Las últimas reformas de inteligencia en América Latina.

Dr. José Manuel Ugarte
Universidad de Buenos Aires

Eje Temático: Administración y Políticas Públicas.

,

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022

RESUMEN.

Las últimas reformas de inteligencia en América Latina.

En Latinoamérica, la actividad de inteligencia, objeto de serios cuestionamientos durante la Guerra Fría, ha procurado institucionalizarse a través de leyes públicas, estableciendo en diversos casos límites y controles.
No obstante, preciso es reconocer que en la generalidad de los casos, se ha continuado con estructuras de inteligencia caracterizadas por la concentración de facultades y competencias sumamente amplias, con controles de muy limitada eficacia.
Asimismo, ha continuado la tendencia relativa a la utilización de la actividad de inteligencia para la política coyuntural, o para fortalecer a determinados sectores o instituciones.
También puede advertirse en diversos casos el propósito de solucionar tales deficiencias, y de profesionalizar acabadamente la actividad.
Países como Argentina y Chile están promoviendo reformas. Otros como México, Paraguay, Perú y Uruguay han realizado reformas o cambios en fecha relativamente reciente.
La ponencia pretende, a partir del análisis de las reformas en curso y de las reformas y los cambios realizados, extraer las tendencias que caracterizan a la actividad en la región.

Palabras clave: Inteligencia, reforma, legitimidad, eficacia, control.

ABSTRACT

The latest reforms in Intelligence in Latin America.

Recent years have seen intelligence reforms in Latin America. In some cases these have been significant changes; in others they have been changes of less relevance, but which reflect regional trends that must be analyzed. The scandals arising from reports of illegal intelligence activity persist, as well as the fragility of the existing controls regarding intelligence activity. Latin American Intelligence Systems continue to present substantial differences with those of those countries that have managed to effectively combine legitimacy in intelligence activity.

Key words: Intelligence, reform, legitimacy, efficacy, control.

,

JOSÉ MANUEL UGARTE[1]

1. Introducción: Treinta años de reformas, institucionalización, pocos cambios profundos.

Nos proponemos describir las últimas reformas llevadas a cabo, o en curso, en inteligencia en Latinoamérica.

¿Qué son las reformas en inteligencia?

Desde que hace veintinueve años comenzamos la tarea de escribir artículos académicos sobre inteligencia[2]entendimos la existencia de una muy cercana relación entre los estudios sobre inteligencia, y los estudios sobre relaciones civiles-militares, particularmente en sociedades en transición hacia la plena vigencia del sistema democrático, como lo son sin excepción, todas las sociedades latinoamericanas, y como lo propugnan Thomas Bruneau y Steven Boraz en una obra que trata, precisamente, sobre reformas de inteligencia[3].

En Latinoamérica, las estructuras de inteligencia reconocen su origen, en cuanto a su concepción, finalidades, características, e ideas que las presiden, en el Conflicto Este-Oeste y en las concepciones de seguridad nacional y de contrainsurgencia entonces vigentes, con las excepciones de Argentina y de Brasil, que poseían estructuras anteriores fundadas en concepciones ideológicas diversas, pero que se adaptaron rápidamente a las aludidas orientaciones, y de Costa Rica, que careciendo de Fuerzas Armadas, no recibió las orientaciones que la superpotencia hemisférica dirigía a las Fuerzas Armadas de los países de la región. En el caso de Chile, debe notarse que a partir de la restauración de la democracia, reconstituyó su estructura civil de inteligencia, tras la disolución de la Central Nacional de Inteligencia (CNI) poco antes de concluido el gobierno militar.

A partir de la reinstauración de la democracia en los países latinoamericanos, y de una temprana señal emitida en Argentina con la sanción Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior (1992) que estableció un control externo parlamentario de las actividades de seguridad interior e inteligencia, los países latinoamericanos comenzaron procesos de reforma, incluyendo en leyes a sus organismos de inteligencia, estableciendo controles parlamentarios y judiciales, y en algunos casos límites a dicha actividad. Así Brasil (Ley Nº 9.883, 1999), Perú (Ley Nº 27.479, 2001, luego sustituida por la Ley Nº 28.664, 2006, perfeccionando sustancialmente la estructura y el control, y ésta, a su vez, por el

---

[1] José Manuel Ugarte es Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la referida Universidad, en la que se desempeña como profesor en grado y postgrado. Es profesor asimismo en la Universidad Católica de Santiago del Estero (DABA), así como de postgrado en la Universidad Abierta Interamericana, y en la Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF).

[2] UGARTE José Manuel, “Control de Inteligencia, Legitimidad y eficacia”, ponencia presentada al seminario sobre “Control de Inteligencia”, organizado por la Escuela Nacional de Inteligencia, el Congreso de la Nación y el IDI, Buenos Aires, 1993.

[3] BRUNEAU, Thonas & BORAZ, Srevem “Intelligence Reform: Balancing Democracy and Efectiveness”, en BRUNEAU, Thomas & BORAZ, Steven, “Reforming Intelligence”,University of Texas Pr.ess, Austin, 2007, pp 1-14.

,

Decreto Legislativo N° 1141/2012, que mantuvo los aspectos fundamentales de la anterior, pero con modificaciones conceptuales) Argentina, (Ley Nº 25.520, 2001, luego sustancialmente modificada por la Ley Nº 27.126, 2015) y Chile (Ley Nº 19.974, 2004), sancionaron leyes de las características referidas.

También México (Ley de Seguridad Nacional, 2005, relativa a la seguridad nacional en su conjunto, parte de la cual fue dedicada a la actividad de inteligencia), y Guatemala (Leyes 71-2005, relativa exclusivamente a la Dirección Nacional de Inteligencia Civil, DIGICI) y 18-2008 (Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, que incluyó normas relativas a la función de inteligencia), sancionaron leyes orgánicas de sus sistemas de seguridad que incluyeron un capítulo relativo a la actividad de inteligencia, estableciendo controles externos.
controles externos.

Colombia, a su vez sancionó la Ley Nº 1.288, 2009, referida exclusivamente alestablecimiento de controles y límites, declarada inexequible (inconstitucional) por la Corte Constitucional de Colombia por tratarse de materia reservada a leyes estatutarias, lo que dio lugar a su vez a la sanción el 16 de junio de 2011 de la Ley Estatutaria N° 1.621/2013 similar pero sensiblemente superior a la ley precedente.

Se debe también mencionar en el caso colombiano el Decreto Nº 4.057 del 2011, por el cual fue suprimido el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) muy cuestionado organismo de inteligencia civil colombiano que poseía importantes facultades de carácter policial, disponiéndose el traslado a otros organismos de la mayor parte de su personal, y el Decreto Nº 4.179 del 3 de diciembre de 2011 –ambos de rango legal- por el cual se creó en su reemplazo el Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, nuevo organismo de inteligencia civil colombiano dotado de facultades más limitadas que las de su predecesor, contando con un control interno.

Ecuador sancionó la Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009, que creó la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN), organismo de inteligencia con facultades de coordinación de la actividad de los organismos de inteligencia militares y policiales, incluyendo otras normas relativas a la actividad de inteligencia y estableciendo controles.

Nicaragua, por su parte, dictó la Ley Nº 750, *Ley de Seguridad Democrática,* reemplazada posteriormente por la Ley N°919/2015 (18-12-2015), *Ley de Seguridad Soberana,* otorgando a la *Dirección de Información para la Defensa,* organismo de inteligencia militar del país, el rol de Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Soberana, estableciéndose límites.

En Paraguay, cabe señalar la sanción de la Ley N° 5.241 (julio de 2014) de creación del Sistema Nacional de Inteligencia, estableciendo la estructura y funciones del aludido Sistema, previendo límites a dicha actividad, pero sin controles externos, y creando la Secretaría Nacional de Inteligencia (SIN), organismo de inteligencia civil encargado de la coordinación técnica del Sistema y de la producción de inteligencia con medios propios de obtención de

,

información en el ámbito externo e interno, dependiente directamente del Presidente de la República.

En Honduras la *Ley de Inteligencia Nacional* (Decreto Legislativo N° 222-2012, publicado en La Gaceta del 14 de abril de 2013) dispuso la creación de la *Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia,* como organismo de inteligencia civil dependiente del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, al que la ley otorgó poderes muy significativos, sin control por parte de los órganos legislativo, ejecutivo ni judicial, creándose un Sistema de Inteligencia Nacional que incluye a organismos de inteligencia militares, policiales, y de inteligencia financiera.

También han sancionado leyes públicas que comprenden a la actividad de inteligencia, o a aspectos de ella, aunque sin establecer controles externos específicos de dicha actividad, El Salvador –Decreto Legislativo N° 554 (2001), relativo al Organismo de Inteligencia del Estado-, no incluyendo a los restantes organismos de inteligencia del país; y Costa Rica, Decreto Legislativo N° 7.410 (1994, con modificaciones posteriores) Ley General de la Policía, que contiene las disposiciones relativas a la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, en forma sumaria y sin prever controles específicos.

En Panamá, el Decreto Ejecutivo 263 del 19 de marzo de 2010 creó el Consejo de Seguridad Nacional en sustitución del antiguo Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, estando integrado el nuevo Consejo por solo dos miembros –el Presidente de la Nación y el Ministro de la Presidencia, recreándose el antiguo organismo de inteligencia existente bajo dependencia de la Secretaría Ejecutiva del Consejo, sin controles.

Lo expuesto es una síntesis de las tentativas de institucionalización de la actividad de inteligencia realizadas por los países latinoamericanos, luego de la restitución de la vigencia del sistema democrático.

En general, se sancionaron leyes relativas a la actividad de inteligencia o que comprendieron la actividad de inteligencia, manteniendo en lo fundamental las estructuras de los organismos de inteligencia que rigieran durante la Guerra Fría. En su mayoría, organismos civiles (frecuentemente con conducción militar) dependientes del Presidente de la Nación en forma directa, o bien en algunos casos de los ministerios de Defensa o del Interior, con competencias en materia de inteligencia interior, exterior y contrainteligencia, con amplias facultades, y con controles carentes por lo general de facultades y de medios humanos y materiales para cumplir su cometido.

Además de los aludidos organismos de inteligencia civiles -en aquellos países que cuentan con ellos- existen organismos de inteligencia militares, integrantes de las respectivas fuerzas armadas o de la única fuerza armada, según los países, poseyendo Argentina y Chile organismos de inteligencia militar conjuntos.

Tales organismos, además de competencia en materia de defensa, tienen en su mayoría -fundamentalmente como consecuencia del Conflicto Este-

,

Oeste, en el que los organismos de inteligencia militares cumplieron un rol fundamental en la contrainsurgencia, centrándose en la propia sociedad- también competencia en seguridad interior y en inteligencia política, con las excepciones de Chile, Argentina y Guatemala, en los dos últimos casos por expresa disposición legal. En el caso de México, cumplen un rol fundamental en la lucha contra el delito organizado, tanto la inteligencia del Ejército como de la Marina.

También los países latinoamericanos cuentan con organismos de inteligencia policiales dedicados tanto a la inteligencia criminal (sobre el delito) como a la inteligencia política, en este último caso con las excepciones de Chile, Argentina y Guatemala. Argentina, Brasil y Guatemala cuentan también con organismos de inteligencia criminal, dedicados a producir inteligencia con relación al delito. Perú y Uruguay cuentan también con organismos de inteligencia interior de carácter fundamentalmente policial, dedicados a la seguridad interior.

Con relación a los aspectos que comprende la actividad de inteligencia, se debe señalar que la realización de inteligencia política en aquellos países en los que tiene lugar, puede tener lugar ya sea en favor del gobierno del país contra la oposición política, o bien, en aquellos casos en que la actividad de inteligencia está bajo el control de las Fuerzas Armadas, en apoyo de los que tales Fuerzas entienden como sus intereses institucionales.

En los casos de Argentina, Estados Unidos Mexicanos, Perú, Ecuador, Brasil, y Colombia, han sido frecuentes los casos de escándalos por la utilización indebida de la actividad de inteligencia. En tales casos los controles establecidos mostraron su ineficiencia y en algunos casos ineficacia.

Asimismo, los organismos de inteligencia civiles y en algunos casos militares de los países latinoamericanos actúan contra el delito organizado en forma habitual y permanente, con excepciones como las de Argentina -en la actualidad- y Chile.

Tal circunstancia trae aparejados los obvios riesgos institucionales derivados del empleo de organismos en los cuales el secreto protege identidades, fuentes, métodos y operaciones, que poseen gastos con un régimen especial de rendición destinado a proteger el secreto, y que emplean un sofisticado instrumental destinado a penetrar la intimidad de los habitantes, en el ámbito de la justicia penal, donde el control de la prueba y de los procedimientos judiciales por parte del acusado es parte esencial del derecho de defensa en juicio.

En definitiva, y sin desconocer que lo realizado hasta ahora ha constituido un importante avance hacia la legitimidad y la eficacia en la actividad de inteligencia, se hace imprescindible una segunda generación de reformas que resulten en organismos de inteligencia susceptibles de control, con competencias precisas, y limitadas en lo que a inteligencia interior y contrainteligencia en el propio país, a las amenazas contra la seguridad del Estado y el sistema democrático; controles externos e internos con medios

,

humanos y materiales y facultades adecuados; reservar la inteligencia sobre el delito a las policías y a organismos de inteligencia criminal -formados por policías y analistas sin estado policial-; limitar las competencias de la inteligencia militar a la defensa; y profesionalizar la actividad, asegurando el adecuado reclutamiento, formación y perfeccionamiento de sus cuadros.

La expresión, pues, de “reformas en Inteligencia”, supone, en el marco de sociedades en transición, transformaciones dirigidas a obtener sistemas de inteligencia propios de sociedades democráticas y, por otra parte, más idóneos para el cumplimiento de su función específica.

Luego de este sintético panorama, que comprende la situación hasta 2014 y que expresa lo que podríamos denominar como una primera etapa de reformas en la inteligencia latinoamericana, debemos señalar que en los últimos años -2015 hasta la actualidad- se han producido algunas reformas en materia de inteligencia, y otras están en plena elaboración y discusión.

Así, en Argentina, tuvo lugar en 2015 la sanción de la Ley Nº 27.126 modificatoria de la Ley Nº 25.520, que alternó aciertos con normas discutibles, reglamentada por el Decreto Nº 1311/2015, reglamentación dejada en su casi totalidad sin efecto por un nuevo gobierno por el Decreto Nº 656/2016, el que a su vez fue derogado por el subsiguiente gobierno por el Decreto Nº 52/2019, restableciéndose la vigencia del anterior, facultándose a la establecida Intervención en la AFI a efectuar las modificaciones al decreto cuya vigencia fuera restablecida, facultad ejercida a través de la Resolución AFI Nº 1039/2021, disponiéndose asimismo la intervención de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), principal organismo civil de inteligencia del país, por Decreto Nº 987/2020, intervención sucesivamente prorrogada, disponiéndose por Decreto Nº 295/2022 la designación de nuevo interventor y la prórroga de la intervención por 120 días, con mandato de lograr la definitiva normalización del Organismo; y a partir de 2020 comenzó a discutirse un nuevo proyecto de reforma, realizándose algunas modificaciones parciales al régimen vigente, tales como el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 214/2020.

En Perú, se sancionaron en 2017 las Leyes Nº 30.535 y Nº 30.618, que modificaron el Decreto Legislativo Nº 1141/2021 *sobre Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI.*

En Ecuador, se dictó el Decreto Nº 526 de 2018 suprimiendo la Secretaría de Inteligencia, y creando en su reemplazo el Centro de Inteligencia Estratégica (CIES). En Uruguay, fue sancionada la Ley Nº 19.986 (2018) modificada posteriormente por la Ley de Urgente Consideración 19.889 de 2020, aprobándose asimismo por Decreto Nº 157 de 2022 la Política Nacional de Inteligencia.

En Chile se encuentra en trámite un proyecto de ley que introducirían modificaciones a la vigente Ley Nº 19.974, pero que se encuentra aún en trámite parlamentario.

,

En México, en 2018, una reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sustituyó al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) que dependía de la Secretaría de la Gobernación, por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) bajo dependencia de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, estableciéndose la conducción del organismo, habitualmente ejercida por un funcionario civil, por un oficial militar retirado, no realizándose no obstante cambios muy importantes en la estructura del organismo.

En definitiva, como puede advertirse, no faltan aspectos de interés para analizar, más allá de que resulte evidente que no estamos aún ante la nueva generación de reformas que precedentemente hemos propiciado.

Pasaremos a continuación a analizar los cambios producidos en cada uno de los países mencionados.

.

2.Las últimas reformas y proyectos de reforma.

2.1 Uruguay.

En un largo y trabajado proceso, Uruguay logró realizar una reforma que puede representar un avance significativo en materia de legitimidad y eficacia de la actividad de inteligencia en el país, si bien no representa un cambio decisivo respecto de la situación preexistente.

Cabe señalar que con anterioridad a la aludida reforma, Uruguay poseía exclusivamente organismos de inteligencia militares y policiales, sin controles específicos de la actividad de inteligencia.

Una rápida visión de la evolución legislativa del país en la materia, muestra que la Ley Nº 15.848 (1986) determinó, en materia de inteligencia militar -predominante en el país- la transformación del *Servicio de Inteligencia de las Fuerzas Armadas* en la *Dirección General de Información para la Defensa (DGID)*, organismo de inteligencia militar conjunto, estableciendo su dependencia respecto del Ministerio de Defensa Nacional, modificando además la misión del aludido organismo.

Continuaban existiendo los organismos de inteligencia de cada una de las Fuerzas Armadas, dedicados tanto a la defensa como a la seguridad interior y a la inteligencia política, así como, dependiendo del Ministerio del Interior, la *Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII),* organismo de inteligencia policial creado en 1967 con la denominación de *Inteligencia y Enlace* y que posteriormente, en virtud de lo dispuesto por la Ley Nº 15.749, pasó a depender del Ministro del Interior, con la denominación antes apuntada[4]. Dicho organismo está dedicado a inteligencia política, contrainteligencia, custodia de

[4] Jorge Jouroff Hazot, *Inteligencia y Cultura, una oportunidad para Uruguay, La Onda Digital,* Montevideo, 2009. Obtenido en https://www.laondadigital.uy/LaOnda2/454/A1.htm (acc. 24 de junio de 2022).

,

personalidades nacionales y extranjeras, y contrainsurgencia durante el régimen militar.

Por otra parte, el Decreto Nº 405/99, de rango legislativo, en virtud de las facultades conferidas por la Ley Nº 16.736, cambió la denominación de la *Dirección General de Información para la Defensa* por la de *Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE)* introduciendo modificaciones en su estructura organizativa y competencias. Continuó constituyendo un organismo militar conjunto, aunque incorporando analistas civiles, pero sus funciones pasaron a incluir la elaboración …*de la Inteligencia al más alto nivel Nacional, mediante la coordinación y planificación de todas las actividades de información y contra-información que desarrollen los diversos organismos especializados…*

En suma, se incorporó a sus competencias la elaboración de inteligencia estratégica nacional y la coordinación de los restantes organismos de inteligencia, encomendándosele también la elaboración de un *Plan Nacional de Inteligencia,* así como la constante actualización de la Apreciación de Situación de Inteligencia Nacional, entre otros aspectos.

Debe citarse asimismo la creación, a través de la Ley Nº 17.930, del cargo de *Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado*, dependiente directamente del Presidente de la República.

Iniciado el período presidencial de Tabaré Vázquez, se dispuso la redenominación y cambio de dependencia de la DINACIE en virtud de lo dispuesto por los artículos 120 y 121 de la Ley 19.935, Ley de Presupuesto para los años 2015/2019, denominándose al organismo *Dirección de Inteligencia Estratégica (DIE)* y cambiándose su dependencia, del Ministerio de Defensa, al Estado Mayor de la Defensa, aspecto que constituyó un evidente retroceso, en cuanto a la conducción de la actividad de inteligencia por parte del gobierno constitucional.

No existía una ley sobre inteligencia. El diputado José Amy presentó en 2011 un proyecto de ley de creación de un Sistema de Inteligencia Estratégica del Estado (SIEE), que incluía la creación de un organismo civil de inteligencia y el establecimiento de controles externos de la actividad.

Ese proyecto inició un camino que incluyó la creación, en el Congreso uruguayo, de la *Comisión Especial con fines de asesoramiento legislativo sobre Inteligencia de Estado*, y la construcción de un proyecto de ley consensuado.

Se produjo un Informe de la referida Comisión del 23 de julio de 2014, en el cual se aprobó un Anteproyecto.

Reiteradamente fue anunciada la sanción de la ley, transcurriendo no obstante el período de José Mujica, siendo archivado con su sucesor Tabaré Vázquez.

Esa situación cambió por un acontecimiento inesperado.

,

El allanamiento realizado el 2 de octubre de 2015 de la casa del fallecido coronel retirado Elmar Castiglioni, ex director de la DINACIE, dispuesto en el curso de una investigación judicial, determinó el hallazgo de unas sesenta cajas con documentación de inteligencia que incluía no solamente material de inteligencia obtenido durante el gobierno militar, sino constancias del espionaje practicado en democracia a partidos políticos, sindicatos y a dirigentes políticos de relevancia, incluyendo al propio Tabaré Vázquez.[5]

La circunstancia indicada resultó decisiva para la sanción, durante la última presidencia de Tabaré Vázquez, de la Ley Nº 19.696 (2018) relativa al Sistema Nacional de Inteligencia del Estado[6].

La referida ley, modificada posteriormente por la Ley Nº 19.989[7] durante la siguiente administración de Lacalle Pou, además de establecer el aludido Sistema, creó la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE), con la misión relativa a producir Inteligencia Estratégica de Estado para asesorar al Poder Ejecutivo, a fin de apoyar la toma de decisiones estratégicas orientadas a la consecución de los objetivos nacionales (artículo 10).

Además, el artículo 11 asignó diversos cometidos a la Secretaría, tales como formular el Plan Nacional de Inteligencia, para conocimiento y aprobación del Poder Ejecutivo, diseñar y ejecutar los programas y presupuestos de Inteligencia inscriptos en el Plan Nacional de Inteligencia, dirigir técnicamente el funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, procesar la información suministrada por los órganos integrantes del aludido Sistema para producir inteligencia estratégica de Estado, conducir la relación con organismos de inteligencia estratégica de otros Estados, formular normas y procedimientos estandarizados comunes a todos los órganos del Sistema, disponer la aplicación de medidas de inteligencia y contrainteligencia, con el objeto de detectar y enfrentar las amenazas definidas por la política de Defensa Nacional, así como otras amenazas al Estado, y presentar los informes requeridos por la ley, especialmente el Informe Anual de Actividades de Inteligencia.

Cabe destacar que este último deberá comprender aspectos presupuestales, de gestión, el Plan Nacional de Inteligencia, el plan de colección de datos y directivas de trabajo de cada una de las agencias que desarrollan actividades de inteligencia de Estado.

---

[5] Samuel Blixen, “Brecha”, 3 de octubre de 2015, edición 1558 Montevideo. Disponible en http://brecha.com.uy/category/ediciones/edicion-1558/ (acc. 3 de agosto de 2020); Samuel Blixen, “Brecha”, 29 de enero de 2015, “Más secretos de la represión”, edición 1523, Montevideo. Disponible en http://brecha.com.uy/mas-secretos-de-la-represion/ (acceso 3 de mayo de 2022); Sudestada, 3 de octubre de 2015, “*Ubican archivos ocultos de la dictadura robados por ex jefe de Inteligencia militar*”, Montevideo, obtenido en https://www.sudestada.com.uy/articleId__5bfa70ce-d23e-40b8-be6a-2c5f94cf4c02/10893/Detalle-de-Noticia (acceso 9 de agosto de 2021); Mundo Sputnik, 8 de septiembre de 2016, “*Escándalo en Uruguay: Espionaje militar en tiempos de democracia*”, Montevideo, disponible en https://mundo.sputniknews.com/sociedad/201609081063347705-dictadura-escandalo-politica-sociedad/, acceso 9 de agosto de 2021; El País, 4 de octubre de 2015, “*Jueza allanó la casa del ex jefe de la Inteligencia del Estado”*, Montevideo, obtenido en https://www.elpais.com.uy/informacion/incautan-documentos-dictadura-allanamiento.html (acceso 2 de mayo de 2022):

[6] Publicada en IMPO, Centro de Publicación Oficial, el 7 de noviembre de 2018.

[7] Publicada el 14 de julio de 2020.

,

A su vez, *inteligencia estratégica* fue definida en el inciso c) del artículo 3 como conocimiento elaborado al más alto nivel, necesario para la toma de decisiones, formulación de políticas y elaboración de planes para la consecución de los objetivos nacionales, estableciéndose que refiere a una visión global sobre asuntos políticos, económicos, diplomáticos, ambientales y militares, nacionales e internacionales.

Cabe destacar la amplitud y vaguedad de esta definición, que pareciera excluir al organismo de la producción de inteligencia relativa a la obtención de inteligencia sobre las concretas amenazas a la seguridad del Estado en los ámbitos interno y externo.

La inteligencia estratégica habrá de producirse, aparentemente, a través del procesamiento de información suministrada por los restantes componentes del Sistema, bajo la coordinación de la aludida Secretaría (artículo 8º 2do. Párrafo) quien, aparentemente, no contaría con medios propios de obtención de información. Para ello se estableció una Mesa Coordinadora de Inteligencia convocada y presidida por el Director de la Secretaría en cuestión.

La única guía legal respecto de las funciones de los organismos de inteligencia militares es la definición de inteligencia militar contenida en el inciso D) del artículo 3º, Inteligencia Militar, de la que surge que ésta actividad tiene por objeto preservar la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República, aspecto este último que permite la producción de inteligencia interior por los aludidos organismos.

Respecto a los organismos de inteligencia policiales, encontramos mayor amplitud aún en la definición de Inteligencia Policial del inciso E del artículo 3º, dado que comprende la prevención y eventual represión del delito común y el crimen organizado en su calidad de auxiliar de la Justicia, a través de la prevención y represión del delito, con lo que además de comprender dentro de la actividad de inteligencia la prevención y represión de todo delito -notable amplitud - “en calidad de auxiliar de la justicia”, evidencia una confusión entre investigación policial e inteligencia policial.

Ello es especialmente así, cuando en el proyecto no se describe el Sistema de Inteligencia que se crea, ni a sus componentes, ni las competencias y relaciones de dependencia de éstos.

Respecto del expresado Sistema, estableció el artículo 8, que comprende el conjunto de todos los organismos y órganos, independientes entre sí y funcionalmente coordinados, que dirigen y ejecutan actividades específicas de inteligencia y contrainteligencia, definición que evidencia el carácter relativo de la coordinación establecida.

Por otra parte, el artículo 9º, descriptivo del Sistema, estableció que éste estaría constituido, además de por la referida Secretaría (inciso a) por órganos

,

que desarrollan tareas de Inteligencia y contrainteligencia de los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas (inciso b), no mencionándose tales organismos ni sus competencias.

En definitiva, la Secretaría constituye un órgano de coordinación -con limitadas facultades- de establecimiento de prioridades, formulación de requerimientos y elaboración de inteligencia estratégica, aparentemente carente de medios propios de obtención de información.

Cabe advertir que la Secretaría está facultada para *disponer* la aplicación de medidas de inteligencia y contrainteligencia, no para *ejecutarlas.*

En otros aspectos, la ley establece límites a la actividad de inteligencia a través de las prohibiciones establecidas en el artículo 7, tomadas casi textualmente de la Ley Nº 25.520 argentina, aunque con la riesgosa excepción tomada también del texto originario de la citada ley, de permitir la realización de actividades de investigación criminal por parte de un organismo de inteligencia, en proceso penal, en caso de requerimiento judicial en una causa concreta, hoy prohibida en el país de origen por el DNU 214/2020, según se verá.

No existen controles específicos en el ámbito del órgano ejecutivo, pero al establecerse un obvio control interno por parte de los directores de los respectivos organismos, se contempla adecuadamente el control por los superiores en la cadena jerárquica de la Administración, es decir, por parte de los respectivos ministros (artículo 23).

Existe un control legislativo por parte de una Comisión Bicameral, regido por los artículos 25 y 26 de la ley, con facultades de verificación adecuadas, pero sin otorgársele claras facultades investigativas.

Se prevé también un control judicial a través del requerimiento de autorización para actos intrusivos de la privacidad, denominados *procedimientos especiales de obtención de información* (artículo 27) cuyo detalle, así como las hipótesis en los que procederá su utilización, fueron deferidos a la reglamentación, si bien la ley contiene precisiones respecto de los procedimientos de interceptación de comunicaciones. Cabe destacar que hasta donde llega nuestro conocimiento, tal reglamentación no ha sido aún dictada.

La ley otorga facultades para ocultar la identidad del personal de inteligencia para operaciones determinadas, no con carácter general, facultándose también para emplear informantes (art. 21).

La indeterminación de la ley respecto de cuáles son los órganos y organismos de inteligencia que componen el Sistema resulta preocupante, teniendo en cuenta que el título III faculta en definitiva, aunque sujeto a autorización judicial, el empleo por parte de aquéllos de los denominados “Procedimientos Especiales de Obtención de Información” así como la actuación de personal en forma encubierta, con ocultamiento de su identidad, y el recurso a informantes.

,

Cabe destacar así que en el Estado Mayor de la Defensa, la Dirección de Inteligencia Estratégica Militar del ESMADE, organismo de inteligencia militar conjunto, y los Organismos de Inteligencia de las tres Fuerzas Armadas, aparecen como integrantes ineludibles del Sistema, como, por otra parte, también lo es la Dirección General de Información e Inteligencia Policial hoy dependiente de la Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional (art. 93 Ley 19670 y Decreto 84/019). ¿Lo será también la Unidad de Investigación y Análisis Penitenciario? (Capítulo V del Decreto 84/019? ¿Lo será, en el Banco Central, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)? ¿Qué otros organismos? Creemos que es fundamental que la propia ley defina cuáles son los miembros del Sistema, y cuáles son sus competencias.

En definitiva, la ley en análisis constituye un evidente progreso institucional para Uruguay, si bien la realización efectiva de la actividad de inteligencia continúa fundamentalmente estando en manos militares y policiales, y la ley muestra imprecisiones que generan preocupación respecto de su eficacia.

Como ha sido escrito *…en el entendido de que no existe la Ley perfecta, Uruguay introduce en su derecho positivo consideraciones de importancia. Minimizar este avance sería un grave error, conformarse con él uno peor…*[8]

En otro orden de ideas, cabe destacar la emisión con carácter público, por Decreto Nº 157 de 2022, de la Política Nacional de Inteligencia, de la cual surge que la Política de Defensa aprobada por Decreto Nº 371/2020 constituirá guía del Plan de Inteligencia Estratégica a ser aprobado por el Poder Ejecutivo e implementado por los Organismos integrantes del S.N.I.E.

Se destacó que los Objetivos Estratégicos del Estado contenidos en la Política de Defensa y las amenazas en ella determinadas son incorporados en la Política de Inteligencia.

Esta última contuvo directrices, entre las cuales destacamos las de velar por la preservación de la soberanía del Estado y por la integridad de su ámbito territorial en todas sus dimensiones, contribuir a la preservación de los recursos del Estado, existentes en cada una de las dimensiones indicadas en el numeral anterior, y asegurar a los habitantes de la República el goce de los derechos y garantías reconocidas por la Constitución.

Cabe en definitiva aguardar el dictado de la reglamentación de la Ley Nº 19.696 y su eventual perfeccionamiento, para superar las imprecisiones antes referidas.

2.2 México.

En Estados Unidos Mexicanos, la asunción del Presidente Andrés Manuel López Obrador (1º de Diciembre de 2018) ha implicado importantes cambios en la estructura de seguridad pública y de inteligencia del país.

---

[8] ÄLVAREZ, Nicolás, *Más vale tarde…la creación de un Sistema Nacional de Inteligencia en Uruguay,* Boletín del Programa Democracia, Seguridad y Defensa, Nº 71, Julio-Diciembre 2018, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2018,

,

En materia de inteligencia, cabe destacar la sustitución o, más exactamente, la redenominación y la reorientación de objetivos del organismo civil de inteligencia fundamental del país, el *Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)* que dependiera desde su creación en 1989 de la Secretaría de la Gobernación.[9]

Cabe señalar que la sanción de la *Ley de Seguridad Nacional*[10] (2004) significó una limitada institucionalización -en el sentido antes indicado- de la estructura de inteligencia mexicana, estableciéndose que el Director del CISEN integraría el Consejo de Seguridad Nacional creado por la ley (art. 12) asignándose al organismo el capítulo II de aquélla, donde fueron detallados su naturaleza jurídica, dependencia y atribuciones, entre las que cabe destacar, además de las específicas en materia de inteligencia, las de elaborar los lineamientos generales del Plan Estratégico y de la Agenda Nacional de Riesgos previstos en la ley.

También fue establecido un control de interceptación de comunicaciones por autorización judicial, previendo además el Capítulo IV un control legislativo a través de una *Comisión Bicamaral* con muy escasas facultades, aplicado no sólo a la actividad de inteligencia, sino a la totalidad de las políticas y acciones del ámbito de la Seguridad Nacional.

Cabe señalar que el CISEN carecía totalmente de facultades de dirección o coordinación respecto de los restantes organismos de inteligencia de México, fundamentalmente los órganos de inteligencia de las Fuerzas Armadas y los órganos de inteligencia policiales.

No obstante, en el *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional*[11] se le asignaron facultades de coordinación, bien que limitadas, respecto de los restantes organismos de inteligencia mexicanos, en materia de integración y elaboración de inteligencia estratégica y de diseminación de ésta, pudiendo efectuar requerimientos (art. 28).

El nuevo gobierno mexicano suprimió -en realidad, cambió el nombre y los objetivos- el CISEN, estableciéndose un nuevo organismo civil de inteligencia, el *Centro Nacional de Inteligencia (CNI)* colocado bajo dependencia de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, a través del nuevo texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 30 de Noviembre de 2018.

Conforme al Artículo 30 bis de la norma modificada, constituye facultad de la antedicha Secretaría:

---

[9] Sobre el Sistema de Inteligencia de México anterior a la actual reforma, ampliar en, UGARTE, José Manuel, *El control público de la actividad de inteligencia en América Latina,* Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2012.
[10] Publicada el 6 de abril de 2004, en el *Diario Oficial de la Federación.*
[11] Publicado en el *Diario Oficial* del 29 de Noviembre de 2006.

,

> *…XVII. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción al Centro Nacional de Inteligencia, el cual fungirá como un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, así como contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno…*

Cabe señalar asimismo que conforme a la referida norma, constituye competencia de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, también:

> *…XVI. Coordinar y establecer mecanismos para contar oportunamente con la información de seguridad pública y nacional, así como del ámbito criminal y preventivo que esta Secretaría requiera de dependencias y organismos competentes en dichas materias…*

Cabe señalar que la creación del nuevo organismo hace desaparecer las limitadas facultades de coordinación que reconocían al CISEN la *Ley de Seguridad Nacional* y especialmente el ya aludido *Reglamento de Coordinación de Acciones Ejecutivas para la Seguridad Nacional.*

Aunque no deja de llamar la atención el cambio de dependencia de un organismo de inteligencia cuyos cometidos fueron tradicionalmente de seguridad del Estado a un ámbito propio de la seguridad pública, la lectura de las competencias de la Secretaría, creada en el año 2000 (DOF 30-11-2000) modificada en distintas oportunidades y suprimida en el año 2013 (DOF 02-01-2013) permite advertir que se han adicionado a las competencias tradicionalmente pertenecientes a la aludida Secretaría, las relativas a seguridad nacional, creándose un ámbito de poder considerable.

La desaparición del *CISEN,* reemplazado por un nuevo organismo carente de las ya limitadas facultades de coordinación del anterior, sin ninguna disposición expresa relativa a controles, se realizó presuntamente para concluir con el espionaje político que caracterizara a su predecesor, pero manteniendo el mismo personal e inclusive a varios de sus directivos y coordinadores.[12]

Como ha sido señalado en México:

> *… Sin embargo, el asunto crítico que trae aparejado la decisión de incorporar al CNI a la secretaría de despacho responsable de la seguridad pública, reside en la confusión entre seguridad nacional y seguridad pública, dado que son*

[12] BADILLO, Miguel, Contralínea, Ciudad de México, 4 de marzo de 2019, *Centro de Inteligencia opera con 99% de personal del Cisen,* disponible en https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2019/04/03/centro-de-inteligencia-opera-con-99-de-personal-del-cisen/ acc. 04-04-2019

,

dos dimensiones de la seguridad con diferentes contenidos, alcances y fines….[13]

Cabe señalar que como director del nuevo organismo fue designado el General de División (retirado) Audomaro Martínez Zapata. Ello ha implicado una innovación respecto de la habitual designación al frente del CISEN de funcionarios civiles de confianza del Presidente, y parece coincidir con la pauta de militarización de la seguridad pública que parece haberse acentuado durante la administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador.

2.3 Perú.

Hemos referido en otra oportunidad[14] la problemática planteada a raíz del empleo de la actividad de inteligencia con finalidades de política coyuntural en Perú. Vamos a describir ahora los cambios legislativos producidos como consecuencia de los hechos aludidos.

La sanción por el Congreso de la Ley Nº 30.535[15]produjo un importante cambio en el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA).

La DINI, organismo civil fundamental de inteligencia peruano, con anterioridad, como consecuencia de la Ley Nº 28.664, y en mayor grado por su sucesor Decreto Legislativo Nº 1141/2012, poseía amplias facultades de producción de Inteligencia Nacional -concepto de suma amplitud- y de conocimiento y actividades de contrainteligencia, así como significativas atribuciones de dirección y coordinación del SINA, que incluían la de formular el Plan de Inteligencia Nacional, documento que establece las bases para el desarrollo de las actividades de inteligencia por parte del SINA (artículo 10, Decreto Legislativo Nº 1141/2002) para su elevación al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional para su aprobación.

A través de cambios sutiles en la redacción de determinados artículos del aludido Decreto Legislativo (2, 7, 8, 10, 11, 16, 17, 29 y 36) por parte de la Ley Nº 30.535, la DINI perdió la facultad de *producir* Inteligencia Nacional, concepto que desapareció del decreto en cuestión, obteniendo en cambio la facultad de *proveer* inteligencia estratégica, concepto más limitado, apareciendo como que este conocimiento habrá de surgir de información suministrada por otros miembros del SINA.

Asimismo, la nueva redacción vedó terminantemente a la DINI la ejecución de actividades de inteligencia táctica u operativa (artículo 16.1).

---

[13]MOLOEZNIK, Marcos Pablo 11 de noviembre de 2019, *Del CISEN al Centro Nacional de Inteligencia, Animal Político,* Editorial Criterio, Colonia Lomas de Chapultepec.

[14] UGARTE, José Manuel, *Actividad de inteligencia en América Latina: Características, fortalezas debilidades, perspectivas de futuro,* Revista de Política y Estrategia, ANEPE, N° 127, 2016, pp. 37-74.

[15] Ley Nº 30.535, publicada en el diario oficial “El Peruano”, el 10 de enero de 2017.

,

Su antigua facultad de realización de actividades de contrainteligencia, quedó reducida al dictado de normas y procedimientos de protección de información clasificada y de capacidades y a la coordinación *con* los componentes del SINA -adviértase, no *de* los integrantes del SINA- en la materia.

También perdió la DINI la facultad de elaborar por sí el proyecto de Plan Nacional de Inteligencia para aprobación del Consejo de Defensa y Seguridad, para deber requerir la conformidad de tales miembros con el proyecto en cuestión, todos agrupados en el Consejo Nacional de Inteligencia (COIN) (artículo 17.5). Dicho COIN pasó de constituir instancia consultiva y de coordinación técnica, a tener carácter deliberativo y resolutivo (art. 11.1).

Cabe destacar, por otra parte, la existencia de un incremento en las facultades de control parlamentario de la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República, a través de la imposición a la DINI de la obligación de informar permanentemente a la Comisión de Inteligencia sobre el Plan de Inteligencia Nacional (PIN) y los planes institucionales (PII) y sobre las políticas que en la materia emitan la DINI y los componentes del Sistema; e informar anualmente sobre el presupuesto y las actividades de inteligencia programadas y ejecutadas por los componentes del Sistema de acuerdo al PIN, su gestión, y las actividades de control realizadas por el Órgano de Control Institucional que depende de la DINI.

También (art. 30 incorporado al Decreto Legislativo Nº 1141/2012) se establece la obligación para la DINI y la Contraloría General de la República de dar cuenta a la Comisión de Inteligencia del Congreso, sobre el uso de los recursos especiales realizado por los componentes del SINA, a través de documentación contable, obligatoria y permanente.

En definitiva, la fuerte dirección y coordinación que ejercía la DINI en el SINA pasó a constituir una coordinación más tenue, tanto por la pérdida de facultades señalada, como por la evidente pérdida de facultades de producción de inteligencia con medios propios de obtención de información.

Por otra parte, la Ley Nº 30.618[16]modificó también el Decreto Legislativo Nº 1141/2012 para incorporar los aspectos relativos a la Seguridad Digital, a la que definió (inciso 8) incorporado a las definiciones del artículo 2) como …*Es la situación de confianza en el entorno digital, frente a las amenazas que afectan las capacidades nacionales, a través de la gestión de riesgos y la aplicación de medidas de ciberseguridad y las capacidades de ciberdefensa, alineada al logro de los objetivos del Estado…*

Se incluyó asimismo entre los Objetivos del SINA (artículo 8) el 8.3, que previó *…Realizar actividades destinadas a alcanzar la seguridad digital en materia de seguridad nacional….*

[16] Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 27 de julio de 2017.

,

Por otra parte, se incluyeron en el artículo 10 relativo al Plan de Inteligencia Nacional (PIN), los aspectos relativos a las actividades de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital.

Además, se incluyó entre las funciones de la DINI (artículo 17) las de constituir la autoridad técnica normativa a nivel nacional en materia de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital, en el ámbito de su competencia.

Fue facultada para realizar actividades y establecer los procedimientos destinados a alcanzar la seguridad digital en el ámbito de su competencia, en concordancia con los principios y objetivos de la actividad de inteligencia establecidos en el Decreto 1141, debiendo las entidades públicas y privadas, en caso de amenazas que afectaran actual o potencialmente las capacidades nacionales, sujetarse a tales procedimientos.

También fue facultada la DINI para establecer los procedimientos especiales para la obtención de información y para peritajes informáticos en entornos digitales, así como para suscribir convenios interinstitucionales a nivel nacional o internacional o modificarlos, en materia de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital.

Además de las precedentes disposiciones en materia de seguridad digital, se mantuvo la facultad que ya asignaba a la DINI el artículo 17.13 del Decreto 1141, consistente en establecer y fortalecer las relaciones de cooperación y asistencia con organismos de inteligencia de otros países, y se amplió significativamente la facultad de capacitar y perfeccionar académicamente al personal del SINA que le asignaba el artículo 17.16 del mencionado Decreto, atribuyéndosele ahora la aprobación y supervisión de los programas académicos de formación laboral y profesional, capacitación y perfeccionamiento técnico en materia de inteligencia que se brindaran a través de la Escuela Nacional de Inteligencia ENI, con la finalidad de asegurar una formación integral y de calidad sustentada en principios y valores democráticos, así como brindar capacitación y formación laboral y profesional a dicho personal a través de la ENI o mediante convenios de cooperación interinstitucional con universidades, institutos tecnológicos y centros de formación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú y de otros países.

En consecuencia, y más allá del otorgamiento a la DINI a través de la Ley Nº 30.618 de las facultades reseñadas, lo cierto es que como consecuencia de la Ley Nº 30.535, el rol fundamental en la producción de inteligencia en Perú volvió a quedar en manos de los órganos y organismos militares y policiales, como sucediera con anterioridad a la sanción de la Ley Nº 28.664.

2.4 Ecuador.

Ecuador contó hasta fecha relativamente reciente, exclusivamente con organismos de inteligencia militares y policiales.

,

La denominada *Operación Fénix,* ataque sorpresivo realizado por elementos militares y policiales colombianos, en territorio ecuatoriano, al campamento del dirigente de las FARC Luis Edgar Devía Silva, con la muerte del nombrado y otros 22 guerrilleros (1º de marzo de 2008) fue el hecho determinante de la institucionalización de la actividad de inteligencia en Ecuador, dado el cuestionamiento realizado por el Presidente Rafael Correa a los organismos de inteligencia del país, por haber carecido de alerta previa y haber sido informado tardíamente del hecho.

Como consecuencia, se creó por Decreto N° 1768/2009 (8 de junio), la *Secretaría de Inteligencia,* organismo civil de inteligencia, adscrito al entonces Ministerio de Coordinación de Seguridad Externa e Interna, estableciéndose que el *Sistema Nacional de Inteligencia* operaría en base al *Plan Nacional de Inteligencia* y que coordinaría la actividad de los subsistemas de inteligencia militar y policial.

Posteriormente fue sancionada la *Ley de Seguridad Pública y del Estado*[17]que incluyó un conjunto de normas (14 a 22) relativos a la actividad de inteligencia, contemplándose a la *Secretaría Nacional de Inteligencia,* organismo civil de inteligencia con competencia para producir inteligencia con medios propios "…para garantizar la seguridad pública y del Estado y el buen vivir…" , así como para la prevención del delito organizado; para proporcionar inteligencia estratégica al Presidente y al Ministro Coordinador de Seguridad Externa e Interna, coordinar y articular el funcionamiento de los organismos de inteligencia policiales y militares y para confeccionar para su aprobación por parte del Presidente el Plan Nacional de Inteligencia, entre otros aspectos.

Se estableció un control autorizatorio judicial para interceptaciones y acceso a documentos, así como un control legislativo sin facultades específicas de investigación.

El Reglamento de la ley referida, aprobado por Decreto Nº 486/2010[18]incluyó entre las competencias de la Secretaría la de Identificar las estructuras, la dimensión y los impactos a la seguridad pública y del Estado del crimen organizado nacional y transnacional.

También estableció el *Comité Nacional de Inteligencia,* órgano destinado a que los organismos de inteligencia militares y policiales y otros organismos con información útil proporcionaran información e inteligencia a la Secretaría e intercambiaran información entre sí.

La denominación del organismo fue cambiada a "Secretaría de Inteligencia" por el Decreto Ejecutivo Nº 62/2013[19].

---

[17] Publicada en el Registro Oficial en el Suplemento 35 del Suplemento 35 del 28 de septiembre de 2009.
[18] Publicado en e inel Registro Oficial, Suplemento 290, 30 de septiembre de 2010.
[19] Publicado en el Registro Oficial 63 de 21 de agosto de 2013,

,

A partir de las postrimerías del gobierno de Correa comenzaron denuncias por parte de la oposición política, atribuyendo actividades ilegales de inteligencia a la Secretaría.[20]

El sucesor de Rafael Correa, en cuyo mandato fue establecido el aludido organismo, Lenín Moreno, optó por disolverlo a través del Decreto Ejecutivo Nº 526/2018[21], sustituyéndolo por un aparentemente nuevo organismo, el *Centro de Inteligencia Estratégica (CIES),* a cargo de un Director General con rango de Ministro de Estado "…como el ente rector del Sistema Nacional de Inteligencia…" previéndose que su Director garantizaría la entrega de inteligencia estratégica a las autoridades competentes (disposición transitoria sexta).

Cabe señalar que si bien no existió mención expresa de las competencias del nuevo organismo, el artículo 4º estableció la transferencia a aquél de todas las "…competencias, atribuciones, funciones, representaciones, derechos, obligaciones, presupuesto, recursos, bienes y, en general, todos los activos y pasivos que consten en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente, así como convenios, contratos y otros instrumentos jurídicos de la extinta Secretaría de Inteligencia…" por lo que el nuevo organismo ha heredado las amplias competencias de su antecesor. (Disposición general primera).

No obstante, las disposiciones tercera y cuarta previeron el cese del personal considerado como no necesario, y la incorporación de nuevo personal.

En definitiva, los cambios consistieron en el cambio de nombre del organismo, la salida de personal y la entrada de nuevo personal.

No obstante, han existido proyectos de cambios legislativos.

En 2018 fue presentado por el Órgano Ejecutivo en la Asamblea Nacional un Proyecto de Código Orgánico de Seguridad del Estado, en el que al igual que con la Ley de Seguridad Nacional Nº 275/79 -sancionada durante el gobierno militar- y con la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se pretendió normar en un único cuerpo legal los aspectos relativos a la defensa nacional, seguridad pública, inteligencia y protección civil, pero en la que a similitud de la primera y a diferencia de la segunda, se persiguió normar con criterios inequívocamente castrenses actividades que se rigen por principios diversos.

Por otra parte, también en el año 2018 la asambleísta Ana Belén Marín, encabezando un grupo de legisladores, presentó un Proyecto de Ley de Inteligencia, estableciendo un Sistema de Inteligencia presidido por una

---

[20] Así *El Comercio,* Quito, 7 de agosto de 2015, *Yasunidos presenta demanda por supuesto espionaje a sus miembros,* disponible en https://www.elcomercio.com/actualidad/yasunidos-demanda-espionaje-ecuador.html (acc. 7 de julio de 2020; *El Universo,* Guayaquil, 11 de septiembre de 2015, *Organizaciones rechazan presunta vigilancia electrónica a ciudadanos en Ecuador,* disponible en https://www.eluniverso.com/noticias/2015/09/11/nota/5118512/organizaciones-rechazan-presunta-vigilancia-electronica-ciudadanos (acc. 7 de julio de 2020); *El Comercio,* Quito, 9 de julio de 2015, *El hackeo a Hacking Team: esto es lo que pasó,* disponible en https://www.elcomercio.com/guaifai/hackeo-hacking-team-esto-paso.html, entre otras.

[21] Publicado en el Registro Oficial 358 el 30 de Octubre de 2018.

,

Secretaría de Inteligencia con facultades de coordinación del Sistema y de elaboración de inteligencia estratégica nacional sobre la base de la información proporcionada por los restantes miembros del Sistema, manteniéndose los tenues controles existentes.

Parece probable que Ecuador cuente en algún momento con una ley específica sobre inteligencia.

En otro orden de ideas, cabe consignar que habiendo designado el Presidente Rafael Correa funcionarios sin estado militar al frente de la SENAIN, su sucesor Lenin Moreno Garcés mantuvo, con una excepción, esa tesitura, con relación al ahora denominado CIES.

En cambio, el actual Presidente Guillermo Lasso, quien al resultar electo para el cargo, anunció inicialmente su propósito de cerrar el organismo, por considerar que había servido para la persecución política[22] optó por asignar la dirección del CIES al Ministro de Defensa, Almirante Fernando Donoso (Decreto Ejecutivo 45, 27 de mayo de 2021)[23]para luego designar en ese cargo al empresario Galo Robalino Valencia (Decreto Ejecutivo 136, del 31 de agosto de 2021. Habiéndose denunciado que Valencia no había declarado impuestos en los últimos doce años[24]fue sustituido por el Coronel (s.p.) Fausto Cobo Montalvo, por Decreto Ejecutivo 208 del 27 de septiembre de 2021.

2.5 Argentina.

Argentina sancionó en el año 2001 la Ley Nº 25.520 *Ley de Inteligencia Nacional,* en la cual estableció el *Sistema de Inteligencia Nacional,* e incluyó a su organismo civil de inteligencia fundamental, la *Secretaría de Inteligencia,* dependiente directamente del Presidente de la Nación y con amplias facultades en materia de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia contando con medios propios de obtención de información, asignándole además la dirección del aludido *Sistema.*

Contempló además un organismo de inteligencia criminal, la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal,* dependiente del Ministerio de Seguridad, al que la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior había asignado la dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de inteligencia de las policías y fuerzas de seguridad federales, y la *Dirección Nacional de Inteligencia*

---

[22]*El Comercio,* Quito, 30 de abril de 2021, *Guillermo Lasso cerrará el CIES, antigua Senain,* obtenido en https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/lasso-cierre-cies-senain-inteligencia.html (acc. 29-06-2022).

[23] *El Comercio,* Quito, 27 de mayo de 2021, *Guillermo Lasso encarga el Centro de Inteligencia Estratégica al ministro de Defensa, Fernando Donoso*, obtenido en https://www.elcomercio.com/categoria/actualidad/politica/ (acc. 29-05-2022).

[24] *El Comercio,* Quito, 18 de septiembre de 2021, *El Director del Centro de Inteligencia Estratégica, Galo Robalino, no ha declarado impuestos en más de una década,* obtenido en https://www.eluniverso.com/noticias/politica/galo-robalino-valencia-centro-de-inteligencia-estrategica-cies-impuestos-sri-contratos-petroecuador-deudas-empresas-offshore-paraisos-fiscales-nota/ (acc. 29 de junio de 2021).

,

Estratégica Militar, a cargo de la coordinación de los órganos de información e inteligencia de las Fuerzas Armadas.

No estableció órganos de control en el seno del Órgano Ejecutivo. Si, incluyó un control legislativo a cargo de una comisión bicameral con facultades en general adecuadas, pero con la limitación de deber requerir autorización al Presidente de la Nación para poder acceder a materias clasificadas, delegando éste tal facultad en el propio jefe de la Secretaría de Inteligencia.

También estableció un control judicial autorizatorio para la interceptación de comunicaciones, pero al propio tiempo dispuso que la materialización de tales interceptaciones estaría a cargo de un órgano de la propia Secretaría de Inteligencia, la Dirección de Observaciones Judiciales, incluyendo en esta facultad la realización de las interceptaciones dispuestas en causas judiciales como medida investigativa y probatoria.

Estableció asimismo límites a la actividad de inteligencia, pero con una importante excepción: facultó a los organismos de inteligencia -fundamentalmente, la Secretaría- para realizar investigación criminal en causas criminales determinadas en que ello fuera requerido por el magistrado interviniente.

Esta excepción facilitó la intervención en causas judiciales de personal de inteligencia, es decir, de personal con identidad secreta y empleando medios secretos, con los obvios riesgos institucionales, confirmados en la práctica.

La actividad de inteligencia en Argentina enfrentó por décadas el problema recurrente de su empleo para la política coyuntural.

La primera ponencia que el suscripto presentó en el congreso de *Latin American Studies Association,* LASA 2000 Miami, incluyó una detallada descripción de las variadas trasgresiones cometidas por entonces (hace veinte años) y en períodos anteriores, a la que remitimos.[25]

Hemos referido con anterioridad, a lo que remitimos[26] que ante hechos de gravedad producidos durante 2014 y comienzos de 2015, que incluyeron la determinación de vinculaciones entre funcionarios de inteligencia y jueces federales para que los primeros incidieran en causas judiciales, se sancionó la Ley Nº 27.126 reformatoria de la Ley Nº 25520.

El nuevo cuerpo legal incluyó medidas adecuadas como la transferencia a la Procuración General de la Nación, cabeza del Ministerio Público, de la facultad de materialización de las interceptaciones de comunicaciones. También, se dispusieron medidas para perfeccionar el control de los gastos reservados de inteligencia -fundamentalmente en el Anexo VII del Decreto reglamentario Nº

---

[25] UGARTE, José Manuel, *Sistema Nacional de Inteligencia argentino, ¡Cambiar ya!* Latin American Studies Association LASA 2000, Miami, 2000, disponible en https://fas.org/irp/world/argentina/cambiar.htm (acceso 10 de julio de 2020).

[26] UGARTE, José Manuel, *Actividad de inteligencia en América Latina: Características, fortalezas debilidades, perspectivas de futuro,* Revista “Política y Estrategia” N° 127, Santiago de Chile, 2016, pp. 37-74.

,

1311/2015- pero estas últimas normas no llegaron a tener aplicación, por ser derogadas por el gobierno siguiente, a través del Decreto Nº 656/2016.

La Ley Nº 27.126 dispuso la disolución de la Secretaría de Inteligencia, reemplazándola por un nuevo organismo civil de inteligencia, la *Agencia Federal de Inteligencia (AFI)* manteniendo fundamentalmente su personal y medios materiales, así como sus facultades -con la excepción antes señalada- pero incrementándolas significativamente, por cuanto fue asignada a la AFI, además de sus amplias facultades preexistentes, la producción de inteligencia criminal referida a los delitos federales complejos relativos a terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, ciberdelitos, y atentatorios contra el orden económico y financiero, así como los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional…estableciéndose que ello habría de tener lugar, además …*con medios propios de obtención y reunión de información*…(artículo 8º).

Cabe señalar que hasta ese momento, la facultad de producción de inteligencia criminal correspondía a la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC). La DNIC produce inteligencia criminal sobre la base de información que requiere a las aludidas policías y fuerzas de seguridad, así como la que obtiene de fuentes públicas. La Ley Nº 27.126 estableció que debería transferir a la AFI el personal y las competencias que fueran necesarias a ésta para cumplir las nuevas funciones que le fueran asignadas, que implicaban la mayoría de las correspondientes a la inteligencia criminal (art. 9º).

Aunque tal transferencia no se materializó y la DNIC continuó cumpliendo sus funciones en base a la posibilidad que brindaron los anexos 1 y 2 del Decreto reglamentario Nº 1311/2015 de delegación por parte de la AFI en la DNIC de parte de las competencias que le fueron transferidas, lo cierto es que la nueva normativa implicó una notable expansión de la competencia de la AFI, que añadió a la producción de inteligencia nacional, inteligencia estratégica nacional, y contrainteligencia activa, la inteligencia criminal sobre los delitos de mayor trascendencia.

Corresponde destacar que la inteligencia criminal, en aquellos países en los cuales ha alcanzado desarrollo, no está comprendida dentro del ámbito legislativo y normativo de la actividad de inteligencia y está a cargo de las policías y de organismos de inteligencia criminal, formados por policías y también en algunos países por analistas sin estado policial (Reino Unido, Australia, Canadá, Holanda, Austria, entre otros).

Por otra parte, habiendo sido uno de los propósitos de la reforma evitar la vinculación perniciosa de la actividad de inteligencia con la justicia federal, la adjudicación de las competencias en inteligencia criminal sobre delitos federales complejos brindaba una inmejorable oportunidad para mantener e incrementar tal vinculación.

Habiendo asumido un nuevo gobierno, encabezado por el ingeniero Mauricio Macri, se multiplicaron las denuncias, señalándose que un magistrado que debía juzgar a un sindicalista recibió la visita de dos funcionarios de la AFI

,

que le transmitieron el interés del Gobierno por la causa[27];seguimiento a la ex presidenta Fernández de Kirchner y preparación de una cobertura judicial para disimularla;[28] espionaje a múltiples figuras políticas de la oposición e inclusive del oficialismo, así como a periodistas y miembros de las fuerzas de seguridad.[29]

Los ex director y subdirectora de la AFI fueron procesados por espionaje ilegal, prohibiéndose su salida del país, señalándose por parte del fiscal interviniente que el espionaje a Cristina Kirchner, no había sido un hecho aislado, sino que comprendía un universo mucho más grande de casos y que desde la Dirección de Contrainteligencia de la AFI se recolectaba información sobre personajes públicos, la que se acumulaba en informes que luego eran elevados a distintas instancias del Poder Ejecutivo Nacional.[30]

A poco de asumido, el Presidente Alberto Fernández emitió el Decreto Nº 52/2019[31], a través del cual se dispuso la intervención de la Agencia Federal de Inteligencia y se encomendó a la interventora designada Cristina Caamaño el diseño y la propuesta de una "…reformulación del Sistema de Inteligencia Nacional que garantice la producción de información de calidad y oportuna para la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación…"

Asimismo, por Decreto Nº 214/2020[32] se suprimió la posibilidad de que los organismos de inteligencia -fundamentalmente, la AFI- efectuaran investigación criminal en causas judiciales a pedido del juez respectivo, medida de fundamental importancia para evitar la vinculación entre los órganos judiciales federales y los organismos de inteligencia, a que se ha hecho anterior mención.

La interventora Caamaño convocó a un Consejo Consultivo integrado por miembros de organizaciones de la sociedad civil y académicos en derecho procesal penal, seguridad pública y derecho constitucional, sin reales antecedentes académicos ni experiencia en materia de inteligencia. La finalidad de este órgano, según fue destacado, fue la de constituir un espacio de consulta

---

[27] *Página 12,* Buenos Aires, 15 de noviembre de 2018, *Tuve visitas de la gente de la AFI en mi juzgado* disponible en https://www.pagina12.com.ar/155629-tuve-visitas-de-la-gente-de-la-afi-en-mi-juzgado (acc. 15 de julio de 2020)

[28] CAPPIELLO, Hernán, *La Nación,* Buenos Aires 10 de julio de 2020, *Un funcionario de la AFI dijo que recibía órdenes de Silvia Majdalani y la complicó en el caso de espionaje ilegal,* lanacion.com.ar/politica/un-funcionario-afi-complico-majdalani-caso-del-nid2394920 (acceso 5 de agosto de 2020).

[29] *Ámbito Financiero,* Buenos Aires, 29 de mayo de 2020, *Espionaje ilegal: imputaron a Macri, Arribas y Silvia Majdalani, https://www.ambito.com/politica/mauricio-macri/espionaje-ilegal-imputaron-macri-arribas-y-silvia-majdalani-n5106031,* (acceso 29 de julio de 2020).

[30] *Infobae,* Buenos Aires, 5 de agosto de 2020, *Arribas y Majdalani quedaron procesados en la causa que investiga presunto espionaje,* disponible en https://www.infobae.com/politica/2020/08/05/arribas-y-majdalani-quedaron-procesados-en-la-causa-que-investiga-presunto-espionaje/ (acc. 14 de agosto de 2020).

[31] Boletín Oficial del 21 de diciembre de 2019, Buenos Aires.

[32] Boletín Oficial del 3 de marzo de 2020, Buenos Aires.

,

permanente para proporcionar e impulsar propuestas que procuraran mejorar el funcionamiento y las tareas de la AFI.[33]

Se constituyó asimismo una Comisión para estudiar una reforma de la normativa y la estructura[34], la que hasta el momento no se ha expedido.

En cambio, el Consejo Consultivo presentó (junio de 2021) un Anteproyecto de Ley de Inteligencia[35], difundido a través de un webinar organizado por la Universidad Torcuato Di Tella[36]. Cabe señalar no obstante que hasta el momento, ni la intervención en la AFI ni el Gobierno argentino han asumido este Anteproyecto como oficial, pese a provenir de un órgano designado por la aludida intervención.

Del examen del aludido anteproyecto surge que a diferencia de la Ley Nº 25.520 vigente, no se pretende a través de él normar a la totalidad de la actividad de inteligencia, sino exclusivamente a la AFI, y a la *inteligencia nacional* y a la contrainteligencia, a cargo de aquélla, remitiendo en cambio a la inteligencia criminal a la Ley de Seguridad Interior y a la inteligencia militar a la Ley de Defensa.

Si bien en el primer caso la medida puede ser atinada -dada la amplitud del concepto de inteligencia criminal en la Ley Nº 25.520 y la circunstancia de encomendársele en la Ley Nº 27.126 su producción a la AFI -que no es un organismo de inteligencia criminal-, facilitándose de ese modo la vinculación entre la justicia federal y la actividad de inteligencia que precisamente la Ley Nº 27.126 pretendía evitar, resulta a nuestro criterio objetable la inexistencia en el anteproyecto de una coordinación superior de la actividad de inteligencia que incluya a la inteligencia militar.

También debe señalarse en el anteproyecto que continúa la tradición de la Ley Nº 25.520 y de la Ley Nº 27.126, en cuanto a la amplitud de las competencias de la AFI y la acumulación de funciones por parte de ésta, y el establecimiento de su dependencia directa respecto del Poder Ejecutivo nacional. Tales circunstancias deben contarse entre las causas de las irregularidades que han caracterizado al organismo a lo largo de su historia, más allá de que, hasta el momento, la prudente gestión de la Interventora Caamaño no haya permitido su reiteración.

A nuestro juicio, la desaparición de toda coordinación superior del sistema se basa, por una parte, en el propósito de los redactores, que entendemos adecuado, de no continuar asignando a la AFI, en definitiva uno de los miembros,

---

[33]https://www.argentina.gob.ar/noticias/primera-reunion-del-consejo-consultivo-de-la-intervencion-de-la-afi

[34] *Telam,* 27 de mayo de 2020, Buenos Aires, *El Gobierno convoca a una comisión para reformar la Ley de Inteligencia,* disponible en https://www.telam.com.ar/notas/202005/469038-gobierno-nacional-afi-reforma-ley-inteligencia-comision.html (acceso 5 de agosto de 2020).,

[35] https://www.ilsed.org/wp-content/uploads/2021/06/Proyecto-Ley-de-inteligencia-Consejo-consultivo.-Version-final-Oct.2020-3.pdf (acc. 24-08-2021).

[36] https://www.utdt.edu/ver_evento_agenda.php?id_evento_agenda=8269&id_item_menu=443 (acc 26-08-2021).

,

la coordinación del Sistema de Inteligencia Nacional. Pero no se toma el camino lógico de asignar tal coordinación a otro órgano -como podría ser un órgano de coordinación y elaboración de inteligencia estratégica nacional- por cuanto, al mantenerse en el anteproyecto la dependencia directa de la AFI respecto del Presidente de la Nación, ¿de quien debería depender tal órgano de coordinación, que debería ser superior respecto de la AFI?

Continúa inexistente en el anteproyecto un control específico de inteligencia dentro del Poder Ejecutivo, aspecto de fundamental importancia para la eficacia del control de inteligencia en aquellos países en los que tal control es efectivo. Tampoco cumple esa función el propuesto en el anteproyecto *Asesor Nacional de Inteligencia* dependiente del Presidente de la Nación, dado que su función es, según el anteproyecto, el asesoramiento al Presidente en materia de inteligencia, sin que se le asigne ninguna función de control -que además, no puede ser cumplida aisladamente por una persona, sin asistencia de una estructura.

En cambio, se mejoran significativamente el control legislativo, el judicial, y el control relativo a los datos personales. También se regulan en forma razonablemente adecuada la clasificación y desclasificación.

En definitiva, ante la falta de definiciones oficiales expresas, aún no se conoce si el anteproyecto en cuestión habrá de constituir o no la base de la decisión que el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Nación adopten en la materia.

Por ello continúa existiendo una alternativa con dos posibilidades fundamentales.

La primera, realizar una reforma profunda del Sistema.

En esa se incluye quien suscribe, quien a través de tres publicaciones[37]propuso una reforma integral, constituyéndose un nuevo Sistema de Inteligencia, estableciendo un organismo de inteligencia interior, un organismo de inteligencia interior y contrainteligencia con facultades cuidadosamente limitadas y manteniendo el organismo conjunto de inteligencia militar existente, la DNIEM bajo la dependencia, respectivamente, de los ministerios de Relaciones Exteriores, Seguridad y Defensa.

Existiría en esta hipótesis un órgano de coordinación y elaboración de inteligencia estratégica, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

---

[37] UGARTE,, José Manuel, 7 de enero de 2020, *Inteligencia: la oportunidad de cambiar,*Revista electrónica Abogados.com, www.abogados.com, Buenos Aires, disponible en https://abogados.com.ar/inteligencia-la-oportunidad-de-cambiar/25091 (acceso 10 de agosto de 2020). También, UGARTE, José Manuel, Diario *Clarín,* Buenos Aires, 9 de enero de 2020, *Los cambios en el sistema de Inteligencia,* disponible en https://www.clarin.com/opinion/cambios-sistema-inteligencia_0_oupNvoQT.html acc. 15 de agosto de 2020; y UGARTE, José Manuel, Diario *Clarín,*2 de marzo de 2020, *AFI: Despolitizar y definir competencias,* disponible en https://www.clarin.com/opinion/afi-despolitizar-definir-competencias_0_Qi3Ako6J.html (acc. 15 de agosto de 2020).

,

En cuanto a la inteligencia criminal, constituida por la actual DNIC y los órganos de inteligencia de las policías y fuerzas de seguridad federales, continuarían dependiendo del ministerio de Seguridad, sin integrar el Sistema como miembros plenos, y dedicados exclusivamente a elaborar inteligencia sobre el delito.

Un Inspector u Ombudsman de Inteligencia y un control adecuado legislativo fortalecerían el control.

La otra posibilidad es la de mantener en esencia la estructura existente, con modificaciones cosméticas, suponiendo con cierto optimismo que el cambio de conducción bastará para solucionar los problemas.

El aludido anteproyecto revista esencialmente en la segunda posibilidad, aunque con algunas mejoras importantes, a nuestro juicio insuficientes.

Cabrá aguardar para ver qué decisión se adopta.

Merece destacarse que en fecha relativamente reciente, por Decreto Nº 295 del 5 de junio de 2022 se ha dispuesto prorrogar cuatro meses la intervención en la AFI, designándose como nuevo interventor al Ingeniero Agustín Oscar Rossi -quien se desempeñara como ministro de Defensa durante el actual gobierno argentino- surgiendo de la motivación del referido decreto, el propósito de concluir en breve la normalización del Organismo.

Ello permitiría avizorar la pronta definición de los aludidos aspectos.

7. Chile.

Chile tuvo en la materia una gran oportunidad que supo aprovechar, derivada de las peculiaridades de su transición. El gobierno militar en retirada, por Ley Nº 18.943[38] (1990) disolvió la *Central Nacional de Informaciones (CNI),* organismo de inteligencia que, como su predecesora *Dirección de Inteligencia Nacional (DINA),* habían desempeñado un rol central en la represión llevada a cabo, disponiendo la transferencia de bienes y recursos al Ejército de Chile, facultando la reubicación allí del personal.

Ello brindó a las autoridades civiles la posibilidad de estructurar desde el inicio la inteligencia civil chilena.

Así, el gobierno de la Concertación constituyó y puso en marcha sucesivamente el *Consejo de Seguridad Pública*, denominado popularmente *La Oficina* (1991) y posteriormente la *Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI),* bajo dependencia del Ministerio del Interior, a través de la sanción de la Ley Nº 19.212,[39]creándose así un organismo de inteligencia fundamentalmente enfocado contra el accionar terrorista y delitos que afectaran la seguridad pública interior.

[38] Publicada en el Diario Oficial, Santiago, el 22 de febrero de 1990.
[39] Publicada en el Diario Oficial, Santiago, el 30 de abril de 1993.

,

La actual *Ley N° 19.974 Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y Crea la Agencia Nacional de Inteligencia de la República de Chile* constituyó fruto de una prolongada deliberación académica y política[40].

La Ley Nº 19.974 reguló la actividad de inteligencia en Chile, sobre la base de la transformación de la *DISPI* en un organismo de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia, la *Agencia Nacional de Inteligencia (ANI)* dependiente del Presidente a través del Ministerio del Interior, con amplias facultades de producción de inteligencia, aunque reducido en tamaño, y también en facultades, pudiendo emplear *procedimientos especiales de obtención de información* -con orden judicial- sólo con relación al terrorismo, la delincuencia organizada, o para contrainteligencia activa, excluyendo la contrainteligencia de defensa, siendo la realización de tales procedimientos a través de las Fuerzas del Orden y la Seguridad (Carabineros o Investigaciones) (art. 27).

Por otra parte, si bien la *ANI* tiene el carácter de una *agencia central,* sus facultades de coordinación son tenues. Puede requerir información a los restantes organismos de inteligencia. Su Director preside y convoca el *Comité de Inteligencia, instancia de coordinación técnica* (art. 6º) integrada por los jefes de los organismos que componen el *Sistema de Inteligencia del Estado.* Los organismos que componen el *Sistema* son *independientes entre sí* (art. 4º), y la conducción de los organismos de inteligencia policiales y militares está a cargo de sus respectivas instituciones, no existiendo planeamiento nacional de la actividad de inteligencia.

El control legislativo es también tenue, consistiendo en una Comisión creada en la Cámara de Diputados, cuya competencia está limitada al conocimiento de los informes y antecedentes relativos a las actividades de los organismos de inteligencia que integran el *Sistema* (art. 37) careciendo de facultades investigativas, poseyendo en cambio un buen control judicial de los *procedimientos especiales de obtención de información* (arts. 25 a 30).

En definitiva, se trata de un diseño prudente, que no ha registrado serios cuestionamientos por actos ilegales en el ejercicio de la actividad de inteligencia. Para efectuar esta afirmación, quien suscribe había investigado extensamente estas circunstancias en Latinoamérica.[41]

No obstante, no le han faltado cuestionamientos en su propio país, particularmente a la ANI. Como es sabido, de la actividad de inteligencia sólo se conocen los fracasos, nunca los éxitos, y en Chile no han faltado actos terroristas en la Araucania, ni graves manifestaciones de inquietud social, tras los cuales invariablemente la ANI ha sido cuestionada por ineficacia.

No obstante, preciso es señalar que a la ya señalada pobreza de las facultades de coordinación del Sistema por parte de la ANI, debe sumarse su casi total carencia de medios propios de obtención de información, limitados a

---

[40] Publicada en el Diario Oficial, Santiago 2 de octubre de 2004.po

[41] UGARTE, José Manual *El Control Público de la Actividad de Inteligencia en Latinoamérica,* Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2012.

,

informantes pagos[42], así como su relativamente reducida planta de funcionarios y la renovación de éstos por cambios políticos.

Ante opiniones en el sentido de la conveniencia de la posesión por parte de la ANI de facultades y capacidades operativas, fue señalado que dicha medida traería más inconvenientes que beneficios, y que la raíz del problema estaría en la inexistencia en inteligencia de un mando centralizado y en la recíproca independencia de los miembros del Sistema y en la facultad de éstos de fijar sus propios objetivos, destacándose por otra parte el desafío de formar personal operativo con capacidad y valores adecuados[43].

En 2018 tuvo lugar el envío por parte del Presidente Sebastián Piñera al Congreso de un Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia de Estado (SIE)[44], que incorporaba como miembros del Sistema de Inteligencia a Gendarmería de Chile (institución penitenciaria) y al Servicio Nacional de Aduanas, estableciendo además que la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y el Servicio de Impuestos Internos (SII) integrarían el Sistema al sólo efecto de aportar información o análisis de inteligencia.

El proyecto experimentó modificaciones en su trámite legislativo, aprobándose por el Senado[45], y hallándose actualmente a consideración de la Cámara de Diputados (segundo trámite constitucional). Desde el 23 de enero del 2020 se encuentra en las Comisiones de Defensa Nacional y de Hacienda, sin haber avanzado pese a los reiterados Mensajes del Poder Ejecutivo haciendo presente la urgencia en su tratamiento[46].

El proyecto, con las modificaciones introducidas por el Senado, previó la creación de un Consejo Asesor de Inteligencia, de carácter permanente y consultivo, constituido por el Ministro del Interior y Seguridad Pública, el Ministro de Defensa Nacional, el Subsecretario del Interior, y los Jefes de los organismos que conformaban el SIE, para asesorar directamente al Presidente de la República en materia de inteligencia.

Se previó un muy limitado fortalecimiento de la autoridad del Director de la ANI dentro del SIE, creándose además el cargo de Subdirector, incrementándose levemente las facultades de la Comisión de Control de la Cámara de Diputados.

---

[42] ARTAZA, Francisco y AYALA, Leslie, *ANI, Problemas de Inteligencia, La Tercera,* 4 de agosto de 2019, disponible en https://www.latercera.com/reportajes/noticia/ani-problemas-inteligencia/766864/ acceso 18 de agosto de 2020).

[43] AVENDAÑO ROJAS, Andrés, ANEPE, Santiago, 2014, *Debe la ANI tener capacidades operativas,* disponible en https://www.anepe.cl/debe-la-ani-tener-capacidades-operativas/ (acceso 23 de agosto de 2020).

[44] PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE Y MODERNIZA EL SISTEMA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO, Mensaje Nº 192/366,Boletín Nº 12234-02, Senado de Chile, Santiago de Chile, 2018.

[45] V. Cámara de Diputados de Chile, https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12757&prmBoletin=12234-02

[46] V. Cámara de Diputados de Chile, https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12757&prmBoletin=12234-02 (acc. 29 de junio de 2022).

,

Ello así, en cuanto se suprimió la mención, respecto de los Organismos del Sistema, relativa a que eran “independientes entre sí”, asignándose además a la ANI “la conducción del Sistema y la sistematización de la información que generen los organismos que lo integran, en el ámbito de la seguridad interior, con sujeción a las normas que regulan la dependencia de cada uno de ellos.”

No obstante, las facultades de conducción del Sistema carecen de atribuciones concretas, y las de sistematización de información abarcan exclusivamente el ámbito de la seguridad interior, no así el de la defensa nacional.

En realidad, respecto de la “conducción” del Sistema por parte de la ANI -que, por otra parte, debe ejercerse “con sujeción a las normas que regulan la dependencia de cada uno de ellos”, ninguno de los cuales, obviamente, depende de la referida Agencia- debe señalarse que ninguna de las atribuciones de coordinación, que se pretende conferirle, puede ser ejercida exclusivamente por la ANI o su Director, sino que debe ser compartida con otros órganos.

Así, la creación del Consejo Asesor de Inteligencia (artículo 6º bis) de información y asesoramiento en inteligencia al Presidente de la República, está integrado por los Ministros del Interior y Seguridad Pública y Defensa y los jefes de los Organismos que integran el Sistema, en pie de igualdad y sin ninguna preeminencia para la ANI, accediendo todos al nivel presidencial.

Se otorga al Director de la ANI (art. 6º ter) la facultad relativa a la elaboración, cada cuatro años, de la Estrategia Nacional de Inteligencia, documento que debe establecer los objetivos estratégicos y los resultados perseguidos por el Estado en materia de inteligencia, para la aprobación por el Presidente de la República. Pero para la elaboración del proyecto, debe contar con la aquiescencia de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional.

En cuanto a la facultad relativa a la elaboración de la planificación de inteligencia del Estado, de carácter secreta, para el conocimiento y aprobación del Presidente de la República (artículo 8º inciso d) cabe señalar que tal elaboración debe ser realizada “con la colaboración del Comité de Inteligencia del Estado”, formado por los jefes de todos los Organismos del Sistema.

En cambio, la facultad del Director de la ANI de disponer medidas de inteligencia y contrainteligencia (art. 8º incisos e) y f)) que originariamente podía ejercerse respecto de todos los Organismos miembros del Sistema, es ahora limitada a las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas del Orden y la Seguridad, dejando de regir respecto de las Fuerzas Armadas.

Más aún; el Director carece de competencia aún para elaborar por sí el Plan Anual de la propia ANI -como establece el texto aún vigente- dado que el Proyecto establece que tal plan debe ser también elaborado “con la colaboración del Comité de Inteligencia” (artículo 12 inciso a). Dicho Comité estará integrado por los jefes de los organismos que componen el Sistema (art. 6).

,

En definitiva, la debilidad de la coordinación del Sistema y, como consecuencia, la autonomía de sus integrantes, se mantiene plenamente en el nuevo esquema. Tampoco incrementa tal coordinación, la creación de un cargo de Subdirector, ahora incorporado al artículo 9º.

Cabe señalar que en el nuevo artículo 21, el Ministro de Defensa ha perdido la facultad de fijar los objetivos de la Dirección de Inteligencia de la Defensa, que es asignada en el nuevo texto al Jefe del Estado Mayor Conjunto.

En cuanto a las incorporaciones al Sistema de los departamentos o unidades de inteligencia de Gendarmería de Chile y de Aduanas, son de indiscutible utilidad, y confirman el mayor sesgo hacia la seguridad interior de la actividad de inteligencia en Chile. Asimismo, la incorporación limitada a los efectos del aporte de información y análisis de la Unidad de Análisis Financiero y del Servicio de Impuestos Internos evidencia la prudencia del legislador chileno, consciente de los riesgos institucionales de una incorporación plena.

Es plausible la incorporación de disposiciones relativas a la capacitación del personal de inteligencia (art. 15 bis).

Se han incrementado muy levemente las facultades del órgano de control legislativo externo del Sistema en el nuevo artículo 37, al establecerse la obligación del Director de la ANI de informarle, semestralmente en lugar de anualmente, agregándosele la facultad de citar por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Comisión al Director de la ANI para que informe respecto de la gestión del Servicio y el funcionamiento del Sistema, y agregándose la obligación al referido Director de informar a las Comisiones de Defensa Nacional y Seguridad Pública del Senado, respecto del cumplimiento de la Estrategia Nacional de Inteligencia. No obstante, las facultades del órgano de control legislativo siguen siendo muy reducidas.

En definitiva, nos encontramos ante un proyecto de transición, que no innova fundamentalmente en la situación preexistente, manteniendo vigentes las limitaciones señaladas, pero que al mismo tiempo, con la colaboración del profesionalismo militar chileno, tampoco ha producido los efectos de utilización política de la actividad de inteligencia, producidos en otras latitudes.

Se debe señalar Igualmente que durante su trámite en el Senado, hasta obtener media sanción, en el proyecto[47] se facultó al Director de la ANI a requerir mediante resolución fundada la adscripción a aquélla de funcionarios pertenecientes a los organismos de inteligencia policial en comisión de servicio, con el objeto de que se desempeñaren como agentes encubiertos a fin de obtener información y recabar antecedentes en el ámbito de las competencias propias de la Agencia, así como de funcionarios pertenecientes a las unidades de inteligencia de Gendarmería y de funcionarios de la inteligencia naval con el fin de obtener, en este último caso, información en el ámbito de sus funciones de policía marítima.

[47] SENADO DE CHILE, Oficio Nº 34 SEC 20 Boletín Nº 12234-02.in

,

También, se procedió a la cobertura del cargo de Subdirector previsto en el proyecto de reforma, pese a no haber sido éste aprobado.

En definitiva, un mecanismo para incorporar modestos medios de obtención de información para la seguridad interior.

8. Conclusiones

En definitiva, esta breve incursión por las últimas reformas en materia de inteligencia en Latinoamérica muestra que el impulso de cambios, bien que no radicales, que pudo percibirse en la primera ola de reformas, ha menguado claramente su ritmo anterior.

El empleo de la actividad de inteligencia en la política coyuntural continúa representando un serio problema en diversos países latinoamericanos.

El surgimiento de una actividad de inteligencia civil idónea profesional, orientada hacia las amenazas a la seguridad del Estado, continúa pareciendo un ideal lejano en la mayoría de los casos.

Organismos civiles de inteligencia con muy limitadas capacidades parecen constituir la tendencia actual.

La asignación a tales organismos de la función relativa a la producción de *inteligencia estratégica* -entendida frecuentemente como no referida a amenazas y riesgos, sino como guía de la actividad gubernamental en el máximo nivel, con lo que suele asignársele una amplitud ilimitada- implica que la inteligencia sobre amenazas y riesgos al Estado y al sistema democrático, queda en manos de organismos de inteligencia militares y policiales, lo que deriva en significativos riesgos institucionales.

Como consecuencia de ello, las auténticas capacidades en materia de inteligencia se encuentran en la mayoría de los casos en la inteligencia militar -hallándose además, en la mayoría de los países, la conducción de los organismos civiles de inteligencia en manos militares- y también en la inteligencia policial.

En diversos casos, la actividad de inteligencia, tanto civil como militar, es empleada en la lucha contra el delito -con obvios riesgos institucionales derivados de la introducción de la actividad de inteligencia en el proceso penal, y la inteligencia militar t policial incursionan en la inteligencia política.

El control de la actividad de inteligencia -en aquellos países que cuentan con él- es endeble y cuenta con insuficientes facultades. No existe en la gran mayoría de los casos, control de la actividad de inteligencia en el seno del órgano ejecutivo, y los controles externos suelen limitares a órganos de control legislativo, carentes frecuentemente de facultades suficientes y de medios humanos y materiales adecuados para el ejercicio de su labor.

Por otra parte, casos como el de Uruguay, con un tímido pero indiscutible avance institucional, o la preservación en Chile de un equilibrio con limitaciones,

,

o la inauguración en Argentina de un debate sobre el tema, muestran que la esperanza es aún posible.

Lo cierto es que ningún país latinoamericano ha logrado hasta el momento realizar una actividad de inteligencia con legitimidad y eficacia comparable a la lograda en muchos países del mundo.

Si ejemplificamos con casos como los de Bélgica, Holanda, Alemania, Italia, Reino Unido, Francia, Portugal, Australia, Nueva Zelandia, Canadá, entre otros -países que experimentaron en su mayoría escándalos e irregularidades en la actividad de inteligencia, pero que lograron superarlos, en beneficio de la legitimidad y eficacia de sus sistemas de inteligencia- podemos encontrar caracteres comunes:

-Competencias de los organismos de inteligencia facultados para actuar en el propio país cuidadosamente limitadas, a la contrainteligencia y a la seguridad interna con relación a reales amenazas a la seguridad del Estado;

-Controles específicos de la actividad de inteligencia dentro del ámbito del órgano ejecutivo, con medios y facultades adecuados para su ejercicio;

-Organismos civiles de inteligencia con conducción civil, con facultades suficientes, que incluyen la obtención de información con medios propios;

-Controles externos, legislativos o no, pero con facultades adecuadas y medios humanos y materiales adecuados para su ejercicio;

-Controles adecuados sobre las medidas intrusivas de la privacidad, conteniendo aspectos mucho más amplios que la sola interceptación de comunicaciones;

-Inteligencia militar referida fundamentalmente a la defensa;

-Adecuados y eficaces controles en materia del gasto en la actividad de inteligencia.

-Organismos de inteligencia policial dedicados exclusivamente a la lucha contra el delito, sin realización de inteligencia política.

Como ningún país latinoamericano ha alcanzado hasta el momento estos estándares ni parece cercano a hacerlo, parece llegado el momento de una reflexión seria y profunda y pensar en una nueva generación de reformas en inteligencia, que permita obtener una actividad realmente legítima y eficaz en la materia.

Eso requiere pensar en nuevos sistemas. Nada aportan modificaciones cosméticas de los sistemas anteriores.

América Latina continúa mostrando la necesidad de contar con una dirigencia política dedicada real y profundamente a estudiar la problemática de la seguridad.

,

Ojalá estas líneas sirvieran de inspiración para comenzar estos trabajos fundamentales.

,