

Cambios recientes, en desarrollo o en perspectiva, en legislación y estructuras en inteligencia en Latinoamérica

Recent changes, and changes in progress or in perspective, regarding legislation and structures on intelligence in Latin America

José M. Ugarte*

Recibido: 20/4/2023 • Aceptado: 26/4/2023 • Publicado: 4/8/2023

Palabras clave: inteligencia – cambios – legitimidad – eficacia – control

Key words: intelligence – changes – legitimacy – effectiveness – control

Resumen

Los países latinoamericanos realizaron, a partir del re-establecimiento de la democracia en la región, cambios significativos de normas y estructuras en materia de inteligencia, que en la generalidad de los casos buscaron adaptar sistemas de inteligencia creados o modificados durante la Guerra Fría, conforme a las doctrinas de seguridad nacional vigentes por entonces, a los requerimientos propios de la democracia.

Tal objetivo fue logrado solo parcialmente: se sancionaron leyes que en la mayoría de los casos incluyeron a los sistemas de inteligencia existentes, con modificaciones no sustanciales; se establecieron controles externos de la actividad de inteligencia con muy limitadas facultades, controles judiciales respecto de determinadas actividades intrusivas de la privacidad por parte de los organismos del sector y, en algunos casos, límites a la actividad de inteligencia; se crearon organismos civiles de inteligencia en algunos países que poseían exclusivamente inteligencia militar, pero subsistieron diferencias fundamentales entre los sistemas de inteligencia latinoamericanos y aquellos propios de los países que han logrado aunar la legitimidad y la eficacia en la actividad de inteligencia.

En los últimos años, han tenido lugar en México y Ecuador cambios no sustanciales en la actividad de inteligencia, un cambio de cierta significación en Perú, un importante pero aún limitado avance en Uruguay y, muy recientemente, un cambio muy positivo en Brasil, mientras que en la Argentina y Chile se han propuesto modificaciones, en pleno debate en el último caso.

Reviste interés examinar tales cambios y las tendencias subyacentes.

Abstract

After the re-establishment of democracy in the region, Latin American countries made significant changes in terms of intelligence standards and structures, which in most cases sought to adapt intelligence systems created or modified during the Cold War, according to the national security doctrines in force at that time in the region, to the requirements of democracy.

This objective was only partially achieved: several laws which, in most cases, included existing intelligence systems were passed with minor modifications. External controls, though with very limited powers, were established on intelligence activity—judicial controls regarding certain privacy intrusive activities on the part of the sector's agencies and, in some cases, limits to intelligence activity—. Civilian intelligence agencies were created in some countries which possessed only military intelligence. There are still fundamental differences between Latin American intelligence systems, and those in countries which have managed to combine legitimacy and effectiveness in intelligence activity.

In recent years, light changes in intelligence activity have taken place in Mexico and Ecuador. There has been quite a significant change in Peru, an important but still limited advance in Uruguay and, very recently, a change that we consider very positive in Brazil. Proposals for modifications have been put forward both in Argentina and Chile. The proposals are in full debate in the latter case.

Such changes as well as the underlying trends are interesting to examine.

* Doctor en Derecho, abogado y profesor (Universidad de Buenos Aires - Universidad Abierta Interamericana). <https://orcid.org/0000-0003-3300-4529>.

1. Introducción

En el presente trabajo, nos proponemos analizar los cambios más recientes en normas y estructuras de inteligencia en América Latina.

Para ello, habremos de recurrir a las normas —leyes y decretos— sancionadas en los respectivos países, así como a libros, artículos y material periodístico relativos al tema. Procuraremos correlacionar, evaluar y analizar tales elementos, a fin de establecer qué cambios han tenido lugar en las aludidas normas y estructuras, y a través de ellos, examinar el sentido de la evolución de la actividad de inteligencia en América Latina, en la extensión —que creemos significativa— en que este puede ser deducido de los aspectos indicados.

Partiremos de un marco teórico en el que estableceremos las características fundamentales que ha tenido la actividad de inteligencia en América Latina a partir de su surgimiento, su desarrollo —producido con pocas excepciones durante la Guerra Fría— y su evolución a partir de la restauración del sistema democrático en la región, para brindar la base contra la cual analizaremos los cambios producidos últimamente.

Además de dichos cambios, examinaremos los proyectos elaborados y en proceso de realización, así como aquellos de significación que hasta el momento no se han concretado o cuya concreción es problemática pero que evidencian el sentido de las posibles transformaciones.

Aspiramos a establecer, en definitiva, a través de lo precedentemente expresado, hacia dónde se dirige la actividad de inteligencia en América Latina.

2. Marco teórico: la actividad de inteligencia en América Latina

Hemos procurado establecer en libros y trabajos anteriores (Ugarte, 2007; 2010; 2016), como también han hecho otros autores (Gómez de la Torre Rotta, 2009), las características fundamentales de la actividad de inteligencia en América Latina, así como también su evolución.

Con excepción de la Argentina, Brasil y Costa Rica, los restantes países latinoamericanos que constituyeron organismos de inteligencia civiles —en general, aquellos de mayor territorio, población y desarrollo relativo— lo hicieron bajo supervisión de la inteligencia estadounidense y conforme a las doctrinas de seguridad nacional que imperaron durante la Guerra Fría en la región. En lo que respecta a la Argentina y Brasil, establecieron sus primeros organismos de inteligencia civiles —no integrantes de las estructuras de las Fuerzas Armadas, pero dirigidos por militares— con anterioridad al surgimiento

de la Guerra Fría, y en el primer caso sin vinculación con las doctrinas de seguridad nacional que habrían de caracterizar a aquella.¹ En cuanto a Costa Rica, por haber dejado de contar con Fuerzas Armadas a la época de acaecimiento del conflicto Este-Oeste, no recibió en medida significativa la orientación doctrinaria aludida.

Tales organismos de inteligencia civiles se caracterizaron por depender en forma directa, en su mayoría, del presidente de la Nación, así como por poseer muy amplias competencias y facultades, tanto en inteligencia interior como exterior y en contrainteligencia, centrando su accionar en inteligencia política, seguridad interior y contrainsurgencia. También contaban con organismos de inteligencia militares, con competencias tanto en defensa nacional como en seguridad interior, especialmente en contrainsurgencia, así como con organismos de inteligencia policiales, dedicados fundamentalmente a inteligencia política y contrainsurgencia. Otros países latinoamericanos, en cambio, establecieron exclusivamente organismos de inteligencia militares, que aunaban competencias en defensa con competencias ampliadas a la seguridad interior, y enfocados fundamentalmente en la contrainsurgencia, así como organismos de inteligencia policiales, también dedicados primariamente a inteligencia política y contrainsurgencia.² La Argentina regía su actividad de inteligencia con leyes y decretos leyes en su mayoría de carácter secreto, mientras parte de los países de la región lo hacía con decretos.

No existía ningún tipo de controles de la actividad de inteligencia, y los respectivos organismos eran protagonistas fundamentales de violaciones a los derechos humanos en el ejercicio de la inteligencia política y de la contrainsurgencia.

La restauración de la democracia en América Latina determinó que a partir de la Ley 24059 de Seguridad Interior argentina, que estableció el primer control parlamentario de la actividad de inteligencia en la región, los países latinoamericanos comenzaran a modificar sus normas y estructuras de inteligencia. En consecuencia, sancionaron leyes sobre inteligencia, incluyendo las competencias y relaciones de dependencia de sus organismos civiles fundamentales de inteligencia, estableciendo controles externos y, en algunos casos, límites de la referida actividad: Brasil (Ley 9883 de 1999), Perú

¹ El primer organismo de inteligencia civil en la Argentina fue la Dirección General de Seguridad e Informaciones (DGSi, 1940), dependiente de la Presidencia de la Nación. Posteriormente, por iniciativa del presidente Juan Domingo Perón, fue creada la Coordinación de Informaciones (CIP) de la Presidencia de la Nación, por el Decreto 337/46, sustituida por la Coordinación de Informaciones del Estado (CIDE) por el Decreto 3063/49, denominada Servicio de Informaciones del Estado (SIDE) por el Decreto 15078/51. En lo relativo a Brasil, con la creación del Consejo de Seguridad Nacional por el Decreto 9775/46, fue establecido el Servicio Federal de Informaciones y Contra-informaciones (SFICI) bajo dependencia de la Secretaría de dicho Consejo, cuya composición y competencia fueron detalladas luego por el Decreto 44489-A/58. En las normas brasileñas citadas, se advierte la influencia de los conceptos doctrinarios de *seguridad nacional*, presentes en dicho país desde la creación de la Escuela Superior de Guerra (creada el 20 agosto de 1949 por la Ley 785).

² Con relación a las características de la actividad de inteligencia en Latinoamérica durante la Guerra Fría, ver Ugarte, 2000a y 2016.

(Ley 27479 de 2001, reemplazada por la Ley 28664 de 2006, y esta, a su vez, por el Decreto Legislativo 1141/12), Argentina (Ley 25520 de 2001, luego sustancialmente modificada por la Ley 27126 de 2015) y Chile (Ley 19974 de 2004).

En otros casos, sin sancionarse una ley exclusiva, se incorporó la actividad de inteligencia en una ley de modificación del ámbito de la seguridad, que incluía las competencias y relaciones de dependencia de sus organismos civiles de inteligencia y los controles. Ejemplo de esto fueron países como México (Ley de Seguridad Nacional, 2005, que brindó base legal al Centro de Investigación y Seguridad Nacional –CISEN–, clásico órgano de inteligencia civil mexicano, que estableció controles legislativos y judiciales); y Guatemala (Leyes 71 de 2005 sobre la Dirección General de Inteligencia Civil [DIGICI] y 18 de 2008 –ley marco del Sistema Nacional de Seguridad–), que incorporó normas relativas a la función de inteligencia y creó la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, con la ejecución de controles.

Por otra parte, nos encontramos con casos con modificaciones de alcance más limitado, como la Ley 1288 de 2009 de Colombia, referida exclusivamente al establecimiento de controles –tenues–, norma que fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional del mencionado país por versar sobre temas reservados a leyes estatutarias y a partir de la cual se sancionó la Ley Estatutaria 1621 de 2013, que perfeccionó en parte los limitados controles establecidos por su predecesora. Dos años más tarde, cambios más importantes sobrevinieron en Colombia a través del Decreto 4057/11, que disolvió el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), organismo civil de inteligencia colombiano con funciones policiales caracterizado por sus irregularidades, sustituido por el Decreto 4179/11 por el Departamento Administrativo de Inteligencia, organismo civil con facultades más limitadas y dotado de un control interno.

Por su parte, Ecuador, carente de inteligencia civil y de controles de la actividad, sancionó la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), que otorgó rango legal –poco tiempo antes establecida por el Decreto Ejecutivo 1768/08– a la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN), organismo civil de inteligencia con facultades de coordinación de los organismos de inteligencia militares y policiales, y de producción de inteligencia, que estableció tenues controles, denominada posteriormente Secretaría de Inteligencia por el Decreto Ejecutivo 62/13.

También fue limitada la modificación realizada en Nicaragua a través de la Ley 750 de Seguridad Democrática (2010), sustituida posteriormente por la Ley 919 de Seguridad Soberana (2015), en la cual se otorgó a la Dirección de Información para la Defensa –organismo de inteligencia del Ejército de Nicaragua– el rol de Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Soberana y en la que se establecieron límites y controles.

Paraguay, por su parte, sancionó en 2014 la Ley 5241 –reglamentada por el Decreto 2812/14–, a través de la cual se creó el Sistema Nacional de Inteligencia y se estableció la Secretaría Nacional de Inteligencia (SNI), organismo de inteligencia civil que, además

de coordinar técnicamente el Sistema, recolecta y procesa información para producir inteligencia, y que incluye entre sus competencias la inteligencia criminal y la producción de información de contrainteligencia activa, entre otros aspectos. Cabe señalar que si bien la Ley 5241 contempló límites a la actividad de inteligencia, no previó controles externos de dicha actividad.

En Honduras, la Ley 222 de Inteligencia Nacional, de 2012, incluyó la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia como organismo de inteligencia civil dependiente del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad. La ley asignó muy amplias competencias a ese organismo, sin establecerse límites ni controles.

En otros países —El Salvador, Costa Rica y Panamá— se sancionaron leyes sobre la actividad de inteligencia, o aspectos de ella, que incluyeron la creación u otorgamiento de rango legal a organismos de inteligencia, pero sin establecer límites ni controles a la aludida actividad.

La profundidad de los cambios fue relativa. Si bien la sanción de leyes relacionadas con la actividad de inteligencia dio lugar a avances significativos (normas en las que se establecieron con claridad los organismos y órganos de inteligencia, sus relaciones de dependencia y competencias, y el establecimiento —en la mayoría de los casos— de controles externos de la actividad), persistió la acumulación de competencias y funciones, y la amplitud de las competencias especialmente en seguridad interior.

Por otra parte, en general no se establecieron controles de la actividad en el seno del órgano ejecutivo, aunque hubo pocas excepciones.³ De esta manera, el control quedaba reducido a un control externo legislativo, con muy escasas facultades; circunstancia que, contrastada con la señalada amplitud y acumulación de competencias de los organismos, traía consigo la ineficacia de los controles.

A ello debe agregarse la frecuente dedicación por parte de los organismos de inteligencia, tanto civiles como militares, a la averiguación de aspectos relativos a la política coyuntural del propio país, en beneficio del presidente de quien dependían, en el primer caso, o de las instituciones de las que formaban parte, en el segundo.

³ Excepciones a este aspecto son los casos de Colombia, en el que el Decreto de rango legislativo 4179/11 de constitución del Departamento Administrativo de Inteligencia creó, dentro del organismo, un cargo de inspector general con funciones de control de la legitimidad y eficacia de la actividad de inteligencia del organismo, con obligación de informar al director general del organismo sobre cualquier irregularidad, pero que debe también informar al Consejo de Seguridad Nacional y al presidente de la República (art. 15). También, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala prevé una Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad, órgano encargado de controlar la eficacia de los órganos de control existentes en los ámbitos de seguridad, defensa e inteligencia, que cuenta a su vez con un inspector de Inteligencia (art. 38). En el caso de Brasil, la Ley 9883 establece la supervisión de la ejecución por parte de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) de la Política Nacional de Inteligencia por parte de la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa del Consejo de Gobierno, control que en la práctica no tenía efectividad, por ser presidida dicha Cámara por el ministro-jefe del Gabinete de Seguridad Institucional, de quien dependía la ABIN. Habiendo cesado esa última circunstancia recientemente, como se verá, este control podría retomar eficacia.

En algunos países, los organismos de inteligencia militares actúan contra el delito organizado. Los casos para destacar son los de México, Colombia y Venezuela, por la intensidad de tal empleo.

Asimismo, debido a la circunstancia de tener como objetivo fundamental tanto a organismos de inteligencia civiles como militares y policiales, la seguridad interior —con las excepciones de los organismos de inteligencia militares de los casos de la Argentina, Chile y Guatemala— derivó en superposición, ineficacia y conflictos.

También los países latinoamericanos cuentan con organismos de inteligencia policiales dedicados a la inteligencia criminal (sobre el delito) y a otros aspectos de seguridad interior, incluyendo en diversos casos la inteligencia política. La Argentina, Brasil y Guatemala cuentan además con organismos de inteligencia criminal cuya función es producir específicamente inteligencia con relación al delito. Perú y Uruguay son otros dos países que poseen organismos de inteligencia interior de carácter fundamentalmente policial, dedicados a la seguridad interior.

En los casos de la Argentina, México, Perú, Ecuador, Brasil y Colombia, se han producido escándalos por la utilización indebida de la actividad de inteligencia, y fue en la Argentina, Perú y Colombia donde se realizaron cambios normativos con el fin de evitar su reiteración.

Las antiguas doctrinas de seguridad nacional han desaparecido de la actividad de inteligencia de los países latinoamericanos —si bien no en forma total en aquellos casos en los cuales persiste la influencia militar en los organismos de inteligencia civiles—, con la excepción de Brasil, donde persiste la referida doctrina, aunque tampoco presenta características idénticas a las que poseía en el pasado.

Examinando los cambios normativos, estructurales y doctrinarios producidos en materia de inteligencia en Latinoamérica, llegamos rápidamente a la conclusión de que son insuficientes. ¿Por qué? ¿Contra qué ideal debemos comparar la realidad latinoamericana descripta para arribar a la conclusión antedicha?

Anteriormente (Ugarte, 2000a) se compararon las estructuras de inteligencia latinoamericanas, previo a la producción de casi todos los cambios latinoamericanos descriptos, con las de un conjunto de países que constituyen democracias consolidadas,⁴ y se concluía con la necesidad de que las normas, las estructuras y la actividad de inteligencia en sí se ajustaran a los principios de *especialización y control*, *legitimidad* y *eficacia*, resultando los dos primeros fundamentales para la consecución de los dos últimos.

Se proponía, además, que las normas y estructuras relativas a inteligencia debían caracterizarse por lo siguiente: i) distinción de los fines de la competencia de los organismos de inteligencia entre conflictos internos y externos (asignando unos y otros a

⁴ Nos referíamos a Alemania, los Estados Unidos de América, el Reino Unido, Bélgica, España, Canadá, Francia e Italia.

organismos de inteligencia diferentes); ii) estricta determinación de competencias en materia de inteligencia interior (aspecto que continuamos conceptuando como absolutamente crítico); iii) dependencia orgánica de los organismos de inteligencia interior y contrainteligencia de los ministerios del Interior o equivalentes (incluyendo hoy ministerios de Seguridad), evitando establecer tal dependencia respecto de la máxima autoridad política; iv) existencia de una coordinación al más alto nivel gubernamental, obviamente no constituida por uno de los organismos del sistema o de la comunidad —como hoy sucede dentro de Latinoamérica, en la Argentina y Guatemala—, sino por un órgano de inteligencia sin medios propios de obtención de información, con competencias —y capacidades— para coordinar y controlar, y proyectar el presupuesto, así como para producir inteligencia estratégica nacional, sobre la base de información requerida a los miembros del sistema y de información de fuentes abiertas; y v) existencia de órganos y sistemas de supervisión y control externos e internos. (Ugarte, 2000). Con el término *controles externos* aludimos a controles externos al órgano ejecutivo del que depende el sistema o comunidad de inteligencia, tales como las comisiones parlamentarias de control, o bien las comisiones de supervisión u órganos de control no integrados por parlamentarios con los que cuentan países como Canadá, Bélgica y Holanda.

Veintitrés años después, con más experiencia, se ratifica esta opinión. Con una salvedad: aunque creemos que los países latinoamericanos de mayor tamaño necesitarían contar con inteligencia exterior (política y económica, además de la específicamente militar) y que para ello es conveniente contar con un organismo de inteligencia exterior, consideramos que una solución no ideal, pero que puede ser conveniente, es la de contar, además de con inteligencia militar externa, con un organismo de contrainteligencia y seguridad interna facultado también para obtener inteligencia exterior.

Consideramos fundamental la precisa determinación de competencias en seguridad interna y contrainteligencia, exactamente lo opuesto a lo que sucede en diversos países latinoamericanos (Ugarte, 2012). Dentro del propio país, la actividad de inteligencia y contrainteligencia debe estar dirigida exclusivamente al contraespionaje, contrasabotaje y a las amenazas graves contra la seguridad del Estado que tengan lugar en el país. La inteligencia relativa al delito o a aspectos criminales —a cargo de las policías y de organismos de inteligencia criminal idealmente integrados por policías en actividad (adscriptos) o en retiro y por analistas sin estado policial— no necesariamente debe integrar el sistema, sin perjuicio de estar en constante comunicación con él.

La actividad de inteligencia es de fundamental importancia para el Estado moderno. Asimismo, como hemos señalado en otra oportunidad (Ugarte, 2001), existen sistemas de inteligencia adecuados para el Estado democrático y otros característicos de Estados totalitarios. Los que poseen democracias consolidadas son aquellos que poseen los sistemas de inteligencia más eficaces del mundo (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, etc.).

No obstante, también es preciso destacar que la actividad de inteligencia tiene aspectos que plantean desafíos para el Estado democrático. En ella, el secreto protege fuentes, métodos, operaciones y, usualmente, identidades. Posee fondos que tienen un sistema de rendición especial, concebido para proteger el secreto. Utiliza un sofisticado instrumental con capacidad para penetrar la privacidad de los habitantes. Frecuentemente debe tener un carácter subrepticio.

Todo ello plantea una aparente contradicción con los principios de publicidad y de transparencia de los actos de gobierno propios del sistema democrático, así como con la protección de la privacidad de los habitantes.

¿Cómo se salva esta aparente contradicción? A través de los límites y del control. Ha sido señalado al respecto que

si no está sujeto a control y supervisión, las características únicas del sector de inteligencia —capacidad para llevar adelante operación encubierta, control de información sensible, y funcionar bajo un velo de secreto— puede servir para minar la gobernabilidad democrática, y los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. (Caparini, 2007: 3)

Dadas las características señaladas, la actividad de inteligencia es permanente —no ordinaria— del Estado democrático. Son actividades ordinarias la administración pública, la educación, la salud, etc., pero no la actividad de inteligencia, dado que “es ... esencialmente limitada de dicho Estado, reservada, con criterio restrictivo, a aquellas amenazas susceptibles de destruir al Estado y al sistema democrático” (Ugarte, 2012: 129). Debe ser empleada exclusivamente, dentro del propio país, para anticipar, analizar y brindar alerta temprana de amenazas y riesgos para la seguridad del Estado y del sistema democrático. En el exterior del Estado, con mayor amplitud, puede ser empleada tanto respecto de amenazas y riesgos para la seguridad del Estado como para escudriñar oportunidades para la política exterior.

En tal sentido, cobra particular importancia la precisa definición de las competencias de los organismos y órganos de inteligencia, particularmente de aquellos destinados a actuar en el propio país.

Así, como frecuentemente encontramos en Latinoamérica, la actividad de inteligencia no puede tener por competencia la obtención, por medios públicos o secretos, dentro del país, de cualquier conocimiento que sea de interés del presidente de la Nación. Dicha actividad será empleada para obtener conocimiento destinado a prevenir, anticipar o analizar amenazas a la seguridad del Estado y del sistema democrático, tal como lo hacen la Ley del Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad de 1984 y modificatorias, Sección 1 Interpretación-Amenazas a la Seguridad de Canadá; los artículos 6 y 7 de la Ley 24 del 3 de agosto de 2007 sobre el Sistema de Informaciones para la Seguridad de la República y nueva disciplina del Secreto de la República Italiana; la Sección 1 de la Ley del Servicio de Seguridad de 1989 del Reino Unido, y los

artículos 8 y 10 de la Ley de Inteligencia y Servicios de Seguridad de 2017 del Reino de los Países Bajos, entre otros.

La concentración de la actividad de inteligencia en la detección, prevención y superación de las amenazas reales a la seguridad del Estado y del sistema democrático tiene una ventaja fundamental para otro de los valores esenciales que es preciso lograr en la actividad de inteligencia: la eficacia. Los siempre escasos recursos se emplean para proteger adecuadamente al Estado y al sistema democrático. Cabe señalar que, como toda actividad del Estado que emplea fondos públicos y que, en el caso de la inteligencia, se traduce en necesarias limitaciones de derechos individuales, solo puede ser empleada en beneficio del Estado y de la sociedad en su conjunto, y no de intereses particulares o políticos de los gobernantes. Por ello, debe tener límites, como los establecidos en el artículo 4 de la Ley de Inteligencia Nacional argentina.

Además de los límites señalados, para asegurar que la actividad de inteligencia sea realmente realizada conforme a la Constitución y a la ley, se requieren adecuados controles.

Tales controles deben tener como objetivo lograr que la actividad de inteligencia sea realizada con legitimidad y eficacia (Ugarte, 1993; 2018). Deben cumplirse las normas y obtenerse los objetivos fijados por el poder político, a través del empleo adecuado de los recursos materiales y personales.

Los controles deben comenzar a través de aquellos realizados en el órgano ejecutivo, entre los que se destaca el control ministerial, particularmente importante en el caso de los organismos de inteligencia facultados para actuar en el propio país (ver Ley del Servicio Canadiense de Seguridad de 1984 y modificatorias; Secciones 6 y 7 de la Ley de Inteligencia y Servicios de Seguridad de 2017 del Reino de los Países Bajos; Ley Orgánica de los Servicios de Inteligencia y Seguridad del Reino de Bélgica, arts. 1, 4, 5, 6 y 10, entre otros).

La dependencia de los organismos de inteligencia respecto del ministerio cuya competencia incluye la del organismo o parte de ella —particularmente tratándose de uno con competencia en el propio país— provee capacidades para establecer una estructura de control eficiente y, a la vez, una relación inmediata y eficaz entre el productor de inteligencia y su consumidor más próximo. También posibilita contar con un responsable político inmediato de las acciones u omisiones del organismo cuya responsabilidad pueda hacerse efectiva de modo menos políticamente traumático que en el presidente en un sistema presidencialista.

Otros órganos de control que actúan en el seno del órgano ejecutivo son, por ejemplo, los inspectores de Inteligencia y Seguridad. En el caso de Sudáfrica, un inspector general de Inteligencia para cada uno de los organismos de inteligencia y seguridad, responsables ante el presidente y un comité formado por miembros del Parlamento, establecido en la Ley del Comité de Miembros del Parlamento e Inspectores Generales; y

en el caso de los Estados Unidos, el inspector general de la Oficina del Director Nacional de Inteligencia, el inspector general de la Agencia Central de Inteligencia y el inspector general de los Departamentos de Estado de los cuales dependen organismos de inteligencia.

En aquellos países en los cuales se ha logrado conciliar la legitimidad y la eficacia de la actividad de inteligencia, a través, como ya señalamos, de los límites y del control, no se considera que un control externo legislativo pueda constituir el único órgano de control. El propio órgano ejecutivo constituye el primer ámbito donde se practica el control. Ello sin perjuicio de señalar que el primer control es el que debe realizar el director de cada organismo de inteligencia.

Por otra parte, cabe destacar el control externo a ser realizado por una comisión del órgano legislativo, método predominante en el mundo, sin perjuicio de revestir interés el método seguido por Bélgica, Holanda y Canadá —en este último país, por la Agencia de Revisión de Seguridad Nacional e Inteligencia, órgano independiente que informa al primer ministro, a los ministros de quienes dependen los organismos de inteligencia y al Parlamento—. En los tres casos mencionados, el Parlamento interviene o es consultado en la elección de los miembros, pero estos no son parlamentarios.

Para la eficacia de los controles externos, es de suma importancia que los órganos respectivos tengan facultades suficientes —especialmente, pleno acceso a materias clasificadas, a las sedes de los organismos de inteligencia, y que estén facultados para tomar declaración a toda persona vinculada en la actualidad y en el pasado a la actividad de inteligencia— y medios humanos y materiales adecuados. Hay un ingrediente esencial: la voluntad política para ejercer el control, y un grado de consenso en la sociedad y los partidos políticos sobre la importancia de dicho control. Hasta el momento, en nuestra opinión, ningún órgano de control externo legislativo latinoamericano reúne estas condiciones, aunque las Comisiones de Control argentina, brasileña y peruana se encuentran comparativamente en mejor situación. En Uruguay, la Comisión Bicameral Especial de Control y Supervisión del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, creada por la Ley 19696, tiene facultades adecuadas. Cabrá seguir su desempeño durante algún tiempo para estar en condiciones de evaluar su eficacia en el cumplimiento de su misión.

En este sentido, compartimos plenamente la tesis de Boraz y Bruneau (2007). Más aún, así lo realizamos desde que hace treinta años escribimos nuestro primer ensayo relativo a la actividad de inteligencia (Ugarte, 1993): "...a los fines de su estudio, la actividad de inteligencia debe ser conceptualizada como un subsistema de las relaciones civiles-militares...". Ello así, por cuanto, como señalan los aludidos autores, en el estudio de tales relaciones, es preciso destacar la importancia del control civil democrático y de identificar claramente los roles y misiones que deben cumplirse, aspectos que entendemos que son absolutamente aplicables a la actividad de inteligencia.

Ello es tan válido a nuestro juicio en el resto de los países latinoamericanos, en los que las fuerzas armadas son quienes desempeñan la actividad de inteligencia o quienes lo hacen en mayor grado, o bien ejercen significativa influencia en ella; como en la Argentina, donde las fuerzas armadas no tienen una influencia relevante sobre la inteligencia civil, no obstante lo cual la necesidad de control, establecimiento de roles adecuados y claros y de búsqueda de la legitimidad y eficacia permanece plenamente.

Conforme a los parámetros señalados, analizaremos los cambios más recientes producidos en materia de inteligencia en Latinoamérica.

3. Cambios sobre aspectos limitados del respectivo Sistema de Inteligencia

3.1 Perú

En Perú, la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) fue creada por la Ley 28664 y mantenida e incluso fortalecida por el Decreto Legislativo 1141/12, como órgano rector del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) y verdadera agencia central de dicho Sistema, con amplias facultades de dirección y coordinación del SINA. Ambos tienen entre sus funciones la producción de inteligencia nacional —amplio concepto— con medios propios de obtención de información. Cuenta también con organismos de inteligencia militares y policiales.

No obstante, la DINI fue cuestionada por la alegada realización de actividades de vigilancia ilegal —reglajes— sobre políticos de oposición al entonces presidente, teniente coronel (R) Ollanta Moisés Humala, actividades que incluyeron a la vicepresidenta Marisol Espinoza a partir de 2013. El escándalo dio lugar a la promoción de una investigación por parte de la Comisión de Inteligencia y al cierre de la DINI por parte del Gobierno (Fowks, 2015).

Un análisis efectuado con relación a los cambios implementados por Humala en la DINI a través del Decreto Legislativo 1141/12 —suprimiendo límites a la actividad y potenciando sus facultades operativas—, además de la creación de una unidad operativa dentro del organismo (Ugarte, 2015a, 2015b), puso en evidencia las raíces de los sucesos. Creemos que el Congreso peruano realizó una evaluación semejante, dado que sancionó la Ley 30535, modificando el aludido Decreto Legislativo 1141/12.

A través de cuidadosos cambios en la redacción de los artículos 2, 7, 8, 10, 11, 16, 17, 29 y 30, se privó a la DINI de la facultad de producir inteligencia nacional, lo que provocó que desapareciera dicha categoría de la ley. Le fue asignada, en cambio, la facultad de proveer inteligencia estratégica —concepto más limitado—, elaborada evidentemente a

partir de la información suministrada por otros integrantes del SINA. Además, se prohibió a la DINI ejecutar actividades de inteligencia táctica u operativa (art. 16.1). También fue privada de su antigua facultad de realizar actividades de contrainteligencia, por lo que se le asignó exclusivamente la facultad de dictar normas y procedimientos de información clasificada.

Asimismo, la DINI perdió la facultad de elaborar el proyecto del Plan Nacional de Inteligencia (PNI) —para ser aprobado por el Consejo de Defensa y Seguridad— y pasó a requerir la conformidad de los organismos del SINA respecto del proyecto en cuestión, agrupados en el Consejo Nacional de Inteligencia (COIN) (art. 17.5). Dicho COIN dejó de constituir instancia consultiva y de coordinación técnica, y tuvo carácter deliberativo y resolutorio (art. 11.1).

Se incrementaron, a su vez, las facultades de control parlamentario de la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República.

Por otra parte, el artículo 30 incorporado al Decreto Legislativo 1141/12 estableció la obligación para la DINI y la Contraloría General de la República de dar cuenta a la Comisión de Inteligencia del Congreso del uso de recursos especiales (fondos reservados) realizado por los componentes del SINA, a través de documentación contable, obligatoria y permanente.

En definitiva, la fuerte dirección y coordinación del SINA que ejercía la DINI pasó a constituir una coordinación tenue, lo que provocó que el organismo perdiera sus capacidades de producción de inteligencia con medios propios.

Por otra parte, la Ley 30618 incorporó al Decreto Legislativo 1141/12 los aspectos relativos a la seguridad digital, a través de la gestión de riesgos y la aplicación de medidas de ciberseguridad y el desarrollo de capacidades de ciberdefensa (art. 2), y estableció entre los objetivos del SINA el relativo a realizar actividades destinadas a alcanzar la seguridad digital en materia de seguridad nacional (art. 8.3).

Se incluyó entre las funciones de la DINI (art. 17) la de constituir la autoridad técnica normativa a nivel nacional en materia de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital en el ámbito de su competencia, realizando actividades y estableciendo procedimientos destinados a alcanzar la seguridad digital en el ámbito de su competencia.

Por otro lado, se amplió significativamente la facultad de capacitar y perfeccionar académicamente al personal del SINA que le asignaba el artículo 17.16 del mencionado Decreto Legislativo al DINI, y se le atribuyó la aprobación y supervisión de los programas académicos de formación laboral y profesional, capacitación y perfeccionamiento técnico en materia de inteligencia que se brindaron 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 definitiva, se ha fortalecido a la DINI en aspectos científicos, tecnológicos y académicos, y con ello se disminuyeron sus capacidades como organismo de inteligencia.

3.2 Ecuador

A partir de las postrimerías del Gobierno de Rafael Correa comenzaron los cuestionamientos promovidos por la entonces oposición política a la Secretaría de Inteligencia, a la que se atribuía la realización de actividades ilegales de inteligencia (Celi R., 2015; *El Comercio*, 2015; *El Universo*, 2015).

El sucesor de Correa, Lenin Boltaire Moreno Garcés, decidió sustituirla por medio del Decreto Ejecutivo 526/18 por un presuntamente nuevo organismo de inteligencia, el Centro de Inteligencia Estratégica (CIES) a cargo de un director general con rango de ministro de Estado, transfiriéndose a la nueva entidad las competencias, atribuciones, funciones, representaciones, delegaciones, derechos, obligaciones, presupuesto, et- cetera, que correspondieran a la fenecida Secretaría de Inteligencia, excepción hecha del personal, respecto del cual se dispuso evaluarlo para determinar su permanencia o cese.

En síntesis, se produjo un cambio de denominación y de personal, pero han persistido las competencias, bienes y demás elementos del organismo. Se trató, en definitiva, de un cambio presumiblemente influido por las profundas diferencias políticas que surgieron entre Lenin Moreno y su antecesor y antiguo vicepresidente tras haber asumido con el apoyo del partido político fundado por Correa.

3.3 México

La asunción del gobierno encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador el 1 de diciembre de 2018 trajo consigo importantes cambios en la estructura de seguridad del país.

En lo que respecta a la actividad de inteligencia, se destaca la red denominación, el cambio de conducción civil por militar, y el cambio de dependencia y de objetivos del organismo civil fundamental de inteligencia del país, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), que desde su creación en 1989 invariablemente dependió de la Secretaría de la Gobernación (Ugarte, 2012).

El CISEN fue sustituido —en realidad, los cambios se limitaron a los precedentemente mencionados— por un nuevo organismo civil de inteligencia, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), puesto ahora bajo dependencia de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. La medida surge del nuevo texto de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, que en su artículo 30 bis asigna a la aludida Secretaría:

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...

Por otra parte, la antedicha ley también asignó la siguiente competencia a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSPPC):

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 destacar de los dos párrafos transcritos que mientras el primero se refiere a la seguridad nacional, el segundo remite a la seguridad pública. En realidad, la incorporación del CNI a la SSPPC implica sumar ambos aspectos, lo que produce una considerable concentración de poder.

La desaparición del CISEN tuvo presuntamente por motivo concluir con el espionaje político que lo caracterizó. Sin embargo, paradójicamente, se mantuvo en el CNI al mismo personal de aquel e incluso a varios de sus directivos y coordinadores (Badillo, 2019).

Asimismo, cabe destacar que no ha sido puesto al frente del CNI a un especialista en seguridad pública. Se ha designado al general de División (R) Audomaro Martínez Zapata, lo que ha constituido una innovación en cuanto a la práctica de designar al frente del organismo civil fundamental de inteligencia a funcionarios civiles. Se trata, en realidad, de una acentuación de la pauta del Gobierno encabezado por López Obrador relativa a la militarización de la seguridad pública, patentizada, entre otros aspectos, por la sustitución de la Policía Federal por la Guardia Nacional.

3.4 Brasil

Un cambio limitado, pero por cierto importante, fue el realizado recientemente en Brasil, a través del dictado del Decreto 11426/23, del 1 de marzo de 2023, a través del cual el recientemente asumido presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio “Lula” da Silva, dispuso concluir con la dependencia de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) respecto del Gabinete de Seguridad Institucional (GSI), órgano militar que constituye un Ministerio de la Presidencia de la República, y colocarla dentro de la Casa Civil de la Presidencia de la República, bajo dependencia del Ministro de Estado

de dicha Casa Civil, asignándole además a la ABIN las facultades de coordinación del Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN) que le habían sido asignadas en la Ley 9883 de creación de la ABIN y del SISBIN.

Cabe señalar que el decreto en cuestión ha transferido al ministro de Estado de la Casa Civil determinadas competencias relativas a la ABIN que poseía el GSI, además de establecer la dependencia de aquella respecto de la Casa Civil, quedando el GSI como miembro del SISBIN, sin facultades de coordinación.

Además, el ministro de Estado de la Casa Civil pasó a presidir el Consejo Consultivo del SISBIN, órgano colegiado de asesoramiento actualmente al referido ministro de Estado, integrado por los titulares de los órganos y organismos de inteligencia de Brasil, así como de otros órganos cuyo quehacer está vinculado a la actividad de inteligencia, con la Secretaría Ejecutiva a cargo de la ABIN.

Cabe consignar que, creada originariamente como dependencia directa del presidente de la República y, poseyendo en su carácter de órgano central del SISBIN facultad de coordinación de aquel, la ABIN fue integrada al GSI, pasando a depender del ministro jefe titular de dicho órgano, quien además pasó a ejercer la coordinación del SISBIN.

En consecuencia, tanto la coordinación del SISBIN —incluyendo inteligencia de Estado, policial y militar— como la dependencia del órgano central del referido Sistema se encontraban en cabeza de un órgano estatutariamente militar.

La acentuada militarización de la seguridad pública y de la actividad de inteligencia brasileña, extendida gradualmente a otros sectores durante los mandatos de los presidentes Michel Temer (2016-2019) y Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) (Ugarte, 2020: 21-72), brindó las bases para que, vencido electoralmente el capitán (R) Bolsonaro por “Lula” da Silva, se realizaran manifestaciones y acampes delante de cuarteles militares con el fin de solicitar la intervención de las Fuerzas Armadas para anular las elecciones.

Luego de producido el cambio de gobierno el 1 de enero de 2023, persistió el campamento de simpatizantes delante de la sede del Comando del Ejército en Brasilia, sucesivamente reforzado por personas que arribaban en y se sumaban ante la simpatía del Ejército y la benévola tolerancia de la Policía Militar del Distrito Federal. Finalmente, el 8 de enero, los manifestantes asaltaron las cercanas sedes en Brasilia de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, donde se produjeron destrucción y saqueo de bienes materiales y daños a los edificios, ante la tolerancia o débil reacción de la Policía y del batallón militar que debía custodiar la sede presidencial.

La reacción de la sociedad brasileña y de sus instituciones, encabezadas por “Lula” da Silva, determinaron el desalojo de la sede, por lo que el Ejército debió, por orden expresa de la Corte Suprema, levantar el campamento situado frente a aquella.

Cabe señalar que correspondía precisamente al GSI la responsabilidad por la seguridad de los palacios presidenciales (art. 10 de la Ley 13894 y art. 8, inc. c, de la Medida Provisoria 1154/23).

Esa evidente falla en el cumplimiento de su misión —contando con toda la inteligencia federal para prever los hechos— pudo haber incidido en la decisión de “Lula” da Silva de concluir con la coordinación militar de la actividad de inteligencia en Brasil.

4. Cambios más profundos: tentativas y proyectos

4.1 Uruguay

Uruguay ha debido enfrentar la sutil pero persistente resistencia de los preexistentes organismos de inteligencia militares y policiales al establecimiento y desarrollo de una actividad de inteligencia civil, y a la realización de un control eficaz de toda la actividad de inteligencia.

Particularmente, la predominante actividad de inteligencia militar, orientada en buena parte a la seguridad interior y a la actividad política, representó un obstáculo fundamental para el logro de los objetivos aludidos.

Así, se sucedieron cambios normativos que no alteraron la realidad descripta, como la Ley 15848 de 1986, que convirtió al Servicio de Inteligencia de las Fuerzas Armadas —organismo de inteligencia militar conjunto que coordinaba la actividad de los organismos de inteligencia de las tres Fuerzas Armadas y que dependió de la entonces Junta de Comandantes en Jefe— en la Dirección General de Información para la Defensa (DGID), bajo dependencia del Ministerio de Defensa, retornando prácticamente a la denominación Servicio de Información para la Defensa (SID), que tuvo durante el Gobierno militar, creado por el Decreto 68/965 del Consejo de Gobierno (Peláez, 2021).

Además del referido organismo y de los organismos de inteligencia de las tres Fuerzas Armadas, existía bajo dependencia del Ministerio de Defensa un organismo de inteligencia policial creado en 1967, la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII), que conforme a lo establecido por la Ley 15749 pasó a depender del ministro del Interior y cuyos cometidos comprenden la contrainteligencia, la inteligencia política y la custodia de personalidades.

El Decreto 405/99, de rango legislativo (facultades conferidas por la Ley 16736), cambió la denominación del citado organismo militar conjunto por la de Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE) y, con esto, amplió sus competencias a la inteligencia estratégica nacional y a la elaboración de un Plan Nacional de Inteligencia e incorporó analistas sin estado militar.

A su vez, la Ley 17930 también creó un cargo de coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado, bajo dependencia del presidente de la Nación.

En la Ley de Presupuesto para los años 2015-2019 (arts. 120 y 121 de la Ley 19335) se dispuso denominar Dirección de Inteligencia Estratégica (DIE) a la DINACIE y se cambió su dependencia del Ministerio de Defensa al Estado Mayor Conjunto, circunstancia constitutiva de un retroceso desde el punto de vista de la conducción por parte del Gobierno constitucional del que en aquel momento constituía el principal organismo de inteligencia del país.

Dado que no existía una ley de inteligencia, el diputado José Amy presentó en 2011 un proyecto de ley que contemplaba la creación de un organismo civil de inteligencia y el establecimiento de controles externos a la actividad.

Se inició un largo trámite legislativo, que incluyó la creación de una Comisión legislativa especial para su tratamiento, durante el período del presidente Mujica, y que fue archivado en el de su sucesor, Tabaré Vázquez.

Esta situación cambió a raíz del allanamiento realizado el 2 de octubre de 2015 del domicilio del fallecido coronel retirado Elmar Castiglioni, exdirector de la DINACIE, dispuesto en una investigación judicial, donde se halló documentación de inteligencia que contenía el resultado del espionaje practicado a partidos políticos, sindicatos y políticos, incluido el propio Tabaré Vázquez (*Blixen*, 2015; *El País*, 2015; *Mundo Sputnik*, 2016; *Sudestada*, 2015).

Esta circunstancia concluyó con las dudas y se sancionó la Ley 19696 de 2018 sobre el Sistema Nacional de Inteligencia del Estado, modificada levemente durante la siguiente administración por la Ley 19889.

Su artículo 1 estableció como propósito de la ley el de establecer y regular el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado (SNIE), y dispuso además —medida necesaria e importante— que las normas generales, principios, limitaciones y garantías de la ley se aplicarían a todas las actividades de inteligencia que realizaran los órganos que formarían parte de dicho Sistema.

No se incluyó la misión concreta del Sistema ni tampoco se detallaron los nombres de los organismos u órganos que lo integran ni sus competencias. Se hace referencia a una hipotética reglamentación, pero en el texto de la ley publicado en el Centro de Publicaciones Oficiales de Uruguay se cita como tal al Decreto 157/22, aprobatorio de la Política Nacional de Inteligencia de Uruguay, que no menciona nada sobre este aspecto ni sobre otros a los que la Ley 19696 remite a la reglamentación.

Con relación al Sistema, el artículo 8 establece que el SNIE “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”. Se advertirá que no se refiere cuál es la misión del Sistema ni qué actividades específicas se realizan, sino a quiénes comprende (sin designarlos). También dispone el artículo en cuestión que los componentes del Sistema

se relacionarán entre sí y cooperarán e intercambiarán información a fin de producir inteligencia estratégica, bajo la dirección técnica⁵ de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado, en las condiciones que establezca la reglamentación.

Si, como parece necesario concluir, la finalidad del Sistema sería la producción de la evanescente inteligencia estratégica, la facultad de dirección técnica de la Secretaría estaría limitada al cumplimiento de tal finalidad, en la que no se podría realizar nada respecto de la más concreta inteligencia de defensa y de seguridad interior.

Tampoco están establecidas las condiciones en que tendrá lugar la dirección técnica de la Secretaría, por cuanto, como se ha visto, no hay hasta el momento reglamentación.

Respecto a 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 (art. 8, segundo párrafo), la cual, 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.

Por otra parte, el artículo 9, descriptivo del Sistema, estableció que este estaría constituido, además de la Secretaría, por órganos que desarrollan tareas de inteligencia y contra-inteligencia de los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas (inciso b), sin mencionar tales organismos ni sus competencias.

En definitiva, la Secretaría constituye un órgano de coordinación a determinados efectos y con limitadas facultades de establecimiento de prioridades, formulación de requerimientos y elaboración de inteligencia estratégica, carente de medios propios de obtención de información, que debe en definitiva producir inteligencia estratégica sobre la base de la información suministrada por los restantes órganos y organismos del Sistema.

Un aspecto interesante de la ley es el establecimiento de límites a la actividad de inteligencia a través de las prohibiciones establecidas en el artículo 7, tomadas casi textualmente de la Ley 25520 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 formar parte de sus competencias o de requerimiento judicial en una causa concreta, hoy prohibida en el país de origen por el DNU 214/20, según se verá.

No existen controles específicos en el ámbito del órgano ejecutivo –tampoco tiene la Secretaría facultades para ello–, pero al establecerse un obvio control interno por parte de los directores de los respectivos organismos, se contempla adecuadamente

⁵ La expresión “bajo la dirección técnica” relativa a las facultades de la Secretaría respecto al sistema fue introducida por la Ley 19889, expresión que reemplazó al término “coordinará” empleado en el texto originario de la Ley 19696, cuyo reemplazo fue efectuado también en el artículo 11. Asimismo, se cambió “proponer” por “formular” respecto de normas y procedimientos.

el control por los superiores en la cadena jerárquica de la Administración, es decir, por parte de los respectivos ministros, lo que sí es importante (art. 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 limitadas, sobre todo, por la circunstancia de deber relacionarse la Comisión Parlamentaria Bicameral “directamente con el director” de la Secretaría —no deja de resultar curioso que una Secretaría sea dirigida por un director— y con los ministros, lo que excluye toda posibilidad de citar a los jefes e integrantes de los órganos y organismos de inteligencia.

La Comisión tampoco tiene facultades explícitas de investigación, aunque entendemos que puede disponerlas.

Se impone con buen criterio al Poder Ejecutivo

facilitar acceso a los archivos y expedientes y permitir la visita a las instalaciones utilizadas para aquellos. ... Se faculta de todos modos al referido Poder a ... negar el acceso a la información y a las instalaciones requeridas por motivos imperativos de protección a las fuentes o de protección de la identidad de terceros, o en el caso en que se vea afectado el núcleo de la actuación esencial por el ejercicio de su responsabilidad ejecutiva. (Art. 26, Ley 19696)

El motivo de “protección de la identidad de terceros” fácilmente puede conducir a hacer imposible la realización de una investigación, en caso necesario.

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” (art. 27) cuyo detalle, así como las hipótesis en los que procederá su utilización, fue deferido a la reglamentación —inexistente a la fecha—, si bien la ley contiene precisiones respecto de los procedimientos de interceptación de comunicaciones.

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

En definitiva, la ley en cuestión constituye un progreso significativo respecto de la autonomía y descontrol preexistentes, pero lo cierto es que, en la práctica, la actividad de inteligencia real continúa en manos de militares y de policías.

Como fue señalado por un experto uruguayo en la materia (Álvarez, 2018), “...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.

4.2 Argentina

En la Argentina, la Ley 25520 de Inteligencia Nacional estableció el Sistema de Inteligencia Nacional (SIN) y asignó su dirección al organismo civil de inteligencia

fundamental, la Secretaría de Inteligencia (SI), dependiente directamente del presidente de la Nación y con amplias facultades en materia de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia, y que cuenta con medios propios de obtención de información.

Contempló además un organismo de inteligencia criminal, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC) —hoy dependiente del Ministerio de Seguridad—, al que la Ley 24059 de Seguridad Interior asignó la dirección funcional y la coordinación de la actividad de los órganos de inteligencia de las policías y fuerzas de seguridad federales; y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, a cargo de la coordinación de los organismos de información e inteligencia de las Fuerzas Armadas.

La ley no estableció órganos de control en el ámbito del órgano ejecutivo, e incluyó un control parlamentario a cargo de una Comisión Bicameral con facultades razonablemente adecuadas, pero que depende de la autorización presidencial —facultad delegada en el propio secretario de Inteligencia— para acceder a materias clasificadas.

Estableció también un control judicial autorizador para la interceptación de comunicaciones, disponiéndose que la materialización de tales interceptaciones estaría a cargo de un órgano de la propia Secretaría de Inteligencia, la Dirección de Observaciones Judiciales, que incluiría la realización de las interceptaciones dispuestas en causas judiciales como medida investigativa y probatoria.

La ley dispuso límites a la actividad de inteligencia, que fueron reproducidos en la legislación de diversos países de la región, pero con una importante excepción: facultó a los organismos de inteligencia —fundamente, la Secretaría— para realizar investigación criminal en aquellas causas criminales en las que ello fuera requerido por el magistrado interviniente, facultad utilizada con amplitud.

La actividad de inteligencia en la Argentina ha enfrentado históricamente el problema recurrente de su utilización en la política coyuntural, ya planteado anteriormente en un trabajo presentado hace más de veinte años (Ugarte, 2000a).

Ante hechos de gravedad producidos durante 2014 y comienzos de 2015, que incluyeron la determinación de vinculaciones entre funcionarios de inteligencia y jueces federales que incidieron en causas judiciales (Ugarte, 2016), se sancionó la Ley 27126, reformativa de la Ley 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 realizar las interceptaciones de comunicaciones. También la reglamentación de la Ley 27126, aprobada por el Decreto 1311/15, incluyó en su Anexo I una Doctrina de Inteligencia Nacional y en su Anexo VII, normas destinadas a perfeccionar el control de los gastos reservados, que fueron derogadas por el gobierno siguiente (Decreto 656/16).

La Ley 27126 dispuso la disolución de la Secretaría de Inteligencia y la reemplazó por la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), que mantuvo fundamentalmente su personal y medios materiales. Respecto de sus facultades, fueron mantenidas, excepción hecha de

la ya señalada pérdida de la materialización de las interceptaciones de comunicaciones, y también del otorgamiento a la AFI de la importante facultad relativa a la producción de inteligencia criminal referida a los delitos federales complejos relacionados con el terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, cibercrimes 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 “...con medios propios de obtención y reunión de información...” (art. 8).

De ese modo, las competencias de la AFI, que comprendían la dirección del SIN, la producción de inteligencia nacional e inteligencia estratégica nacional, y la contrainteligencia activa, pasaron a incluir 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. Ello pese a que la ley incluye normas prohibitivas de vinculaciones no autorizadas del personal de la AFI con funcionarios de los poderes públicos federales, provinciales o locales (art. 15 bis de la Ley 25520, incorporado por la Ley 27126).

Durante el siguiente gobierno, encabezado por el ingeniero Mauricio Macri, se produjeron actividades de inteligencia que motivaron el procesamiento, confirmado por la Corte Suprema de Justicia, de Gustavo Arribas y de Silvia Majdalani —director general y subdirectora general, respectivamente, de la AFI— en una causa unificada en la que se investiga el presunto espionaje ilegal de Cristina Fernández de Kirchner —hoy vicepresidenta y entonces expresidenta de la Nación y del Instituto Patria, centro de estudios presidido por ella— y de dirigentes políticos tanto de la oposición como del oficialismo (Cappiello, 2022; *Eldiario.ar*, 2022; *La Política On Line*, 2022).

De las conclusiones del Informe de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia *Espionaje Ilegal 2016-2019* del Congreso de la Nación, cabe destacar lo siguiente:

De todo lo expuesto, podemos afirmar que durante el período comprendido entre 2016 y 2019, se llevó a cabo un plan sistemático de espionaje ilegal, que tuvo como protagonista a la Agencia Federal de Inteligencia, debido a que ésta, [sic] fue utilizada por el Gobierno Nacional de

ese entonces, como herramienta primordial para ejecutar espionaje sobre políticos, periodistas, y dirigentes sindicales y sociales, entre otros opositores a esa gestión.⁶

Al poco tiempo de haber asumido, el nuevo presidente Alberto Ángel Fernández emitió el Decreto 52/19, por medio del que se dispuso la intervención de la AFI y se le encomendó a la interventora designada Cristina Caamaño el diseño y la propuesta de una “... reformulación del Sistema de Inteligencia Nacional que garanti[zara] la producción de información de calidad y oportuna para la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación...”.

Otra medida relevante fue la dispuesta por el DNU 240/20, del 3 de marzo de 2020, en el cual se suprimió la posibilidad de que los organismos de inteligencia —fundamentalmente la AFI— efectuaran investigación criminal en causas judiciales a pedido del juez respectivo, facultad utilizada a menudo para la comisión de irregularidades.

Designado por la interventora Caamaño un Consejo Consultivo para proporcionar propuestas que procuraran mejorar el funcionamiento y las tareas de la AFI, este presentó en junio de 2021 un Anteproyecto de Ley de Inteligencia, difundido a través de un webinar organizado por la Universidad Torcuato Di Tella. Del examen del aludido anteproyecto surge que, a diferencia de la Ley 25520 vigente, no se pretende normar a través de él 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 aquella, 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 25520 y la peligrosa e inadecuada medida de encomendarse su producción a la AFI (que no es un organismo de inteligencia criminal) en la Ley 27126, lo que facilitó notablemente la posterior instrumentación política de causas judiciales y el incremento de la perniciosa vinculación entre la justicia federal y la actividad de inteligencia, no consideramos adecuada la inexistencia de una coordinación superior de la actividad de inteligencia que incluya la inteligencia militar.

Creemos que tal coordinación no debía ser, como en la Ley 25520, el otorgamiento a la AFI —uno de los organismos de inteligencia— de la dirección del Sistema, característica no presente en estructuras de inteligencia de democracias consolidadas. Para ello, es factible establecer un órgano de coordinación y elaboración de inteligencia estratégica sin medios propios de obtención de información, o bien un órgano dedicado a tal coordinación.

El anteproyecto reincide en la problemática que traía la Ley 25520 y más aún la Ley 27126, en cuanto a la amplitud de las competencias de la AFI y la acumulación de

⁶ Cabe señalar que cuatro de los catorce integrantes de la Comisión cuestionaron el contenido y la metodología del referido informe.

funciones por parte de esta, y el establecimiento de su dependencia directa respecto del Poder Ejecutivo nacional. Tales circunstancias, y la insuficiencia de los controles, han sido y continuarán siendo 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 las intervenciones dispuestas en la AFI no haya permitido su reiteración.

Continúa inexistente un control específico de inteligencia dentro del Poder Ejecutivo, aspecto de importancia fundamental para la eficacia del control de inteligencia en aquellos países en los que tal control es efectivo. Tampoco cumple esa función el propuesto asesor nacional de Inteligencia dependiente del presidente de la Nación, dado que no se le asignan funciones de control ni estructura para ello.

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

Hasta el momento, no existen definiciones respecto de una reforma que consideramos imprescindible y respecto de cuya realización el órgano ejecutivo ha manifestado reiteradamente su voluntad en sentido afirmativo.

4.3 Chile

Aprovechando la circunstancia de haber disuelto el Gobierno militar chileno en retirada el organismo civil (bajo conducción militar) denominado Central Nacional de Informaciones (CNI), el Gobierno civil que le sucedió pudo estructurar desde el inicio la inteligencia civil chilena y constituyó sucesivamente el Consejo de Seguridad Pública (1991) y, posteriormente, la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI), esta última a través de la Ley 19212.

La Ley 19974 estableció el Sistema de Inteligencia del Estado (SIE) chileno, transformando a la DISPI en un organismo de inteligencia exterior e interior y de contrainteligencia, la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), dependiente del presidente a través del Ministerio del Interior, con amplias facultades de producción de inteligencia, aunque con medios, tamaño y facultades reducidas. De los organismos integrantes del Sistema, la ANI fue el único limitado en el empleo de los procedimientos especiales de obtención de información, dado que los puede implementar solo en relación con el terrorismo, la delincuencia organizada y la contrainteligencia activa —con exclusión de la contrainteligencia de defensa, reservada a los organismos militares—, realizados exclusivamente a través de las Fuerzas del Orden y la Seguridad (Carabineros e Investigaciones).

Teniendo la ANI las características de una agencia central, posee facultades de coordinación limitadas y puede solicitar información a los restantes organismos del Sistema. Su director preside y convoca el Comité de Inteligencia, instancia de coordinación técnica (art. 6) compuesta por los jefes de los organismos integrantes del Sistema. Tales organismos son independientes entre sí (art. 4). La conducción de los restantes organismos,

policiales y militares, está a cargo de las instituciones respectivas. No existe hasta el momento planeamiento nacional de la actividad de inteligencia. Todos los organismos del Sistema están facultados para utilizar informantes sin autorización judicial.

El control parlamentario también es limitado. Consiste en una Comisión Especial de la Cámara de Diputados, facultada exclusivamente para tomar conocimiento de los informes y antecedentes relativos a las actividades de los organismos de inteligencia integrantes del Sistema, sin facultades investigativas (art. 37). Se estableció, no obstante, un control judicial adecuado de los procedimientos especiales de obtención de información (arts. 25 a 30).

En definitiva, se trata de un diseño que evidentemente ha procurado establecer y desarrollar una actividad civil de inteligencia, así como evitar conflictos con la preexistente inteligencia militar y civil. También la inteligencia militar ha mostrado una conducta en general prudente, marcada por el profesionalismo del militar chileno, todo lo cual ha redundado en un número muy reducido de denuncias por trasgresiones, en comparación con otros países de la región.

No obstante, la ANI ha sido cuestionada en su país por la que se ha entendido limitada eficacia en la prevención de hechos, como el denominado “estallido social” (2018-2020), aspecto sobre el que ha sido señalado que no se contaba con inteligencia (Rivera V., 2023). No cuenta con agentes de obtención de información, se limita a emplear informantes y, en materia de empleo de procedimientos especiales de obtención de información, posee las limitaciones antes apuntadas. Su relativamente reducida planta de funcionarios experimenta frecuentes cambios (Artaza y Ayala, 4 de agosto de 2019). No tiene facultades para ejercer una coordinación real del SIE, cuyos organismos actúan fundamentalmente para satisfacer las necesidades de información de las instituciones de que dependen.

En el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, documento que reflejó las conclusiones de un conjunto de especialistas, funcionarios y exfuncionarios de diversas orientaciones políticas convocados por el presidente Sebastián Piñera (julio de 2018), se incluyó como Parte II el Fortalecimiento del Sistema de Inteligencia del Estado.

Se propuso allí la creación de un Consejo Asesor de Inteligencia, que sería presidido por el presidente de la República y que estaría integrado por el ministro del Interior y Seguridad Pública, el director de la ANI y los jefes de los organismos integrantes del SIE, para asesorar al presidente en materia de inteligencia. Asimismo, incorporar al SIE el Servicio Nacional de Aduanas y Gendarmería de Chile (institución penitenciaria), formando también parte de dicho Sistema la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y el Servicio de Impuestos Internos (SII), al solo efecto de aportar análisis de inteligencia estratégica.

Se postuló el diseño de una Estrategia Nacional de Inteligencia, que sería elaborada por el director de la ANI, en consulta con los ministros del Interior y Seguridad Pública, Relaciones Exteriores y Defensa, y que debería ser aprobada por el presidente de la

República, para fijar los objetivos estratégicos en materia de inteligencia. Además, se creó un Plan Nacional de Inteligencia, formulado por el director de la ANI, con la participación del Comité de Inteligencia, en el que se establecían objetivos, tareas, normas y procedimientos comunes.

También se propuso desarrollar planes y programas de estudio y de formación en inteligencia, así como fortalecer el control parlamentario.

Estas propuestas fueron recogidas, en lo fundamental, en el Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del SIE, el que, además de las incorporaciones al Sistema, la creación de los órganos y la futura elaboración de los documentos ya aludidos, previó un muy limitado fortalecimiento de la autoridad del director de la ANI dentro del SIE, creó el cargo de subdirector e incrementó levemente las facultades de la Comisión de Control de la Cámara de Diputados.

Se suprimió la ya referida mención a la independencia de los organismos integrantes del SIE, asignándose a la ANI la “conducción del Sistema”, pero sin facultades concretas, y otorgándosele asimismo la facultad de sistematización de la información, exclusivamente en el ámbito de la seguridad interior, no así de la defensa nacional.

En realidad, respecto de la coordinación que se pretendió conferir a la ANI, ninguna de las atribuciones al respecto podía ser ejercida exclusivamente por ella o su director, sino que debía ser compartida con otros órganos, tales como la integración del propuesto Consejo Asesor de Inteligencia, en el cual la ANI está en pie de igualdad con los restantes organismos, o la elaboración de la referida Estrategia Nacional de Inteligencia, otorgada al director de la ANI, pero con la colaboración del Comité de Inteligencia del Estado, formado por los jefes de los respectivos organismos.

En cambio, la facultad del director de la ANI de disponer medidas de inteligencia y contrainteligencia (art. 8, incisos e y f) que antes podía ejercerse respecto de todos los organismos miembros del Sistema fue limitada en el proyecto a las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas del Orden y la Seguridad, y dejó de regir respecto de las Fuerzas Armadas.

Más aún, en el proyecto, el director todavía carecía de competencia para elaborar el Plan Anual de la propia ANI —como establece el texto aún vigente— dado que la propuesta establece que tal plan debe ser también elaborado “con la colaboración del Comité de Inteligencia” (art. 12, inciso a).

En definitiva, la debilidad de la coordinación del Sistema y, como consecuencia, la autonomía de sus integrantes se mantenían plenamente en el nuevo esquema.

En cuanto a las incorporaciones al Sistema de los departamentos o unidades de inteligencia de Gendarmería de Chile y de Aduanas, son útiles y confirman el mayor sesgo hacia la seguridad interior de la actividad de inteligencia en Chile, como lo hacen también la incorporación limitada, a los efectos del aporte de información y análisis de la Unidad de Análisis Financiero y del Servicio de Impuestos Internos.

También, de manera leve, se incrementan las facultades del órgano de control externo en el propuesto artículo 37.

Si bien formalmente se incorporaron las propuestas formuladas en el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, el proyecto no parecía destinado a innovar las características de la actividad de inteligencia en Chile, caracterizadas por la autonomía de los integrantes, el equilibrio político y la existencia de una débil coordinación por parte del Estado, todo ello complementado por la prudencia y profesionalismo de las instituciones armadas, predominantes en el SIE.

Durante el prolongado trámite del proyecto se incorporaron facultades al director de la ANI para requerir la adscripción de funcionarios de instituciones policiales, y a Gendarmería, así como de la inteligencia naval en lo relativo a policía marítima, para desempeñarse con medios de obtención de información.

Ingresado el 13 de noviembre de 2018, el proyecto permanecía virtualmente estancado, hasta que por medio del Oficio 290-370 del 20 de enero de 2023 el presidente Gabriel Boric formuló indicaciones al proyecto. Entre ellas, se planteó un esquema compuesto por un órgano de inteligencia con facultades de dirección, coordinación y supervisión del SIE, dependiente del presidente a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la Secretaría Nacional de Inteligencia, a quien se asignan además facultades de elaboración de inteligencia, sobre la base de la información e inteligencia que le serían suministrados por los restantes miembros del Sistema. También se propuso asignarle a la Secretaría atribuciones de control de la utilización de los procedimientos especiales de obtención de información ejecutados por los miembros del Sistema facultados para ello.

En materia de planeamiento, se propuso asignarle la elaboración de la propuesta de Política Nacional de Inteligencia para aprobación del presidente de la República, previa consulta al Consejo Asesor de Inteligencia, y de la Estrategia Nacional de Inteligencia con base en la propuesta elaborada por el Comité de Inteligencia, para aprobación también del primer mandatario.

Además, se otorgaría a la Secretaría la facultad relativa a las habilitaciones de seguridad para el acceso a información clasificada.

Otra de las indicaciones formuladas por Boric fue la de asignarle al secretario de Inteligencia la dirección, coordinación y supervisión de los integrantes del SIE, así como de los aspectos relativos al cumplimiento de los objetivos fijados en la Política Nacional de Inteligencia y de la ejecución de las acciones dispuestas en la Estrategia Nacional de Inteligencia.

No obstante, la Secretaría carecía de medios propios de obtención de información y producía inteligencia sobre la base de fuentes abiertas y de la información que le fuera suministrada por los restantes integrantes del Sistema.

Por otro lado, se propuso la creación de un Consejo Asesor de Inteligencia, de carácter permanente y consultivo, de nivel ministerial, con la misión de informar sobre riesgos

y amenazas contra la seguridad interior y exterior y la defensa nacional, y asesorar al presidente en materia de inteligencia. Este Consejo se complementa con una instancia de coordinación técnica formada por los organismos y servicios de inteligencia, que en la nueva propuesta es dirigida por el secretario nacional de Inteligencia como director del Sistema.

También integraría el SIE la actual ANI, ahora denominada Agencia Nacional de Inteligencia Civil (ANIC), despojada de sus débiles facultades de coordinación, que pasaría a asesorar al ministro del Interior y Seguridad Pública, pero incrementando sus capacidades de producción de inteligencia, dado que la reforma propuesta le brindaría la posibilidad de emplear, para un conjunto más amplio de sus funciones, procedimientos especiales de obtención de información, con la utilización de su propio personal, sin tener que recurrir a las Fuerzas del Orden y la Seguridad. Sus competencias para la producción de inteligencia continúan siendo amplias: comprenden la inteligencia exterior, seguridad interna, contrainteligencia, contraterrorismo y protección de infraestructura crítica. De todos modos, continúa siendo un organismo pequeño.

El director de la ANIC está facultado en la nueva propuesta para elaborar el Plan de Búsqueda de la Agencia, para conocimiento y aprobación del Ministerio encargado de la seguridad pública.

Se establece ahora que Gendarmería de Chile, el Servicio Nacional de Aduanas, la Unidad de Análisis Financiero y el Servicio de Impuestos Internos son integrantes del SIE, que deben informar a la ANIC acerca de antecedentes que pueden afectar la seguridad interior y exterior y la defensa nacional (art. 22 bis).

Como puede advertirse, de prosperar la propuesta, nos encontraríamos ahora ante una firme dirección del SIE, con facultades de control, y ante un organismo de contrainteligencia y seguridad interna, con facultades de inteligencia exterior, similar a los existentes en Canadá, Países Bajos y Bélgica, entre otros.

Con relación a los organismos de inteligencia militares, cabe destacar que si bien se mantiene la conducción, tanto de la Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor Conjunto como de los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, por parte de las instituciones de las cuales dependen, se establece ahora que para fijar los respectivos objetivos en materia de inteligencia, las conducciones de las Fuerzas Armadas deben tener en cuenta, además de la Política de Defensa Nacional establecida por el Ministerio de Defensa, los criterios de la Política Nacional de Inteligencia y la Estrategia Nacional de Inteligencia.

Por otra parte, se establece que los Planes de Búsqueda respectivos deben ser aprobados por el ministro de Defensa, asesorado por el secretario nacional de Inteligencia. Es decir que se introduciría un importante control político, hasta el momento inexistente.

Respecto de la Dirección de Inteligencia para la Defensa del Estado Mayor Conjunto, se modifica lo actualmente establecido respecto a que sus objetivos de inteligencia son

aprobados por el Ministerio de Defensa y se dispone que se aprueben por el referido Estado Mayor. A su vez, deben tener en cuenta los criterios de la Política de Defensa, la Política de Inteligencia y la Estrategia de Defensa, cuyo Plan de Búsqueda también debe ser aprobado por el Ministerio de Defensa, con asesoramiento del secretario de Inteligencia.

Idéntica medida se propone respecto de los organismos de inteligencia policiales, todo lo que pone un importante límite a la “independencia” actual de los organismos de inteligencia.

En materia de controles externos, continúan siendo muy limitadas las facultades de control de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados, aunque se ha incrementado a semestral la frecuencia del informe ahora a cargo de la Secretaría, y se ha facultado a la Comisión a citar, por mayoría simple, al secretario de Inteligencia y a “cualquier integrante” del SIE.

Continúa siendo adecuado el control judicial respecto de los procedimientos especiales de obtención de información, así como el efectuado por la Contraloría General, dentro de sus limitaciones.

En definitiva, creemos que la nueva propuesta establece una firme conducción política del SIE, que potencia modestamente a la actual ANIC. A su vez, entendemos que la nueva estructura propuesta justificaría un aumento de los controles externos, con el incremento significativo de las facultades de la Comisión Especial, en la forma indicada en el apartado “Marco teórico”. De todos modos, estimamos que la importante modificación que el nuevo proyecto implica traerá consigo que su aprobación pueda no resultar una tarea sencilla.

5. Conclusiones

Surge de lo expuesto que la actividad de inteligencia en Latinoamérica presenta importantes diferencias entre los países que la componen, como consecuencia de la diversidad de situaciones en materia de relaciones civiles-militares, de la heterogeneidad de sus respectivas transiciones, de sus diferentes situaciones en materia de seguridad pública y de las diversidades de los desafíos que deben enfrentar en esa materia, así como de las diferencias de sus estructuras de inteligencia al momento del restablecimiento de la democracia.

No obstante, todas tienen un aspecto en común, y es que enfrentan dificultades y desafíos para alcanzar en su accionar un grado adecuado de legitimidad y de eficacia, así como para establecer una firme conducción por parte del poder político y la preservación de los derechos individuales de sus habitantes respecto de la actividad de inteligencia.

Bibliografía

- Álvarez, N. (2018). Más vale tarde... La creación de un Sistema Nacional de Inteligencia en Uruguay. *Boletín del Programa Democracia, Seguridad y Defensa* (71).
- Artaza, F. y Ayala, L. (4 de agosto de 2019). ANI: Problemas de inteligencia. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/reportajes/noticia/ani-problemas-inteligencia/766864/>
- Badillo, M. (8 de marzo de 2019). Centro de Inteligencia opera con 99% de personal del Cisen. *Contralínea*. <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2019/04/03/centro-de-inteligencia-opera-con-99-de-personal-del-cisen/>
- Blixen, S. (3 de octubre de 2015). Justicia allanó domicilio del coronel Castiglioni. *Brecha*. <https://brecha.com.uy/justicia-allano-domicilio-del-coronel-castiglioni/>
- Blixen, S. (29 de enero de 2015). Más secretos de la represión. *Brecha*. <http://brecha.com.uy/mas-secretos-de-la-represion>
- Boraz, S. y Bruneau, T. (2007). *Reforming Intelligence*. University of Texas Press.
- Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. En H. Born y M. Caparini, *Democratic Control of Intelligence Services* (p. 3-24). Routledge.
- Cappiello, V. H. (16 de junio de 2022). La Corte Suprema dejó firmes los procesamientos de Gustavo Arribas y Silvia Majdalani, acusados de haber espiado a Cristina Kirchner. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-corte-suprema-dejo-firmes-los-procesamientos-de-gustavo-arribas-y-silvia-majdalani-acusados-de-nid16062022/>
- Celi R., E. (7 de agosto de 2015). Yasunidos presenta demanda sobre supuesto espionaje a sus miembros. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/yasunidos-demanda-espionaje-ecuador.html>
- El Comercio*. (9 de julio de 2015). El hackeo a Hacking Team: esto es lo que pasó. <https://www.elcomercio.com/guaifai/hackeo-hacking-team-esto-paso.html>
- Eldiario.ar*. (16 de junio de 2022). La Corte confirma los procesamientos de Arribas y Majdalani por el espionaje en el Instituto Patria. https://www.eldiarioar.com/politica/corte-confirma-procesamientos-arribas-majdalani-espionaje-instituto-patria_1_9091470.html
- El País*. (4 de octubre de 2015). Jueza allanó la casa del ex jefe de la Inteligencia del Estado. <https://www.elpais.com.uy/informacion/incautan-documentos-dictadura-allanamiento.html>
- El Universo*. (11 de septiembre de 2015). Organizaciones rechazan presunta vigilancia electrónica a ciudadanos en Ecuador. <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/09/11/nota/5118512/organizaciones-rechazan-presunta-vigilancia-electronica-ciudadanos>

- Fowks, J. (9 de febrero de 2015). El Gobierno de Perú cierra el servicio nacional de inteligencia. *El País*. https://elpais.com/internacional/2015/02/10/actualidad/1423534748_722811.html?event_log=oklogin
- Gómez de la Torre Rotta, A. (2009). Servicios de Inteligencia y democracia en América del Sur. ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas? *Agenda Internacional*, 16(27), 119-130. <https://doi.org/10.18800/agenda.200901.006>
- La Política On Line*. (16 de junio de 2022). La Corte confirmó el procesamiento de Arribas y Majdalani por espionaje a Cristina. <https://www.lapoliticaonline.com/politica/la-corte-confirmando-el-procesamiento-de-arribas-y-majdalani-por-espionaje-a-cristina/>
- Mundo Sputnik*. (8 de septiembre de 2016). Escándalo en Uruguay: Espionaje militar en tiempos de democracia. <https://mundo.sputniknews.com/sociedad/201609081063347705-dictadura-escandalo-politica-sociedad/>
- Peláez, A. A. (2021). Sistema Nacional de Inteligencia Estratégica del Estado Uruguayo. *Revista Estrategia* (Tercera época), (8), 35-51.
- Rivera, V. (17 de abril de 2023). Suponíamos una organización detrás pero no teníamos inteligencia las revelaciones del general Iturriaga a Chong por el Estallido social. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/suponiamos-una-organizacion-detras-pero-no-teniamos-inteligencia-las-revelaciones-del-general-iturriaga-a-chong-por-el-estallido-social/TMQO5VB42VFY3JUCTMQ6FQQYQ/>
- Sudestada*. (3 de octubre de 2015). Ubican archivos ocultos de la dictadura robados por ex jefe de Inteligencia militar. https://www.sudestada.com.uy/articleId__5bfa70ced23e-40b8-be6a-2c5f94cf4c02/10893/Detalle-de-Noticia
- Tokatlian, J. G. (2021). *Hacia un nuevo modelo de inteligencia estratégica: Presentación del Anteproyecto de Ley elaborado por el Consejo Asesor de la Intervención de la Agencia Federal de Inteligencia* [Webinar]. Universidad Torcuato Di Tella.
- Ugarte, J. M. (1993). *Control de Inteligencia, Legitimidad y Eficacia* [Conferencia]. Seminario Internacional sobre Control de Inteligencia, Buenos Aires, Argentina.
- Ugarte, J. M. (2000a). *Legislación de Inteligencia, Especialización y Control, Legitimidad y Eficacia*. WOLA-SEDEM.
- Ugarte, J. M. (2000b). *Sistema Nacional de Inteligencia argentino, ¿Cambiar ya!* [Ponencia]. Latin American Studies Association (LASA 2000), Miami, Estados Unidos. Disponible en <https://irp.fas.org/world/argentina/cambiar.htm>
- Ugarte, J. M. (2001). Sistemas de Inteligencia y Democracia. En B. Arévalo de León (Comp.), *Función militar y control democrático* (pp. 177-236). Amanuense Editorial.
- Ugarte, J. M. (2007). *América Latina, Inteligencia, y el rumbo hacia la institucionalización*. En A. Gómez de la Torre Rotta (Comp.), *SIN: Arcana Imperio - Inteligencia en Democracia* (Foro Libertad y Seguridad, Lima, Perú) (pp. 185-266).
- Ugarte, J. M. (2010). *¿Hacia dónde se dirige la actividad de inteligencia en Latinoamérica?: Un examen a través de su legislación*. En L. Chamorro (Ed.), *Sistemas de Inteligencia*

- comparados: Aportes al caso peruano*. Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE).
- Ugarte, J. M. (2012). *El control público de la actividad de inteligencia en América Latina*. Ediciones CICCUS.
- Ugarte, J. M. (2015a). ¿En qué falla la inteligencia latinoamericana? *Boletín Democracia, Seguridad y Defensa*, (63), 5-9.
- Ugarte, J. M. (2015b). Los grandes errores de la inteligencia latinoamericana. *Boletín Democracia, Seguridad y Defensa*, (64), 5-8.
- Ugarte, J. M. (2016). Actividad de inteligencia en América Latina: características, fortalezas, debilidades, perspectivas de futuro. *Revista Política y Estrategia*, (127), 37-74. <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/36/148>
- Ugarte, J. M. (2018). Un gran reto democrático: controlar la inteligencia. En B. García Gallegos y J. M. Ugarte, *Los macro y los micro desafíos de la seguridad en democracia* (pp. 159-160). PUCE.
- Ugarte, J. M. (2020). ¿Qué cambios se están produciendo en las fuerzas armadas latinoamericanas? *Revista Política y Estrategia*, (135), 21-72. <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/813>

Documentos legales y públicos

Argentina

- Anteproyecto de Ley de Inteligencia. Consejo Consultivo, junio de 2021. <https://www.ilsed.org/wp-content/uploads/2021/06/Proyecto-Ley-de-inteligencia-Consejo-consultivo.-Version-final-Oct.2020-3.pdf>
- Decreto 52 de 2019. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224049/20191221>
- Informe de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia *Espionaje Illegal 2016-2019*. Expte. CBI Expte. CBI ID 11 y sus conexos, Congreso de la Nación, 2012. <https://www4.hcdn.gob.ar/comisiones/especiales/cbinteligencia/Informe%20Comision%20Bicameral%20Inteligencia%202021-04-20.pdf>
- Ley 27126 de 2015. Creación. Ley 25520. Modificación. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27126-243821/texto>

Chile

- Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del SIE. Mensaje 192/366, Boletín 12234-02, Senado de Chile, Santiago de Chile, 2018.

México

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref61_30nov18.pdf

Uruguay

Ley 19696 de 2018. Aprobación y regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19696-2018>

Cómo citar este artículo

Ugarte, J. M. (2023). Cambios recientes, en desarrollo o en perspectiva, en legislación y estructuras en inteligencia en Latinoamérica. *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, (2), 101-132. <https://doi.org/10.58752/LII1NSMD>.