



Revista Política y Estrategia Nº 127 (2016)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl/>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN, versión Impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i127>

Para citar este artículo / To cite this article: Ugarte, José Manuel:
“Actividad de inteligencia en América Latina: características, fortalezas, debilidades, perspectivas de futuro”

Revista Política y Estrategia Nº 127, 2016 pp. 37 - 74

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i127.36>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA EN AMÉRICA LATINA: CARACTERÍSTICAS, FORTALEZAS, DEBILIDADES, PERSPECTIVAS DE FUTURO*

JOSÉ MANUEL UGARTE*

RESUMEN

La actividad de inteligencia en América Latina ha tenido una evolución interesante en los últimos años. Surgida o desarrollada en la mayoría de los países de la región durante la Guerra Fría, sus características fueron influidas por los conceptos en defensa y seguridad vigentes en Latinoamérica en dicha época. La restauración de la democracia en la región inició un proceso de institucionalización a través de la sanción de leyes que establecieron en muchos casos controles e incluso límites, y que procuraron brindar nuevos objetivos a la actividad. No obstante, persiste en la mayoría de los casos la amplitud y concentración de facultades, advirtiéndose poca eficacia en los controles y en diversos países su empleo en la política coyuntural, así como superposiciones y confusión entre las actividades de inteligencia y seguridad pública.

Palabras clave: *Inteligencia, democracia, institucionalización, control, límites, eficacia.*

INTELLIGENCE ACTIVITY IN LATIN AMERICA: CHARACTERISTICS, STRENGTHS, WEAKNESSES, AND FUTURE PROSPECTS

ABSTRACT

Intelligence activity in Latin America has had an interesting evolution in recent years. Emerged or developed in most countries of the region during the Cold War, their characteristics were influenced by the existing concepts of defense and security in Latin America at that time. The restoration of democracy in the region began a process of institutionalization through the enactment of laws that, in many cases, established controls and even limits, and also sought to provide new objectives for the activity. However, in most cases, persist the extent and concentration of powers, ineffectiveness in controls, and the use of the activity in everyday politics, as well as an overlapping and confusion between the activities of intelligence and public security.

Key words: *Intelligence, democracy, institutionalization, oversight, boundaries, effectiveness.*

* Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la referida Universidad, en la que se desempeña como profesor en grado y postgrado. Es, asimismo, profesor de la Escuela de Defensa Nacional y del Instituto Universitario de Seguridad Marítima. manugart@gmail.com, jmugarte@derecho.uba.ar

° Fecha de recepción: 170616
Fecha de aceptación: 010716

Introducción

1 **La actividad de inteligencia en América Latina: lento avance en materia de institucionalización¹, problemas persistentes**

Como en otras regiones en transición hacia la plena vigencia del sistema democrático, la actividad de inteligencia en América Latina avanza lentamente, desde un pasado difícil representado por la Guerra Fría, hacia la profesionalización, y hacia una institucionalización representada por la sanción de leyes sobre la materia que reflejan sus aspectos fundamentales, establecen controles y, en algunos casos, límites, en protección de derechos individuales.

Pese a ello, frecuentes episodios constitutivos de serias irregularidades en la materia ponen en evidencia que, en muchos casos, la meta representada por una actividad de inteligencia legítima y eficaz está aún lejos.

En general, la referida actividad aún presenta en muchos casos en Latinoamérica características diversas a las que son propias de países que han logrado una actividad de inteligencia consubstanciada con el sistema democrático. Frecuentemente nos encontramos con organismos de inteligencia con amplias facultades y concentración de funciones, volcados hacia el ámbito interno de sus respectivos países, y empleados en diversos casos para la política coyuntural por los respectivos gobiernos.

A partir de la sanción en 1992 de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior argentina, en la que se estableció el primer órgano específico de control legislativo de la actividad de inteligencia (y seguridad interior) en Latinoamérica, comenzó el proceso de *institucionalización* a que hemos hecho alusión.

Sucesivamente Brasil (Ley N° 9.883, 1999), Perú (Ley N° 27.479, 2001, luego sustituida por la Ley N° 28.664, 2006, perfeccionando sustancialmente la estructura y el control, y ésta, a su vez, por el Decreto Legislativo N° 1141/2012, que mantuvo los aspectos fundamentales de la anterior, pero con modificaciones conceptuales) Argentina, (Ley N° 25.520, 2001, luego sustancialmente modificada por la Ley N° 27.126, 2015) y Chile (Ley N° 19.974, 2004), sancionaron leyes de las características referidas.

También México (*Ley de Seguridad Nacional*, 2005, relativa a la seguridad nacional en su conjunto, parte de la cual fue dedicada a la actividad de inteligencia), y Guatemala (Leyes 71-2005, relativa exclusivamente a la *Dirección Nacional de Inteligencia Civil*,

1 Caracterizamos a la *institucionalización de la actividad de inteligencia en Latinoamérica* como la inclusión de sus estructuras de inteligencia en leyes de carácter público, que describen sus órganos, competencias y relaciones de dependencia, y que incluyen controles externos de la actividad, y en algunos casos límites.

DIGICI) y 18-2008 (*Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, que incluyó normas relativas a la función de inteligencia), sancionaron leyes orgánicas de sus sistemas de seguridad que incluyeron un capítulo relativo a la actividad de inteligencia, estableciendo controles externos.

Colombia, a su vez sancionó la Ley N° 1.288, 2009, referida exclusivamente al establecimiento de controles y límites, declarada *inexequible* (inconstitucional)² por la Corte Constitucional de Colombia por tratarse de materia reservada a *leyes estatutarias*, lo que dio lugar a su vez a la sanción el 16 de junio de 2011 de la *Ley Estatutaria* N° 1.621/2013 similar pero sensiblemente superior a la ley precedente –aún considerando el carácter muy modesto que continúa teniendo en ella el *control externo*–.

Se debe también mencionar en el caso colombiano el trascendente Decreto N° 4.057 del 2011, por el cual fue suprimido el *Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)* muy cuestionado organismo de inteligencia civil colombiano que poseía importantes facultades de carácter policial, disponiéndose el traslado a otros organismos de la mayor parte de su personal, y el Decreto N° 4.179 del 3 de diciembre de 2011 –ambos de rango legal- por el cual se creó en su reemplazo el *Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia*, nuevo organismo de inteligencia civil colombiano dotado de facultades más limitadas que las de su predecesor, contando con un control interno.

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

Nicaragua, por su parte, dictó la Ley N° 750, *Ley de Seguridad Democrática de la República de Nicaragua*, cuerpo normativo que creó y regló el funcionamiento del *Sistema Nacional de Seguridad Democrática* de dicho país, asignando en él funciones de Secretaría Ejecutiva de dicho Sistema a la ya existente *Dirección de Información para la Defensa*, estableciendo además controles de carácter legislativo del funcionamiento del referido Sistema Nacional –a cargo de la *Comisión Especial de Seguridad Democrática Nacional*–, así como judicial.

Dicha ley fue reemplazada por la Ley N°919/2015 (18-12-2015), *Ley de Seguridad Soberana de la República de Nicaragua*, con conceptos de seguridad de suma amplitud, pero que mantiene el rol de la aludida *Dirección de Información para la Defensa* como Secretaría Ejecutiva del *Sistema de Seguridad Soberana*, estableciéndose límites y

² Sentencia C-913 de 2010, con fecha 16 de noviembre de 2010, causa *Federico Andreu Guzmán y otros*, magistrado ponente Nilson Pinilla Pinilla.

haciéndose referencia a controles legislativo y judicial, aunque no especificándose los, a diferencia de su predecesora.

En Paraguay, cabe señalar la sanción de la Ley N° 5.241 (julio de 2014) de creación del *Sistema Nacional de Inteligencia*, estableciendo la estructura y funciones del aludido Sistema, previendo límites a dicha actividad, y creando la *Secretaría Nacional de Inteligencia (SIN)*, organismo de inteligencia civil encargado de la coordinación técnica del Sistema y de la producción de inteligencia con medios propios de obtención de información en el ámbito externo e interno, dependiente directamente del Presidente de la República.

También fue creada por la referida Ley N° 5.241 una *Dirección de Inteligencia Criminal (DIC)* encargada de producir inteligencia sobre las actividades delictivas –a la cual la reglamentación de dicha ley, aprobada por Decreto N° 2.812/2014, simplemente la integró a la antes referida *Secretaría*, como una dirección de aquella- estableciendo un control judicial sobre el empleo de medios intrusivos de la privacidad, pero sin establecer otros controles específicos internos ni externos.

Aun cuando no quepa estrictamente incluir en esta nómina relativa a la *institucionalización* de la actividad de inteligencia en Latinoamérica la sanción en Honduras, de las normas a que habremos de referirnos, por los motivos que se indicarán, habremos de recordar, en primer lugar, la sanción en dicho país de la *Ley Especial del Consejo de Seguridad y Defensa* (Decreto Legislativo N° 239-2011, que creó, bajo dependencia de dicho Consejo, la *Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia*, como órgano encargado de la ejecución de las políticas del Consejo.

También, cabe citar la sanción en Honduras de la *Ley de Inteligencia Nacional* (Decreto Legislativo N° 222-2012, publicado en La Gaceta del 14 de abril de 2013) que dispuso la creación de la precedentemente referida *Dirección Nacional*, como organismo de inteligencia civil dependiente del *Consejo Nacional de Defensa y Seguridad*, al que la ley otorgó poderes muy significativos, sin control por parte de los órganos legislativo, ejecutivo ni judicial, creándose *un Sistema de Inteligencia Nacional* que incluye a organismos de inteligencia militares, policiales, y de inteligencia financiera, reservándose a la Corte Suprema los procesos judiciales que eventualmente fueran promovidos contra *sus directores con motivo del ejercicio de sus funciones, previéndose un capítulo sobre Protección de los Agentes Especiales y Otros Intervinientes en las Actividades de Inteligencia*, previéndose también la obligación para las personas privadas de brindar la información que les fuera requerida a fin de apoyar el esfuerzo de inteligencia (artículo 6). La amplitud y características de las facultades del aludido organismo y la carencia de controles externos de la actividad de inteligencia en Honduras hace que, a nuestro juicio, no quepa hablar de institucionalización en el caso indicado.

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

Cabe incluir en la nómina aludida precedentemente en Uruguay, la Ley N° 15.848 (1986) que determinó la transformación del *Servicio de Inteligencia de las Fuerzas Armadas* en la *Dirección General de Información para la Defensa*, estableciendo su dependencia respecto del Ministerio de Defensa Nacional, modificando además la misión del aludido organismo. También, el Decreto N° 405/99, de rango legislativo, en virtud de las facultades conferidas por la Ley N° 16.736, que cambió la denominación del citado organismo por la de *Dirección Nacional de Inteligencia de Estado*, introduciendo modificaciones en su estructura organizativa y competencias. Asimismo, en el mismo país, la Ley N° 15.749, modificatoria de la Ley Orgánica Policial, ya había incluido a la *Dirección Nacional de Información e inteligencia*, servicio policial especializado dependiente directamente del Ministro del Interior, y la creación, a través de la Ley N° 17.930 de Presupuesto para los años 2005/2009 (2005), del cargo de *Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado*, dependiente del Presidente de la República.

En el caso de Panamá, cabe citar el Decreto Ley N° 9 de 2008, que reorganizó el *Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional* y creó el *Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad (SENIS)*. Dicho Decreto Ley fue posteriormente derogado por la Ley N° 11/2010. dictándose, por otra parte, el Decreto Ejecutivo 263 del 19 de marzo de 2010 a través del cual se creó el *Consejo de Seguridad Nacional* en sustitución del antiguo *Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional*, estando integrado el nuevo Consejo por solo dos miembros –el Presidente de la Nación y el Ministro de la Presidencia– recreándose el antiguo organismo de inteligencia existente bajo dependencia de la *Secretaría Ejecutiva* del Consejo –sin los controles que tenía su predecesor– incluyéndose además normas semejantes en algunos aspectos a las que contenía el Decreto-Ley 9/2008 derogado.

Por su parte, Venezuela protagonizó dos frustradas tentativas de sanción de legislación en la materia (Ley del Sistema Nacional de Inteligencia, 2000, y Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia, 2008), que en un caso encontró oposición en el seno del propio gobierno, mientras que en el segundo sus características, consideradas lesivas de los derechos individuales, determinaron críticas y reacciones que determinaron su derogación.

También en Venezuela se dictó el Decreto N° 7.453/2010 a través del cual convirtió a la *Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP)*, organismo de inteligencia dotado de facultades policiales, que dependiera del Ministerio del Interior, en el *Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN)*, bajo dependencia del Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, cuyo objeto es el de *...planificar, formular, dirigir, controlar y ejecutar políticas y acciones de inteligencia y contrainteligencia de carácter civil...*(artículo 2°), que continúa poseyendo las facultades policiales que caracterizaban a su predecesor. Su Reglamento orgánico fue aprobado por Decreto N° 9.446/2013.

Por otra parte, cabe señalar en el país precedentemente aludido el dictado del Decreto N° 1.605/2015, *Reglamento Orgánico de la Dirección General de Contrainteligencia Militar*, organismo de contrainteligencia militar, cuya dependencia fue establecida, funcional y organizativamente, respecto del Presidente y administrativamente, del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, asignándosele el carácter de *Organismo de Seguridad del Estado* (artículo 1°) y encomendándosele, además de las funciones características de un organismo de contrainteligencia militar, otras como las de contribuir a la protección del Presidente y de altas personalidades que visiten el país (artículo 3° numeral 1), y la de *...colaborar con otros órganos de la Defensa Integral de la Nación en el enfrentamiento de la actividad enemiga, a las diferentes modalidades de la delincuencia organizada y la corrupción...y ...Detectar e investigar a elementos desestabilizadores que atenten contra la Seguridad del Estado...*(artículo 3° numerales 12 y 13).

En ninguno de ambos decretos se establecen controles, debiendo ser incluidos, conjuntamente con la ley hondureña antes aludida, entre los retrocesos que se experimentan en el camino hacia la institucionalización de la actividad de inteligencia.

Hoy, el rumbo hacia la institucionalización, vigoroso otrora, parece estar experimentando una pausa. Así, podemos citar la presentación y el prolongado trámite en el Congreso de la República Oriental del Uruguay, de un proyecto de ley destinado a normar la actividad de inteligencia, estableciendo controles, por parte del diputado José Amy, relativo al *Sistema de Inteligencia Estratégica del Estado*.

A ello siguió la creación, en el Congreso uruguayo, de la *Comisión Especial con fines de asesoramiento legislativo sobre Inteligencia de Estado*, y la construcción de un proyecto de ley consensuado, previendo la creación de la *Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado*, con control legislativo por parte de una comisión especial y la inclusión de un comisionado parlamentario encargado de investigar eventuales denuncias, habiéndose anunciado reiteradamente la inminente sanción de la ley, cuyo trámite ha demandado varios años.

Se produjo un *Informe* de la referida Comisión del 23 de julio de 2014, en el cual se aprobó un *Anteproyecto* en el sentido indicado, bien que sin la creación del comisionado parlamentario referido. También cabe referir la presentación por parte del senador Pedro Bordaberry de un proyecto de ley de *Regulación del Sistema de Inteligencia Estratégica del Estado y creación de la Secretaría Nacional de Inteligencia*.

Los proyectos presentados coincidieron en la creación, bajo dependencia directa del órgano ejecutivo, de la *Secretaría de Inteligencia*, organismo de inteligencia con facultades en materia de inteligencia exterior, interior y contra-inteligencia, teniendo a su cargo la coordinación del *Sistema Nacional de Inteligencia*, integrado por organismos de inteligencia policiales y militares, pudiendo la aludida *Secretaría* recabar información de otros organismos estatales.

Se estableció el requisito del *control judicial* para actos intrusivos de la privacidad, así como un *control legislativo* a cargo de una comisión bicameral, que posee mayores facultades en el *Anteproyecto* y más reducidas, en el proyecto del senador Bordaberry. Ambos documentos muestran cierto parentesco con el texto originario de la Ley N° 25.520 argentina.

No obstante, la nueva administración encabezada por el presidente Tabaré Vázquez no mostró interés en apoyar el avance en esta materia³.

Algún avance parece realizarse en Costa Rica, donde en medio de críticas al accionar de la ya referida *Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS)*, ha sido remitido por el órgano ejecutivo al Congreso el Proyecto Expediente N° 19.346 (2014) actualmente en trámite, con importantes modificaciones, por el que se propone la creación en su reemplazo de la *Dirección de Inteligencia Estratégica Nacional (DIEN)*, organismo de inteligencia estratégica, previéndose un control externo –débil a nuestro juicio- así como un control por el órgano ejecutivo, y límites a la actividad de inteligencia.

En 2010 fue presentado en la República de Bolivia (2010) un conjunto de proyectos de ley referidos a defensa y seguridad, entre los que cabe destacar el relativo al *Sistema de Inteligencia del Estado Plurinacional*, que previó la creación de la *Dirección de Inteligencia del Estado Plurinacional*, como ...Órgano Rector e Integrador de los Sistemas, especializado en la producción de Inteligencia Estratégica; requerida para la Seguridad, Defensa y Desarrollo Integral...(artículo 6°) previéndose la fiscalización de las actividades de inteligencia a través de una comisión especial de la *Asamblea Legislativa*

3 V. ISGLEAS, Daniel, *La inteligencia entre las sombras – Cuatro años de trabajo en una ley a la basura*, *El País* de Montevideo, 8 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.elpais.com.uy/informacion/inteligencia-sombras.html> acc. 10-11-2015

Plurinacional, contemplándose asimismo restricciones a la actividad de inteligencia tendientes a la protección de los derechos individuales, similares a las previstas en la Ley N° 25.520 argentina. No han sido conocidas novedades posteriores de este anteproyecto.

Lo que debe señalarse es que la mencionada *institucionalización* de la actividad de inteligencia no ha dado por resultado, salvo escasas excepciones, una actividad de inteligencia de características similares a la de aquellos países que han logrado que tal actividad sea plenamente congruente con las características del sistema republicano y democrático.

Tres episodios relativamente recientes, acaecidos en Colombia (2014) Perú (2014-2015) y Argentina (2015) que veremos posteriormente, constituyeron ejemplos de la necesidad de una nueva ola de reformas de la inteligencia en Latinoamérica, que permita obtener una actividad de inteligencia legítima y eficaz.

2. La herencia del pasado

La actividad de inteligencia latinoamericana durante la Guerra Fría tuvo en sus aspectos doctrinarios, organizativos, estructurales y operacionales, características adecuadas a las misiones que debía cumplir, vinculadas a las doctrinas de *seguridad continental y fronteras ideológicas* y a las *doctrinas de contrainsurgencia*, que imperaron en la aludida región durante dicho conflicto.

La actividad de inteligencia de la época tuvo caracteres comunes, aplicables en menor grado al caso costarricense: competencias muy amplias, orientadas fundamentalmente al ámbito interno, derivadas de conceptos de seguridad de gran amplitud: la posesión de una doctrina de inteligencia propia de la Guerra Fría que tomando la doctrina de inteligencia estratégica de Sherman Kent –orientada a naciones extranjeras- analizaba la propia sociedad, buscando allí al *enemigo ideológico*, y especialmente *la carencia de controles específicos internos o externos*.

El objeto fundamental de tal actividad era el de detectar en la propia sociedad el *enemigo u oponente de carácter subversivo*, para lo cual se entendía necesario, como se sostenía a la época, conocer el acontecer de toda la sociedad.

Esa orientación hacia la propia sociedad, sin límites de ninguna naturaleza, constituyó –con algunas excepciones- la característica más saliente de la actividad de inteligencia latinoamericana durante la Guerra Fría, que influiría en cierto grado en las características de tal actividad durante épocas posteriores.

3. Los organismos de inteligencia latinoamericanos en la actualidad

3.1. Aspectos generales

En la actualidad, y sin dejar de reconocer el progreso representado por la ya aludida institucionalización de la actividad de inteligencia, resulta inevitable afirmar que existen características de la actividad de inteligencia en Latinoamérica que diferencian sustancialmente tal actividad, de la que tiene lugar en aquellos países que han sabido superar exitosamente la contradicción que determinadas características de la actividad de inteligencia representan con aspectos fundamentales del sistema democrático y republicano, como la *publicidad de los actos de gobierno* y la *protección de la privacidad*.

Tales características son necesarias a la actividad de inteligencia: el *secreto* que protege fuentes, métodos, identidades y operaciones, el carácter frecuentemente *subrepticio* de esta actividad, la posesión por parte de los organismos que la practican de un sofisticado instrumental capaz de penetrar la privacidad de los habitantes, la utilización en ella de fondos dotados de un sistema especial de rendición destinado a proteger el *secreto*.

Para conciliar tales características de la referida actividad, absolutamente necesaria para un Estado moderno, con los aspectos fundamentales del sistema republicano y democrático que nos rige, son fundamentales los *límites* y el *control*.

Hemos destacado tales aspectos en un análisis de la legislación de inteligencia⁴ correspondiente a una significativa nómina de países de las características indicadas⁵, que podría perfectamente ser ampliada a otros⁶.

4 UGARTE, José Manuel. *Legislación de Inteligencia, Especialización y Control, Legitimidad y Eficacia*, Dunken, Buenos Aires, 1999 y WOLA-SEDEM, Ciudad de Guatemala, 2000. Hoy disponible en <http://www.sedem.org.gt/publicaciones/electronicas/legislacion.pdf> (acc. 10-1-2016).

5 República Federal de Alemania, el Reino de Bélgica, Canadá, el Reino de España, Estados Unidos de América, la República francesa, la República italiana, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

6 Australia -V. entre otras, *Intelligence Services Act 2001*, Australian Government ComLaw, <https://www.comlaw.gov.au/Series/C2004A00928> (acc. 10-1-2016), Países Bajos, *The intelligence and security services Act 2002*, AIVD, <https://english.aivd.nl/about-aivd/contents/the-intelligence-and-security-services-act-2002> (acc. 10-1-2016), República Portuguesa, *Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa*, Diario da República, I Série, 206, Lisboa, 1984, *Lei Orgânica 9/2007*, Diario da República, I Série, 35, Lisboa 2007, *Lei N° 50/2014*, Diario da República, I Série, N° 55, Lisboa 2014 y *Lei Orgânica N° 4/2014*, Diario da República, I Série, 155, Lisboa, 2014, entre otras; República de Unión Sudafricana, *Intelligence Services Act 2002*, Government Gazette, Vol. 452, February 2003, N° 24390, Cape Town, *Intelligence Services Oversight Act 40 1994*, State Security Agency, South Africa, <http://www.ssa.gov.za/Portals/0/SSA%20docs/Legislation/Intelligence%20Services%20Oversight%20Act%2040%20of%201994.pdf> (acc. 10-10-2016), *General Intelligence Laws Ammendment Act*, Government Gazette, Vol. 577, July 2013, N° 36.695, Cape Town, entre muchas otras.

En los aludidos países la actividad de inteligencia se caracteriza por poseer *límites* a la actividad de inteligencia, particularmente en materia de actividad de inteligencia realizada en el país y respecto de los propios habitantes.

Constituyen *límites* a la actividad de inteligencia aquellas prohibiciones establecidas legalmente a los organismos de inteligencia para realizar determinados aspectos de dicha actividad, fundamentalmente dentro del territorio del país y respecto de sus propios ciudadanos o residentes legales o habitantes, según los casos, que se consideran necesarias para evitar consecuencias negativas para el sistema democrático.

Así, por ejemplo, en la Ley argentina N° 25.520 (artículo 4° inc. 3) la prohibición a los organismos de inteligencia de “Influir de cualquier modo en la situación institucional, política, militar, policial, social y económica del país, en su política exterior, en la vida interna de los partidos políticos legalmente constituidos, en la opinión pública, en personas, en medios de difusión o en asociaciones o agrupaciones legales de cualquier tipo” (entre otros límites incluidos en el referido artículo).

También podríamos citar en el mismo sentido, las disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Seguridad, 1989, y Ley de los Servicios de Inteligencia, 1994, del Reino Unido, con relación a cada uno de los organismos de inteligencia de dicho país, estableciendo que el jefe de aquéllos debe asegurar “que el servicio no tome ninguna acción para promover los intereses de algún partido político”.

Asimismo, consideramos también el artículo 27 de la Ley chilena N° 19.974, cuando limita la facultad del Director de la ANI para disponer y solicitar autorización judicial para utilizar los procedimientos especiales de obtención de información, a los casos previstos en los incisos f) y g) del artículo 8° de la ley (medidas de inteligencia dirigidas contra grupos terroristas y organizaciones criminales transnacionales, y medidas de contrainteligencia contra actividades de inteligencia realizadas por grupos nacionales o extranjeros y sus agentes, excepción hecha de las competencias propias de la inteligencia militar).

Además de los límites, resulta de importancia la precisa definición de las competencias de los organismos destinados a actuar en el ámbito interno del respectivo país, limitándolas a las amenazas contra la seguridad del Estado y el sistema democrático –incluyendo al *terrorismo*– así como a la actividad de espionaje, sabotaje u operaciones encubiertas de otros países. La precisión en la definición de las competencias, ayuda también a concentrar esfuerzos en las amenazas reales e importantes. Habremos de retornar posteriormente a esta cuestión.

También la actividad de inteligencia de los países que han sabido conciliar las características de tal actividad con aquellas propias del sistema democrático, posee *controles* reales y eficaces, no circunscriptos al control externo legislativo, sino

complementados con adecuados controles específicos en el *propio órgano ejecutivo*, además de controles realizados respecto de actos intrusivos de la privacidad.

Asimismo, dichos países suelen caracterizarse por contar con una coordinación de la actividad de inteligencia al más alto nivel gubernamental, protagonizada, en general, por órganos de coordinación, no asignándose tal tarea a un organismo dotado de *medios propios de obtención de información y de realización de operaciones de inteligencia*, sino a un órgano de análisis, o bien a un órgano de coordinación o a una persona determinada.

También, en la mayoría de los casos, en tales países se establece la dependencia respecto de los Ministros del Interior o de Justicia, de los organismos con competencias en materia de inteligencia interior y contrainteligencia en el propio país. En casos en que ello no sucede, como Italia y Portugal, se establecen controles específicos de la actividad de inteligencia en el órgano ejecutivo.

Hasta hoy no puede afirmarse que estas características sean propias en su totalidad de ninguno de los sistemas de inteligencia latinoamericanos, sin negar avances significativos por parte de Chile, y cambios muy positivos en Colombia, o sutiles mejorías en el caso de México.

En general, Latinoamérica protagoniza en materia de inteligencia una transición compleja, con características propias en cada uno de los países que la integran. El desafío fundamental consiste en profesionalizar, despolitizar, distinguir adecuadamente entre actividad de inteligencia y actividad policial, y asegurar la realización de la primera con legitimidad y eficacia a través de una buena conducción desde el nivel político, y adecuados controles. Para lograr ello es necesario superar una situación caracterizada por los aspectos que examinaremos en los capítulos siguientes.

3.2. *Amplitud de competencias en el propio territorio y respecto de los propios habitantes*

Respecto de las características de los organismos de inteligencia latinoamericanos, habremos de señalar en primer lugar la tendencia de la actividad de inteligencia latinoamericana hacia la acumulación de facultades en un mismo organismo de inteligencia civil, en materia de inteligencia interior, exterior y contrainteligencia, con significativa amplitud e incluso indeterminación de facultades, orientando su actividad hacia el interior del propio país y su habitantes.

Ello deriva en buena parte de la característica latinoamericana de poseer, como herencia del conflicto Este-Oeste, *conceptos de seguridad* de muy significativa amplitud⁷.

Tales conceptos identifican el ámbito de la inteligencia, v.gr. como el correspondiente a la *información necesaria al proceso decisorio del Poder Ejecutivo* (artículo 2, apartado 2 de la Ley N° 9.883 de la República Federativa de Brasil), o como el...*conocimiento útil para la formulación y ejecución de la política general de gobierno...con el objeto de garantizar la vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, defender la soberanía nacional, y promover el bienestar general y el desarrollo integral de la Nación...*(definición de *Inteligencia Nacional*, artículo 2° inciso 3 del Decreto Legislativo N° 1.141/2.012 de Perú).

Esta circunstancia, tiene el efecto de dispersar los recursos siempre escasos y el accionar de una actividad que, por su costo y características, debiera estar reservada para las amenazas más importantes para la seguridad del Estado. Por otra parte, facilita en algunos países la incursión de la actividad de inteligencia en el ámbito de la actividad política lícita, o en el de otras actividades lícitas de los particulares, o simplemente duplica en un ámbito secreto y con fondos reservados, funciones que se realizan en otros sectores de la Administración Pública.

Una comparación con las definiciones vigentes en otras regiones permite advertir que en Canadá la *Ley del Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad, 1984*, estableció que la función principal del *Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad (CSIS)* es la de obtener... *por investigación o de otro modo, en la medida en que sea estrictamente necesaria, y analizará y retendrá, información e inteligencia relativa a actividades que razonablemente pueden ser sospechadas como constitutivas de amenazas a la seguridad del Canadá y, en relación a ello, informará y asesorará al Gobierno de Canadá...*

Conforme a lo establecido en el artículo 2 *Interpretación* de la ley, constituyen *amenazas a la seguridad del Canadá: ...espionaje o sabotaje contra Canadá, o en perjuicio a los intereses del Canadá, y que es clandestino o engañoso o involucra amenazas a alguna persona; actividades influenciadas por países extranjeros dentro o en relación al Canadá que son perjudiciales a los intereses del Canadá y que son clandestinos o engañosos o involucran una amenaza para cualquier persona; actividades dentro o relativas a Canadá dirigidas hacia o en apoyo de la amenaza o uso de actos de seria violencia contra personas o bienes para el propósito de alcanzar un objetivo político*

7 Sobre los conceptos de seguridad y defensa en América Latina, remitimos a, de UGARTE, José Manuel, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Plus Ultra, 2005, y Editorial Académica Española, Saárbrücken, 2011.

dentro de Canadá o un estado extranjero, y actividades dirigidas hacia el debilitamiento por actos ilegales encubiertos, o dirigidos hacia o concebidos finalmente para llevar a la destrucción o derrocamiento por violencia del sistema de gobierno constitucionalmente establecido de Canadá.

Pero no incluye la defensa de una causa, la protesta o el disenso legales, a menos que sean llevados a cabo conjuntamente con cualquiera de las actividades referidas en los párrafos a) a d)....

Basta una comparación entre la definición precedentemente transcrita, con aquellas pertenecientes a determinados países latinoamericanos antes examinadas, para advertir las diferencias existentes entre ambos casos.

En definitiva, como principio general, puede afirmarse que en los países caracterizados por sus avances institucionales en esta materia, las competencias de sus organismos de inteligencia interior está constituida por ... *la protección de la seguridad nacional y, en particular, su protección contra amenazas derivadas de espionaje, terrorismo y sabotaje, de las actividades de agentes de poderes extranjeros y de acciones dirigidas a derribar o debilitar la democracia parlamentaria por medios políticos, industriales o violentos....* (Security Service Act 1989 del Reino Unido); o bien ...*informaciones que contribuyan para la salvaguardia de la seguridad interna y la prevención del sabotaje, del terrorismo, del espionaje y de la práctica de actos que, por su naturaleza, puedan alterar o destruir el Estado de derecho constitucionalmente establecido...*(Ley 4/2004 de Portugal).

O bien, en el caso de la competencia del organismo de inteligencia interior y contrainteligencia de Australia, comprende...*obtener, correlacionar y evaluar inteligencia relevante para la seguridad ...entendiéndose como seguridad ...la protección de, y del pueblo del país, y de algunos Estados y Territorios de espionaje, sabotaje, violencia políticamente motivada, promoción de violencia comunal, ataques en el sistema de defensa de Australia, o actos de interferencia extranjera, ya fuera dirigidos desde, o cometidos dentro de Australia, o no, y la protección de la integridad territorial y fronteriza de Australia de serias amenazas, y el desempeño de responsabilidades de Australia contra cualquier país extranjero en relación a alguno de los asuntos mencionados...* (Ley de la Organización Australiana de Inteligencia de Seguridad 1979, Secciones 17 y 4).

En definitiva, en estos casos, la actividad de inteligencia en el propio país está dirigida, en los países incluidos en las citas precedentes, a las amenazas más importantes contra la seguridad del Estado y del sistema democrático.

3.3. Confusión entre actividad de inteligencia y actividad policial, y empleo frecuente de la actividad de inteligencia en seguridad pública

En diversos países latinoamericanos impera cierta confusión entre la *actividad de inteligencia* y la *actividad policial*.

El fin del conflicto Este-Oeste ha determinado una tendencia en Latinoamérica a la utilización de la actividad de inteligencia no solo para la lucha contra el *terrorismo* -amenaza que holgadamente lo justifica- y contra el *narcotráfico* (en este último caso, en aquellos países en los cuales este delito ha llegado a representar una amenaza real contra la seguridad del Estado) sino contra cualquier forma de delito organizado, aun cuando no represente una real amenaza de magnitud, o incluso contra delitos comunes.

Dicha confusión es favorecida por diversos factores. En primer lugar, por la adopción por diversos países latinoamericanos, total o parcialmente, de concepciones de seguridad y defensa surgidas en la post Guerra Fría basadas en las *nuevas amenazas*⁸ que partiendo del erróneo presupuesto de que los países latinoamericanos carecen de reales amenazas externas, entienden adecuado dedicar a sus fuerzas armadas y, por extensión, a sus organismos de inteligencia, a cuestiones de seguridad pública.

También confluye la crisis de misión experimentada por diversos organismos de inteligencia latinoamericanos tras el fin de la Guerra Fría, y el deseo de realizar actividades que brinden reconocimiento social, y, por otra parte, el deterioro de la situación en materia de seguridad pública en diversos países latinoamericanos y la búsqueda por parte de sus gobernantes de remedios para tal situación.

Esta tendencia no toma en cuenta las esenciales diferencias entre la actividad de inteligencia y la actividad policial. Mientras la primera persigue obtener conocimiento destinado a las autoridades del país para la formulación y ejecución de políticas en materia de seguridad del Estado y del sistema democrático, la segunda persigue la prevención del delito, su investigación en caso de producirse, y la obtención válida de pruebas para el proceso penal.

Determinadas características de la actividad de inteligencia –particularmente el *secreto* que protege fuentes y métodos- no son compatibles con el debate y las facultades de la defensa en el proceso penal. El empleo de la actividad de inteligencia en el proceso penal pone simultáneamente en riesgo la transparencia de dicho proceso y los derechos del imputado, y las fuentes y métodos de inteligencia, cuya revelación el juez puede exigir en preservación de los aludidos derechos.

8 Sobre estos aspectos –conceptos de seguridad y defensa vigentes en los países de América Latina- V. de UGARTE, José Manuel, Loc. Cit.

Por otra parte, y como hemos sostenido anteriormente ... *En un Estado democrático, la actividad de inteligencia es, esencialmente, limitada, especialmente en lo que se refiere al interior del país... no parece discutible que una actividad de inteligencia con competencias ilimitadas dentro del propio país no es compatible con la real vigencia del sistema democrático...*⁹.

Las ya referidas características de la actividad de inteligencia respecto de otras actividades realizadas por el Estado democrático, imponen el empleo de esta actividad en el marco interno del país de que se trata exclusivamente para enfrentar serias amenazas a la seguridad del Estado. Los organismos de inteligencia no son, ni pueden ser, policías.

La expresada confusión entre actividad de inteligencia y actividad policial se manifiesta también en Latinoamérica por la inclusión de los órganos de inteligencia de las policías y fuerzas de seguridad como miembros plenos de los sistemas de inteligencia, que se efectúa en la casi totalidad de los países de América Latina.

Por otra parte, caracteriza a la época actual en el mundo el surgimiento de la *inteligencia criminal, inteligencia sobre el delito*, en definitiva utilización de la metodología propia de la actividad de inteligencia, fundamentalmente en materia de análisis, por la actividad de seguridad pública, elaborándose en diversos países por las policías y por *organismos de inteligencia criminal* –formados, por lo general, por policías y analistas sin estado policial- productos de inteligencia criminal destinados a la prevención y reducción del delito¹⁰.

Cabe destacar que en los ya aludidos países que han sabido resolver adecuadamente la aparente contradicción existente entre las ya señaladas características de la actividad de inteligencia y determinados aspectos del sistema republicano y democrático, la actividad de inteligencia está regida por leyes que no incluyen la *inteligencia criminal* ni la actividad policial, hallándose estas últimas regidas en leyes diversas, no estableciéndose relación alguna de dependencia entre la primera y la segunda¹¹.

9 UGARTE, José Manuel *Sistemas de Inteligencia y Democracia*. En: Arévalo de León, Bernardo (coord.) Función militar y control democrático. El Amapuense: UNOPS, 2001.

10 Sobre este aspecto, V. de UGARTE, José Manuel, *La evolución de la actividad de inteligencia y de la inteligencia criminal en América Latina: actualidad, dificultades, perspectivas y propuestas*, Latin America Studies Association, Río de Janeiro [en línea] 2009 [Fecha de consulta 3 de marzo de 2015] hoy disponible en <http://www.aainteligencia.cl/?p=49> (acc. 3.3.2015) y, más recientemente, *Panorama De La Inteligencia Criminal Latinoamericana. Desarrollo, Dilemas y Dificultades*, Revista Urvio, FLACSO Ecuador, Quito, número 15, enero de 2015, disponible en <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/1586> (acc. 5.1.2016).

11 La ya señalada confusión entre la actividad de inteligencia y la actividad policial, muy frecuente en Latinoamérica, es una característica ausente en aquellos países que han sabido resolver adecuadamente la aparente contradicción ya señalada, que con algunas excepciones, han sabido mantener una clara distinción entre la actividad de inteligencia y la actividad policial. Es el caso del Reino Unido, cuyos organismos de inteligencia –*el Servicio Secreto de Inteligencia (MI6)*, *el Servicio de Seguridad (MI5)* y *el Cuartel General de Comunicaciones (GCHQ)* están regulados en la *Ley*

En cambio, en América Latina, los órganos de inteligencia de las policías se encuentran comprendidos, en la casi totalidad de los casos, en las normas que rigen la actividad de inteligencia como miembros de los respectivos sistemas.

Entre las causas de dicha inclusión debe señalarse que, en diversos casos, los órganos de inteligencia de las policías latinoamericanas, además de realizar *inteligencia criminal*, aspecto en el que en general están alcanzando un creciente desarrollo¹² realizan también inteligencia política.

Respecto de la aludida inclusión, debe señalarse que si bien la Ley N° 9.883 brasileña (1999) inicialmente no tuvo tal característica, posteriormente los órganos de inteligencia policiales fueron incorporados a través del Decreto N° 3.448/2000, modificado por su similar N° 3.695/2000, que creó dentro del ámbito del *Sistema Brasileño de*

de los Servicios de Inteligencia de 1994 y sus modificatorias, que también estableció su órgano de control externo parlamentario, la *Comisión de Inteligencia y Seguridad* (sin perjuicio de los múltiples controles existentes en el seno del órgano ejecutivo), mientras que la *inteligencia criminal* es regida por la *Ley de la Policía de 1997*, *Ley de la Policía e Investigación Criminal de 2001*, *Ley de Reforma Policial del 2002*, la *Ley sobre Delito Serio y Organizado y Policía de 2005*, y *Ley sobre el Delito y los Tribunales de 2013*; Australia, donde la *Ley de los Servicios de Inteligencia de 2001* y sus modificatorias rige la actividad del *Servicio Secreto de Inteligencia de Australia (ASIS)*, de la *Organización de Inteligencia de Imágenes y Geospacial para la Defensa (DIGO)*, y de la *Dirección de Inteligencia de Señales para la Defensa (DSD)*, así como sus controles fundamentales, el *Inspector General de Inteligencia y Seguridad*, y la *Comisión de Inteligencia y Seguridad*, y la *Organización Australiana de Inteligencia de Seguridad (ASIO)* se rige por la *Ley de la Organización Australiana de Inteligencia de Seguridad de 1979*, mientras que la inteligencia criminal está regida por la *Ley de la Comisión Australiana sobre el Delito de 2002* que rige el funcionamiento de su organismo fundamental de inteligencia criminal, la *Comisión Australiana sobre el Delito*, y la coordinación existente entre las policías y dicho organismo; en Canadá, donde el organismo civil fundamental de inteligencia del país, el *Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad*, se rige por la *Ley del Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad de 1984*, que también prevé el control fundamental existente a su respecto, la *Comisión de Revisión de Seguridad e Inteligencia*, sin incluir a la inteligencia criminal; mientras que, en materia de inteligencia criminal, existe el *Servicio de Inteligencia Criminal de Canadá*, sin base legal hasta el momento, que nuclea, sobre la base de la Real Policía Montada de Canadá, a dicha institución y a múltiples policías locales para la elaboración de inteligencia criminal, sobre la base de una doctrina uniforme, una interconexión telemática, y significativas capacidades de análisis; también de la República italiana, cuya actual *Ley del 3 de agosto de 2007 sobre Sistema de Información para la seguridad de la República y nueva disciplina del secreto* contempla a los dos servicios de informaciones para la seguridad, la *Agencia de Información y Seguridad Externa (AISE)*, y la *Agencia de Información y Seguridad Interna (AISI)*, así como el órgano de control, coordinación y elaboración de inteligencia en el seno del órgano ejecutivo, el *Departamento de Información para la Seguridad (DIS)*, mientras que la actividad policial, incluyendo la inteligencia criminal están contempladas en el *Nuevo Ordenamiento para la Seguridad Pública, Ley N° 121/81*, y sus normas modificatorias y complementarias. Esta nómina podría ser mucho más amplia. Existen excepciones importantes, como la de Francia, donde la Dirección General de Inteligencia Interior, definida como un *servicio activo de la policía nacional* por el Decreto N° 2.014/445 de su creación, y dependiente directamente del ministro del Interior, formada por policías y por analistas, tiene la misión, según dicho decreto, de *buscar, dentro del territorio francés, centralizar y explotar la investigación que interese a la seguridad nacional y a los intereses fundamentales de la Nación...* y asimismo *...concurre dentro de su competencia, al ejercicio de las misiones de policía judicial dentro del territorio...* con cierta semejanza con la *Oficina Federal de Investigación* estadounidense, pero con competencias muy limitadas, hallándose enfocada hacia la contrainteligencia y la lucha contra el terrorismo.

12 Remitimos en este aspecto al ya citado trabajo, de UGARTE, José Manuel. *Panorama De La Inteligencia Criminal Latinoamericana*.

Inteligencia, el *Subsistema Brasileño de Seguridad Pública*, así como por el Decreto N° 4.376/2002 y modificatorios, relativo al *Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN)*.

Un caso especial está representado por la Ley N° 25.520 de *Inteligencia Nacional* argentina (2001) que incorporó al *Sistema de Inteligencia Nacional*, dirigido por la entonces *Secretaría de Inteligencia (SI)*, a la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DIC)*, organismo de inteligencia criminal que pasó a ejercer la *dirección funcional* de los órganos de inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad federales que poseía su predecesora Dirección de Inteligencia Interior (Ley N° 24.059) incorporándose indirectamente de ese modo a los órganos de inteligencia de dichas instituciones y fuerzas al *Sistema de Inteligencia Nacional*.

Tal incorporación fue ratificada por la reciente reforma de la Ley N° 25.520 por la Ley N° 27.126 (2015) que sustituyó a la antedicha *SI* por la *Agencia Federal de Inteligencia (AFI)*, transfiriéndose al nuevo organismo la totalidad del personal y bienes de su predecesor, con la única excepción de los bienes correspondientes a la *Dirección de Observaciones Judiciales (DOJ)*, órgano encargado de las interceptaciones de comunicaciones, que pasó a depender del Ministerio Público¹³; estableciendo la nueva ley que los órganos de inteligencia criminal de las policías, fuerzas de seguridad y del *Servicio Penitenciario Federal*, deberían cumplir las disposiciones de la ley de inteligencia, y muy especialmente, las que establecían límites y garantías.

Por otra parte, la ley incluyó entre las competencias de la nueva *AFI*, las relativas a (artículo 8°, inc. 2 de la Ley N° 25.520) ... *La producción de inteligencia criminal referida a los delitos federales complejos relativos a terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, cibercrimes, y atentados contra el orden económico y financiero, así como los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional...*estableciéndose que ello habrá de tener lugar, además ...*con medios propios de obtención y reunión de información...*

De ese modo, el referido organismo de inteligencia añadió a las competencias que poseía su predecesor -relativas a la dirección del *Sistema de Inteligencia Nacional*, la *contrainteligencia*, la coordinación de la producción de *inteligencia estratégica nacional* y la *producción de inteligencia nacional*- las ya aludidas facultades de producción de *inteligencia criminal sobre delitos federales complejos*.

13 Actualmente, el órgano encargado de las interceptaciones de comunicaciones depende de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en virtud de lo dispuesto en el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 256/2015, y en la Acordada N° 2/2016 de la referida Corte Suprema.

Las nuevas facultades quedaron incluso jerarquizadas respecto de las precedentes de *producción de inteligencia nacional*, dado que mientras se previó que la *producción de inteligencia criminal sobre delitos federales complejos* tendría lugar *con medios propios de obtención y reunión de información*, fue dispuesto en cambio que la *producción de inteligencia nacional* tendría lugar *...a través de los organismos que forman parte del sistema de inteligencia nacional...*(artículo 8º, inciso 1º). Se trató, en definitiva, de la primera oportunidad en Latinoamérica que se estableció a la *inteligencia criminal* como competencia fundamental del principal organismo de inteligencia de un país, cuya competencia fundamental en materia de producción de inteligencia consistía anteriormente, como fuera dicho, en *producción de inteligencia nacional* y de *contrainteligencia*.

De ese modo se encomendó al organismo civil fundamental de inteligencia y cabeza del *Sistema de Inteligencia Nacional*, la *inteligencia criminal* respecto de las formas más frecuentes de delito organizado, lo que implicó asignar a un organismo de inteligencia que por las características antes señaladas debiera estar reservado a las amenazas más graves contra la seguridad del Estado, incluyendo entre ellas al *terrorismo* y a los delitos contra *los poderes públicos y el orden constitucional*.

Aunque eventualmente alguna o varias de las formas de delito organizado referidas pueden llegar a constituir serias amenazas contra la seguridad del Estado –como sucede en varios países latinoamericanos con el *narcotráfico*- y, consiguientemente, pasar a constituir válidamente materia de la actividad de inteligencia, la asignación inicial y como competencia fundamental de la inteligencia criminal sobre todas las principales formas de delito organizado concluye creando una superposición entre la actividad de inteligencia y la actividad de seguridad pública, transformando a un organismo cuya actividad tradicional fue la inteligencia política externa e interna y la contrainteligencia, en un organismo de inteligencia criminal –pese a no tener las características de tal¹⁴-.

Esta circunstancia, por otra parte, plantea el riesgo de una mayor injerencia en el proceso penal, de un instrumento no concebido para actuar como auxiliar de la justicia.

Cabe señalar, al respecto, que la *actividad de inteligencia* en materia de lucha contra el delito no constituye un auxiliar idóneo de la justicia en el proceso penal, en el

14 Los organismos de inteligencia criminal que existen en el mundo están formados por *policías*—adscriptos o incorporados definitivamente- y por *analistas sin estado policial*, o bien exclusivamente por policías, o bien, exclusivamente por analistas que emplean fundamentalmente como medios de obtención de información a los órganos de inteligencia de las instituciones policiales y de seguridad federales. V. al respecto, de UGARTE José Manuel. La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá, Primera Parte, Revista de Policía y Criminalística, Número 16, Editorial Policial, Buenos Aires, 2005; La inteligencia criminal en Australia, Revista de Policía y Criminalística, Número 23, Editorial Policial, Buenos Aires, 2009; La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá, Tercera Parte, Canadá, Revista de Policía y Criminalística, N° 19, Buenos Aires, 2007, y La inteligencia criminal en la seguridad pública argentina. En: DEL PERCIO, Enrique (coord). Prejuicio, crimen y castigo, Buenos Aires, Sudamericana, 2010.

que la defensa tiene derecho a controlar el modo de producción de la prueba y donde no es posible oponer el secreto de identidades, fuentes, métodos y operaciones al imputado que requiere conocer cómo se obtuvieron y quién obtuvo las pruebas que lo incriminan.

Cabe destacar no obstante que la reglamentación de la ley a través del Decreto N° 1.311/2015 –que incluyó la aprobación de una nueva *Doctrina de Inteligencia* que, pese a la posterior derogación por el Decreto N° 656/2016 de la mayor parte del decreto referido en primer término, dejó subsistente la mencionada doctrina- ha establecido la posibilidad de la delegación por parte de la nueva *AFI* en la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal de determinadas actividades o aspectos de la producción de inteligencia criminal relativa a delitos federales complejos o contra los poderes públicos y el orden constitucional, estipulación que ha permitido la armónica continuación del trabajo de ambos organismos.

En otros países latinoamericanos las leyes de inteligencia incluyen a las policías y, en algunos casos, a los organismos de lucha contra el lavado o unidades de inteligencia financiera, como miembros plenos de los respectivos sistemas de inteligencia.

Es el caso –con peculiaridades en algunos aspectos- de: Ley N° 19.974 de Chile (2004), Decreto Legislativo N° 1.141/2012 de Perú y sus predecesoras Ley N° 28.664 y Ley N° 27.479, Ley Estatutaria N° 1.621 (2013) y su predecesora Ley N° 1.288 de Colombia, *Ley de Seguridad Pública y del Estado* de Ecuador, la *Ley de Inteligencia Nacional*, Decreto Legislativo N° 211/2012 de Honduras, y Ley N° 919 de 2015 de Nicaragua.

También, de la Ley N° 5.241 de Paraguay –donde la *SENAD (Secretaría Nacional Antidrogas)* fue establecida como miembro pleno del *Sistema Nacional de Inteligencia (SINAI)*, haciéndose reserva no obstante, respecto de su órgano de inteligencia, de sus funciones específicas y de los deberes que le son propios de acuerdo con la legislación específica en la materia (artículo 19), creándose asimismo una *Dirección de Inteligencia Criminal (DIC)*, que la reglamentación por Decreto N° 2.812/2014 incluyó dentro de la *SIN*, como una dirección de aquélla, a semejanza de lo establecido en la reforma argentina.

Párrafo aparte merece el caso de Colombia, en el que un organismo de inteligencia civil, el *Departamento Administrativo de Seguridad*, aunaba a su dependencia directa del máximo nivel del Estado, y a muy amplias competencias en materia de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia, así como de competencias muy amplias y escasamente determinadas, con relación a la seguridad nacional, y atribuciones para participar en la contrainteligencia, dirigir la producción de inteligencia estratégica, participar en el desarrollo de las políticas estatales en materias de seguridad y migratoria, la posesión de facultades y funciones policiales, que incluían la actuación como policía judicial, el control migratorio y el registro de identificación de extranjeros, los registros delictivos y de identificación, la expedición de certificados judiciales, y la actuación como Oficina Central Nacional de *INTERPOL*, entre otros aspectos.

Se trató de un organismo caracterizado por su involucramiento en la política interna del país y con serios cuestionamientos por irregularidades. Tales razones determinaron su disolución por Decreto N° 4.057/2011 (31 de octubre) de rango legislativo, por el que suprimió al referido organismo de inteligencia, dictándose el Decreto N° 4.179/2011 (6 de diciembre) por el que se creó la *Dirección Nacional de Inteligencia*, organismo civil de inteligencia y contrainteligencia, al que se asignaron exclusivamente funciones de inteligencia estratégica y contrainteligencia, no siéndole asignadas funciones policiales.

También Venezuela ha poseído tradicionalmente un organismo de inteligencia con funciones policiales, en este caso dependiente del Ministerio del Interior, la *Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP)*. Fue dispuesta su reestructuración por Decreto N° 6.865 publicado en Gaceta Oficial N° 39.239 del 11 de agosto de 2009, siendo posteriormente sustituido por el denominado *Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN)*, a través del Decreto N° 7.453 del 1 de junio de 2010, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.436 del 1 de junio de 2010, aprobándose por Decreto N° 9.446/2013 el Reglamento Orgánico del referido organismo, publicado en la Gaceta Oficial N° 40.153 del 23 de abril de 2013. El nuevo organismo de inteligencia mantiene las facultades policiales que poseía su antecesor.

En definitiva, en Latinoamérica, la confusión entre actividad policial y actividad de inteligencia tiende a ampliar las competencias de los organismos de inteligencia en el propio país; a posibilitar el empleo de la referida actividad en el proceso penal, con los ya indicados riesgos, tanto para dicha actividad, como para los derechos de los habitantes de los países en los que ello sucede. Introduce en definitiva a organismos concebidos para brindar conocimiento respecto de las amenazas más importantes a la seguridad del Estado, en el ámbito de la justicia penal.

Por otra parte, la realización por parte de los órganos de inteligencia de las policías, de inteligencia ajena al delito, tiende a multiplicar dentro del país la actividad de actores de inteligencia realizando las mismas labores, frecuentemente inteligencia política, confluyéndose en seguridad interior, y generándose superposiciones, ineficacia y riesgos para la vigencia del orden jurídico.

3.4. *Incursión de organismos de inteligencia militares en seguridad pública y en la realización de inteligencia política*

Otra significativa tendencia en las estructuras de inteligencia latinoamericanas es la relativa a poseer organismos de inteligencia militar con competencias relativas a la seguridad pública, o bien que se dedican de hecho a la seguridad interior e incluso a la inteligencia política.

Dicha tendencia se ha manifestado prioritariamente en aquellos países que enfrentan desafíos mayores de seguridad interior, particularmente derivados del *narcotráfico* y del *terrorismo*, como México, Colombia y en algo menor medida, Perú. Pero está presente en menor medida en otros países latinoamericanos.

Esta característica representa un incremento aún mayor de actores de inteligencia en la seguridad interior en aquellos países en los cuales sucede, con las obvias consecuencias de superposición de esfuerzos, derroche de medios, y competencia, conspirándose así contra la eficacia.

En algunos países se ha procurado poner límites a estas tendencias a través de normas legales, como en Argentina, a través de la cuidadosa delimitación de las competencias en materia de inteligencia de sus organismos de inteligencia militares, imitadas en la *Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional*, en el nivel estratégico militar (*Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar*) al *...conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar...* (artículos 2 apartado 4 y 10) y para los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, a la *...producción de la inteligencia estratégica operacional y la inteligencia táctica necesarias para el planeamiento y conducción de operaciones militares y de la inteligencia técnica específica...* debiendo señalarse que conforme a la *Ley N° 23.554 de Defensa Nacional* (artículo 2°) el ámbito de la defensa está limitado a la preparación y al rechazo de las agresiones armadas externas.

También en Guatemala, en la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, se estableció (artículo 29) que *...La Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, tendrá a su cargo la obtención y producción de información referente a amenazas militares externas...*

Asimismo, resulta precisa –aunque en menor grado que la anterior– la delimitación de la función de *inteligencia militar* que se realiza en el artículo 20 de la *Ley N° 19.974 de Chile*, que corresponde a un país en el que las Fuerzas Armadas han estado tradicionalmente orientadas a la defensa: *...Comprende la inteligencia y la contrainteligencia necesaria para detectar, neutralizar y contrarrestar, dentro y fuera del país, las actividades que puedan afectar la defensa nacional. Excepcionalmente, dentro de las funciones de policía que le corresponden a la autoridad marítima y a la aeronáutica, la inteligencia naval y la aérea podrán realizar el procesamiento de información de carácter policial que recaben...*

Han constituido las precedentemente referidas, las tentativas de acotar legislativamente las competencias de los organismos de inteligencia militares a la defensa en sentido estricto. En otros casos, los organismos de inteligencia de las Fuerzas

Armadas incursionan en la seguridad interior e incluso en inteligencia política, confluyendo o superponiendo su accionar con el de los organismos de inteligencia civiles, focalizados fundamentalmente, al igual que los órganos de inteligencia policiales, en dichos ámbitos.

3.5. *Empleo de la actividad de inteligencia en la política coyuntural*

Resulta inevitable señalar que se encuentra presente en diversos casos en los organismos de inteligencia latinoamericanos, el empleo de la actividad de inteligencia en la actividad política coyuntural.

Corresponde en mayor grado, a organismos de inteligencia antiguos – aun cuando hayan sido red denominados- cuyas tradiciones institucionales derivan en general del conflicto Este-Oeste y de épocas y hábitos de empleo de la inteligencia para la actividad política coyuntural, en apoyo del gobierno.

Esta circunstancia constituye la más rotunda negación del profesionalismo en materia de inteligencia y tiene por inevitable efecto el desprestigio de tal actividad en la sociedad, la ineptitud de la actividad de inteligencia para prevenir y contrarrestar las reales amenazas para la seguridad del Estado, la imposibilidad de obtener y gestionar una cooperación equitativa y eficaz en materia de inteligencia con otros países, así como el de minar las propias bases del sistema republicano y democrático.

3.6. *Debilidad de estructuras y normas de control de la actividad de inteligencia en Latinoamérica*

En materia de *control de la actividad de inteligencia*, caracterizan a la mayoría de los países latinoamericanos la existencia de *controles externos específicos legislativos* –comisiones legislativas de control, en la mayoría de los casos bicamerales– de dicha actividad, con escasas facultades y limitadas capacidades. También cuentan en general con un control de determinadas actividades intrusivas de la privacidad, a cargo del órgano judicial.

En general, dichos países carecen de controles específicos de la aludida actividad en el seno del órgano ejecutivo, aunque en diversos casos rige el *control ministerial*.

Respecto de las aludidas comisiones legislativas de control, preciso es destacar que excepción hecha de la *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia* argentina creada por la Ley N° 25.520, y de la *Comisión de Inteligencia del Congreso de la República* de Perú, creada por la Ley N° 28.664 y cuyas características han sido mantenidas en lo esencial por el Decreto Legislativo N° 1.141/2012 (Título IV, Capítulo II) actualmente vigente, así como, con ciertas peculiaridades, la *Comisión Mixta de Control de las Actividades de Inteligencia* de Brasil, ninguno de los

aludidos órganos de control tiene facultades investigativas específicas y, en general, poseen facultades muy limitadas, careciendo en diversos casos de facultades de acceso a materias clasificadas.

Aún las comisiones referidas precedentemente, pese a poseer facultades investigativas, tales facultades son insuficientes conforme a estándares internacionales, representados por aquellos países que han logrado superar exitosamente el dilema representado por las ya aludidas características propias de la actividad de inteligencia.

Así, en el caso argentino, preciso es destacar que en virtud de lo dispuesto en los artículos 16 y 32 de la Ley N° 25.520 y en el Decreto reglamentario N° 950/2002, la comisión de control, para acceder a materias clasificadas, debe solicitar autorización al Director General de la *AFI*, lo que equivale a decir que para ejercer su función, el controlador debe solicitar permiso al controlado...

Por su parte, respecto de la *Comisión de Inteligencia del Congreso de la República peruana*, si bien está expresamente facultada para *...requerir información clasificada y no clasificada a todos los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional SINA...* ello debe tener lugar *...por intermedio de la Dirección Nacional de Inteligencia –DINI–...* (artículo 36 numeral 2 del Decreto Legislativo N° 1.141/2012, que mantuvo en ese aspecto el texto que tenía su predecesora Ley N° 28.664).

Aunque esta disposición está evidentemente destinada a asegurar las facultades de dirección y coordinación atribuidas a la *DINI* respecto del *Sistema de Inteligencia Nacional* (artículo 17, numerales 1, 6 y 7 del Decreto Legislativo N° 1141/2012), lo cierto es que de una investigación eventualmente dirigida respecto a otro miembro del *SINA*, la *DINI* tendrá, por imperio de la citada norma, conocimiento anticipado, pudiendo la *DINI* ejercer una suerte de control de la investigación que quisiera efectuar la *Comisión*, que al igual de lo que sucede en el caso argentino, está facultada para *...investigar de oficio...*

Cabe recordar, además, que la *Comisión Mixta de Control de las Actividades de Inteligencia de Brasil*, fue creada con la denominación de *Órgano de Control Externo de la Actividad de Inteligencia* por la Ley N° 9.883 (art 6°), que dispuso que la forma de *control y fiscalización externos de la actividad de inteligencia* sería establecida en *acto del Congreso Nacional*, que definiría el funcionamiento del órgano de control y la forma de desenvolvimiento de sus trabajos con vistas al control y la fiscalización de los actos derivados de la ejecución de la política de inteligencia.

Denominada posteriormente *Comisión Mixta de Control de la Actividad de Inteligencia (CCAI)* funcionó durante años con reglamentos provisorios, hasta que, más de trece años después de la sanción de la Ley N° 9.883, fue dictada la Resolución 2/2013 del Congreso Nacional, aprobatoria del Reglamento en cuestión.

En materia de facultades investigativas, si bien la *Comisión* estuvo facultada para tramitar e investigar denuncias, se previó como medio fundamental de obtención de información clasificada su facilitación por parte del Ministro de Estado al que esté subordinado el órgano central del *Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN)*, la *ABIN*, en el caso, el *Ministro-Jefe del Gabinete de Seguridad Institucional*, quien debe proporcionarla bajo apercibimiento de *delito de responsabilidad*. Ello, conforme a lo dispuesto en el texto modificado del artículo 9 de la Ley N° 9.883, que dispuso que el suministro de información clasificada solo sería efectuado a las autoridades con competencia para solicitarla, por parte del referido *Ministro-Jefe ...con exclusión de aquellas cuyo secreto fuera imprescindible a la seguridad de la sociedad y del Estado...*

El texto del nuevo Reglamento es considerablemente más amplio, dado que dispuso que para el buen cumplimiento de sus funciones, la CCAI tendría acceso a los archivos, áreas e instalaciones del SISBIN, independientemente de su grado de secreto, con el requisito de aviso previo a los respectivos órganos, y el acuerdo previo sobre la preservación del secreto y la protección de áreas e instalaciones sensibles.

No obstante, el artículo 4° prevé que los pedidos de informes a los Ministros de Estado u órganos dependientes directamente de la Presidencia de la República, relativos a la actuación de organismos de inteligencia bajo su dependencia, sean sometidos a la Mesa de la Cámara de Diputados o del Senado Federal, lo que implica que deben contar con su aprobación, debiéndose observar las normas relativas al manejo de información clasificada, lo que pareciera remitir a las referidas disposiciones de la Ley N° 9.883; sin perjuicio de que se establece expresamente en el referido artículo, que la clasificación de la información no puede constituir excusa válida para evitar el suministro de la información pedida. También, como se ha visto, el *Ministro-Jefe del Gabinete de Seguridad Institucional* puede denegar el envío a la CCAI de información clasificada, cuando considerara que ello es imprescindible para la seguridad del Estado y la sociedad.

La Comisión está asimismo facultada para citar a ministros de Estado y a órganos dependientes de la Presidencia de la República para prestar declaraciones relativas a las actividades de inteligencia, así como a recibir e investigar denuncias. Tiene asimismo facultades en materia de análisis del proyecto de presupuesto y de ejecución presupuestaria en materia de inteligencia.

En definitiva, cabe consignar que hasta donde llega nuestro conocimiento, la única comisión legislativa de control de las actividades de inteligencia latinoamericana que ha realizado hasta el momento una investigación, es la *Comisión de Inteligencia del Congreso de la República peruana*¹⁵.

15 Resulta remarcable la actuación de dicha Comisión, en el episodio denunciado en abril de 2007 por diversos medios

Existen supuestos, como el de la *Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia* colombiana prevista en la *Ley Estatutaria* N° 1.621/2013 (artículos 19 a 26) en los que el órgano de control externo carece de competencia para acceder a documentación clasificada o a personal de inteligencia, excepción hecha de los Jefes de los organismos de inteligencia.

En consecuencia, la *Comisión* colombiana debe basar sus informes casi exclusivamente en fuentes secundarias, representadas por informes que le suministran inspectores dependientes del órgano ejecutivo, la *Junta de Inteligencia Conjunta*, o la Contraloría General de la República sobre los gastos reservados, (artículo 22, *Ley Estatutaria*) y conocer los *Objetivos nacionales de inteligencia trazados en el Plan Nacional de Inteligencia* (no el *Plan* mencionado) mientras que los legisladores que integran el órgano deben ser sometidos ...a estudios periódicos de seguridad y confiabilidad... (artículo 23, *Ley Estatutaria*) realizados presumiblemente por sus controlados.

Por otra parte, la totalidad del personal de la *Comisión* está compuesta por un secretario, un asesor y un transcriptor (artículo 26, *Ley Estatutaria*). Parece difícil, ciertamente, la realización de un control eficaz en las condiciones indicadas.

Asimismo, la *Comisión Especializada* de la Asamblea Nacional prevista en el artículo 24 de la *Ley de Seguridad Pública y del Estado* ecuatoriana prevé exclusivamente respecto de dicha *Comisión*, la función de recibir la rendición trimestral de cuentas que deben efectuarle la *Secretaría Nacional de Inteligencia* y los órganos ejecutores, no previendo otras facultades para aquélla.

Por su parte, la *Comisión Bicameral* prevista en el artículo 56 de la *Ley de Seguridad Nacional* mexicana, que tiene como misión la de *controlar y evaluarLas políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional...* y no exclusivamente la actividad de

periodísticos peruanos relativo a la venta de información por parte de personal de la Dirección de Inteligencia de la Marina del Perú (DINTEMAR) –especialmente por el capitán de corbeta Carlos Barba Daza- a empresas de vigilancia privada, señalándose que tal actividad habría comprendido más de mil informes de inteligencia, relativos especialmente a la ubicación y actividades de elementos de la organización terrorista Sendero Luminoso en el VRAE y en otras áreas de Perú, así como otros datos relativos a elementos y a personal de dicha organización, y a su localización, así como informes de inteligencia relativos a dirigentes ambientalistas que se oponían a determinadas actividades mineras, entre otros múltiples aspectos.

Recientemente la Comisión de Inteligencia realizó una investigación respecto de la vigilancia por parte de la *DINI* a políticos del oficialismo y de la oposición, que aunque arribó a la aparentemente cuestionable conclusión de que el gobierno no había ordenado tales actos, puso en evidencia la realización por parte del organismo de actividades cuestionables, según las citas que de su *Informe Final* efectuó la prensa (V. *Oficialismo reconoce excesos en la DINI*, *Correo* (Lima) 27 de marzo de 2015. No obstante, un informe en minoría vinculó al gobierno con tales hechos. V. *Ollanta Humala y Ana Jara sabían del espionaje a Marisol Espinosa*, *Perú* 21, Lima, 2 de abril de 2015.

Aunque ciertamente las conclusiones de la Comisión no parecen totalmente congruentes con los hechos que surgen de excelentes investigaciones periodísticas, al menos, para los parámetros latinoamericanos, se realizó una labor de investigación que no resulta frecuente encontrar en otros órganos similares en la región.

inteligencia, está, con tan amplio cometido, integrada exclusivamente ...por 3 Senadores y 3 Diputados...

Tiene como atribuciones las de (artículo 57) ...Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades; conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto; conocer el informe a que hace referencia el artículo 58 de esta Ley (informe general de actividades en materia de seguridad nacional, elevado por el Secretario Técnico); conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo; conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del Centro; conocer de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos; requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución; enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada, y las demás que le otorgue otras disposiciones legales...

Como puede advertirse, la *Comisión Bicameral*, de exigua integración y muy amplios cometidos, debe basarse para su labor casi totalmente en fuentes secundarias y carece de facultades de acceso a documentación clasificada –excepto los *Acuerdos de Cooperación* que establezca el *CISEN*- así como de investigación, citación a prestar declaración de funcionarios y testigos, etc.

Puede así advertirse que frente a organismos de inteligencia de muy amplias facultades, las posibilidades de realizar un control efectivo que poseen comisiones de control externo de facultades muy reducidas, carentes virtualmente de medios humanos y materiales, no parecen ser, y de hecho, no son muchas.

Excepción hecha de los ya examinados supuestos de Argentina y Perú –bien que con las limitaciones expuestas, especialmente en el primer caso- y de Brasil –con las modalidades y en la medida que han sido expuestas- las comisiones legislativas de control latinoamericanas no poseen facultades investigativas, ni de acceso a materias clasificadas, ni de cita compulsiva a personal de inteligencia, ni de acceso a sedes o dependencias de inteligencia.

Conviene señalar que ni la *Ley de Inteligencia Nacional* de Honduras, ni la *Ley N° 5.241 que crea el Sistema Nacional de Inteligencia* de Paraguay, han previsto controles externos legislativos o de otro carácter.

En materia de *controles específicos* de la actividad de inteligencia existentes en el seno del órgano ejecutivo, y excepción hecha del *control ministerial* en aquellos países

de la región que no establecen la dependencia directa de sus órganos de inteligencia respecto del órgano ejecutivo –Chile, Ecuador, México, Brasil- o bien que establecen la dependencia de alguno de sus organismos de inteligencia respecto de un ministerio, no hemos podido hallar en Latinoamérica otros órganos de control específico de la actividad de inteligencia en el seno del órgano ejecutivo, que los existentes en Guatemala y Colombia.

En el primer caso, se trata de la *Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad* creada por la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad* de Guatemala, con la función de ...*velar por el cumplimiento de los controles internos del sistema, debiendo rendir informes permanentes al Consejo Nacional de Seguridad...* como órgano de control de la totalidad del referido *Sistema*, incluyendo a la actividad de inteligencia.

En el segundo caso, se trata del *control interno* de la *Dirección Nacional de Inteligencia* colombiana, constituido por el *Inspector* previsto en el artículo 8º del Decreto 4.179/2011 de creación del citado organismo, así como, sin carácter específico, los Inspectores de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas colombianas, cuya obligación de informar anualmente al ministro de Defensa respecto de las actividades de inteligencia está prevista en el artículo 18 de la *Ley Estatutaria*.

Asimismo, sin constituir un órgano específico, la Ley Nº 9.883 brasileña encomienda a un órgano integrante del órgano ejecutivo, la *Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno*, la supervisión de la ...*ejecución de la Política Nacional de Inteligencia, llevada a cabo por el Presidente de la República...*(artículo 5º).

En definitiva, la virtual carencia de controles específicos de la actividad de inteligencia en el órgano ejecutivo y la debilidad de los controles externos sobre dicha actividad dependientes del órgano legislativo –en aquellos países que cuentan con ellos- y los factores examinados precedentemente, explican en buena medida la existencia en diversos países latinoamericanos de denuncias y cuestionamientos a la actividad que nos ocupa.

El número y las consecuencias de tales denuncias varían según los países, pudiéndose señalar casos como el de Chile que virtualmente carecen de ellas¹⁶.

16 Para un análisis más profundo de la problemática del control de la actividad de inteligencia en América Latina, remitimos a, de UGARTE, José Manuel. *El control público de la actividad de inteligencia en América Latina*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2012.

3.7. Surgimiento y evolución de la inteligencia criminal

Un fenómeno de interés en América Latina ha sido el surgimiento y la evolución de la *inteligencia criminal*.

Surgida en América Latina tras la conclusión del conflicto Este-Oeste¹⁷, y del correlativo cambio de foco de la inteligencia policial, desde la lucha contra el comunismo, detección de opositores de los gobiernos de la región, y la contrainsurgencia, hacia la lucha contra el delito, fundamentalmente contra el delito organizado, la inteligencia criminal latinoamericana recibió en su formación las experiencias estadounidense, inglesa, canadiense, australiana y alemana en la materia, a las que aunó la propia experiencia policial, con diversas características según los países y según los desafíos que éstos debían vencer en seguridad pública, y también sus experiencias en materia de inteligencia.

La inteligencia criminal, *inteligencia sobre el delito*, no constituye sino la aplicación de la metodología propia de la actividad de inteligencia, fundamentalmente en materia de análisis, a la actividad policial y de seguridad pública, para adquirir conocimiento sobre el delito, a través de la elaboración de productos de inteligencia destinados a cooperar con dichas actividades en la prevención o represión del delito.

La inteligencia criminal es practicada tanto en el *nivel estratégico*, determinando la situación en materia de seguridad pública, de todo el país, o de una región o área determinada, o circunscripta a determinado o determinados delitos, comprendiendo su probable evolución, amenazas, tendencias y causas a corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de orientar a la política de seguridad pública del país, o bien al accionar policial en una región o área determinada, como en el *nivel operacional*, permitiendo a jefes policiales de rango medio o a autoridades locales de seguridad pública el despliegue y actuación con máxima eficacia de sus medios, como en el *nivel táctico*, adquiriendo conocimiento las organizaciones criminales y aquellas formas delictivas que por su complejidad, gravedad, reiteración y consecuencias no logran ser prevenidas eficazmente por la investigación criminal del caso individual.

17 Sobre este punto, y, en general, sobre este apartado, proponemos ampliar en los siguientes trabajos de UGARTE, José Manuel. *La actividad de inteligencia en América Latina y el surgimiento de la inteligencia criminal*, Latin American Studies Association, LASA 2007, Montreal, 2007; *La evolución de la actividad de inteligencia y de la inteligencia criminal en América Latina*, Latin American Studies Association, LASA 2009 [En línea] Río de Janeiro, 2009 [Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2015] disponible en <http://www.aainteligencia.cl/?p=49>; *La actividad de inteligencia criminal latinoamericana a fondo*, Revista AAInteligencia [En línea] marzo de 2013, [Fecha de consulta: 5 de enero de 2016] disponible en <http://www.phibetaiota.net/wp-content/uploads/2013/03/AAIMARZO2013.pdf>; y *Panorama de la inteligencia criminal latinoamericana*, Revista Urvio N° 15 [En línea] enero de 2015 [Fecha de consulta: 5 de enero de 2016] disponible en <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/1586>

En los países en que esta actividad ha alcanzado un adecuado grado de organización, se establece una interconexión telemática, compartiéndose bases de datos, entre los organismos que participan de la seguridad pública, existiendo un órgano, generalmente un organismo de inteligencia criminal, como cabeza del sistema, actuándose conforme a una doctrina común, tal como, en el Reino Unido, el *Modelo Nacional de Inteligencia* inglés.

Se ha definido a la inteligencia criminal de un modo más general como “(...) *la creación de un producto de conocimiento de inteligencia que apoya la toma de decisiones en las áreas de accionar policial, reducción del delito, y prevención del delito*”¹⁸. Se trata, en definitiva, de reemplazar en materia de accionar en seguridad pública a la improvisación o mera intuición, por el accionar guiado por la inteligencia.

El crecimiento y desarrollo de la *inteligencia criminal* en Latinoamérica constituye un fenómeno indiscutible. No obstante, tuvo caracteres propios.

Así, mientras en los países que influyeron en la *inteligencia criminal* latinoamericana –Reino Unido, Estados Unidos de América, Canadá, Australia, Alemania, fundamentalmente- la *inteligencia criminal* está a cargo de *policías* y de *organismos de inteligencia criminal* formados por *policías* y, en la mayoría de los casos, también por *analistas sin estado policial*, en América Latina la *inteligencia criminal* tuvo características diferentes.

En Argentina, a partir de la Ley N° 25.520 de *Inteligencia Nacional*, la inteligencia criminal fue asignada a un organismo de inteligencia formado por analistas sin estado policial, la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC)*, empleando como medios fundamentales de obtención de información a las instituciones policiales y fuerzas de seguridad nacionales, a cuyos órganos de inteligencia criminal dirige y coordina, y que es miembro pleno del *Sistema de Inteligencia Nacional* argentino. La reciente reforma de la Ley N° 25.520 por la Ley N° 27.126 asignó al principal organismo de inteligencia civil y organismo director del *Sistema de Inteligencia Nacional*, la ahora denominada *Agencia Federal de Inteligencia (AFI)*, la inteligencia criminal sobre delitos federales complejos, actividad que habrá de desempeñar con medios propios de obtención de información.

En Brasil, a la anteriormente mencionada (punto 3.3) constitución del *Subsistema de Inteligencia para la Seguridad Pública*, estableciéndose como *agencia central* a la *Subsecretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP)* (Decreto N° 3.448/2000 modificado por su similar N° 3.695/2000) siguió la reglamentación del referido *Subsistema*

18 RATCLIFFE, Jerry H. *Integrated Intelligence and Crime Analysis: Enhanced Information Management for Law Enforcement Leaders*, Second Edition, COPS-Police Foundation, Washington, 2007.

por Resolución N° 1/2009 de la *SENASP*, estableciéndose como órgano central del *Subsistema* a la *Coordinación General de Inteligencia* de la *SENASP*.

Se creó, además, una red telemática para intercambio de inteligencia de seguridad pública, la *RENISP*, vinculando a las *agencias de inteligencia para la seguridad pública* que se crearon dentro de cada órgano miembro del *Subsistema*, entre sí y con la *CGI* y otra red, la *Red de Integración Nacional de Informaciones para la Seguridad Pública, Justicia y Fiscalización (INFOSEG)*, destinada al intercambio de información criminal, aprobándose en el año 2009 la *Doctrina Nacional de Inteligencia para la Seguridad Pública (DNISP)*. Aun cuando posteriormente fue suprimida la *CGI*, creándose en su reemplazo dos órganos de jerarquía burocrática inferior, la *Coordinación de Inteligencia* y la *Coordinación de Inteligencia*, resulta evidente el desarrollo adquirido por la *inteligencia de seguridad pública* en Brasil.

En Chile, en el marco del Plan de Seguridad Pública *Chile Seguro*, ha tenido lugar la creación (2011) del *Centro Estratégico de Análisis del Delito (CEAD)*, órgano de recepción unificada de información sobre el delito y de análisis estratégico de aquel, integrado por un Banco Unificado de Datos Criminales, por un Observatorio Nacional de Seguridad Pública y una Sala de Análisis del Delito.

El CEAD concentró los datos provenientes de Carabineros, Investigaciones, Gendarmería de Chile, el Ministerio Público del *Ministerio del Interior y Seguridad Pública* y de otros órganos del sistema penal chileno, a fin de realizar análisis estratégico y operacional del delito, a través de la labor de analistas especializados del Ministerio y de un analista por cada uno de los entes precedentemente referidos. Se debe señalar que esta interesante experiencia parece haber concluido en el año 2014, no habiéndose conocido nuevos productos de este órgano con la nueva administración chilena.

Guatemala cuenta con un organismo de inteligencia criminal, la *Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI)*, que es miembro pleno del *Sistema Nacional de Inteligencia* y que fue puesto bajo la coordinación de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIE) de un modo similar a la Ley 25.520 argentina. La *DIGICI* carece de facultades de coordinación respecto de otros órganos que realizan *inteligencia criminal*, especialmente con la *Policía Nacional Civil* que, en materia de inteligencia policial, cuenta con órganos como el *Centro de Recopilación, Análisis y Difusión de Información Criminal (CRADIC)*, y la *División de Análisis de Información Antinarcótica*. Cabe señalar que también la *Dirección General del Sistema Penitenciario* cuenta con una *Unidad de Análisis*.

En México, la *Policía Federal* cuenta con facultades en materia de *inteligencia criminal*, Cuenta además con un *Centro de Inteligencia operado por la División de Inteligencia de la Policía Federal*, División que también tiene por función integrar y operar las bases de datos de *Plataforma México*, sistema de interconexión telemática concebido

para facilitar la investigación criminal y producir inteligencia criminal operacional, utilizando el *Sistema Único de Información Criminal*, entre la Secretaría de Seguridad Pública Federal, las instituciones de seguridad públicas federales y estatales, los ministerios públicos federal y estatales, las Secretarías de Seguridad Públicas estatales y otros actores de la seguridad pública.

Además de la Policía Federal, producen inteligencia en lo relativo al delito organizado el *Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)*, organismo fundamental civil de inteligencia mexicano, e incluso los organismos de inteligencia del Ejército y de la Marina.

En Costa Rica, cabe destacar la creación, por una parte, en el *Organismo de Investigación Judicial (OIJ)* de la *Oficina de Planes y Operaciones (OPO)*, y formando parte de ella, de la *Unidad de Análisis Criminal*, a la que se sumaron posteriormente la *Unidad de Inteligencia Policial* y la *Plataforma de Información Policial (PIP)*. Dentro de la *OPO* se realiza análisis del delito con el auxilio de herramientas informáticas, a partir de información obtenida a través de denuncias, informantes, informes policiales, registros forenses y fuentes abiertas, contándose con una unidad de análisis en la capital San José y con analistas regionales, así como con una red de comunicaciones; con la finalidad de apoyar estratégica y operativamente la actividad policial o judicial contra el delito. Cabe destacar también la creación de la *Unidad de Inteligencia Policial*, encargada de la producción de inteligencia criminal estratégica, operacional y táctica, contándose además con un sistema telemático dirigido por el *OIJ*, que vincula entre sí a dicho organismo con todos los cuerpos policiales.

La sanción, en Paraguay, de la Ley 5.241 *Que crea el Sistema Nacional de Inteligencia*, sancionada el 10 de julio de 2014, incluyó la creación de la *Dirección de Inteligencia Criminal (DIC)*. Cabe señalar que la Secretaría Nacional de Inteligencia, organismo civil de inteligencia interior y exterior encargado, entre otros aspectos, de organizar y dirigir una instancia de coordinación técnica entre los organismos del Sistema, tiene también la facultad de producir inteligencia criminal (artículo 14 inciso 5), habiéndose incorporado a este organismo a la *DIC* en la reglamentación de la ley antedicha por Decreto N° 2.812/2014, como refiriéramos precedentemente. La ley contempla, además, en funciones vinculadas con la inteligencia criminal, a la *Secretaría Nacional de Inteligencia Antidrogas (SENAD)*, que cuenta con un organismo de inteligencia antinarcóticos con funciones operativas. Debe hacerse referencia también al órgano de inteligencia de la Policía Nacional.

Además de los ya referidos órganos específicos de inteligencia criminal, merece destacarse por su particular relevancia en la región la actividad desarrollada por la *Dirección de Inteligencia Policial de la Policía Nacional de Colombia*, cuya actividad comprende inteligencia antiterrorista, inteligencia criminal –enfocada predominantemente en el delito organizado, pero comprendiendo también la delincuencia común, con un creciente sesgo

hacia la seguridad ciudadana– y la inteligencia nacional o de Estado. Cabe destacar el rol importante de este organismo en la creación y desarrollo de instancias informales de cooperación¹⁹ en inteligencia criminal como la *Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP)* y en actividad policial en general, como la *Comunidad de Policías de América (AMERIPOL)*, como también la circunstancia de constituir actualmente Colombia y consiguientemente la *Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional (DIPOL)* la actual sede de la hoy llamada *Escuela Regional de la Comunidad Americana de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD)*, que ha realizado una importante tarea en la formación de personal en la materia de su competencia.

En Perú, cabe destacar también el desarrollo, en la *Policía Nacional del Perú (PNP)* –de destacado rol en la fundación de la *ERCAIAD*- de la *Dirección de Inteligencia (DIRIN)*, de destacada actuación contra el terrorismo, materializando, entre otros actos, la detención de Abimael Guzmán, jefe de la organización Sendero Luminoso, y desarrollando su concepción de inteligencia policial operativa, superando la antigua dependencia respecto de la inteligencia nacional o de Estado. La actividad de la *DIRIN* comprende inteligencia criminal, inteligencia antiterrorista e inteligencia nacional o de Estado.

En cuanto a la Policía Nacional del Ecuador, cuenta asimismo con una *Dirección Nacional de Inteligencia* que integra como miembro pleno el *Comité Nacional de Inteligencia* creado por el *Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado* (art. 11) presidido por el Secretario Nacional de Inteligencia. Produce tanto *inteligencia criminal* como inteligencia nacional o de Estado.

También cabe considerar, en Bolivia, la *Dirección Nacional de Inteligencia*, órgano que funciona dentro de la *Policía Nacional de Bolivia*. También sus funciones incluyen la inteligencia criminal y la inteligencia nacional o de Estado.

Entre las dificultades existentes debe computarse la persistencia en diversos casos de los órganos de inteligencia policiales en la producción de inteligencia nacional o de Estado, así como la circunstancia de integrar como miembros plenos y sometidos a idénticas reglas, los Sistemas de Inteligencia nacionales respectivos. Remitimos al respecto al punto 3.3 del presente.

No obstante, el surgimiento de la inteligencia criminal constituyó un hecho indudable y positivo en Latinoamérica.

19 La calificación de *informales* deriva de la circunstancia de constituir asociaciones de instituciones policiales de la mayoría de los países latinoamericanos –con apoyo extra regional- constituidas sin participación oficial de sus gobiernos, ni tratado o acuerdo internacional alguno.

También lo es el incremento de la cooperación entre los países latinoamericanos para la lucha contra el delito organizado a través de mecanismos subregionales y regionales, realizada en el marco de la actividad de inteligencia criminal, como sucede con los procesos de integración subregional *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, *Comunidad Andina de Naciones (CAN)* y actualmente en el *Consejo Suramericano sobre Seguridad Ciudadana y Lucha contra el Delito Organizado Transnacional de UNASUR*.

4. Problemas recientes: Perú, Argentina, Colombia y Venezuela

Algunos acontecimientos recientes han puesto sobre el tapete la problemática de la inteligencia en Latinoamérica aludida precedentemente y la necesidad de encarar su solución.

En Perú, las denuncias de interceptaciones ilegales y seguimientos, atribuidas a la *Dirección Nacional de Inteligencia (DINI)* –principal organismo civil de inteligencia, y órgano rector del *Sistema de Inteligencia Nacional peruano*, iniciadas por el exministro Fernando Rospigliosi en mayo de 2013²⁰ sosteniendo la existencia de una nueva campaña de *reglaje*²¹ contra los políticos de oposición, a cargo del referido organismo, campaña que habría incluido también a Carlos Basombrío²², recrudecieron durante el mes de enero del 2015, atribuyéndose inclusive la realización de vigilancia contra la propia vicepresidenta de la República, Marisol Espinoza²³ pero también contra políticos de oposición, como Jorge del Castillo, Miguel Hidalgo, Jaime Mur Campoverde, Jorge Paredes Terry, y Natalie Condori²⁴ y el expresidente Alan García, entre otros²⁵.

Ante la profusión de denuncias, el 9 de febrero, la Presidenta del Consejo de Ministros, Ana Jara, anunció el cierre por 180 días de la *DINI*. Por su parte, la Comisión de Inteligencia del Congreso promovió una investigación.

El 30 de marzo, la situación culminó con el voto de censura y consiguiente destitución de la Presidenta del Consejo de Ministros, Ana Jara.

20 Entrevista concedida al diario *Perú 21*, 15 de mayo de 2013.

21 En algunos países latinoamericanos, vigilancia.

22 *La República*, Lima. *Lo que debes saber sobre el reglaje de la DINI a políticos*. ÁLVAREZ, María Isabel.

23 *Ibidem*. V. también *Congreso investigará actos denuncia a personajes políticos*. *La República*, 19 de enero de 2015. *Espías pertenecen al módulo de inteligencia operativa de la DINI*. PAEZ, Ángel y AGUIRRE, Doris. *La República*, 20 de enero de 2015. *Jefe de la DINI es citado al Congreso por presunto reglaje*. *El Comercio*, Lima, 15 de enero de 2015, entre otros.

24 *Ibidem*.

25 *El Correo de Lima*, 26 de enero de 2015. *Denuncian que Alan García fue blanco de espionaje*.

En la investigación de la Comisión, la mayoría sostuvo la inexistencia de evidencias respecto de un rol del gobierno respecto de las actividades cometidas por la DINI, contra lo que sostuvo un dictamen en minoría.

Cabe señalar entre las causas de lo sucedido la reforma de la Ley 28.664 de creación de la *DINI* y que reguló el Sistema de Inteligencia Nacional Peruano, por el Decreto Legislativo N° 1.141/2012.

El nuevo cuerpo normativo amplió significativamente el concepto de inteligencia, estableciendo además previsiones para la incorporación en forma temporal y proporcionalmente a la DINI de personal militar y policial. Se estableció la obligación para todas las personas públicas y privadas, naturales y jurídicas, de proporcionar obligatoriamente información a la DINI. Por otra parte, se creó dentro de la *DINI* un órgano operativo, el *Módulo de Inteligencia Operativa (MODINOPE)*, al cual pertenecía personal detectado en operaciones de espionaje ilegal²⁶.

Parece evidente que el referido organismo de inteligencia fue reconfigurado con fuerte impronta operativa, con la consecuencia de la aparición de un importante y masivo espionaje ilegal, fundamentalmente dirigido a opositores.

La presentación de proyectos de modificación del decreto legislativo aludido, dirigidos a superar la indicada situación, y el informe emitido por la *Comisión Reorganizadora* de la *DINI* creada por el Gobierno, han dado lugar a un dictamen de la Comisión de Inteligencia del Congreso que representa una sensible mejora del decreto legislativo en cuestión, cabiendo esperar que dicho dictamen se traduzca en una ley que perfeccione el referido decreto.

En Argentina, se atribuyeron a través de publicaciones periodísticas, tanto oficialistas como opositoras, graves irregularidades a la entonces *Secretaría de Inteligencia (SI)* –a la sazón organismo de inteligencia civil fundamental del país, que dirigía el *Sistema de Inteligencia Nacional*- o a personal integrante de aquél, entre las que cabe citar acciones como controlar a jueces²⁷ de la Justicia Federal argentina, defensa de funcionarios públicos a través de estudios jurídicos vinculados, y ante jueces afines al organismo²⁸, extorsión a jueces federales no afines, para sumarlos a sus filas²⁹, escuchas telefónicas ilegales³⁰, etc.

26 La República de Lima, 20 de enero de 2015. *Espías pertenecen al Módulo de Inteligencia Operativa de la DINI*.

27 *La Nación*, 22 de diciembre de 2014. *La ex SIDE: temible disputa entre los dueños del miedo*, PAGNI, Carlos.

28 *Página 12*, 21 de diciembre de 2014. *Oportuno, necesario y tardío*, VERBITSKY, Horacio.

29 *Ibidem*.

30 La Política On Line [En línea] 26 de enero de 2015 [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2015] disponible en <http://www.lapoliticaonline.com/nota/86485/>

La muerte, en circunstancias aún no aclaradas, el 18 de enero de 2015, del Fiscal General a cargo de la Unidad Especial AMIA, Alberto Nisman, tras presentar una denuncia contra la entonces presidenta argentina, Cristina Fernández de Kirchner, determinó el enrarecimiento del clima político del país. Por su parte, la presidenta Cristina Fernández, dirigió una alocución por cadena nacional al país, señalando la existencia de un proyecto de ley de reformas en materia de inteligencia, y su envío para el tratamiento en sesiones extraordinarias³¹.

Sancionada la Ley N° 27.126 reformativa de la Ley N° 25.520 de *Inteligencia Nacional*, surge de ella la disolución de la *Secretaría de Inteligencia (SI)* y la creación en su reemplazo de la *Agencia Federal de Inteligencia (AFI)* a la que se transfirieron la totalidad del personal, bienes y competencias que poseía su predecesora, excepción hecha de la *Dirección de Observaciones Judiciales (DOJ)* órgano al que se atribuye la exclusividad en materia de interceptaciones de comunicaciones en causas judiciales o en ejercicio de la actividad de inteligencia, que fue transferido al Ministerio Público. Asumido un nuevo gobierno, el Decreto N° 256/2015 dispuso la transferencia del organismo, denominado *Departamento de Interceptación y Captación de las Comunicaciones (DICOM)*, a la Corte Suprema de Justicia.

Otros aspectos de la Ley N° 27.126 han sido examinados en el punto 3.3 precedente al que remitimos. Habremos exclusivamente de señalar que dicha ley, más allá de prever mejoras en el control de gastos reservados a través de mecanismos a establecerse en su reglamentación, así como de protección de datos personales en bases de datos, no mejoró las debilidades de la Ley N° 25.520 en materia de control, ya señaladas en el punto 3.5.

En Colombia, cabe recordar las *chuzadas* conocidas a principios de 2014 a través de la edición web del periódico *La Semana*³² realizadas por un elemento o *fachada* del organismo de inteligencia del Ejército del país, *Andrómeda*, entre cuyos objetivos se encontraban altos funcionarios involucrados en el proceso de paz con las *FARC*³³; del

31 Entre muchas fuentes, *Clarín* del 27 de enero de 2015. *Cristina rechazó la denuncia de Nisman y habló de un asesinato*.

32 V. especialmente *La Semana* de Bogotá, artículo *Chuzadas: así fue la historia*, 8 de febrero de 2014, [En línea] [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016] disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/chuzadas-asi-fue-la-historia/376548-3>. También, *El Colombiano* de Bogotá, 4 de febrero de 2014 [En línea] [Fecha de consulta 12 de marzo de 2016] disponible en www.elcolombiano.com/escandalo_por_supuestas_chuzadas_a_negociadores_de_la_habana-PWEC_280582

33 El caso de *Andrómeda* determinó una investigación militar que mostró seriedad y voluntad de rectificación por parte de las Fuerzas Armadas. También se demostró la voluntad del presidente Santos de proseguir el camino de fortalecimiento institucional iniciado con la disolución del *DAS*, disponiendo el relevo del general Mauricio Zúñiga, jefe de inteligencia del Ejército, y del general Jorge Andrés Zuluaga, jefe de la Central de Inteligencia Técnica del Ejército (CITEC). De la investigación militar surgió el relevo e inclusive el pase a retiro de personal militar. V. *La*

descubrimiento casi simultáneo de la realización de interceptaciones ilegales desde la *Sala Gris*, ámbito de interceptaciones de la Fiscalía Nacional operada por la inteligencia militar colombiana, aspectos combinados con la difusión ilegítima a civiles de documentos de alta clasificación de la inteligencia militar del país, utilizada para fines políticos o incluso terminando en manos de inteligencia de gobiernos extranjeros³⁴, etc.

Conclusiones

Resulta innegable que la actividad de inteligencia latinoamericana ha recorrido en los últimos años un camino positivo hacia su institucionalización, reflejando sus sistemas de inteligencia, las competencias de sus organismos y sus principios fundamentales en leyes, y estableciendo controles sobre dicha actividad.

Persisten, no obstante, problemas: concentración de funciones y amplitud de competencias en el interior del país; confusión entre actividad de inteligencia y actividad policial; involucramiento de la actividad de inteligencia en apoyo del partido o gobierno de turno; dedicación de organismos de inteligencia militares a la seguridad interior; y debilidad de los controles. Tales circunstancias se reflejan en hechos como los acaecidos en Perú, Argentina y Colombia, o bien en el comentado decreto venezolano.

Consideramos preciso avanzar en reformas que aproximen más las características de la actividad de inteligencia latinoamericana, a las de aquellos países que han logrado superar la aparente contradicción representada por determinadas características de la actividad de inteligencia, y el sistema democrático.

Tomar conciencia de tales características implica reservar la actividad de inteligencia en el propio país para las amenazas fundamentales a la seguridad del Estado, y establecer respecto de ella controles precisos y eficaces.

Consideramos que la actividad de inteligencia no es idónea para la investigación criminal, ni para ejercer funciones de carácter policial, ni para satisfacer necesidades de información del gobierno no relacionadas con la seguridad del Estado, ni para suplantar la labor de ministerios u otros organismos estatales, ni, mucho menos, para contribuir al triunfo político de determinado partido o gobierno. Su finalidad es la protección del Estado y de la sociedad frente a reales y serias amenazas; sus medios no son ordinarios y por ello, debe ser reservada en el territorio del propio país, para proteger al Estado de actividades

Semana, 24 de enero de 2015. *El informe que sacudió el caso de la fachada Andrómeda*. La condena del hacker Andrés Sepúlveda, actor central en la filtración de documentos secretos del Ejército, a diez años de prisión, así como las condenas a tres de los participantes del caso *Andrómeda*, contribuyen a advertir la gravedad de estos episodios, pero también la capacidad de reacción del Estado frente a ellos.

34 *La Semana*, 27 de septiembre de 2014. *Los documentos secretos del Ejército Nacional*.

de inteligencia hostiles y para adquirir información sobre amenazas contra la seguridad del Estado y del sistema democrático, y en el exterior, para obtener información sobre las referidas amenazas, u oportunidades para el Estado.

Una actividad de inteligencia legítima y eficaz constituye un objetivo hacia el cual Latinoamérica está marchando...pero con lentitud, y contradicciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Born Hans, Johnson, Loch K. and Leigh, Ian, *Who's Watching the Spies?* Potomac Books, Washington D.C., 2005.
- Bruneau, Thomas C. and Boraz Steven C. (Eds.) *Reforming Intelligence*. Austin, 2007.
- Born, Hans and Caparini, Marina (Ed.), *Democratic Control of Intelligence Services*. Ashgate, Hampshire, 2007.
- Gonçalves, Joannisval Brito, *Políticos e Espiões. O Controle da Atividade de Inteligência*. Impetus, Niteroi, 2010.
- Ugarte, José Manuel, *Legislación de Inteligencia, Especialización y Control, Legitimidad y Eficacia*, Dunken, Buenos Aires, 1999 y WOLA-SEDEM, Ciudad de Guatemala, 2000. Hoy disponible en <http://www.sedem.org.gt/publicaciones/electronicas/legislacion.pdf> (acc. 10-1-2016).
- Ugarte, José Manuel, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Plus Ultra, 2005, y Editorial Académica Española, Saârbrucken, 2011.
- Ugarte, José Manuel e, *Sistemas de Inteligencia y Democracia*, en, Arévalo de León Bernardo (coord.) *Función militar y control democrático*. El Amanuense: UNOPS, 2001.
- Ugarte, José Manuel *Panorama De La Inteligencia Criminal Latinoamericana. Desarrollo, Dilemas y Dificultades*, Revista Urvio, FLACSO Ecuador, Quito, número 15, enero de 2015, disponible en <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/1586> (acc. 5.1.2016).
- Ugarte, José Manuel, *El control público de la actividad de inteligencia en América Latina*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2012.