstico sudamericano, los gobiernos de facto combatían estas diferentes expresiones a los fines de lograr mantener el orden interno dentro de los diferentes Estados. Por ello, en el nivel local los diferentes Estados del Cono Sur debían enfrentar a las expresiones locales de estos grupos, que se encontraban presuntamente financiados por la Unión Soviética y países aliados. De esta forma, la inclinación hacia una actitud cooperativa fue la estrategia seleccionada para enfrentar a organizaciones políticas que buscaban comprometer el orden interno de cada Estado y el

orden regional, ya que se encontraban actuando en esquemas cooperativos, incluso formando organizaciones internacionales que congregaron diferentes agrupaciones. El caso emblema de este tipo de organizaciones comprometedoras del normal desarrollo de los gobiernos de facto fue el de la Junta Coordinadora Revolucionaria, utilizada al menos en el plano narrativo para justificar la acción cooperativa entre los gobiernos para contrarrestar el peligro que esta sumatoria de organizaciones representaba. De esta forma, la cooperación internacional emergió como una respuesta de trabajo conjunto para contrarrestar los esfuerzos también conjuntos que las oposiciones producían en los niveles internos y en el nivel sudamericano, en una época signada por gobiernos de signos similares. El interés de preservar el orden era compartido por los diferentes gobiernos por lo que el trabajo cooperativo emergió como resultado de los referidos diagnósticos.

Resulta de particular interés resaltar este tipo de intereses complementarios puesto que en las restantes áreas de gobierno no existía una complementariedad de objetivos clara. Incluso existían entre los distintos Estados, tal como se resaltó, hipótesis de conflicto latentes y expresas, como entre Chile y Argentina alrededor del canal de Beagle, y entre Paraguay y Brasil en relación a Itaipú. Esta coexistencia entre espacios de cooperación y espacios de conflicto resulta coincidir con la definición de acto cooperante planteada. Es por esto que, para el caso del Cóndor, se observa que, pese a las hipótesis de conflicto puestas de manifiesto, los Estados continúan cooperando en la lucha contra las distintas oposiciones que operaban de manera conjunta.

En efecto, los Fundamentos de la “Primera Reunión” dan cuenta de la existencia de diferentes agrupaciones cuyo trabajo cooperativo podría dañar tanto la posición norteamericana en la región como la estabilidad de los diferentes gobiernos militares, y que a través de la puesta en práctica de la Operación los países intervinientes debían combatir. Allí se refería que “La Subversión, ha desarrollado Mandos Intercontinentales, Continentales, Regionales y Subregionales, centralizados para coordinar las asociaciones disociadoras” y que “los países que están siendo agredidos (...) están combatiendo solos o cuando más con entendimientos bilaterales o simples ‘acuerdos de caballeros’” (CIPDH, 2015 :310). De allí se desprende, por un lado, y sin perjuicio de su veracidad, la enunciación de que la subversión operaba a nivel continental y coordinada y que los países objeto de sus agresiones la enfrentaban de forma individual o en conjunto pero simplemente auspiciados mediante acuerdos bilaterales. Para enfrentar estos

agrupamientos se requería una coordinación eficaz que permitiera realizar intercambios de informaciones, experiencias previas y que posibilitara el conocimiento y fluido contacto entre las autoridades en los ámbitos de seguridad de los distintos países para propiciar una mayor eficiencia en el combate contra el enemigo común. Es por ello que plantea la necesidad de producir espacios centralizados internacionales y coordinados para afrontar el desafío que estas organizaciones de oposiciones representaban. Entre las organizaciones que individualiza se encuentran la mencionada Junta Coordinadora Revolucionaria y la Conferencia Tricontinental de la Habana, así como la presencia de determinados encuentros, como festivales y congresos a través de los cuales estos espacios, presuntamente, se organizaban. Asimismo, el “Programa de Trabajo” de la reunión propone, en una de sus sesiones de trabajo, avanzar en la generación de un “Sistema de Coordinación de Seguridad” (CIPDH. 2015 :310-311).

Por lo tanto, se expresa de manera clara y precisa la lectura de que, frente a la cooperación entre organizaciones políticas opositoras que afectaban la política interna de los Estados y la estabilidad regional, la cooperación era el remedio eficaz para combatirla. A su vez, queda evidenciada de manera fehaciente el paso de un escenario compuesto por pactos bilaterales, pactos de caballeros, es decir, de un escenario de coordinación, hacia un escenario de cooperación, incluso dotada de determinados grados de institucionalidad.

El cable enviado por Scherrer a sus superiores conceptualiza al Cóndor, entre otros elementos que serán puestos de relieve más adelante, como la “cooperación” entre los distintos Estados cuya finalidad estribaba en la eliminación de “actividades terroristas marxistas” ampliando el plano ideológico descrito en la dimensión anterior, asociándolo en este caso a actividades y organizaciones puntuales y no sólo a cosmovisiones acerca de la política internacional y local (Calloni, 2006).

En síntesis, el interés de los diferentes países sudamericanos que cooperaron en el marco de la Operación Cóndor se expresó en la necesidad compartida de querer contrarrestar la acción de la Junta Coordinadora Revolucionaria (pese al debate alrededor de su peso real) y de otras organizaciones de izquierda que trabajaban cooperativa o aisladamente con peso regional, tanto para la preservación de los diferentes ordenes internos y la estabilidad sudamericana, como de la preservación de la alineación internacional con los intereses del hegemon mundial y regional, participante del Cóndor, los Estados Unidos.

### **2.3. La Concertación Política Intergubernamental para la puesta en práctica del acto cooperante.**

Esta dimensión, conforme a las definiciones brindadas y la conceptualización propuesta, involucra los espacios de formalización del vínculo cooperante, toda reunión, arreglo, regla o norma no escrita tendiente a operacionalizar la cooperación, así como los espacios intergubernamentales físicos y no creados para tal fin.

En el acápite de los fundamentos del Acta de la Primera Reunión se observa la necesidad de generar una “coordinación” que “permita un intercambio oportuno de informaciones y experiencias además con cierto grado de conocimiento personal entre los Jefes responsables de la Seguridad” (CIPDH, 2015:310). Dentro del apartado “Proposición” se sugiere la manera considerada eficaz para lograr esto: se propone la creación de una “Oficina de Coordinación y Seguridad” compuesta por un “Banco de Datos”, una “Central de Informaciones” y un esquema de “Reunión de Trabajo”. En relación al Banco, se proponía que debía tener sede en alguno de los países comparecientes a la reunión y se aspiraba a que funcionara como espacio centralizador de antecedentes de las diferentes organizaciones y personas consideradas enemigas:

Establecer en un País de los que aquí se encuentran representados, un Archivo Centralizado de Antecedentes de Personas, Organizaciones y otras Actividades, conectadas directa o indirectamente con la Subversión. Algo similar a lo que tiene INTERPOL, en París, pero dedicado a la Subversión (CIPDH, 2015:311)

De acuerdo al documento analizado, el esquema de financiación de este Banco debía ser gestionado por los diferentes servicios de seguridad participantes como resultado de directivas dispuestas dentro de un reglamento a aprobarse entre los diferentes representantes. En cuanto a la Central de Informaciones, debía consistir en un “Sistema de Comunicaciones moderno y ágil” (CIPDH, 2015: 311) para facilitar los intercambios de información. La misma estaría financiada con similares criterios que el ítem anterior. Finalmente, el esquema de reuniones proponía la continuidad de encuentros entre los diferentes Servicios de Seguridad en los diferentes países para afianzar los contactos personales, enfrentar eventuales problemas y evaluar el progreso de la Operación. De esta forma, a través de estos tres elementos, quedaría generado el “Sistema de Coordinación de Seguridad” (CIPDH, 2015: 312).

En el apartado titulado “Sede de Sistema y Visión General”, la DINA ofrecía su sede como asiento para toda la Operación. Allí se proponía que la Dirección del sistema, en este primer término a cargo del organismo de Chile, fuera acordada y ejercida de la forma que se propusieran los intervinientes pudiendo rotar por períodos. A su vez, proponía una conformación igualitaria y proporcional entre diferentes miembros de los países para conformar la Operación y para dotarla de personal para cumplir las diferentes funciones que esta demandara. Esto expresa el carácter cooperativo del esquema planteado puesto que su carácter rotativo daba cuenta de la necesidad de poner el foco en los diferentes países para analizar el traslado de los opositores que se perseguían. Por otro lado, expresa también la preponderancia argentina y chilena como los dos actores, junto al gobierno de facto uruguayo, más pujantes dentro de la Operación Cóndor. Dentro del “Programa de Trabajo” quedan expresadas algunas cuestiones, por ejemplo, la necesidad de “Estructuración del Sistema, Organización y funcionamiento” y de abordar la “Dotación de Medios, Personal, costos del sistema (...) Distribución y obligación de los países” (CIPDH, 2015:314). Finalmente, en un dato anecdótico pero que grafica a la perfección el grado de institucionalidad que se proponía, corresponde agregar que, dentro de las “Informaciones para los Asistentes”, se da cuenta de que la DINA se hace cargo de los diferentes gastos generados por los participantes de los restantes Servicios durante su estadía, así como de la seguridad.

Es en el Anexo del Acta (CIPDH, 2015:316-317) donde queda especificado de manera precisa el esquema burocrático propuesto. Lo cierto es que esto constituye la propuesta de generar una verdadera concertación intergubernamental, con oficinas y espacios de trabajo ocupados por diferentes miembros de los Servicios de Inteligencia de cada país, con tareas definidas y esquemas de funcionamiento. Asimismo, abonando a la idea de cooperación propuesta, significa una clara diferenciación con los actos de trabajo conjunto previos que parecen asimilarse más a una coordinación en la medida en que carecen de la preparación y organización que aquí se pretendían y que, como veremos en otros documentos, logró ejecutarse. Dentro de los Anexos se plantea el organigrama de la institución propuesta<sup>19</sup> y en un gráfico aparte se define la Mecánica de Consulta. Para

---

<sup>19</sup> La composición burocrática planteada es la siguiente: un Sistema de Coordinación, compuesto por el Director del Centro y una Secretaría de jerarquía homóloga; a su vez, por debajo de esta jefatura, y dependiente de la dirección, se encuentran la Oficina de Partes, por un lado, y Seguridad, por otro; en un escalafón menor, también dependiente de la Dirección, se encuentran, el Banco de Datos, compuesto por

ese esquema se propone que el Centro Coordinador funcionará como sede de recepción de consultas, solicitud y envío de antecedentes y requerimientos a otros países. Dentro del Centro se procederá a verificar los archivos propios y otros para así contestar los diferentes tipos de comunicaciones. Por último, el Anexo prevé instrucciones para cifrar los mensajes, mecanismo consistente con los organismos estatales de los distintos países intervinientes, puesto que esta forma de comunicarse mediante mensajes encriptados era común dentro del esquema de los Servicios de Inteligencia.

En relación a la Primera Reunión y a la concertación política intergubernamental, resta analizar la información contenida dentro del Acta de Clausura. Las delegaciones participantes, asevera el documento, dejaron plasmadas una serie de recomendaciones que resultan de suma importancia. Primero, afianzar contactos de tipo bilateral o multilateral para los intercambios de información “subversiva” (CIPDH, 2015:318). En segundo término, la creación de una Oficina Coordinadora que proporcione los antecedentes de organizaciones y personas. En tercer lugar, el establecimiento de un Sistema de Contacto Periódico con la finalidad de estrechar las comunicaciones entre los diferentes Servicios de Inteligencia. Si bien estos contactos y la creación de la Oficina Coordinadora se encontraban previstos en la referencia realizada a las reuniones de trabajo correspondientes a la Oficina de Coordinación y Seguridad, resulta menester ponerlo nuevamente de relieve en tanto resalta el compromiso de los intervinientes de profundizar el relacionamiento en los intercambios de informaciones, cristalizando, nuevamente, el paso de una etapa embrionaria a una etapa profundamente cooperativa.

Se planteó un esquema de trabajo en tres etapas. La primera perseguía el objetivo de conformar un directorio de personal de inteligencia de los diferentes países intervinientes para agilizar la comunicación entre ellos y el intercambio de información. Aquí se recomendaba establecer contactos de carácter inmediato frente a la expulsión del país de individuos o frente a un viaje sospechoso (CIPDH, 2015: 319) y la utilización de máquinas criptográficas para efectivizar la comunicación. A su vez, sugería la habilitación de las embajadas de los países con presencia de personal de inteligencia para generar los enlaces de manera directa. Por último, nombraba Cóndor al organismo (CIPDH, 2015: 320). La segunda etapa correspondía a la evaluación de los resultados

---

Antecedentes, Microfilms y Computación; la Central de Informaciones, Transmisiones, Criptografía y Correos; y el Apoyo Administrativo, Personal, Materiales y Fondos.

y, principalmente, al aumento de sistemas de comunicación y contacto para profundizar el intercambio de información a nivel bilateral y multilateral. La tercera consistía en la aprobación del “Proyecto de factibilidad del Sistema y del otorgamiento de fondos que permiten su materialización” (CIPD, 2015: 321). Finalmente, sugería que para la inclusión de otros países sería necesaria la aprobación del total de los países parte.

Del análisis del referido documento se ha puesto de relieve que los representantes de las diferentes delegaciones de los Estados que luego formarían parte de la Operación Cóndor concebían que la generación de un espacio de concertación política intergubernamental resultaba importante a los fines de lograr codificar sus conductas hacia una cooperación internacional. Es por ello que plantean, distinguiendo a la etapa precedente como etapa de acuerdos, que el pase hacia un estadio de cooperación requería la creación del “organismo” (como llaman al Cóndor) y la centralización a través de la “Oficina de Coordinación y Seguridad”.

A su vez, no menos importante, se ha dado cuenta de que esta dimensión del acto cooperante incluye los acuerdos tácitos, pautas y reglas, así como toda reunión previa tendiente a consolidar la conducta orientada a la cooperación y su relativa institucionalización. Lo que queda plasmado en la “Primera Reunión Interamericana de Seguridad Nacional” en las diferentes actas analizadas es, además de la necesidad de concertación, todas estas etapas previas existentes, los acuerdos y negociaciones alcanzadas en ese marco, las pautas y reglas definidas para el trabajo posterior. Por lo tanto, refleja el momento de concreción y de puesta en práctica de la cooperación internacional; el momento en que, producto de dichas negociaciones, se concilia la puesta en práctica del acto cooperante en el área estipulada, en este caso de inteligencia y seguridad. Dentro de las actividades comunes se dará cuenta de que el trabajo cooperativo tuvo un área más de desenvolvimiento en el territorio pero, por el momento, dentro de las actas analizadas, se definían parámetros relacionados a trabajo de recolección de información y seguimiento de figuras opositoras que eran analizadas como tal teniendo en cuenta los preceptos y parámetros analizados en términos de ideas compartidas e intereses comunes y complementarios.

En este sentido, analizado incluso desde concepciones tradicionales de la cooperación internacional como la brindada por el propio Keohane (1998), se percibe cómo, dentro del espacio de la concertación, los diferentes Estados estipulan formas de

trabajo en pos de beneficios que se presumen comunes. Como vimos para el caso del acto cooperante, al ser conductas estatales que pueden coexistir con otras de conflicto y competencia y al no estar vinculadas de manera estricta a fines que se presuponen éticamente superiores, ha quedado demostrado que esos beneficios que se presuponen comunes pueden *no estar necesariamente* en contradicción con los intereses e ideas propias. De esta forma, en la medida en que para las vertientes liberales los beneficios comunes pueden no estar en contradicción con los intereses e ideas particulares, resulta interesante remarcar que el espacio de concertación, entendido como espacio donde se persigue la generación de mecanismos para obtener los beneficios considerados comunes, no contradice las definiciones liberales tradicionales de la cooperación. Y esto evidenciaría en alguna medida la reticencia de las diferentes variantes liberales a utilizar el concepto de cooperación internacional para analizar fenómenos que incluyan conflicto exacerbado hacia la violencia como es el caso de la Operación Cóndor.

A través del relevo histórico realizado al inicio del trabajo, quedaron plasmados una serie de elementos que resultan pasibles de ser incluidos aquí. De la invitación expedida por el gobierno chileno a participar de lo que sería la Primera Reunión de Inteligencia Regional se refiere que, dentro de los objetivos propuestos, resalta la generación de una ingeniería que permita codificar la cooperación informal previa. Esto coincide con lo luego plasmado en el Acta referido a la existencia de pactos bilaterales o “de caballeros” para enfrentar lo percibido como amenaza común. La manera eficaz para lograr esta institucionalización era la centralización de la información. Para esto resultaba menester la generación de ciertos mecanismos más o menos institucionalizados -como el Banco de Datos- que contaran con la participación de personal de los países involucrados.

De esta forma, ha quedado plasmada la manera en la cual el Acta de la Primera Reunión constituyó el primer momento de formalización de la Operación Cóndor en la medida en que sentó las bases para la conformación del acto cooperante luego de una etapa de mayor informalidad en los vínculos. De la relectura del capítulo histórico surge dentro del acápite referido a los antecedentes de su puesta en ejecución la cantidad de reuniones de envergadura previas tendientes a crear y fortalecer el lazo de cooperación. Aquí se destacan, principalmente, reuniones de tipo bilateral: el convenio del año 1974 entre la Policía Federal Argentina y otros altos jefes de delegaciones de países; la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) como espacio de intercambio de

información, junto al rol de los Agregados Militares (AGREMIL); la comisión permanente de comunicaciones militares interamericana; el Primer Seminario de Policía Sobre Lucha Antisubversiva en el Cono Sur (al cual McSherry situó como acta inaugural de Cóndor); y los diferentes viajes realizados por Manuel Contreras visitando a sus homólogos. Consideré relevante volver a mencionar estos casos toda vez que exponen, por un lado, el recorrido realizado hasta la formalización del verdadero acto cooperante y, por otro lado, corroboran la existencia del propio acto, puesto que permiten contrastar la existencia de un período previo compuesto por algunas acciones conjuntas con el que se abre con posterioridad a noviembre de 1975 y que se profundiza principalmente luego del golpe de Estado en Argentina en marzo de 1976. El establecimiento de los espacios de concertación intergubernamental queda expreso a partir de la Primera Reunión. De la lectura del Acta de dicha reunión surgen las bases para la generación del acto de cooperación internacional.

Asimismo, del recorrido histórico propuesto en el primer capítulo de la tesis se desprenden diferentes pasos y momentos de la concreción del Cóndor. Así, quedó plasmada la existencia de una segunda reunión en junio de 1976 en la cual se evaluó que, para ese momento, el Banco de Datos, bajo control de la DINA, y el Condortel como sistema de comunicación ya se encontraban funcionando plenamente. En el marco de esa reunión se analizaron como positivos los resultados de la fase 1 y 2 y se estableció el diagnóstico de la necesidad de realizar más esfuerzos para los atentados que se generasen en el exterior, aspecto sobre el cual retornaré más adelante. A su vez, de la compulsión de la documentación secundaria habida en el presente trabajo surge una última reunión en Buenos Aires en diciembre de 1976. Allí se habría definido el traspaso del liderazgo desde Chile a Argentina y se habría debatido y evaluado el fracaso de la fase en el exterior.

Las agencias estatales intervinientes en la Operación Cóndor fueron, en líneas generales, las vinculadas a fuerzas de inteligencia militar y policial de los países involucrados, por fuera de las líneas jerárquicas de los mandos militares. A su vez, contaron con la participación adicional de grupos paramilitares de civiles, en su mayoría de corte antimarxista (CIPDH, 2015; McSherry, 2009). Como se mencionó, los tres países más activos en el despliegue del Cóndor fueron Chile, Argentina y Uruguay. De hecho, se denomina a Chile Cóndor 1, y a Argentina y Uruguay, Cóndor 2 y 3, respectivamente. La bibliografía, principalmente Calloni (2006) y CIPDH (2015) enfatizan que fue en estos tres

países donde se registraron más casos de la actividad territorial conjunta y de operaciones de distintas Fuerzas Armadas o seguridad empleándose en territorio ajeno con legitimidad otorgada por las del propio país. Ello también se explica por la fortaleza que tuvieron las organizaciones “contestatarias” locales. Esta lectura también aparece en el Cable de Scherrer.

En Chile, tal como se asentó con anterioridad, la principal agencia involucrada tanto en la represión a nivel interno como internacional fue la DINA. Con posterioridad a su exposición pública internacional producto del asesinato de Letelier, esta se desintegró, conformándose en su lugar la Central Nacional de Informaciones (CNI) con rol similar pero dependiente del Ministerio de Interior (Teruel Sánchez, 2012).

En el caso argentino, en una primera etapa, teniendo en cuenta los meses que transcurrieron entre la conformación de la Operación Cóndor como tal y el golpe de Estado de marzo de 1976, asumió centralidad el rol de la organización paraestatal Alianza Anticomunista Argentina o Triple A, la cual, asimismo, venía participando en acciones de coordinación represiva previas al Cóndor (Calloni, 2006; McSherry, 2009; Teruel Sánchez, 2012). Luego del golpe de Estado, la entidad se disolvió y fue absorbida, principalmente, por la SIDE, la Policía Federal y el Batallón 601 de inteligencia del Ejército que fue el cerebro de la represión en la década de 1970, operando en conjunto con la SIDE, la cual se fue subsumida al mando militar bajo el gobierno de facto.

Los actores fundamentales en la Operación Cóndor en Uruguay fueron principalmente el Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCHOA), aparentemente formado en el año 1972, el cual dependía del Servicio de Informaciones de Defensa (SID) (Calloni, 2006; McSherry, 2009; Slatman 2010). La OCHOA tuvo, bajo coordinación de José Gavazzo, participación fundamental en el marco represivo dentro del centro de detención Automotores Orletti, según la documentación existente. Otra entidad relacionada a la inteligencia uruguaya que trabajó en estrecha colaboración en el Cóndor fue la Dirección Nacional de Informaciones e Inteligencia (DNII) a la cual se vincula con la presencia de la base de datos computarizada que se requería y estaba puesta en práctica en el marco descripto (McSherry, 2009).

En Paraguay las tareas vinculadas al Cóndor fueron ejecutadas por el Segundo Departamento de Inteligencia del Ejército Mayor General de la Fuerzas Armadas (ESMAGENFA), a cargo de acciones de inteligencia militar y policía técnica (Calloni, 2006;

Slatman 2010; Teruel Sánchez, 2012). La participación paraguaya fue de gran importancia en el caso del asesinato de Orlando Letelier, tal como se verá. Y, en términos bilaterales, se destaca la relación alcanzada con Brasil, así como la Segunda Reunión de Inteligencia junto a la Argentina, puesta en relevancia con anterioridad.

Por otra parte, Brasil, el aparato fundamental puesto en acción dentro del operativo fue el Servicio Nacional de Informaciones (SNI) (Calloni, 2006; Teruel Sánchez, 2012) creado en el año 1964 como oficina encargada de actividades tanto de información como de contrainformación relacionadas a la seguridad nacional. Resultó trascendental en la utilización del sistema Télex para comunicaciones, en la réplica del modelo de informe de inteligencia, así como en el tipo de detenciones, interrogatorios y tortura (CIPDH, 2015; Teruel Sánchez, 2012). Asimismo, se destaca el accionar del Departamento de Orden Político y Social (DOPS) (Calloni, 2006) cuya documentación a la cual pudo accederse confirmó la cantidad de centros de tortura habidos en el país. Por último, cabe poner de relieve que en el año 1966 el Estado Brasileño había creado, a los fines exclusivos de realizar espionaje de opositores al régimen dispersos en el exterior, el Centro de Informaciones del Exterior (CIEx) (CIPDH, 2015; Penna Filho, 2009). Este organismo dependía directamente del Ministerio de Relaciones Exteriores y se vinculaba a órganos diplomáticos y agregados militares. Para Teruel Sánchez (2012), el papel de Brasil fue distinto respecto al de los restantes países porque fue adhiriéndose con reservas expresadas en la no suscripción del primer acuerdo y en su no participación en la Fase III. No obstante,

(...) participó en las acciones de espionaje conjunto, asesoramiento, en conferencias de inteligencia e incluso en la persecución de adversarios fuera de sus fronteras, como demuestra el hecho de que 7 brasileños residentes en Argentina y 5 en Chile fueran capturados (Teruel Sánchez, 2012:21).

Uno de los países que sí resultó encontrarse presente en el acta de conformación fue Bolivia. Para su caso, Teruel Sánchez (2012) enfatiza exclusivamente y de manera genérica la centralidad del Ejército, cuyo Mayor, Carlos Mena, estampó su grafía en el Acta de Clausura de la Primera Reunión de Inteligencia. No obstante, el autor señala que la escasez de descalificación de archivos que comprometen al Estado boliviano no permite realizar un análisis acabado.

Por fuera de las agencias estatales de los países intervinientes del Cono Sur, Stella Calloni (2006; CIPDH, 2015) destaca la presencia de “cubanos ‘anticastristas’, los terroristas del coronel croata Vlado Scecen, la ultraderecha italiana de Stefano Delle Chiaie, la

Organización del Ejército Secreto de Francia (OAS) y el apoyo de gobiernos como el de Sudáfrica en manos del régimen del apartheid, entre otros. Pero también muchos de los hombres que colaboraron en Cóndor tenían relación con la Interpol, como sucedió con agentes de la DINA en Buenos Aires” (Calloni, 2006: 5). Finalmente, Martín Sivak (1997) menciona, a raíz de los dichos de un empleado del ministerio de interior boliviano, la presencia, en Cóndor, de tres niveles de actores, el agregado militar, algunos diplomáticos, y los contactos por Télex.

Considero que en este respecto no tiene interés profundizar acerca de cada una de las agencias, puesto que la importancia analítica de este trabajo no radica en la interpretación relativa a los diferentes departamentos en tanto unidades, sino en términos del tipo de interacción habida entre ellos. Sólo resaltar que los análisis históricos consultados dan cuenta de la intervención de las diferentes agencias de Seguridad e Inteligencia de los diferentes gobiernos de facto tanto en esta dimensión más organizativa como en la dimensión ejecutoria que veremos en el apartado siguiente.

Dentro del documento de la CIA (2018) queda expuesta de manera clara la forma en la cual operaba Cóndor y hasta qué punto constituyó una verdadera concertación política intergubernamental con sede, personal y lógicas de funcionamiento delimitadas orgánicamente. Así, el archivo expone la organización y disposición del personal. Primero, en un Centro de Operaciones, con sede en Argentina. En la medida en que el documento es del año 1977 y replica información con posterioridad al golpe de Estado en dicho país, comprueba, primero, la existencia de un Centro unificado y, segundo, que este centro estuvo en Argentina luego del marco de las reuniones habidas en Chile. En segundo lugar, además del Centro, la Operación Cóndor contaba con equipos de inteligencia, equipos de operaciones y equipos de reserva con cuatro miembros cada uno de los cuales se sugería que una debía ser una mujer. El Centro de Operaciones contaba, a su vez, con representantes permanentes: los otros equipos debían presentarse ante el Centro previa solicitud. El documento profundiza en una serie de ítems que dan cuenta de la estructura de cooperación armada. Primero, relativo al tema de las finanzas, postula que los fondos eran administrados por el Centro de Operaciones con gastos a cargo del cuartel central quien debía presentar balances al resto de los participantes para su aprobación<sup>20</sup>. Asimismo, se plasma la dinámica divisoria de tareas que operó en el marco

---

<sup>20</sup> Se estableció, asimismo, la cuota de \$10.000 para cada país miembro para compensación de gastos

de Córdor lo que da cuenta de la creación de una estructura burocrática para ejecutar el acto cooperante. En el apartado dedicado al “Sistema de Trabajo” prevé que el Centro de Operaciones sería el encargado de determinar objetivos y oportunidades<sup>21</sup>.

A los fines de poner en práctica el acto cooperante, en la medida en que la concertación política intergubernamental y la ejecución de actividades comunes requerían el permanente contacto entre miembros intervinientes, resultaba condición imprescindible la puesta en práctica de un mecanismo de comunicación. El archivo trata este tópico replicando y amplificando respecto a algunos de los elementos ya estudiados en las restantes fuentes analizadas. De esta forma, define que la red de comunicación entre el Centro de Operaciones y los Servicios participantes sería el Sistema de Comunicaciones Condortel<sup>22</sup>. Las comunicaciones con el extranjero se darían de manera tanto telefónica como a través del sistema de cableado con los gastos en esta materia cargados a título del Centro de Operaciones. Destaca que los enlaces con los diferentes países participantes para la obtención e intercambio de diferentes tipos de documentación o material sería enviada por vía diplomática, dato interesante si se tiene en cuenta que permite vislumbrar la participación de otras agencias estatales en colaboración con las que más enfáticamente intervinieron en la cooperación. Por último, en lo que a esta dimensión refiere, el archivo resalta que el Centro de Operaciones tendría a su cargo el entrenamiento de los distintos equipos y dispone, a su vez, un cronograma de trabajo dentro del propio esquema del Centro, lo que contribuye a la idea de que se trató de un verdadero espacio formal de concertación política intergubernamental que incluso

---

operativos, bajo promesa de devolución. Ello, sumado a una cuota mensual de \$200, estipulada a partir del 30 de septiembre de 1976, para gastos de mantenimientos. A su vez, se difieren \$3.500 por persona por diez días, más \$1.000 por ropa, para operativos en el extranjero. Cada equipo poseía la obligación de rendir cuenta de gastos una vez finalizado cada operativo.

<sup>21</sup> Los restantes Grupos de Trabajo se formarían por miembros de uno o más Servicios de Inteligencia de los países, lo que da cuenta del espacio de formalización de la ingeniería relativamente institucionalizada de la cooperación. El criterio para la formación de esos grupos se vincularía a la experiencia y clasificación del personal, así como a las características del objetivo. El Equipo de Inteligencia quedaría a cargo de las tareas de identificación del objetivo, su localización y posterior monitoreo. Luego, se comunicaría con el Equipo de Operaciones, formación a cargo de tareas que serán consideradas en el apartado siguiente. El organigrama sugería, asimismo, que, con excepción del líder, los miembros de los equipos de inteligencia y operaciones no debían conocerse.

<sup>22</sup> La red central operaba desde Panamá, como se vio con anterioridad, pero luego había diferentes centros en los distintos países. En este sentido, resalta McSherry (2009) la presencia en la Colonia la Dignidad, en Chile, de una estación de comunicaciones que recibía informes de equipos de la DINA dispersos por otros países y que, presuntamente, era parte de la red de Condortel.

establecía una jornada de trabajo<sup>23</sup>. También define que la selección de objetivos sería evaluada en votación mediante mayoría simple.

Por lo tanto, ha quedado expresado de manera contundente la manera en la cual la Operación Cóndor dispuso de determinados elementos organizativos y burocráticos, división clara de tareas, formas de financiamiento, personal compuesto por empleados de dos o más organizaciones de los Estados, espacio físico de reunión, periodicidad, horario de trabajo. En definitiva, ha quedado expresada la presencia de real concertación política intergubernamental.

#### **2.4. Las actividades comunes: el acto cooperante en el territorio.**

Para ilustrar esta dimensión son variados los aportes encontrados tanto en fuentes secundarias consultadas como en las de tipo primario. Resulta menester comenzar este apartado dando cuenta que las diferentes luchas históricas alrededor de las reivindicaciones de “Memoria, Verdad y Justicia”, principalmente en territorio argentino, han arrojado variados ejemplos de la forma en la cual la Operación Cóndor operaba en el territorio a través de la detención ilegal indiscriminada de opositores a cualquiera de los regímenes de los Estados intervinientes y dentro de cualquiera de los países intervinientes. Dentro de este apartado se pondrán de relieve algunos de los casos históricos más resonantes.

De la misma manera que se analizaron las dimensiones precedentes, pondré de manifiesto, en primer término, las características que hacen a la presente que estuvieran reflejadas en el marco de las Actas de la Primera Reunión de Inteligencia. En relación al trabajo en el territorio, el Acta de Clausura propone, para la primera etapa de trabajo de las tres expresadas en el apartado precedente, fortalecer los contactos entre las diferentes agencias para alertarse entre sí frente a eventuales expulsiones de individuos de los diferentes países o sobre “viajes sospechosos” (CIPDH, 2015:319). De esta forma, se introduce por primera vez un aspecto que excede al mero intercambio de inteligencia y opera sobre otro nivel: el de la deportación de personas. Esto da cuenta de que el *acto cooperante* incluye la presencia de actividades que excedían las que se realizaban

---

<sup>23</sup> En este sentido, delimita un horario de trabajo, entre las 09:30hs y las 12:30hs, con un breve descanso y retomando a las 14:30hs, y hasta las 19:30hs.

exclusivamente en el marco del espacio burocrático tendientes a aspectos más organizativos o de intercambio de información de inteligencia, toda vez que poseía otra cara exclusivamente práctica y de ejecución territorial.

Este tipo de trabajo cooperativo que trasciende el ámbito de la concertación política intergubernamental es profundizado en el Cable de Scherrer. En primer lugar, incorpora como actividad característica del Cóndor la posibilidad, dentro de las operaciones conjuntas entre países miembros, de asesinatos de los objetivos considerados terroristas (Calloni, 2006: 25). La definición brindada dimensiona el carácter territorial del Cóndor a través de operativos de detención, secuestro, tortura y asesinato de las diferentes personas y organizaciones objetivo. También, dentro del esquema de tres fases sugerido, resaltaba la presencia de una cuarta vinculada a la provisión de documentación falsa, lo que permite observar que el Cóndor también contaba con herramientas de trabajo vinculadas al trabajo de campo. Finalmente, destaca la presencia de equipos de ejecución de tareas formados por miembros de uno o varios países, lo que da cuenta del trabajo cooperativo de estos grupos en el territorio con la finalidad de la eliminación de las “actividades terroristas” (Calloni, 2006:25) en el área del Cono Sur<sup>24</sup>.

De la compulsión del Cable de Scherrer y de fuentes secundarias surge que, dentro de la primera fase se incorporaba la coordinación de actividades de vigilancia también de carácter presencial en el campo (Calloni, 2006). A su vez, la segunda y la tercera fases de ejecución planteadas se vinculaban expresamente a la presente dimensión, puesto que se referían, en el primer caso, a la realización de acciones transfronterizas en el marco del Cono Sur para espionaje, detención, interrogatorio, disuasión, traslado, tortura, asesinato, desaparición de objetivos (todo a través de equipos multinacionales) y, para la siguiente fase, una operatoria similar pero relativa a dirigentes destacados que poseyeran influencia en la opinión pública y que requirieran operar, incluso, por fuera del Cono Sur.

Entre los casos resonantes, el caso del ex canciller chileno Orlando Letelier y su colaboradora Ronni Moffit, en el barrio de las embajadas en Washington corresponde el más resonante para esta tercera fase, puesto que se ejecutó en Estados Unidos con participación, al menos, chilena, norteamericana y paraguaya. A su vez, el personaje

---

<sup>24</sup> Aunque también refiere, dentro de la mencionada fase tres, a la formación de equipos especiales para miembros de todos los países, en busca de objetivos de la misma índole, esto es, opositores a los diferentes regímenes de facto, para viajar hacia otros destinos que excedan el marco de aplicación regional originario, tales como el caso de Francia y Portugal.

adquiría relevancia, teniendo en cuenta su creciente influencia en la opinión pública internacional, principalmente dentro de un sector de la política norteamericana. En el esquema de gobierno de Salvador Allende, Letelier había ocupado cargos jerárquicos de relevancia, tales como embajador en Estados Unidos, canciller, ministro de interior, y ministro de defensa (al momento del golpe). Con posterioridad al golpe, fue arrestado y estuvo detenido en diferentes lugares hasta el momento en que, a través de una fuerte campaña internacional por su liberación, logró exiliarse, primero a Venezuela y luego a Estados Unidos, donde se desempeñaba en un centro de estudios de política, cuya sede central radicaba en Ámsterdam. Desde su labor en el país norteamericano era vigilado constantemente tanto por la dictadura de Pinochet como por la CIA. El rol de esta última puede ser explicado en función de los intereses de mantener al gobierno de Pinochet en el poder, a través de, por ejemplo, la financiación. A Letelier se le adjudicaba, por entonces, una huelga de portuarios en Holanda que en el año 1976 produjo que los trabajadores se negaran a cargar productos con destino al Chile de Pinochet. En resumen, este último lo responsabilizaba por la cesación de préstamos a la dictadura y por la tensión de relaciones diplomáticas con algunos países. Unos días después de que le quitaran la ciudadanía chilena, Letelier fue asesinado junto a su colaboradora a través de la explosión del automóvil en el que se transportaban.

En un primer término, el crimen fue adjudicado a la izquierda. Sin embargo, el sello Cóndor quedó claro tanto por los actores intervinientes como por la intervención del gobierno paraguayo de Stroessner (Calloni, 2006). Entre los primeros se encontraban Michael Townley, agente vinculado al FBI y a la DINA, el chileno Armando Fernández Lario y cubanos anticastristas (Calloni, 2006). Tanto Townley como Fernández Lario ingresaron a Estados Unidos con pasaportes falsos, visados correctamente por la embajada norteamericana en Asunción. En síntesis, el caso Letelier expuso el trabajo conjunto entre el gobierno chileno, el paraguayo, las agencias de inteligencia norteamericanas y grupos radicalizados conformados a los fines de estos operativos, lo que lo constituye en un claro ejemplo de la Operación Cóndor.

Otro de los casos que forma parte de los más resonantes, en la medida que responde al seguimiento, secuestro y detención de dirigentes políticos de renombre, es el caso del secuestro el 18 de mayo de 1976 en Buenos Aires de los uruguayos Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz, ex senador y ex presidente de la Cámara de Diputados

respectivamente. En este caso, si bien no abunda información acerca del grupo que cumplió con el operativo de secuestro, sí se sabe que fueron las mismas personas quienes detuvieron a ambos y el sello Cóndor se expresa en el hecho de que Margarita Michelini, la hija del ex senador, quien también fuera secuestrada un tiempo después, “permaneció en el CCD Automotores Orletti y luego fue trasladada en un vuelo al cuartel general del SID (...), en Montevideo, donde declaró haber visto en Orletti la máquina de escribir de su padre” (CIPDH, 2015: 145). La historia vivida por Margarita Michelini y presuntamente por su padre acredita que existía comunicación fluida entre los centros de detención clandestinos de cada país, la cual incluía la rápida extradición por vías informales de diferentes detenidos.

Por otro lado, pese a que la versión oficial indicó que se trataba de un deceso por muerte natural, existe la convicción de que Juan José Torres, ex presidente boliviano, fue asesinado en este marco mientras se encontraba en San Andrés de Giles, Provincia de Buenos Aires. En esa línea argumental, Sivak (1997) resalta el involucramiento directo de Hugo Bánzer en el presunto homicidio de Torres y la importancia del agregado militar boliviano en Buenos Aires, Raúl Tijerina Barrientos. Asimismo, “por el lado argentino se menciona a la banda de Aníbal Gordon” (CIPDH, 2015: 144) que, luego de formar parte de la Triple A, se había incorporado a la estructura represiva de la dictadura, prestando tareas en diferentes centros clandestinos.

En territorio brasileño tomó relevancia el caso de la desaparición en Porto Alegre de Lilian Ciliberti, Universindio Rodríguez y sus dos hijos el 12 de noviembre de 1978 en un operativo que contó con la participación de un grupo de contrainformación de la dictadura uruguaya en el marco del Servicio de Informaciones de Defensa y miembros del DOPS brasileiro, quienes los secuestraron y entregaron a colegas rioplatenses (Calloni, 2006; Serra Padrós, 2009). El operativo fue diseñado por autoridades uruguayas de la Compañía de Contra Informaciones del Ejército quienes “(...) formalizaron un acuerdo (...) con autoridades militares de Porto Alegre y Brasilia” (CIPDH, 2015: 119). En el Palacio de la Policía del distrito “(...) fueron torturados por uruguayos y brasileiros” (CIPDH, 2015: 120) para luego ser trasladados de forma clandestina a Uruguay, en un ejemplo similar al de Michelini. La propia Ciliberti, incluso, fue trasladada nuevamente a Porto Alegre en el marco de un operativo del DOPS en el cual se intentaba que cooperara para dar con el paradero de un militante buscado, Hugo Cores. La versión de autoridades brasileras, frente al revuelo que produjeron estas desapariciones, fue el intento de hacer creer que la familia había

abandonado la ciudad hacia su país de origen de manera voluntaria. Asimismo, un oficial uruguayo dio cuenta de la presencia norteamericana en Uruguay desde la embajada, ejerciendo importancia en el ámbito de las Fuerzas Armadas y la Escuela de Inteligencia (Calloni, 2006).

Se destaca también la desaparición de argentinos en territorio brasilero, tales como Norberto Habbeger, dirigente montonero, quien fue detenido en Río de Janeiro por tres militares argentinos del Batallón 601 que gozaban de apoyo de sus pares brasileros del CIE para operar en su territorio (CIPDH, 2015). A su vez, la cooperación brasiler-argentina en el marco del Cóndor resultó trascendental para reprimir la Contraofensiva Montonera a finales de la década de 1970 (CIPDH, 2015).

Otro caso destacado, en territorio argentino, consistió en la detención de Goiburú, fundador y militante del Movimiento Popular Colorado, MOPOCO, línea interna del oficialista Partido Colorado paraguayo. Su carisma y ascendente popularidad cuestionaban al régimen de Stroessner, obteniendo adherentes incluso dentro de grupos militares. Por ello, comenzó a acrecentarse su persecución política. A partir del año 1959 había comenzado su exilio, primero en la embajada uruguaya en su país, luego en Misiones. En los “archivos del horror” paraguayo constan las órdenes de espionaje e intercambios entre organismos paraguayos y argentinos de policía, militares y de seguridad. Radicado en Posadas desde 1973, fue secuestrado en febrero de 1977 en el marco del Cóndor. Para ello, personal paraguayo operó directamente en territorio argentino. Según testimonios, Goiburú estuvo preso unos días en la Fuerza Aérea de Entre Ríos para luego ser entregado a autoridades paraguayas en Puerto Falcón, Formosa.

Los casos precedentes pueden ser enmarcados dentro de la lógica de la Operación Cóndor por los siguientes motivos. Por un lado, a diferencia de los expuestos como antecedentes en el marco del capítulo histórico, no responden únicamente (quizá con excepción del caso Letelier) a operaciones en el extranjero tendientes a obturar exclusivamente a las oposiciones al régimen de Pinochet, sino que consisten en la búsqueda de opositores de los diferentes regímenes. Por otro lado, son operativos que se encuentran fechados con posterioridad a la “Primera Reunión de Trabajo de Inteligencia Nacional”, lo que no es exclusivamente una cuestión de calendario, sino que, a su vez, permite dar cuenta de lo aceitado que estaban los vínculos tanto para permitir la operación de Fuerzas de otros países en suelos que no eran de su jurisdicción como para agilizar los traslados fronterizos,

así como para la utilización de centros clandestinos de detención. En tercer lugar, la rápida atribución, a través de propaganda y campaña sucia, de los crímenes a organizaciones de izquierda. Por último, el rol de Estados Unidos que, habiendo abandonado la centralidad que había tenido en la ejecución de los golpes de Estado, se erigió en el Cóndor como un actor más.

Finalmente, de las características que McSherry (2009) otorga al Cóndor resulta menester destacar algunas que pertenecen a esta dimensión, las cuales se vieron reflejadas en el párrafo anterior y en los casos relevados con anterioridad. Así, la característica de su particularidad justamente pone de relieve esta dimensión como novedosa, puesto que se trataba de la realización de operativos cooperativos de tipo transfronterizo directamente en el territorio. La selección precisa y selectiva de disidentes vinculaba ambas dimensiones en la medida en que la primera se producía dentro del espacio físico donde se asentaba la parte más institucional del acto cooperante y la segunda se efectuaba directamente en el territorio.

La documentación existente abunda en relación a la cantidad de casos de estas operativas enmarcadas dentro del Cóndor, así como los testimonios desgarradores de quienes han sufrido en carne propia la transnacionalización de la represión estatal. No siendo objetivo expreso de esta investigación dar cuenta de ello, me remitiré a subrayar que los casos no se agotan a estos repasados con anterioridad (para más información, ver CIPDH, 2015: 101-149) y no tuvieron como objetivo únicamente a dirigentes de presencia pública sino también a gran cantidad de militantes de base.

Con relación a los archivos desclasificados por la CIA, a los fines que aquí se proponen, corresponde enfatizar el rol de los Equipos de Operaciones, la forma de selección de objetivos y su comunicación a estos equipos. El documento pondera, además, la puesta a disposición del Centro de Operaciones de los medios necesarios para desarrollar las operaciones en el territorio que luego serían puestos a disposición del equipo individualizado. Entre estos aparecen herramientas que por su propia especificidad permiten ser encuadrados dentro de la utilización en operaciones del tipo de las descritas relativas a la persecución, detención, traslado, eventual tortura, e incluso pudiendo llegar hasta el asesinato. Estas son: armas y municiones, explosivos y accesorios, ropa, equipos electrónicos, documentación, equipos de comunicación (CIA, 2018, 4). A su vez, queda manifestado en el archivo el rol específico de estos equipos de operaciones vinculados a lo

mencionado: interceptar objetivos, operar sobre los mismos, en cualquiera de las modalidades antes vistas y escapar, tarea para la cual en muchas oportunidades se utilizaban las documentaciones, ropas y equipos varios.

# Conclusiones

A lo largo del presente trabajo me he propuesto discutir con la idea de que en el marco de las Relaciones Internacionales se plantea un escenario antinómico entre el conflicto, la competencia o la violencia, por un lado, y la cooperación internacional, la paz y el desarrollo por otro. Esta presunta dicotomía, que ordenó el debate entre las principales vertientes teóricas de la disciplina, resulta insuficiente para analizar procesos complejos en los cuales la diferenciación entre los comportamientos mencionados se vuelve difusa, como sucede con el caso de la Operación Cóndor.

Para el desarrollo de esta discusión teórica me permití introducir el concepto de *acto cooperante* con el objetivo de analizar aquellas conductas en las cuales podría combinarse la presencia de estos elementos presuntamente contradictorios. La noción de **acto** implica la posibilidad de estudiar la especificidad de cada una de las acciones que constituyen la relación entre los Estados en lugar de englobar todas las conductas que los vinculan en categorías unívocas y reductivas como podrían ser la competencia, el conflicto, la paz u otras. Desde este enfoque sostengo que no existiría vinculación directa entre la cooperación internacional y los fines que se presumen moralmente superiores. A través de cada conducta de cooperación es posible la persecución de diferentes objetivos, así como motivaciones múltiples que justifiquen el acto.

Del análisis realizado sobre la Operación Cóndor ha quedado expresado que, pese a la existencia de diversas hipótesis de conflicto entre los diferentes Estados, tanto tácitas como relativamente expresas, fue posible realizar trabajos cooperativos en otra materia. De esta forma, el estudio de caso constituye un ejemplo plausiblemente encuadrado dentro del concepto ordenador de la presente investigación, puesto que dio cuenta de un marco de cooperación internacional coexistente con el ejercicio de la violencia y la existencia de disputas e intereses nacionales contradictorios.

Conforme con lo previsto en la etapa preliminar de la investigación, durante el desarrollo de la presente busqué precisar si los hechos que en su conjunto formaron la Operación Cóndor, ejecutada entre diferentes Estados del Cono Sur que se encontraban bajo gobiernos de facto entre el año 1975 y 1980, eran plausibles de ser analizados desde el concepto de la cooperación internacional.

Para ello, en una primera instancia, se señalaron a través de un desarrollo histórico los antecedentes, alcances y puesta en ejecución de la Operación Cóndor, a los fines de contribuir a una completa evaluación de los sucesos históricos que la compusieron. Luego, se analizó la cooperación internacional como concepto teórico dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, explorando los términos antinómicos en los que fue analizada por las principales corrientes teóricas *mainstream*, los liberalismos y los realismos. En una tercera instancia se recogieron los denominados “intentos de aproximación”, vale decir indagaciones realizadas por diferentes exponentes de esas expresiones teóricas para acercar las nociones de cooperación internacional y conflicto y desvincular la cooperación de los fines considerados virtuosos, trascendiendo el enfoque binario que caracterizaban a anteriores estudios.

Acto seguido, en virtud de elementos de elaboración propia y una síntesis de la exploración teórico conceptual que se formuló, estructuré la noción de **acto cooperante** que, bajo mi perspectiva analítica, permite dar cuenta del concepto de cooperación internacional despojado de términos valorativos y entendido como una conducta entre Estados (para el caso de este trabajo, pero que puede incluir otro tipo de actores) orientada al trabajo conjunto para dar respuesta a determinados eventos de la arena internacional y orientada a múltiples objetivos.

Para finalizar, se buscó dar cuenta de si la Operación Cóndor podía o no ser contenida por el concepto de **acto cooperante**. Teniendo en cuenta que, desde la perspectiva adoptada, para ser considerada de cooperación internacional, una conducta requiere la presencia de dos o más Estados trabajando en conjunto en ciertas áreas y bajo determinados objetivos, inspirados por intereses e ideas compartidas, corresponde realizar una serie de aseveraciones. Luego del exhaustivo análisis teórico realizado, he dado cuenta de que la cooperación internacional puede fácilmente despojarse del fuerte carácter normativo al cual había sido asociada. Durante el desarrollo teórico quedó asentado que la puesta en práctica de la conducta de cooperación internacional entre dos o más Estados, en cualquier área temática, puede incluir la posibilidad de actuar en conjunto, no para obturar conflictos o potenciales discordias sino para promoverlos. Se puso de relieve que puede optarse por cooperar en áreas donde priman intereses comunes e ideas compartidas, y profundizar el aspecto competitivo en otras áreas. Al no estar vinculado de manera *necesaria* con la

obtención de la discordia sino con fines múltiples, el acto de la cooperación puede también incluir métodos que generen o profundicen conflictos, llegando incluso a límites de violencia, si se presume que esta táctica es la apropiada para concretar los objetivos comunes perseguidos.

En este sentido, he dado cuenta a través del análisis de la Operación Cóndor de que, para llevar adelante el acto cooperante, se pueden utilizar métodos violentos que incluso atenten contra la paz en el corto o mediano plazo. Esto último ha quedado claro en la medida en que la Operación Cóndor fue ejecutada exacerbando el conflicto preexistente entre las dictaduras sudamericanas participantes y las organizaciones militares-políticas que se erigían como oposición, llevándolo hacia límites extremadamente sangrientos que incluyeron técnicas de tortura inéditas para el continente. A su vez, no resulta ocioso destacar que los diferentes Estados parte del Cóndor observaban la estrategia de intensificación del conflicto como forma de facilitar su obtención en un hipotético escenario futuro victorioso.

Analizando la cooperación internacional, entonces, como una conducta estatal más, despojada de su presunto arreglo a fines y compuesta por las características de las cuales se ha dotado, ha quedado claro que sucesos históricos como la Operación Cóndor pueden ser analizados a través de dicha noción. Así como ha quedado comprobada la presencia de las dimensiones, el análisis del suceso desde el concepto de *acto cooperante* ha confirmado la presencia de dos o más Estados trabajando en conjunto, motivados por intereses compartidos e ideas comunes, en aras de objetivos comunes, y sin perjuicio de la existencia de distintas áreas dentro de las cuales primaban hipótesis de conflicto latentes. Pensar la cooperación internacional desde la óptica del *acto cooperante* permite caracterizarla como un accionar más que los Estados realizan en su vinculación con los otros, que no necesariamente guía hacia la paz. Por lo tanto, la posibilidad de tener intereses comunes parte de la concepción de que no necesariamente los Estados cooperan para evitar focos de discordia, sino que pueden cooperar en áreas determinadas y competir en otras en las cuales persisten focos de discordia. La presencia de ideas comunes permitió a los Estados cooperar en aras de la manutención de los principios y valores descriptos, y competir o mantener latentes hipótesis de conflicto entre sí en otras áreas.

Desde el enfoque que se le ha dado a la cooperación internacional a través de la noción de **acto cooperante**, la Operación Cóndor ha significado un claro ejemplo de dicha conducta estatal. En este sentido, he subrayado en primer término y luego comprobado la presencia de *ideas comunes e intereses complementarios* que proyectaban a su vez beneficios auspiciosos para todas las partes interactuantes, en particular vinculados con las doctrinas de la seguridad nacional y hemisférica y con la obturación de expresiones opositoras en los distintos ámbitos locales. La ejecución de la Operación permite aseverar que, al menos en un primer término, estos beneficios considerados auspiciosos fueron logrados en mayor medida por los países que demostraron mayor participación -Uruguay, Chile y Argentina- puesto que lograron vencer a las oposiciones en sus propios territorios. En segundo lugar, resultaron ser elementos de gran trascendencia para la confirmación del **acto cooperante** los hallazgos en el marco de las Actas de la Primera Reunión y del documento seleccionado entre los archivos desclasificados por la CIA. La consulta de estos documentos permitió comprobar, primero, los alcances de la puesta en práctica de las *actividades* en el territorio y, luego, la verdadera instalación de la *concertación política intergubernamental*. Esta concertación, pese a no haber generado instituciones en el sentido estricto de la palabra, sí se constituyó como un espacio de trabajo con referencia geográfica, estricta división de tareas entre distintas agencias de diferentes países y una forma de financiación específica. Ha quedado confirmada de manera fehaciente la existencia de estos espacios físicos con mecanismos de trabajo y de toma de decisiones, con empleo de personal específico proveniente de todas las fuerzas de inteligencia y demás organismos estatales de los distintos países que intervinieron.

Asimismo, si bien como se mencionó en la Introducción, este trabajo no propone analizar las experiencias de vida, ni individualizar casos, resulta menester afirmar que las historias de esas personas, en su mayoría militantes, de espacios sindicales, universitarios y de otras índoles, constituyen la mayor prueba para certificar la existencia de las *actividades comunes* dentro del **acto cooperante** en la Operación (ver por ejemplo CELS, 2016). Esto se explica como resultado de las experiencias de vida que han quedado asentadas en el marco de diferentes juicios por los crímenes en el marco del Cóndor- muchos de ellos producidos en la República Argentina- que el informe citado del CELS, entre otros, reproduce, el trabajo conjunto a la hora de producir los diferentes secuestros,

e incluso, la tortura en centros clandestinos de detención, como es el caso de Automotores Orletti.

Corresponde destacar una serie de inquietudes que ha despertado la presente investigación que podrían constituir líneas de análisis y profundización para trabajos posteriores. En este sentido, llama la atención la insistencia de los principales estudios en seguir vinculando la cooperación internacional, en la práctica, a los fines superiores explorados, sin incluir otro tipo de ejemplos. La mayor cantidad de estudios sigue encontrándose orientada a la cooperación para el desarrollo, la cooperación en salud, entre otros; investigaciones que, pese a reconocer en algunos casos asimetrías de poder entre quien da y quien recibe, no se alejan del esquema orientado a fines superiores de que se ha dado cuenta a lo largo de la investigación. Ahora bien, estos fines presumiblemente superiores, como se vio, no se desprenden de manera necesaria y lineal de los aportes de los principales teóricos que pensaron el concepto, aunque sí de quienes la estudian en la práctica.

En los desarrollos teóricos que sucedieron a los que dieron inicio formal a la disciplina existe un sesgo propenso a presentar el concepto y el fenómeno como elementos que son moldeados según el período histórico. Así, durante la Guerra Fría, la cooperación internacional habría significado una conducta primordialmente de Occidente tendiente hacia la paz y al desarrollo. Por diferentes motivos, con el advenimiento de la globalización y los nuevos conflictos como los habidos entre Estados Unidos y China, habrían nacido relaciones caracterizadas por áreas en las cuales coexisten la cooperación con la competencia y la rivalidad, lo que habilitaría a reflexionar en un esquema similar al propuesto durante el presente trabajo. Aun bajo este análisis, puede verse que sigue primando la noción de la cooperación como un espacio dotado de positividad, de acuerdos, arreglos, y, por otro lado, la rivalidad como un concepto en esencia opuesto.

Por otro lado, sucesos como los vinculados a la Guerra Global Contra el Terror, parecieran haber dotado al concepto de cooperación de un cariz que admite mayor complejidad, en la medida en que nociones como “cooperación en seguridad” o “cooperación militar” incluyen la utilización de violencia y proliferación de conflictos para, en un largo plazo, obturarlos. Dichos aportes parecerían constituir un acercamiento aún más pronunciado con el tratamiento que el trabajo presente le dio a la cooperación

internacional. No obstante, plantea un interrogante: ¿por qué es necesario adjetivar al concepto de cooperación internacional para dar cuenta de estos sucesos? ¿por qué no puede hablarse de cooperación internacional a secas?

En relación con esto último, aparece otro aspecto que resulta de interés. ¿Es esta reticencia producto de la vinculación del liberalismo como teoría y práctica política con valores intrínsecamente superiores? En definitiva, el nacimiento de las Relaciones Internacionales como disciplina y la continuidad histórica de los sucesos ha tenido al liberalismo político como principal contendiente político en la arena internacional, primero con la Unión Soviética, luego en supremacía bajo el mundo unipolar, luego en el marco de la Guerra Global Contra el Terror y con el advenimiento de cierta crisis de la globalización, con los desafíos que le impulsan los denominados nuevos populismos, sean considerados de izquierda o derecha en el amplio margen ideológico. Y han sido las teorías liberales las que han vinculado a sus propios ordenamientos políticos al triunfo de dichos regímenes en el sistema internacional, con la cooperación internacional como herramienta para la paz y la ausencia de guerra. En este sentido, la simplificación que va de la cooperación internacional hacia la paz y el desarrollo trae consigo una variante institucional que es la primacía del liberalismo a nivel internacional. En consecuencia, resulta interesante preguntarse si la negación a explorar con mayor amplitud el concepto de cooperación internacional se debe a que el mismo nació encorsetado para responder, exclusivamente, a lo que es la cooperación bajo regímenes liberales, llevando a invisibilizar ejemplos dentro de los cuales el propio liberalismo se comporta de maneras distintas a las prescriptas por su propio ordenamiento filosófico y teórico.

No resulta ocioso destacar, a este respecto, que la finalidad última de las dictaduras del Cono Sur que participaron en el marco del Cóndor fue obliterar las diferentes oposiciones a los regímenes que, con matices, y con mayor énfasis y más efectivos resultados en Argentina y Chile, terminarían insertando a los países en el esquema neoliberal de la globalización financiera. En definitiva, se trata de analizar si la vinculación de la democracia liberal con fines presumiblemente superiores de tipo moral ha buscado contribuir a despolitizar los regímenes, presentándolos como la máxima creación humana para garantizar la paz, el desarrollo, el bienestar y la felicidad individual. Por lo tanto, ¿qué papel juegan esta serie de conceptos en el rol legitimador, en los diferentes niveles, tanto internacional, nacional, subnacional e inclusive individual para

la legitimación de la democracia liberal como el régimen más virtuoso que puede lograrse y de qué manera esta asociación contribuye a garantizar un sistema de dominación de determinados países y sectores por sobre otros, bajo la justificación de haber alcanzado superioridad moral? En síntesis, ¿qué rol juega, en esa construcción, orientada a garantizar la primacía internacional de la democracia liberal, el concepto de cooperación internacional, desde el punto de vista con que ha buscado explicarla la teoría *mainstream*? Se espera que la noción de **acto cooperante** y el ejemplo presentado aporten a la discusión teórica y conceptual.

Finalmente, se espera que estos aportes logren contribuir a complejizar el análisis sobre la cooperación internacional, determinando si la noción de *acto cooperante* puede captar más ejemplos diversos que no fueron considerados con anterioridad como tales pero que, a la luz de los aportes relevados y construidos, puedan ser contenidos dentro de sus límites. La tarea consiste, en definitiva, en identificar al *acto cooperante* como conducta entre actores internacionales, con características específicas. Dicha conducta puede ser realizada bajo cualquier régimen político, siempre que cumpla determinados requisitos no ligados a presuntos valores superiores. Estos requisitos deberán vincularse a la comprobación de existencia de trabajo conjunto entre dos o más actores en un área determinada, sin perjuicio de su relación en otras áreas, de si existe o no algún conflicto en particular.

Entre la gran cantidad de elementos puestos de relieve, extraídos de los dos grandes grupos de fuentes compulsadas, quisiera resaltar, para finalizar, la enorme tarea de los organismos de derechos humanos, principalmente en Argentina (CELS, 2016), que han logrado poner de manifiesto, con un correlato jurídico, la magnitud de las atrocidades cometidas en el marco de la Operación Cóndor referentes a secuestros, torturas y asesinatos.

# Bibliografía

Axelrod, R. (1984) *La evolución de la cooperación internacional*, Alianza Universidad: Madrid.

Ayala Martinez, C. y Rivera de la Rosa, J.(coord.) (2014) *De la diversidad a la consonancia: la cooperación sur-sur latinoamericana*. Volúmen II. *Estudios de país y esquemas bilaterales y triangulares*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora Benemérita Universidad Autónoma de Puebla: México. ISBN: Obra completa: 978-607-9294-46-5 Volumen II: 978-607-9294-48-9

Ayllón, B. (2007) “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Carta Internacional*. Octubre 2007, pp. 25/40.

Ayllón, B. (2009) “Cooperación Sur-Sur: Innovación y transformación en la cooperación internacional”. *Fundación Carolina*. Diciembre de 2019, pp. 1/7.

Battaglino, J. (2013), “La evolución de la zona de paz sudamericana”, *Documentos de Trabajo Nro. 12*, Escuela de Defensa Nacional/Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Boccia Paz, A., González, M. A. y Palau Aguilar, R. (1994) *Es mi informe. Los archivos secretos de la Policía de Stroessner* Centro de Documentación y Estudios, 4ta Ed. Asunción, Paraguay.

Boccia Paz, A. (1999) “Operativo Cóndor: ¿un ancestro vergonzoso?” Cuadernos para el debate n° 7. Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Argentina.

Calduch, R. (1991) *Relaciones Internacionales*, Editorial Ciencias Sociales: Madrid.

Calloni, S. (2006) *Operación Cóndor. Pacto Criminal*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Cañón Voirin, J. L. (2016) “Terrorismo de Estado. El Sur del continente americano durante la década de 1970. Un caso de transnacionalización del terrorismo estatal” Relaciones Internacionales Número 32, Junio-Septiembre Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM.

Carr, E. H. [1939 (2004)] *La crisis de los veinte años (1919-1939)*, Madrid: Editorial Los Libros de la Catarata.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2016) “Plan Cóndor, Una asociación ilícita para la desaparición forzada de personas”, Disponible en <http://www.cels.org.ar/especiales/plancondor/>

Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos (CIPDH) (2015) *Operación Cóndor. 40 años después*. Editado por la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Argentina.

Central Intelligence Agency (CIA) (2018) “Text of the agreement by Condor countries regulating their subversive targets” Disponible en <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs>

Cottey, A. y Forster A. (2004) *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Oxford University Press for The International Institute for Strategic Studies.

Cuya, E. (1993) “La Operación Cóndor: el terrorismo de Estado de Alcance trasnacional”. En Memoria n° 5, Nüremberg, Alemania.

Doyle, M. W. (1983a) “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs”, Parte 1, en Philosophy and Public Affairs, Vol. 12, No. 3, pp. 205-235.

Dinges, J. (2004) *The Condor years: how Pinochet and his llies brought terrorism to three continents*. The New Press: New York

Dinges, J. y Landau, S. (1990) *Asesinato en Washington: el caso Letelier*. Editorial Planeta: Santiago de Chile, Chile.

Feldmann, A. E., Lengyel M., Malacalza B. y Ramalho A. (2011) “Lost in translation: ABC Cooperation and reconstruction in Haiti” Journal of Peacebuilding and Development, Vol 6. No. 3: Special Issue (Cooperation for reconstruction, peace and transformation in Haiti), Washington, DC, United States:Center for Global Peace, American University.

Frenkel, A. (2017). “Argentina, entre el barrio y el patio trasero: política exterior y seguridad regional en la era neoliberal (1989-2001)”, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires

Frenkel, A. (2019) “Argentina, el Mercosur y los intentos de establecer una política común de defensa” Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad Año 2, volumen 14. Julio-diciembre pp. 59-82. Disponible en: <https://doi.org/10.18359/ries.3973>

Glaser, C. L. (1994) “Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help” International Security Vol. 19, No. 3, pp. 50-90. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2539079>

Gobetti, Z. (2009) “Una revisión de la teoría de la paz democrática” Revista CS N°3, Universidad de Bolonia, Italia. Pp. 39-74 Disponible en: <https://doi.org/10.18046/recs.i3.425>

Jervis, R. (1988) “Realism, game theory and cooperation” en World Politics, Volume 40, Issue 3, pp. 167-85 Disponible en <https://doi.org/10.2307/2010216>

Jervis, R. (1978) “Cooperation under the security dilemma” en World Politics Volume 30, Issue 2, pp. 167-214 Disponible en <https://doi.org/10.2307/2009958>

Jimenez Gonzalez, C. G. (2003) “Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales” Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol. 2, pp. 115-147, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, DF, México.

Halliday, F. (2002) *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*, Editorial Los Libros de la Catarata: Madrid.

Hoecker, M. R. y Rojas Aravena, F. (2002) “Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos” en Fasoc, año 17, N° 1 - N°2, enero-junio.

Hoffman, S. (1999) *Las Relaciones Internacionales, una ciencia social norteamericana* Jano y Minerva Ed. GEL: Buenos Aires.

Keohane, R. (1988) “International Institutions: Two approaches” en International Studies Quarterly, Vol. 32, No. 4, pp 379-396.

Keohane, Robert (1994). “Institutional Change in Europe in the 1980s”. En *The European Union*, 237–55. Springer.

Keohane, R.(1998) *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial* Ed. GEL: Buenos Aires.

Keohane, R. y Nye, J. (1989) *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición* Ed. GEL:Buenos Aires.

Keohane, R. (1993) “Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales” en Colección de Estudios Internacionales, Santiago de Chile, Chile.

Kern, A. S. y Weisstaub, L. (2011) “El debate sobre la cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior argentina” en Revista Española de Desarrollo y Cooperación número 27, pp. 83-95.

Kern, A. y López Canellas, F. (2012) “Las transformaciones en el sistema de cooperación al desarrollo: ¿construyendo una nueva forma de gobernanza?” Terceras Jornadas de Relaciones Internacionales, FLACSO Argentina, 25 y 26 de octubre.

Kreps, D. M., Milgram P., Roberts J. y Wilson, R. (1982) “Rational cooperation and finitely repeated prisoner's dilemma”. Journal of Economic Theory N. 27 pp.245-52.

Kornbluh, P. (2003) *Pinochet: los archivos secretos*. Crítica:Madrid, España.

Leal Buitrago, F. (2003) “La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur”. Revista de Estudios Sociales, número 15, junio. Pp. 74-87.

Lechini, G. (2009) “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad? Relaciones Internacionales, núm. 12, octubre, GERI – UAM, pp. 55-81.

Lechini, G. (comp.) (2014) *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI* UNR Editora:Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Lengyel, M. y Malacalza, B. (2011) “Argentina-Haití: el desafío de la Cooperación Sur-Sur y la promoción al desarrollo”. Revista Española de Cooperación Internacional, Nro. 27, IUDC:Madrid, España.

Lengyel, M. y Malacalza, B. (2011) “What do we talk when we talk about South-South Cooperation? The construction of a concept from empirical basis” IPSA-ECPR Joint Conference Whatever Happened to North-South? Panel: South-South Cooperation: History, Concepts, Trends São Paulo, February, Brasil.

Lessa, F. (2015) “Notes from the Field: Justice beyond Borders: The Operation Condor Trial and Accountability for Transnational Crimes in South America”, International Journal of Transitional Justice, 1-13, Oxford.

Lessa, F. (2019) “Operation Condor on Trial. Justice for Transnational Human Rights Crimes in South America”, Journal of Latin American Studies, Cambridge.

Lessa, F. (2021) “Remnants of Truth: The Role of Archives in Human Rights Trials for Operation Condor”, Latin American Research Review. Disponible en <https://larriasa.org/articles/10.25222/larr.769/>

Lindberg, Leon N. 1963. *The political dynamics of European economic integration*. Stanford University Press.

Malamud, Andrés. 2011. “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”. *Norteamérica* 6 (2): 219–49.

Mahskin, V. (1985) *Operación Cóndor, su rastro sangriento*. Editorial Cartago:Buenos Aires, Argentina.

Mariano, N. (1998) *Operación Cóndor: terrorismo de Estado en el Cono Sur*. Lohlé-Lumen:Buenos Aires, Argentina.

Majeski, S. J. y Fricks, S. (1995) “Conflict and Cooperation in International Relations” The Journal of Conflict Resolution, Vol. 39, No. 4, pp. 622-645. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/174380>

Malacalza, B. (2014) “La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales” en Mural Internacional. V-5 N-2. Julio/Diciembre, pp. 163-176.

Malacalza, B. (2010) “Viejos y nuevos debates en torno a la ayuda internacional al desarrollo” Revista Miríada FLACSO, Argentina. Pp.85-101

Malacalza, B. (2015) “Las fuentes internas de la política de la Cooperación Sur-Sur al desarrollo de Argentina: Política exterior, desarrollo e institucionalidad”. BJIR, Marília, v. 4, n. 2, p. 198-235.

Malacalza, B. (2016) “Triangulación y selectividad ¿Por qué los países intermedios hacen Cooperación Sur-Sur? Un estudio exploratorio desde el caso latinoamericano en Haití.” Conjuntura Internacional v.13 n.2, p.44 - 55, nov. Belo Horizonte.

Markarian, V. (2011) “Una mirada desde Uruguay a la coordinación represiva regional, 1973-1984” en Bohoslavsky, E., Franco, M.; Iglesias, M. y Lvovich, D. (eds) *Problemas de historia reciente del Cono Sur*, Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad Nacional de General San Martín: Buenos Aires.

Mattli, Walter. 2000. “Sovereignty bargains in regional integration”. *International Studies Review* 2 (2): 149–80.

McSherry, J. P. (2009) *Los Estados depredadores: la Operación Cóndor y la guerra encubierta en América Latina*, Banda Oriental:Montevideo, Uruguay.

McSherry, J. P. (2012) “La maquinaria de la muerte: la Operación Cóndor”. Taller (Segunda época), Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina, Volúmen 1, n° 1, p. 33-46, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Mearsheimer, J. J. (1995) “A Realist Reply”, International Security, Vol. 20, N°1, pp. 82-93.

Milward, Alan S. 1992. *The European rescue of the nation-state*. Los Angeles: University of California Press.

Moniz Bandeira, L. A. (2011) *Fórmula para el caos. La caída de Salvador Allende (1970-1973)* Editorial Corregidor:Buenos Aires, Argentina.

Morasso, C. M. (2011) “El rol dual de Argentina en el sistema de cooperación internacional al desarrollo” en Revista Conjuntura Austral Vol. 2, n°. 7 Ago.Set.

Moravcsik, Andrew. 1993. “Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach”. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473–524.

Morgenfeld, L. (2013) “Idas y vueltas de la relación Argentina-Estados Unidos durante la proscripción del peronismo (1955-73)” XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

Morgenthau, H. J. (1986) *Política entre las Naciones – La lucha por el poder y la paz*, 1era Ed. de 1948, GEL:Buenos Aires, Argentina.

Morgenthau, H. J. (1962). "Una teoría política sobre la ayuda exterior" The American Political Science Review, 56(2), pp.301-309. Relaciones Internacionales, Madrid: UAM. En <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5256>

Moroney, J. D. P.; Cragin, Kim; Gons, Eric Stephen; Grill, Beth; Peters, John E.; Swanger, Rachel M. *International Cooperation with Partner Air Forces*. Santa Mônica: *Project Air Force, RAND Corporation*, 2009.

Nye, J. (2020) “Power and Interdependence with China” en The Washington Quarterly 43, 1, pp. 7–21 Disponible en: <https://doi.org/10.1080/0163660X.2020.1734303>

Padrós, E. S. (2009) “El vuelo del Cóndor en la frontera uruguayo-brasileña: la conexión represiva internacional y el operativo Zapatos Rotos”, en Revista Digital Estudios Históricos, mayo n° 1.

Pasten, G. (2006) “Seguridad regional en el proceso de integración: Plan Cóndor (antecedente de la integración del Cono Sur)” ponencia presentada ante el III Congreso de Relaciones Internacionales IRI, Área temática: la seguridad internacional. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37375/Ponencia.pdf?sequence=2>.

Pauselli, G. (2012) “Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa” en Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo / Iberoamerican Journal of Development Studies Volumen 2, número 1, pp. 72-92.

Penna Filho, P. (2009) “O Itamaraty nos anos de chumbo – O Centro de Informações do Exterior (CIEEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979)” en Revista Brasileira de Política Internacional volume 52 número 2, pp. 43-62.

Peñas, F. J. (1997) “Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos” en Revista Isegoría número 16, UAM, pp. 119-140.

Pereira Chaves, J. G. y de Resende Miranda, J. I. (2015) “Terror de Estado e Soberania: Um Relato sobre a Operação Condor Passagens” en Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, vol. 7, núm. 3, septiembre-diciembre, Universidade Federal Fluminense Niterói, Brasil. Pp. 516-532

Pereira Rezende, L. (2014) “Teoria Realista Ofensiva de Cooperação em Defesa na Unipolaridade” en Revista Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 36, no 2, julho/dezembro, pp. 519-548

Prebisch, R. (1973) *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, Ed. CEPAL: Santiago de Chile, Chile.

Puchala, Donald J. 1968. “The pattern of contemporary regional integration”. *International Studies Quarterly* 12 (1): 38–64.

Rivas Nieto, P. y Rodríguez Fernández, M. (2010) “Autoritarismo, totalitarismo y Doctrina de Seguridad Nacional” en Espacios Públicos, volumen 13, número 29, diciembre. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. Pp. 98-118.

Rodríguez Guerra, J. P. (2015) “South-south cooperation as a complement to Latin-American countries efforts for development” disertación en la Escuela de Estudios Internacionales del Departamento de Relaciones Internacionales y Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de Bruselas, Bélgica.

Ruggie, G. (1983) “International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the post war economic order” en International regimes, vol.36, Issue 2, Cambridge University Press. Pp. 379-415

Sahores Avalís, V. (2015) “Fronteras permeables durante la década del 70: El Plan Cóndor”, en Revista Tempo Da Ciencia, v. 22 n°44, 2do semestre. Pp. 101-105

Salomón, M. (2002) “La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones” en Revista CIDOB d'afers internacionals, núm. 56. Pp.7-52

Sartori, G. (1984) *La política: lógica y método en las ciencias sociales* Ed.FCE: Madrid, España.

Schmitter, Philippe C. 1995. “Change in regime type and progress in international relations”. En *Progress in Postwar International Relations*, editado por Emanuel Adler y Beverly Crawford, 89–127. Columbia University Press.

Schmitter, Philippe (2011). Los conceptos de cooperación e integración regional. *Puente Europa*, IX(1), p. 8-11

Sivak, M. (1997) *El asesinato de Juan José Torres. Bánzer y el Mercosur de la muerte* Editorial Colihue:Buenos Aires, Argentina.

Slatman, M. (2010) “Para un balance necesario: la relación entre la emergencia de la Junta de Coordinación Revolucionaria y el Operativo Cóndor. Cono Sur, 1974-1978” Testimonios. Revista de la Asociación de Historia Oral de la República Argentina, Buenos Aires, vol. 2. Pp. 1 – 24

Slatman, M. (2013) “Contrarrevolución en el Cono Sur de América Latina. El ciclo de dictaduras de Seguridad Nacional (1964-1990)” en Guevara, G. (Coord) *Sobre las Revoluciones Latinoamericanas* Ed. Newen Mapu: Buenos Aires, Argentina.

Slatman, M. (2018) “Evolución de los métodos de ataque contra dirigentes y figuras públicas en el exilio en el marco de la Operación Cóndor” en Lastra, S. (Comp.) *Exilios: un campo de estudios en expansión* Ed. CLACSO. Pp. 65-80

Surasky J. (2014) “La Cooperación Sur-Sur en América Latina como herramienta decolonial” en Documentos de trabajo n. 9 Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata, pp. 1-15

Surasky, J. (2017) “Polemología y derecho humano al desarrollo: Clausewitz y la cooperación internacional” en Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México. Nueva Época, vol. 11. Número 40, Junio-Diciembre. Pp. 7-27.

Teruel Sánchez, R. (2012) “La Operación Cóndor y su sistema de inteligencia” en SCRIB, Documentos políticos, Relaciones Internacionales. Disponible en <http://es.slideshare.net/ambierce/la-operacin-cndor-y-su-sistema-de-inteligencia>

Velásquez Rivera, E. J. (2002) “Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional”. Convergencia Revista de Ciencias Sociales, enero-abril, número 27, pp. 11-39.

Waever, O. (1996) “The rise and fall of the inter-paradigm debate” en Smith, S., Booth, K. y Zalewski, M. (Eds.) *International theory: Positivism and beyond* Cambridge: Cambridge University Press. pp. 149-185.

Waltz, K. (1988) *Teoría de la política internacional* GEL: Buenos Aires, Argentina.

Watts, T. y Biegon, R. (2017) “Defining Remote Warfare: Security Cooperation” en Briefing number 1. Remote Control. Oxford Research Group. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/334251453>

Walker, R. (1993) *Inside/outside: International relations as political theory* Cambridge University Press: Cambridge UK.

Zoglin, K. (2001) “Paraguay’s Archive of Terror: International Cooperation and Operation Condor” en Inter-American Law Review, volumen 32, n°1. Pp.57-82

# **Anexos**

## Acta de la Primera Reunión de Inteligencia Nacional

ANEXOS DOCUMENTALES

00143F 0013

PRIMERA REUNION DE TRABAJO DE INTELIGENCIA NACIONAL

00022F 0156

I.N.I.C.I.E

- I.- FUNDAMENTOS.
- II.- PROPOSICION.
- III.- PAISES PARTICIPANTES.
- IV.- SEDE DEL SISTEMA Y VISION GENERAL.
- V.- ESQUEMA ORGANICO PROPUESTO.
- VI.- MECANICA DE CONSULTA.
- VII.- PROGRAMA GENERAL.
- VIII.- PROGRAMA DE TRABAJO.
- IX.- INFORMACIONES PARA LOS ASISTENTES.
- X.- CLAVE.

Santiago, 29 Octubre de 1975.-

00022F 0157

135

PRIMERA REUNION DE TRABAJO DE INTELIGENCIA NACIONAL

00143F 0014

I.- FUNDAMENTOS.

1) La Subversión desde hace algunos años, se encuentra presente en nuestro Continente, amparado por concepciones políticas-económicas que son fundamentalmente contrarias a la Historia, a la Filosofía, a la Religión y a las costumbres propias de los países de nuestro Hemisferio.

Esta situación descrita, no reconoce Fronteras ni Países, y la infiltración penetra todos los niveles de la vida Nacional.

2) La Subversión, ha desarrollado Mandos Intercontinentales, Continentales, Regionales y Subregionales, centralizados para coordinar las acciones disociados. A manera de ejemplo podemos citar la Conferencia Tricontinental de la Habana, la Junta Coordinadora Revolucionaria para el Sur, etc., todo ello amenizado con toda suerte de Comités de Solidaridad con...; de Congresos para...; de Tribunales de...; de Encuentros...; de Festivales...; de Conferencias...etc.

3) En cambio los países que están siendo agredidos Política-Económica y Militarmente (desde dentro y desde fuera de sus fronteras), están combatiendo solos o cuando más con entendimientos bilaterales o simples "acuerdos de caballeros".

4) Es para enfrentar esta Guerra Psicopolítica, hemos estimado que debemos contar en el ámbito Internacional no con un Mando centralizado en su accionar interno, sino que con una Coordinación eficaz que permita un intercambio oportuno de informaciones y experiencias además con cierto grado de conocimiento personal entre los Jefes responsables de la Seguridad.

II.- PROPOSICION.

Para materializar los intercambios de información se proponen las siguientes acciones a la dignación de los Honorables delegados, consistente en una Oficina de Coordinación y Seguridad.

//..

Infojus - Sistema Argentino de Información Jurídica

A.- Banco de Datos. 00143F 0015.

Establecer en un País de los que aquí se encuentran representados, un Archivo Centralizado de Antecedentes de Personas, Organizaciones y otras Actividades, conectadas directa o indirectamente con la Subversión.

En líneas generales, algo similar a lo que tiene INTERPOL, en París, pero dedicado a la Subversión.

Desde luego, este Banco de Datos, debe ser manejado financiado y alimentado por los Servicios de Seguridad de los Países interesados, de acuerdo a un Reglamento Orgánico y de Funcionamiento aprobado por los Delegados.

B.- Central de Informaciones.

Para obtener un eficaz rendimiento en el uso del Banco de Datos, es necesario contar con un Sistema de Comunicaciones moderno y ágil, que permita cumplir con los principios de rapidez y oportunidad en la entrega de la información. A modo de ejemplo, el sistema podría conformarse a base de:

- 1.- Transmisión por Telex.
- 2.- Medios de Criptografía.
- 3.- Teléfonos con inversores de voz.
- 4.- Correos.

Este Sistema debe ser manejado, financiado y alimentado por los Servicios de Seguridad de los Países interesados, de acuerdo a un Reglamento.

C.- Reunión de Trabajo.

Con el fin de ir evaluando los servicios prestados por la Oficina de Coordinación de Seguridad, tratar problemas específicos; realizar contactos de coordinación o conocimiento personal, deben programarse Reuniones de Trabajo en los Países cuyos servicios de Seguridad serán parte de este Sistema. También deben estimularse Reuniones de Trabajo bilaterales o extraordinarios cuando la situación así lo exija.

Para evitar cargas onerosas o compromisos, este tipo de reuniones deben estar regidas por un Reglamento de funcionamiento, que permita un ordenamiento de las mismas.

SISTEMA  
DE  
COORDINACIÓN

00022F 0159 00143F 0016

157

D.- Estos tres elementos básicos: Banco de Datos, Central de Informaciones y Reuniones de Trabajo, forman el Sistema de Coordinación de Seguridad propuesto.

### III.- PAISES PARTICIPANTES.

Pueden ingresar todos los países que quieran, siempre y cuando, no representen a países Marxistas.

La admisión desde luego debe estar sujeta a la Reglamentación del Sistema.

### IV.- SEDE DE SISTEMA Y VISION GENERAL.

A.- La Dirección de Inteligencia Nacional, está en condiciones de ofrecer como Sede del Sistema a Santiago de Chile, pero se somete a cualquier tipo de acuerdo que exista entre los Países participantes.

B.- La Dirección del Sistema debe ser ejercida en la forma que los países lo acuerden, ya sea en forma rotativa, por elección y conforme a un período determinado.

C.- Los Países deben concurrir en forma igualitaria y proporcional al mantenimiento del Sistema, conforme a los acuerdos que se determinen.

D.- El personal técnico del Sistema debe ser proporcionado en forma igualitaria o proporcional por los Servicios involucrados, y solo el personal no técnico puede ser contratado localmente previa investigación de confiabilidad.

El Personal Técnico, debe tener inmunidad diplomática y estar agregado a su respectiva Representación de acuerdo a las normas que le fija cada País, aunque es deseable que ellos dependan directamente de sus Servicios.

### V.- ESQUEMA ORGANICO PROPUESTO.

(Ver anexo A.-)

### VI.- MECANICA DE CONSULTA.

(Ver anexo B.-)

///.

00022F 0160

00143F 0017

VII.- PROGRAMA GENERAL.

- A.- DIA MARTES 25 de NOVIEMBRE.  
 = Arribo a Santiago de Chile.  
 = Otorgamiento de Credenciales.  
 = Aposentamiento en Hotel.  
 = Libre.
- B.- DIA MIERCOLES 26 de NOVIEMBRE.  
 = 10.00 hrs. Saludos protocolares a las Autoridades.  
 = 11.30 hrs. 1a. Sesión de Trabajo.  
 = 13.00 hrs. Almuerzo.  
 = 13.30 hrs. 2a. Sesión de Trabajo.  
 = 15.30 hrs. Comida ofrecida por el Sr. Director de Inteligencia Nacional.  
 = 19.30 hrs. Libre.
- C.- DIA JUEVES 27 de NOVIEMBRE.  
 = 09.00 hrs. 3a. Sesión de Trabajo.  
 = 13.00 hrs. Almuerzo.  
 = 13.30 hrs. 4a. Sesión de Trabajo.  
 = 15.30 hrs. Libre.  
 = 19.30 hrs. Libre.
- D.- DIA VIERNES 28 de NOVIEMBRE.  
 = 09.00 hrs. 5a. Sesión de Trabajo.  
 = 13.00 hrs. Almuerzo.  
 = 13.30 hrs. 6a. Sesión de Trabajo.  
 = 15.30 hrs. Libre.  
 = 19.30 hrs. Libre.
- E.- DIA SABADO 29 de NOVIEMBRE.  
 = 10.00 hrs. 7a. Sesión de Trabajo.  
 = 13.00 hrs. Almuerzo.  
 = 13.30 hrs. Viaje a Viña del Mar.  
 = 16.00 hrs. Comida en el Casino de Viña del Mar.  
 = 21.00 hrs. Libre.
- F.- DIA DOMINGO 30 de NOVIEMBRE.  
 = 11.00 hrs. Visita a la Escuela de Caballería y almuerzo.  
 = 21.00 hrs. Visita al Centro Nocturno y Libre.
- G.- DIA LUNES 01 de DICIEMBRE.  
 Regreso a Santiago.  
 Regreso a los países a voluntad.  
 Término de la visita Oficial.

00022F 0161

00143F 0018

## VIII.- PROGRAMA DE TRABAJO.

## A.- DIA MIERCOLES 26 de NOVIEMBRE.

## 1.- 1a. Sesión de Trabajo.

Hora: 11.30 13.30 hrs.

Materia: Organización de la Dirección de Inteligencia Nacional. Situación de la Subversión en Chile.

- Objetivo de la 1a. Reunión de Trabajo de Inteligencia Nacional.

## 2.- 2a. Sesión de Trabajo.

Hora: 15.30 19.30 hrs.

Materia: Cada país participante puede si así lo desea, disponer de 1 hora y 30 minutos para exponer su Organización de Inteligencia, su actual situación de la Subversión y forma de combatirla.

## B.- DIA JUEVES 27 de NOVIEMBRE.

## 1.- 3a. Sesión de Trabajo.

Hora: 09.00 13.30 hrs.

Materia: Tiempo disponible para las exposiciones de los países.

## 2.- 4a. Sesión de Trabajo.

Hora: 15.30 19.30 hrs.

Materia: Necesidad de contar con un Sistema de Coordinación de Seguridad.  
- Opinión de los participantes.  
- Estructuración del Sistema, Organización y funcionamiento.

## C.- DIA VIERNES 28 de NOVIEMBRE.

## 1.- 5a. Sesión de Trabajo.

Hora: 09.00 13.30 hrs.

Materia: Dotación de Medios, Personal, costos del Sistema.  
- Distribución y obligación de los países.

## 2.- 6a. Sesión de Trabajo.

Hora: 15.30 19.30 hrs.

Materia: Continuación de las conversaciones sobre el Sistema propuesto.

## D.- DIA SABADO 29 de NOVIEMBRE.

## 1.- 7a. Sesión de Trabajo.

Hora: 10.00 13.00

Materia: Lectura y aprobación del acta final. Clausura de la 1a. Reunión de Trabajo de Inteligencia Nacional.

00022F 0162

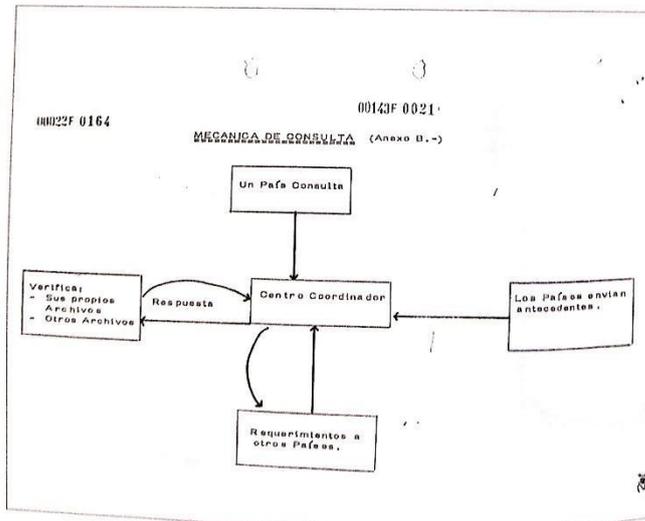
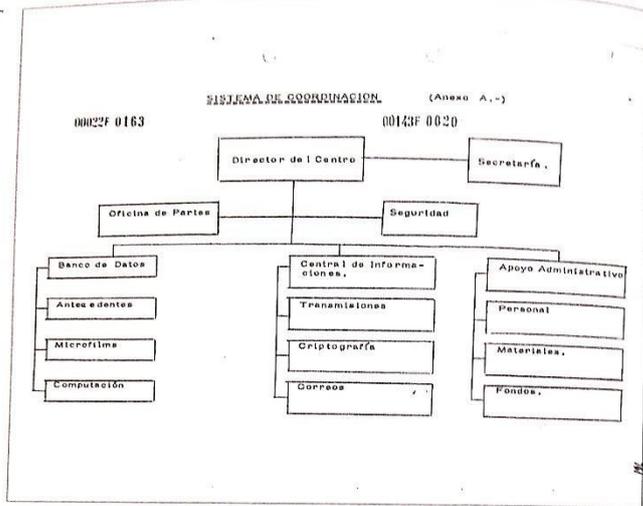
- 6 -

00143F 0019

160

IX.- INFORMACIONES PARA LOS ASISTENTES.

- A.- La Dirección de Inteligencia Nacional, tiene el agrado de invitar a los miembros de los Servicios de acuerdo a lo siguiente:
- 1.- Cancela la Dirección de Inteligencia Nacional, gastos de Hotel, y alimentación para el Delegado por País invitado.
  - 2.- Les coloca a cada Delegación los medios de transporte en Chile con un Oficial acompañante.
  - 3.- Proporciona el total de la Seguridad requerida.
  - 4.- Locales de Reunión y todos los medios para esta Asamblea.
- B.- Se adjunta una clave (anexo C.2) para comunicar por Telex los siguientes antecedentes:
- 1.- Grado, Nombre y Cargo de los participantes.
  - 2.- Línea Aérea, Número del Vuelo y día que arriban.
  - 3.- La Comunicación debe hacerse a la siguiente Dirección:  
LUIS GUTIERREZ.  
Telex INSRE. 40819- CL.
- Como alternativa pueden llamar por teléfono al número 894133 de Santiago de Chile al Sr. Luis Gutiérrez.



ALFABETO DE SUSTITUCION SIMPLE (Anexo C.-)

00022F 0165

00143F 0022

CLARO	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p	q	r	s	t	u	v	w	x	y	z
CLAVE	D	Q	Z	Y	C	R	U	I	X	B	P	M	A	J	V	G	K	T	F	W	L	N	E	S	H	O

INSTRUCCIONES PARA CIFRAR Y DESCIFRAR.

Para Cifrar.

Cada letra del Alfabeto Normal (claro, escrito con minúsculas) está sustituida por una letra distinta. (En Mayúsculas). Para cifrar un mensaje tomamos la primera letra del texto que deseamos cifrar, la buscamos en el Alfabeto Claro y la reemplazamos por la que aparece debajo de esta. (Alfabeto Cifrador). Lo mismo se hace con la segunda letra y con el resto de esta hasta terminar el mensaje.

Una vez cifrado todo el texto, se toman las letras y se agrupan de cinco en cinco. Se escriben en el formulario definitivo para transmitir o enviar. La letra "N" no se ha considerado por lo cual deberá reemplazarse por la letra "N".

Para Descifrar.

Al recibir un Criptograma (mensaje cifrado), tomamos una por una sus letras, la ubicamos en el Alfabeto Cifrador (Con Mayúsculas), y la reemplazamos por la letra que está sobre ella en el Alfabeto Claro (Con Minúsculas). Una vez que se hayan reemplazado todas las letras, se lee cuidadosamente el texto que salió y se separan las palabras, luego se escribe en el formulario en que se entregará a su destino.

EJEMPLO: MENSAJE A CIFRAR: "VIAJAREMANANA".

La letra "v" en el Claro se reemplaza por la letra "N" que la clave. La letra "i" por la letra "X".

via la remanana  
 NXDBDTCADJJD

mensaje en claro  
 mensaje cifrado

MENSAJE A ENVIAR: NXDBDTCADJJD

Fuente: Archivo del Terror, Museo de la Justicia, Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos, Asunción, Paraguay.

www.derechos.org

9. Acta de clausura de la Primera  
Reunión Interamericana de Inteligencia Nacional

SECRETO

- 193 -

P.- ACTA DE CLAUSURA DE LA PRIMERA REUNION  
INTERAMERICANA DE INTELIGENCIA NACIONAL

En Santiago de Chile a veintiocho días del mes de Noviembre de mil novecientos setenta y cinco, se procede a clausurar la PRIMERA REUNION INTERAMERICANA DE INTELIGENCIA NACIONAL, con la participación de las Delegaciones de los Países de ARGENTINA, BOLIVIA, CHILE, PARAGUAY y URUGUAY, quienes acuerdan efectuar las siguientes recomendaciones para su accionar futuro.

RECOMENDACIONES.

- 1.- Iniciar a partir desde esta fecha los contactos bilateral o multilateral, a voluntad de los respectivos países aquí participantes, para el intercambio de información subversiva, abriendo propios o nuevos Kardex de antecedentes de los respectivos Servicios.
- 2.- Recomendamos, la formación de una Oficina Coordinadora, destinada a proporcionar antecedentes de personas y organizaciones conectadas con la Subversión.
- 3.- Recomendamos, se estudie la proposición de establecer un Sistema de contacto periódico entre los Servicios de Inteligencia mediante la aprobación o modificación de lo propuesto para normalizar este tipo de encuentros.
- 4.- Recomendamos, establecer el Sistema de Coordinación mediante tres etapas para su activación
- 5.- LA PRIMERA ETAPA que recomendamos es la siguiente:
  - a.- Establecer un Directorio completo con los nom

SECRETO

- 194 -

bres y direcciones de aquellas personas que trabajen en Inteligencia para solicitar directamente los antecedentes de personas y organizaciones conectadas directa o indirectamente con el Marxismo.

- b.- Recomendamos, que los Servicios de Seguridad atiendan con prioridad las peticiones de antecedentes de los Servicios involucrados en el Sistema. (3)
- c.- Recomendamos, el contacto muy rápido e inmediato cuando se expulse del país un individuo (s) o viaje un sospechoso, para alertar a los Servicios de Inteligencia. (4)
- d.- Recomendamos, el uso del Sistema de Criptografía que se pondrá a disposición de los países en los próximos 30 días, en el bien entendido que presenta vulnerabilidades, y será reemplazado a futuro por máquinas criptográficas que serán seleccionadas de común acuerdo. (5)
- e.- Recomendamos, estudiar los modelos de fichas que se propone, comunicándose las modificaciones necesarias.
- f.- Recomendamos, colocar a disposición del Equipo de Técnico los antecedentes que posean los Servicios de Inteligencia sobre: Telex; Microfilm; Computación; Criptografía; para completar lo que falte; aprovechar lo que hay y proponer nuevos elementos. (5)
- g.- Recomendamos la habilitación en las Embajadas de nuestros países, la presencia de personal de Inteligencia Nacional o similares (5)

Operaciones Comandos 49 años después

319

SECRETO

- 195 -

3

para enlaces directos y personales, plenas-  
mente acreditados ante los Servicios.

h.- Recomendamos, recibir a las personas que estudiaron los temas teóricos del Sistema referidos al Banco de Datos y Transmisiones de Antecedentes.

i.- Recomendamos, la utilización de los medios de enlaces ajenos a los países del Sistema, especialmente extra continentales para obtener antecedentes sobre la Subversión.

j.- Recomendamos, facilitar los medios para publicar informaciones destinadas a atacar a la Subversión y que digan relación con nuestros países.

k.- Recomendamos, realizar la próxima Conferencia, una semana antes a la Reunión de Comandantes en Jefe del Ejército, teniendo como país Sede Chile y a la cual cada país se hará representar por no más de tres delegados.

LO  
CARACTERIZAN  
COMO UR  
ORG.  
SUBVENC.

l.- El presente Organismo se denominará CONDOR, aprobado por unanimidad, conforme a la moción presentada por la Delegación de Uruguay en homenaje al país Sede.

6.- Para la Segunda Fase, se recomienda:

a.- Evaluar los resultados de la Primera Fase y proponer antecedentes que faciliten la elaboración del Proyecto de factibilidad del Sistema en discusión.

b.- Incrementación de los Sistemas de Comunicación y enlaces que permitan agilizar los

SECRETO 196 -

intercambio de información, tanto bilateral como multinacional.

c.- Presentación del Proyecto de Factibilidad del Sistema de Coordinación de Inteligencia.

7.- Para la Tercera Fase, se recomienda:

a.- Aprobación del Proyecto de Factibilidad del Sistema y otorgamiento de los fondos que permitan su materialización.

8.- La inclusión de cualquier otro país al Sistema CONDOR, deberá contar con la aprobación del total de los países participantes a la Primera Conferencia. (C)

9.- La presente Acta de Clausura, con las recomendaciones estampadas, será ratificada con la firma de los respectivos Jefes de Servicio de los países participantes en un plazo no superior a sesenta días a contar de esta fecha y que se materializa el 30 de FEBRERO de 1975.

Para Constancia Firman,

JORGE CASAS  
Capitán de Navío  
Jefe Delegación  
ARGENTINA.

CARLOS MESA  
Mayor de Ejército  
Jefe Delegación  
BOLIVIA

MANUEL CONTRERAS SEPULVEDA  
Coronel de Ejército  
Jefe de Inteligencia Nacional  
CHILE.

JOSE A. FONS  
Coronel de Ejército  
Jefe Delegación  
URUGUAY.

BENITO GUANES SERRANO  
Coronel de Ejército  
Jefe 2º Departamento del E.M. FF.AA.  
PARAGUAY.

Cable de Scherrer a sus superiores (FBI)

*Handwritten initials and scribbles in the top left corner.*

RECEIVED

CLASSIFIED AND EXTENDED BY *SP-10SK/AM*  
REASON FOR EXTENSION  
FCIM: II, 1-2.4.2  
DATE OF REVIEW FOR DECLASSIFICATION *9/20/96*

Adm. Serv.  
Ext. Affairs  
Fin. & Pers.  
Gen. Inv.  
Ident.  
Intell.  
Lab.  
Legal Coun.  
Plan. & Eval.  
Rec. Mgmt.  
Spec. Inv.  
Training  
Telephone Rm.  
Director's Sec'y

RS BUENOS AIRES (109-2) (109-9)  
NO DIRECTOR (109-12-201) (109-12-207) PRIORITY 204-28  
BRASILIA PRIORITY 026-28

PARIS PRIORITY 007-28  
PARIS PRIORITY 001-28

**CHILBOM**  
*CONDOR*

*Handwritten notes:*  
DEC 7 1976  
185-789  
105-307319-9  
REC 900  
1cc - Mole for WFO  
dividing to WFO  
7/2/96

SECRET

FOREIGN POLITICAL MATTERS - ARGENTINA; IS - ARGENTINA;  
FOREIGN POLITICAL MATTERS - CHILE; IS - CHILE.

ON SEPTEMBER 28, 1976, A CONFIDENTIAL SOURCE ABROAD

~~THE FOLLOWING INFORMATION:~~  
~~OPERATION CONDOR IS THE CODE NAME FOR THE COLLECTION,~~  
~~EXCHANGE AND STORAGE OF INTELLIGENCE DATA CONCERNING SO-CALLED~~  
~~LEFTISTS, COMMUNISTS AND MARXISTS, WHICH WAS RECENTLY ESTABLISHED~~  
~~BETWEEN COOPERATING INTELLIGENCE SERVICES IN SOUTH AMERICA IN ORDER~~  
~~TO ELIMINATE MARXIST TERRORIST ACTIVITIES IN THE AREA.~~  
~~OPERATION CONDOR PROVIDES FOR JOINT OPERATIONS AGAINST TERRORISM.~~

*Handwritten notes:*  
105-307319-9  
REC 900

OCT 20 1976

185-789  
NOT RECORDED  
APR 17 1980

SECRET

~~TARGETS IN MEMBER COUNTRIES OF "OPERATION CONDOR" CHILEAN SECRET~~

~~MEMBER FOR "OPERATION CONDOR" AND IN ADDITION TO CHILEAN'S MEMBERS~~

~~INCLUDE ARGENTINA, BRAZIL, PARAGUAY AND URUGUAY. ALSO~~

HAS TENTATIVELY AGREED TO SUPPLY INTELLIGENCE INPUT FOR "OPERATION CONDOR." MEMBERS OF "OPERATION CONDOR" SHOWING THE MOST ENTHUSIASM TO DATE HAVE BEEN ARGENTINA, URUGUAY AND CHILE. THE LATTER THREE

COUNTRIES HAVE ENGAGED IN JOINT OPERATIONS, PRIMARILY IN ARGENTINA

AGAINST THE TERRORIST TARGET. DURING THE WEEK OF SEPTEMBER 20, 1976, THE [REDACTED]

[REDACTED] WITH RESPECT TO "OPERATION CONDOR." 4

A THIRD AND MOST SECRET PHASE OF "OPERATION CONDOR" INVOLVES

THE FORMATION OF SPECIAL TEAMS FROM MEMBER COUNTRIES WHO ARE TO

TRAVEL ANYWHERE IN THE WORLD TO NON-MEMBER COUNTRIES TO CARRY OUT

SANCTIONS UP TO ASSASSINATION AGAINST TERRORISTS OR SUPPORTERS

OF TERRORIST ORGANIZATIONS FROM "OPERATION CONDOR" MEMBER COUNTRIES

FOR EXAMPLE, SHOULD A TERRORIST OR A SUPPORTER OF A TERRORIST

ORGANIZATION FROM A MEMBER COUNTRY OF "OPERATION CONDOR" BE LOCATED

IN A EUROPEAN COUNTRY, A SPECIAL TEAM FROM "OPERATION CONDOR" 44-77

~~SECRET~~

PAGE THREE. BUE 109-2 109-9 SECRET

WOULD BE DISPATCHED TO LOCATE AND SURVEIL THE TARGET. WHEN THE LOCATION AND SURVEILLANCE OPERATION HAS TERMINATED, A SECOND TEAM FROM "OPERATION CONDOR" WOULD BE DISPATCHED TO CARRY OUT THE ACTUAL SANCTION AGAINST THE TARGET. SPECIAL TEAMS WOULD BE ISSUED FALSE DOCUMENTATION FROM MEMBER COUNTRIES OF "OPERATION CONDOR" AND MAY BE COMPOSED EXCLUSIVELY OF INDIVIDUALS FROM ONE MEMBER NATION OF "OPERATION CONDOR" OR MAY BE COMPOSED OF A MIXED GROUP FROM VARIOUS "OPERATION CONDOR" MEMBER NATIONS. TWO EUROPEAN COUNTRIES, SPECIFICALLY MENTIONED FOR POSSIBLE OPERATIONS UNDER THE THIRD PHASE OF "OPERATION CONDOR" WERE FRANCE AND PORTUGAL. U

A SPECIAL TEAM HAS BEEN ORGANIZED [REDACTED] b7

[REDACTED]  
[REDACTED] WHICH ARE BEING PREPARED FOR POSSIBLE FUTURE ACTION UNDER THE THIRD PHASE OF "OPERATION CONDOR." U

CLASSIFIED BY 5931 XDS-C INDEFINITE.

[REDACTED] b

Página que el a Was Aires. gobier descla tachac nombri involu Cónodo

PAGE FOUR BUE 109-2 109-9 SECRET  
COORDINATED LOCALLY. U

IT SHOULD BE NOTED THAT NO INFORMATION HAS BEEN DEVELOPED INDICATING THAT SANCTIONS UNDER THE THIRD PHASE OF "OPERATION CONDOR" HAVE BEEN PLANNED TO BE CARRIED OUT IN THE UNITED STATES; HOWEVER, IT IS NOT BEYOND THE REALM OF POSSIBILITY THAT THE RECENT ASSASSINATION OF ORLAIDO LETELIER IN WASHINGTON, D. C. MAY HAVE BEEN CARRIED OUT AS A THIRD PHASE ACTION OF "OPERATION CONDOR." AS NOTED ABOVE, INFORMATION AVAILABLE TO THE SOURCE INDICATES THAT PARTICULAR EMPHASIS WAS PLACED ON THE THIRD PHASE ACTIONS OF "OPERATION CONDOR" IN EUROPE, SPECIFICALLY FRANCE AND PORTUGAL. THIS OFFICE WILL REMAIN ALERT FOR ANY INFORMATION INDICATING THAT THE ASSASSINATION OF LETELIER MAY BE PART OF "OPERATION CONDOR" ACTION. U

Text of the agreement by Condor countries regulating their subversive targets.

Approved for Release: 2018/10/01 C05503731



# Intelligence Information Report

**WARNING NOTICE**  
**SENSITIVE INTELLIGENCE SOURCES AND METHODS INVOLVED**  
Classified by Special Reporting Office. Exempt from General Declassification Schedule of E.O. 11652 Exemption Category 25 (7). (S)  
Exempted by reference date of automatic declassification.

FURTHER DISSEMINATION AND USE OF THIS INFORMATION SUBJECT TO CONTROLS STATED AT BEGINNING AND END OF REPORT. PAGE 1 OF 7 PAGES  
THIS IS AN INFORMATION REPORT, NOT FINALLY EVALUATED INTELLIGENCE

~~SECRET~~

REPORT NO. [REDACTED]

DATE DISTR. 16 AUGUST 1977

REPORT CLASS ~~S-E-C-R-E-T~~-WARNING NOTICE-

SENSITIVE INTELLIGENCE SOURCES AND METHODS INVOLVED [REDACTED]

COUNTRY : LATIN AMERICA [REDACTED]

SUBJECT : TEXT OF THE AGREEMENT BY CONDOR COUNTRIES REGULATING THEIR SUBVERSIVE TARGETS.

[REDACTED]

SUMMARY: THE TEXT OF THE AGREEMENT BY CONDOR COUNTRIES REGULATING THEIR OPERATIONS AGAINST SUBVERSIVE TARGETS IS DATED SEPTEMBER 1976. IT PROVIDES GENERAL GUIDELINES FOR OVER-ALL PLANNING OF THOSE OPERATIONS TO BE UNDERTAKEN, A STAFFING OUTLINE, FINANCING, LOGISTICS, SELECTION OF TARGETS, COMMUNICATION AND LIAISON, TRAINING AND COMPARTMENTATION. END SUMMARY.

~~SECRET~~ [REDACTED]

3792167-7

FULL TEXT COPY DO NOT RELEASE

Approved for Release: 2018/10/01 C05503731

3.5(c)  
3.5(c)  
3.5(c)  
3.3(b)(1)  
3.5(c)

268  
(270)

**WARNING NOTICE  
SENSITIVE INTELLIGENCE SOURCES AND METHODS INVOLVED**

3.5(c)

FURTHER DISSEMINATION AND USE OF THIS INFORMATION SUBJECT TO  
CONTROLS STATED AT BEGINNING AND END OF REPORT.

PAGE 2 OF 7 PAGES

**S E C R E T**

3.3(b)(1) 1. [REDACTED] COMMENT: IT IS NOT KNOWN WHETHER THE DOCUMENT DESCRIBED BELOW, WHICH IS DATED SEPTEMBER 1976, IS STILL CURRENT OR WHETHER IT IS NOW OBSOLETE. CONDOR IS THE NAME GIVEN TO A COOPERATIVE ARRANGEMENT OF INTELLIGENCE SERVICES WHICH INCLUDES CHILE, ARGENTINA, PARAGUAY, URUGUAY, AND TO SOME EXTENT BOLIVIA AND BRAZIL.)

2. THE FOLLOWING IS THE TEXT OF A CONDOR DOCUMENT, DATED SEPTEMBER 1976, ENTITLED "TESEO REGULATION, OPERATIONS CENTER:"

**I. MISSION:**

OVERALL PLANNING FOR THE EXECUTION OF THOSE OPERATIONS TO BE UNDERTAKEN.

1. DETERMINE THE TARGETS IN ACCORDANCE WITH THE REQUESTS SUBMITTED BY INTERESTED PARTIES, GIVING PRIORITY AND OPPORTUNITIES AS APPROPRIATE.

2. DETERMINE WHAT INSTRUCTIONS ARE TO BE GIVEN TO BOTH THE INTELLIGENCE AND OPERATIONAL TEAMS.

3. ADMINISTER AVAILABLE MATERIAL AND HUMAN RESOURCES WITH COMPLETE FREEDOM.

4. FORMULATE THE NECESSARY OPERATIONAL REQUIREMENTS WHICH WILL RECEIVE PRIORITY ATTENTION FROM MEMBER SERVICES.

5. REPRESENTATIVE SERVICES WILL, UPON REQUEST, PUT WHATEVER MEANS ARE AVAILABLE TO THEM AT THE DISPOSAL OF THE OPERATIONS CENTER FOR USE ABROAD.

**II. PERSONNEL:**

THE PERSONNEL MAKING UP OPERATION TESEO WILL BE COMPOSED OF THE FOLLOWING:

1. THE OPERATIONS CENTER: WITH HEADQUARTERS AT CONDOR 1 (ARGENTINA) WHICH IS MADE UP OF PERMANENT REPRESENTATIVES FROM EACH PARTICIPATING SERVICE.

2. INTELLIGENCE TEAMS: MADE UP FROM PERSONNEL FROM MEMBER COUNTRIES.

3. OPERATIONAL TEAMS: MADE UP FROM PERSONNEL FROM

5  
4  
1

**WARNING NOTICE  
SENSITIVE INTELLIGENCE SOURCES AND METHODS INVOLVED**

PAGE 3 OF 7 PAGES

FURTHER DISSEMINATION AND USE OF THIS INFORMATION SUBJECT TO  
CONTROLS STATED AT BEGINNING AND END OF REPORT.

~~SECRET~~

4. RESERVE TEAMS: MADE UP FROM PERSONNEL FROM PARTICIPATING COUNTRIES.

WITH THE EXCEPTION OF THE PERMANENT REPRESENTATIVES TO THE OPERATIONS CENTER, THE PERSONNEL COMPRISING THE INTELLIGENCE, OPERATIONAL AND RESERVE TEAMS WILL ONLY COME TO THE CENTER UPON REQUEST OF THE LATTER.

THE MINIMUM NUMBER OF PEOPLE FURNISHED BY EACH REPRESENTATIVE SERVICE WILL, WHERE POSSIBLE, BE FOUR INDIVIDUALS, WITH A FEMALE EVENTUALLY BEING INCLUDED. EACH COUNTRY SHOULD HAVE A SIMILAR TEAM IN RESERVE READY TO COVER ANY UNFORESEEN SITUATION THAT MIGHT ARISE.

III. FINANCES:

THE FUNDS FOR OPERATION TESEO WILL BE ADMINISTERED BY THE OPERATIONS CENTER WHICH WILL DETERMINE HOW THEY ARE TO BE USED. AS SUCH, THE FOLLOWING IS ESTABLISHED:

1. THE ADMINISTRATION OF EXPENSES INCURRED BY THE OPERATIONS CENTER WILL BE THE RESPONSIBILITY OF THE HEADQUARTERS COUNTRY.

2. A COMMON FUND COMPOSED OF \$10,000 DONATIONS FROM EACH MEMBER COUNTRY IS ESTABLISHED FOR THE PURPOSE OF OFFSETTING OPERATIONAL EXPENSES. THIS FUND WILL BE REPLENISHED IN EQUAL PARTS AT THE END OF EACH OPERATION DURING A PERIOD NOT TO EXCEED 15 DAYS.

3. A MONTHLY DUES OF \$200 MONTHLY IS ESTABLISHED BEGINNING 30 SEPTEMBER 1974, PAYABLE MONTHLY BY EACH OF THE PARTICIPATING SERVICES, PRIOR TO THE 30TH OF EACH MONTH FOR THE PURPOSE OF MEETING FUNCTIONAL AND MAINTENANCE EXPENSES OF THE OPERATIONS CENTER.

4. OPERATIONAL COSTS ABROAD ARE ESTIMATED AT \$3,500 PER PERSON FOR TEN DAYS, WITH AN ADDITIONAL \$1,000 THE FIRST TIME OUT FOR CLOTHING ALLOWANCE.

~~SECRET~~

3  
4  
2

**WARNING NOTICE**  
**SENSITIVE INTELLIGENCE SOURCES AND METHODS INVOLVED**

3.5(c)

FURTHER DISSEMINATION AND USE OF THIS INFORMATION SUBJECT TO  
CONTROLS START AT BEGINNING AND END OF REPORT.

PAGE 4 OF 7 PAGES

~~SECRET~~

5. THE ACCOUNTING FOR EXPENSES INCURRED WILL BE THE RESPONSIBILITY OF THE HEADQUARTERS COUNTRY WHO WILL PRESENT SAME TO THE MEMBER COUNTRIES FOR THEIR APPROVAL.

6. THE PERMANENT REPRESENTATIVES TO THE OPERATIONS CENTER WILL BE RESPONSIBLE FOR APPROACHING THEIR RESPECTIVE SERVICES FOR THE REPLENISHMENT OF OPERATIONAL FUNDS EXPENDED AS WELL AS FOR THOSE NECESSARY TO COVER FUNCTIONAL AND MAINTENANCE EXPENSES OF THE OPERATIONS CENTER.

7. AT THE END OF EACH OPERATION, EACH TEAM INVOLVED IN THE OPERATION WILL RENDER AN ACCOUNTING OF ALL EXPENSES INCURRED.

**IV. MEANS:**

THE MEANS NECESSARY FOR THE DEVELOPMENT OF OPERATIONS WILL BE FURNISHED BY THE OPERATIONS CENTER. IN THE EVENT THE LATTER IS UNABLE TO DO SO, MEMBER SERVICES WILL BE ASKED TO PUT THESE MEANS AT THE DISPOSAL OF THE CENTER. IF THE SERVICES ARE UNABLE TO COME UP WITH THEM, THE NECESSARY FUNDS TO PURCHASE THEM WILL BE OBTAINED FROM EACH SERVICE IN EQUAL PARTS. THE MEANS CONCERNED WOULD BE:

- A. ARMS AND AMMUNITION
- B. EXPLOSIVES AND ACCESSORIES
- C. DOCUMENTATION
- D. CLOTHING AND OTHER APPAREL
- E. ELECTRONIC EQUIPMENT
- F. COMMUNICATIONS EQUIPMENT
- G. MISCELLANEOUS.

**V. SYSTEM OF WORK:**

1. THE WORK TEAMS WILL BE MADE UP OF MEMBERS OF ONE OR MORE SERVICES AND IN ACCORDANCE WITH THEIR EXPERIENCE, PARTICULAR QUALIFICATIONS AND THE CHARACTERISTICS OF THE OBJECTIVE.

2. THE SYSTEM OF WORK AS FAR AS TARGETS ARE CONCERNED IS AS FOLLOWS:

3  
4

5  
4  
1

**WARNING NOTICE  
SENSITIVE INTELLIGENCE SOURCES AND METHODS INVOLVED**

3.5(c)

FURTHER DISSEMINATION AND USE OF THIS INFORMATION SUBJECT TO  
CONTROLS STATED AT BEGINNING AND END OF REPORT.

~~SECRET~~

DETERMINATION OF THE TARGET AND OPPORTUNITY: THIS IS THE RESPONSIBILITY OF THE OPERATIONS CENTER.

IDENTIFICATION OF THE TARGET: THIS IS THE RESPONSIBILITY OF THE INTELLIGENCE TEAM WHICH SHOULD IDENTIFY HIM, LOCATE HIM, MONITOR HIM, COMMUNICATE WITH THE OPERATIONS CENTER, WITHDRAW (ALL EXCEPT ONE WHO WILL MAKE CONTACT WITH THE OPERATIONAL TEAM), AND WITHDRAWAL OF THE CONTACT MAN ONCE THE TARGET HAS BEEN IDENTIFIED TO THE OPERATIONAL TEAM.

EXECUTION OF THE TARGET: THIS IS THE RESPONSIBILITY OF THE OPERATIONAL TEAM WHICH WILL (A) INTERCEPT THE TARGET, (B) CARRY OUT THE OPERATION, AND (C) ESCAPE. WITH THE EXCEPTION OF THE TEAM LEADERS, THE MEMBERS OF THE INTELLIGENCE AND OPERATIONAL TEAMS SHOULD NOT KNOW EACH OTHER FOR SECURITY AND FUNCTIONAL REASONS.

**VI. COMMUNICATIONS AND LIAISON:**

1. THE CONDORTEL COMMUNICATIONS SYSTEM WILL BE THE NET USED BY THE OPERATIONS CENTER IN ITS COMMUNICATIONS WITH EACH PARTICIPATING SERVICE.

2. COMMUNICATIONS FROM ABROAD WILL BE EITHER TELEPHONIC OR CABLE IN A PREVIOUSLY AGREED UPON LANGUAGE.

3. EXPENSES INCURRED FOR SAME WILL BE CHARGED TO THE OPERATIONS CENTER.

4. ANY LIAISON NECESSARY BETWEEN THE PARTICIPATING COUNTRIES FOR THE FURNISHING OF DOCUMENTATION AND OTHER MATERIAL WILL BE EITHER VIA DIPLOMATIC POUCH OR SELECTED DELEGATES WHO WILL EMPLOY MAXIMUM SECURITY MEASURES AND COVER FOR SUCH CONTACT.

**VII. TRAINING OF THE TEAMS:**

THE PROGRAMMING OF TRAINING FOR BOTH THE INTELLIGENCE AND OPERATIONAL TEAMS IS THE RESPONSIBILITY OF THE OPERATIONS CENTER WHICH WILL REQUIRE, IN ACCORDANCE WITH THE CAPABILITY OF EACH PARTICIPATING SERVICE, THAT THE LATTER THROUGH INSTRUCTORS, FUNDS, AND THE NECESSARY INSTALLATIONS

**WARNING NOTICE  
SENSITIVE INTELLIGENCE SOURCES AND METHODS INVOLVED**

FURTHER DISSEMINATION AND USE OF THIS INFORMATION SUBJECT TO  
CONTROLS STATED AT BEGINNING AND END OF REPORT.

PAGE 6 OF 7 PAGES

S E C R E T

FOR SUCH. TRANSPORTATION OF THE TEAMS TO AND FROM THEIR  
RESPECTIVE COUNTRIES FOR TRAINING AT THE OPERATIONS CENTER  
WILL BE GOVERNED BY PREVIOUS AGREEMENT (POINT 6) (SIC).

**VIII. COMPARTMENTATION OF OPERATION TESEO:**

KNOWLEDGE OF "OPERATION TESEO" WITHIN THE  
PARTICIPATING SERVICES SHOULD BE LIMITED TO THE MINIMUM  
NUMBER OF PEOPLE POSSIBLE AND COVERED BY THE STRICTEST OF  
SECURITY MEASURES.

**IX. INTERNAL REGULATIONS:**

THE OPERATIONS CENTER WILL BE GOVERNED BY THE  
FOLLOWING INTERNAL REGULATIONS:

WORK SCHEDULE: FROM 0930 TO 1230 HOURS AND FROM  
1430 TO 1930 HOURS.

WHENEVER AN OPERATION IS UNDERWAY, NIGHT DUTY  
OFFICERS WILL BE ESTABLISHED AND TAKEN FROM EACH RESPECTIVE  
REPRESENTATIVE ON A DAILY BASIS. ROOM, BOARD AND TRANSPOR-  
TATION WILL BE THE RESPONSIBILITY OF THE OPERATIONS CENTER  
AND SUPPORTED BY THE HEADQUARTERS COUNTRY.

SELECTION OF TARGETS: EACH REPRESENTATIVE WILL PUT  
FORTH HIS CHOICE OF TARGET IN THE FORM OF A PROPOSAL. THE  
FINAL SELECTION OF A TARGET WILL BE BY VOTE AND ON THE BASIS  
OF A SIMPLE MAJORITY. IN CASE ANY DISAGREEMENTS ARISE, A  
RECORD OF THE PROCEEDINGS WILL BE DRAWN UP, SIGNED BY THE  
RESPECTIVE REPRESENTATIVES AND SENT TO THE CORRESPONDING  
SERVICES FOR THEIR INFORMATION.

FIVE COPIES OF THIS INTERNAL REGULATION WERE MADE  
WHICH CORRESPONDS TO ONE COPY EACH FOR THOSE COUNTRIES  
PRESENT AND ONE COPY EACH FOR THE OTHER TWO COUNTRIES ABSENT  
(WHEN THE REGULATION WAS DRAFTED)."

**WARNING NOTICE  
SENSITIVE INTELLIGENCE SOURCES AND METHODS INVOLVED**

FURTHER DISSEMINATION AND USE OF THIS INFORMATION SUBJECT TO  
CONTROLS STATED AT BEGINNING AND END OF REPORT.

PAGE 7 OF 7 PAGES

3.5(c)

~~S E C R E T~~



3.3(b)(1)

REPORT CLASS ~~S E C R E T~~--WARNING NOTICE-SENSITIVE INTELLIGENCE  
SOURCES AND METHODS INVOLVED

3.5(c)

3.5(c)

