

*La relación entre  
inteligencia y política,*

*y sus consecuencias en las  
estructuras y normas de los Sistemas  
de Inteligencia.*

José Manuel Ugarte.  
Brasilia, Diciembre de 2005.

*En el catecismo del funcionario de inteligencia, la tesis de que la inteligencia está y debería estar estrictamente separada de la política... está contenida en la teología de la inteligencia, como la doctrina de la separación de la iglesia y del estado está en la constitución estadounidense.*

Hans Heymann<sup>1</sup>

## **1. Recordando el antiguo debate sobre la naturaleza de la relación entre inteligencia y política.**

### **1.1. Sherman Kent y la relación entre *productores* y *consumidores* de inteligencia.**

La relación entre la inteligencia y la política constituye uno de los temas más discutidos en materia de inteligencia.

Partamos para comenzar, del último capítulo de la siempre recordada obra de Sherman Kent *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Americana*, sobre cuya base se construyó buena parte del pensamiento actual sobre inteligencia e incluso buena parte de las estructuras de inteligencia actualmente existentes.

Podríamos afirmar sintéticamente, que en el capítulo en cuestión, relativo a la reconocidamente delicada cuestión de la relación entre *productores* y *consumidores* de inteligencia, Kent sostuvo la necesidad de mantener a la inteligencia separada de la política, para preservar el carácter objetivo del conocimiento que en esa acepción constituye la inteligencia, de las influencias políticas que pretendieran desnaturalizarlo.

No obstante, también Kent tomó en cuenta que dicha separación no debía ser excesiva, dado que la inteligencia necesitaba de la *guía proporcionada por la política* acerca de *sobre qué aspectos era necesario que se produjera inteligencia*, o, dicho de otro modo, *cuál era el conocimiento relevante para el decisor político*. Kent obviamente comprendía que el precio de una excesiva distancia entre inteligencia y política era la *irrelevancia de la inteligencia*, lo que en definitiva podía determinar que, en expresión de otros autores<sup>2</sup> la inteligencia pasara simplemente a ser una costosa biblioteca.

Kent comprendió claramente, y así lo destaca en la obra mencionada, que si el conocimiento representado por la inteligencia no fuera completo, seguro, oportuno y aplicable a un problema producido o a punto de producirse, sería inútil. Destacó, así, que *...La necesidad de dirección o guía es evidente, porque si el personal de*

---

<sup>1</sup> Hans Heymann, *Intelligence Policy Relationships*, en *Intelligence, Policy and Process*, Edited by Alífred Maurer, Marion D. Tunstall and James M.m. Keagle, Westview Press, Boulder & London, page 47.

<sup>2</sup> Bruce Berkowitz and Allan E. Goldman, *Strategic Intelligence for American National Security*, , Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1989.

*inteligencia se halla separado del mundo en que se planea y efectúa la acción, el conocimiento que produzca no llenará su cometido...*<sup>3</sup>

Kent también destacó que si bien una mayor cercanía entre el productor y el consumidor de inteligencia traería consigo una mejor y mayor *guía* –incluso *excesiva guía*, de ser la cercanía mayor- dicha cercanía y el consiguiente beneficio no podían obtenerse sino a costa de una pérdida proporcional de independencia y consiguientemente de objetividad para el analista de inteligencia.

El siguiente párrafo resume adecuadamente lo expuesto:

*...Las adecuadas relaciones entre los productores de inteligencia y los consumidores son de extrema delicadeza. La inteligencia debe hallarse lo suficientemente ligada a todas las operaciones políticas, de proyectos y demás, para obtener la mayor cantidad posible de dirección o guía, pero tampoco debe hallarse tan cerca que pierda su objetividad de integridad de juicio...*<sup>4</sup>

Otra cuestión examinada por Kent, más atinente aún a la relación *inteligencia-política*, fue la relativa al rol de la *inteligencia* en la formulación de la *política*. A este respecto, Kent señaló con agudeza que *...La inteligencia no es quien determina objetivos; no es el arquitecto de la política; no es el hacedor de proyectos; no es el realizador de las operaciones. Su tarea es cuidar que los hacedores estén bien informados; brindarles la ayuda necesaria, llamar su atención hacia un hecho importante que puedan estar descuidando, y, a pedido de los mismos, analizar cursos alternativos sin elegir uno u otro...*<sup>5</sup>

Señaló posteriormente en su obra, que *...El papel de la inteligencia es definido y simple. Su tarea podría ser descripta en dos etapas: 1) el agotador examen de la situación para la que es requerida una política y 2) la exploración objetiva e imparcial de todas las soluciones que el problema ofrece...*<sup>6</sup>

El aspecto relativo a la *objetividad e integridad* fue también analizado por Kent, quien señaló como hipótesis que los productores y consumidores de inteligencia podrían convenir en abolir las barreras administrativas existentes entre ellos, y que la inteligencia se dividiera en varias secciones o en unidades regionales y funcionales, dispersadas entre las partes apropiadas de la organización total.

Para tal hipótesis, Kent señaló una ventaja: *...la inteligencia adquiriría, probablemente, toda la guía que pudiera medir, tal vez más de la que necesitaría. Pero percibió, en cambio, graves inconvenientes: en primer lugar, el de ser absorbido por el trabajo cotidiano del organismo consumidor, y, consiguientemente perder su identidad y su integridad funcional. En segundo término, puede ser dedicado a las tareas apremiantes de una oficina de operaciones, malgastándose sus capacidades. Destacó que, por el contrario, ...La inteligencia debiera disponer de grandes espacios de tiempo*

---

<sup>3 3</sup> Sherman Kent, *Inteligencia Estratégica para la política mundial norteamericana*, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1986, Capítulo XI, pág. 198.

<sup>4</sup> Sherman Kent, *Ibid.* Capítulo XI, pág. 197.

<sup>5</sup> Sherman Kent, *Ibid.* Capítulo XI, pág. 213.

<sup>6</sup> Sherman Kent, *Ibid.* Capítulo XI, pág. 218.

*ininterrumpido, a fin de llevar a cabo los proyectos de largo alcance que no pueden ser hechos en otras circunstancias.* En tercer término, su fraccionamiento o dispersión pueden traer consigo serios daños a su *integridad esencial*.

Pero el inconveniente fundamental que encontró Kent fue otro: *...el de llevar a la inteligencia demasiado cerca de la política.* De dicho riesgo dedujo inmediatamente otro, el de la prostitución de la inteligencia produciendo conocimiento *para aspiraciones ulteriores de la política de Estado*, pasando a hallarse *en el centro de la política* y corriendo el riesgo de convertirse *...en la descarada apologista de una política determinada, más bien que su analizadora imparcial y objetiva...*<sup>7</sup>

## **1.2. La percepción de la necesidad de preservar la objetividad de la inteligencia y sus consecuencias en las estructuras de inteligencia.**

También en su obra –al analizar a la *inteligencia como información*- Kent extrajo otra consecuencia fundamental de sus concepciones relativas a la relación entre *inteligencia y política*, la necesidad de contar con *estructuras de inteligencia* que preservaran la *independencia* y la *objetividad* de la inteligencia.

Así nació la concepción de la necesidad de una *Agencia Central de Inteligencia (CIA)*,, como organismo *de inteligencia no dependiente de departamento de Estado (o Ministerio) alguno*, y, consiguientemente, no susceptible de ser influido directamente por la política; y del doble rol del DCI (*Director de Inteligencia Central*) como director de esa agencia y, a la vez, de la *comunidad de inteligencia* estadounidense.

Y, como lógica consecuencia, la distinción entre la *inteligencia central*, encargada de la coordinación de la actividad de inteligencia de los diversos departamentos de Estado y organismos, en interés de la seguridad nacional y de la estrategia nacional, por una parte, y la *inteligencia departamental* de los referidos ministerios y organismos, no suprimida ni desplazada, sino coordinada y suplementada, por la primera.

No obstante, también tenemos que recordar que Kent descartó la concepción de una *agencia central* poderosa que tuviera una responsabilidad casi absoluta en materia de inteligencia para la estrategia nacional y la seguridad nacional, señalando que ello conduciría a una organización que duplicaría la tarea de la *inteligencia departamental* y, por sobre todo, que *...tal centralización viola lo que para mí, es el único y más importante principio de la inteligencia exitosa, es decir, el contacto cercano de los productores de información con los usuarios o consumidores de inteligencia...No sería imposible para una organización semejante dirigir erradamente sus esfuerzos, observar los acontecimientos equivocadamente e informar sobre asuntos de poco interés...su alejamiento de los asuntos ministeriales diarios tendría un efecto seriamente adverso sobre la aplicabilidad de sus productos de investigación...*<sup>8</sup>

Para conjurar este peligro, según sostuvo Kent, en la Ley de Seguridad Nacional de 1947 se decidió *...rechazar la idea de la gran organización operante independiente y*

---

<sup>7</sup> Sherman Kent, *Ibid.*, Capítulo XI, pág. 217.

<sup>8</sup> Sherman Kent, *Ibid.*, Capítulo VI., pág. 97-99.

*establecer un organismo principalmente dedicado a la coordinación de la inteligencia ministerial...*<sup>9</sup>

Al examinar la organización de la inteligencia estadounidense por la *Ley de Seguridad Nacional*, Kent señaló la circunstancia de haberse negado expresamente a la *Agencia Central de Inteligencia* funciones de policía, evitándose cualquier conexión entre la inteligencia y el poder policial y evitándose de ese modo el fantasma de una *GESTAPO* o MVD, por una parte, y por la otra, de que la referida agencia central no reemplazaría a la inteligencia departamental, sino que la suplementaría

Es así que señala Kent que *...Últimamente está bien claro que la Agencia Central de Inteligencia tendrá ciertas funciones operaciones (subpárrafos 4 y 5<sup>10</sup> de ) y que éstas deben ser interpretadas ya sea directamente en ayuda a la inteligencia departamental o como parte indistinguible de su misión general de coordinación...*<sup>11</sup>

No cabe duda, no obstante, que el posterior desarrollo de la CIA excedió estas previsiones, y que a partir de la *Ley de la Agencia Central de Inteligencia de 1949*, y de múltiples modificaciones legales y normas reglamentarias posteriores, pasó a estar plenamente facultada no solamente para obtener información por medios propios, sino como único organismo de inteligencia facultado para efectuar *operaciones encubiertas en tiempo de paz* y, más recientemente, con exclusividad relativa a *inteligencia de fuente humana* sin perjuicio de las apuntadas funciones en materia de *coordinación de correlacionar y evaluar inteligencia relacionada con la seguridad nacional y proveer a su adecuada diseminación*.

Si a ello se agrega que su Director era, simultáneamente, *Director de Inteligencia Central*, con importantes facultades de jefatura de la Comunidad de Inteligencia, y principal asesor del Presidente en materia de inteligencia relativa a la seguridad nacional, de dirección del *Consejo Nacional de Inteligencia*, encargado de producir inteligencia estratégica nacional, elaboraba el presupuesto de la comunidad de inteligencia para el *Programa Nacional de Inteligencia Externa*, -programa que comprendía la actividad de inteligencia estadounidense, con la excepción de la inteligencia específica militar estratégica y táctica- participando también en la formulación del presupuesto para las aludidas actividades de inteligencia militar, establecía *requerimientos y prioridades para la producción de inteligencia nacional por elementos de la comunidad de inteligencia, protegía fuentes y métodos de inteligencia de revelación no autorizada*, entre otras funciones, resulta evidente que tanto por sus facultades propias, como por la exclusiva posición entre las restantes agencias, de poseer su jefe la calidad de jefe de la Comunidad de Inteligencia, la CIA poseía una muy significativa posición de poder dentro de la aludida Comunidad, sólo contrabalanceada en parte por las dimensiones materiales, técnicas y presupuestarias de los organismos de inteligencia de defensa y militares, situados bajo la dependencia del Secretario de Defensa.

Desde el punto de vista de nuestro análisis –relación entre inteligencia y política- parece evidente que el claro predominio de la CIA respecto de la *inteligencia departamental*, y la inexistencia de una relación directa entre dicho organismo y los

---

<sup>9</sup> Sherman Kent, *Ibid.*, Capítulo VI, pág. 100.

<sup>10</sup> De la Ley de Seguridad Nacional de 1947.

<sup>11</sup> Sherman Kent, *Ibid.*, pág. 101-102.

principales formuladores de la política –los *departamentos* o *ministerios*- no facilitaba la relación entre *productores* y *consumidores de inteligencia*.

Más allá de la cuestión relativa a la relación entre la existencia de una *agencia central* y la relación productores-consumidores de inteligencia, existen otros aspectos estructurales que influyen en dicha relación. En tal sentido, resulta de interés considerar aquí la apreciación sobre la relación entre *productores* y *consumidores* formulada por Bruce Berkowitz y Allan Goodman, en su revisión de la situación de la inteligencia estratégica estadounidense y formulación de propuestas hacia el futuro, realizada aproximadamente cincuenta años después de la citada obra de Kent.<sup>12</sup>

Los referidos autores destacaron que ...*Otra dificultad en hacer a la inteligencia más apropiada a las necesidades de los consumidores es que muchos de los mejores métodos poseen riesgos para otras metas, como la objetividad. Por ejemplo...la adecuación de la inteligencia a las necesidades de los consumidores podría ser mejorada poniendo al analista más cerca de la cadena normal de comando de la burocracia de la seguridad nacional...La mayoría de los analistas tienen por lo menos algún incentivo para satisfacer adecuadamente las necesidades de la política, y ellos habitualmente lo serán, sin tener la oportunidad y se les hace saber cuándo es necesaria una apreciación de inteligencia...*

Otra propuesta que efectuaron, alternativamente a la expresada inserción de los analistas en la cadena de comando, fue la de mejorar el grado en que los analistas pueden tratar directamente con los consumidores, recordando, entre otros ejemplos, la práctica de George Bush (padre) durante su desempeño como *DCI*, de permitir a analistas dar presentaciones a altos funcionarios gubernamentales, incluyendo al Presidente, destacando además que en esta época de comunicaciones y procesamiento de datos, el contacto informal entre productores y consumidores es posible y hasta frecuente.

En otro orden de ideas, cabe señalar que además de las ya expresadas preocupaciones por la independencia y la objetividad de la inteligencia, la concepción de una *Agencia Central* derivó también del desastre de Pearl Harbour, primera gran *sorpresa estratégica* estadounidense, de cuyo posterior examen surgió que confusiones burocráticas entre las diversas agencias de inteligencia existentes, así como limitaciones en la obtención de información y fallas en el análisis, -además, obviamente, de la habilidad japonesa para confundir y desinformar al gobierno estadounidense- habrían producido el catastrófico evento.

Podemos no obstante adelantar aquí que casi sesenta años más tarde y en pleno funcionamiento de la *Agencia Central de Inteligencia* –con mucho más poder y facultades que la imaginada por Kent- y de la institución del *DCI*, con las múltiples facultades señaladas, tuvo lugar la *segunda gran sorpresa estratégica* de la historia estadounidense: los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra las *Twin Towers* del *World Trade Center* en la ciudad de Nueva York y el *Pentágono* en Washington, producidos por la organización terrorista *Al Qaeda*. Es decir, que el remedio imaginado no evitó la desastrosa reiteración –en circunstancias harto diferentes- del fracaso –ya fuera de la *inteligencia*, o bien de la *política*, o, más justamente, de *ambas*.

---

<sup>12</sup> Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, *Strategic Intelligence for American National Security*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1989.

Podía sostenerse que en la Ley de Seguridad Nacional de 1947 que dio lugar al nacimiento de la CIA, la dependencia de ésta del Presidente de la Nación a través del *Consejo de Seguridad Nacional* aseguraba aparentemente la relación entre la Agencia y sus consumidores fundamentales, los *Departamentos de Estado* cuyo desempeño se encontraba vinculado a la seguridad nacional y que se encontraban presentes en dicho Consejo.

No obstante, dicha relación era de naturaleza diferente. La Agencia no dependía de ninguno de tales *Departamentos*, como sí sucedía con el *Bureau of Intelligence and Research* (Oficina de Inteligencia e Investigación) dependiente del *Departamento de Estado*, o los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, que dependiendo de las respectivas instituciones, se hallaban bajo la égida, en última instancia, del Departamento de Defensa, o, unos años después, la *Defense Intelligence Agency* (Agencia de Inteligencia de Defensa) dependiente del Ministerio de Defensa y la Junta de Jefes de Estado Mayor.

De allí que la distinción efectuada por Kent entre *inteligencia departamental*, aquella producida por los departamentos de Estado y los organismos de inteligencia que de ellos dependían, y la *inteligencia central*, producida por un organismo de inteligencia no dependiente de departamento de Estado alguno, facultado para requerir información e inteligencia de los organismos de inteligencia *departamentales*, así como para producir inteligencia con la información obtenida de tales organismos y, además, con la información obtenida con sus propios medios, respondía en definitiva a su aspiración de separar a la inteligencia de la política, bien que a no mucha distancia.

Si los departamentos de Estado o ministerios son los grandes formuladores de la política, y la *inteligencia departamental* sirve fundamentalmente a las necesidades del Estado vinculadas con la competencia de cada departamento, la *inteligencia central*, no dependiente de departamento alguno, era –se suponía– el reaseguro de la independencia y la objetividad de la inteligencia.

De ese modo se alcanzaba cierta *autonomía* de la inteligencia respecto de la política, formulada fundamentalmente en los departamentos o ministerios. Verdadero templo de la inteligencia, la *agencia central* presuntamente no dependía de los avatares de la política –expresada en los departamentos y ministerios– y podía observar a la política cotidiana desde un nivel superior, alejado de las turbulencias cotidianas.

Gary J. Schmitt<sup>13</sup> resume adecuadamente esta perspectiva:

(Sherman Kent)...*Miembro de la Oficina de Servicios Estratégicos (OSS) y, después, el 'padre fundador' de hecho del NIE<sup>14</sup> como director de la Oficina de Estimaciones Nacionales, sostuvo que la clave para evitar futuras sorpresas similares a la de Pearl Harbor era para los analistas tornarse modernos científicos sociales: La investigación es el único proceso por el cual quienes pertenecemos a la tradición liberal podemos admitir que puede brindarnos la verdad, o una aproximación cercana a la verdad...Insistimos, y han insistido por generaciones, que podemos acercarnos a la*

---

<sup>13</sup> Gary J. Schmitt, *Truth to power: Rethinking intelligence analysis*

<sup>14</sup> *Nacional Intelligence Estimates* o *Apreciaciones de Inteligencia Nacional*, producto fundamental de inteligencia estratégica nacional.

*verdad o alcanzarla, a través de investigación por un método sistemático. En las ciencias sociales que en su mayor parte constituyen el asunto sobre el que versa la inteligencia estratégica, existe ese método. Es muy similar al método de las ciencias físicas...*

Resulta evidente que sobrenadaba en esto una visión de la inteligencia como *...objetiva, desinteresada y desapasionada...*<sup>15</sup> así como se percibía, *...algo desdeñosamente...* a la política como *...adulterada...* y, no sorprendentemente, *...poilitizada...*<sup>16</sup> Como consecuencia, *...hay leyenda de que los miembros de la Junta de Estimaciones Nacionales de los 1950s y 1960s sistemáticamente desalentaban a los analistas y estimadores de ir abajo a comer con formuladotes de la política, por miedo de que demasiada exposición los harían abogados de la política y los tentaría de servir al poder más que a la verdad...*<sup>17</sup>

La búsqueda de independencia y objetividad para la inteligencia que representó la creación de la Agencia Central de Inteligencia, se reflejó hasta en las características del inmueble que le sirve de sede:

*...El Edificio Original de los Cuarteles generales ...es el fruto del sueño del ex DCI Allen Dulles de una atmósfera como la del campus de una universidad, en el cual los funcionarios de inteligencia pudieran trabajar cerca de los políticos (ocho millas fuera del centro de Washington) y mantener una atmósfera segura y seclued...*<sup>18</sup> Es decir, *cercanos pero separados*. Langley está situado *cerca* del centro de Washington, pero *no en el centro de Washington*, donde están situados los edificios sede de dependencias de importancia comparable a la de la *Agencia Central de Inteligencia*.<sup>19</sup>

Retornemos nuevamente a Gary J. Schmitt:<sup>20</sup>

*...Crear un repositorio central para la información de inteligencia constituyó una conclusión extraída de los problemas identificados como tener oficinas separadas de inteligencia antes de Pearl Harbour. Pero crear una agencia centralizada e independiente estaba justificado sobre bases mayores. Concordantemente, ningún departamento con facultades de formulación de política debía controlar a la CIA, y suficientemente adecuado, sus cuarteles generales debían estar localizados en los suburbios de Virginia –a alguna distancia del Pentágono, el Departamento de Estado, y aún la Casa Blanca...*

Ese *...espléndido aislamiento...* de la inteligencia estaba protegido por una concepción que entendía que la dirección de la *Agencia Central de Inteligencia* y la dirección de la *Comunidad de Inteligencia* -calidades que debían confluír en un único funcionario- debían estar a cargo de un *profesional* y no de un *político partidario*.

### **1.3. El director del Sistema de Inteligencia: ¿profesional o político?**

---

<sup>15</sup> Hanns Heymann, *Ibid.*

<sup>16</sup> Hans Heymann, *Ibid.*

<sup>17</sup> Hans Heymann, *Ibid.*

<sup>18</sup> *Tour virtual de la CIA*, en [www.cia.gov/cia/information/tour/OHB.html](http://www.cia.gov/cia/information/tour/OHB.html), acc. 25.11.2005

<sup>19</sup> Comparemos esta situación con la de la *Secretaría de Inteligencia* argentina, situada a pocos metros de la *Casa Rosada*, sede del Presidente de la Nación.

<sup>20</sup> Gary J. Schmitt, op. cit.

En su interesante artículo sobre la relación entre la *inteligencia* y la *política partidaria*, Harry Howe Ramsom<sup>21</sup> señaló que *...a través de la mayor parte de su trayectoria desde su fundación en 1947, la CIA y sus operaciones han estado bajo un escudo protector de no partidismo. Indudablemente, el bipartidismo ha sido la norma para la política de inteligencia la mayor parte del tiempo. Algunas cuestiones interesantes pueden surgir: ¿Cuándo este nopartidismo se quebró? Bajo las circunstancias un principio de razón de estado protege al sistema de inteligencia ... del conflicto partidario? ¿Cuáles son los requisitos para el bipartidismo, y cuáles incuban el partidismo?*

El referido autor relató así que originariamente el *bipartidismo* o, más claramente, la existencia de un consenso entre los principales partidos políticos en el sentido de excluir a la *CIA* y al resto del sistema de inteligencia de la lucha partidaria, determinó en primer lugar una de las características fundamentales de la *Agencia*: *que operara en el exterior, y que no tuviera funciones de seguridad doméstica*. Se trató, en definitiva, de *...una preocupación bipartidaria acerca de la posibilidad de que la propuesta agencia central de inteligencia pudiera pasar a constituir una fuerza policial política doméstica (GESTAPO fue el término que algunos utilizaron)...*

Consecuencia de esta concepción de *protección de la actividad de inteligencia de la lucha partidaria, a través de la construcción de un consenso político sobre el tema* –con la obvia consecuencia de eliminar al asunto de la discusión pública– fue la costumbre inicial de designación como *DCI* de un militar o de un profesional de la inteligencia, y, como consecuencia, que dicho nombramiento no concluyera con la asunción de un nuevo presidente.

Como nos recuerda Ramsom, *...Es peligroso convertir a la CIA en una política plum cuyo Director cambiaría con cada nuevo Presidente, declaró Henry Kissinger, consultado por Richard Nixon acerca de si era conveniente cambiar a Richard Helms, profesional de carrera que venía de la administración Johnson...*<sup>22</sup>

No cabe duda que el primer gesto destinado a quebrar esa tendencia fue la designación de George Bush (padre) por parte de Gerald Ford, habiendo sido Bush presidente del *Comité Nacional Republicano*, cargo de inequívoco y destacado carácter político, siendo además que ya al momento Bush evidenciaba su propósito de alcanzar la presidencia de la Nación.

Un *DCI* de tales características debía ser inaceptable para un gobierno demócrata como el encabezado por James Carter y efectivamente lo fue. Carter efectuó una tentativa de efectuar, a su vez, una designación política partidista, con la propuesta de Theodore Sorensen, ex asistente especial del Presidente John Fitzgerald Kennedy y con actividad política en Nueva York pero la oposición que despertó su designación en el mayoritariamente republicano lo obligó a retornar a la pauta de designación de un *profesional*, en este caso en la persona del Almirante Stansfield Turner.

---

<sup>21</sup> Harry Howe Ramsom, *Intelligence and Partisan Politics, Intelligence, Policy and Process*., cit. Pág. 28.

<sup>22</sup> Harry Howe Ramsom, *Ibid.*

El indicado carácter de *profesional* de Turner no le evitó tener que abandonar el cargo cuando asumió la presidencia Ronald Reagan, pese a su voluntad de continuar<sup>23</sup> siendo sustituido por William J. Casey, quien a pesar de poseer indudables antecedentes en la actividad de inteligencia –desempeño en la *Oficina de Servicios Estratégicos* en Europa y en una etapa posterior, en la *Junta Asesora de Inteligencia Estratégica del Presidente*- era, en realidad, un nombramiento de notable contenido político partidario, dado que Casey se había desempeñado nada menos que como director de la campaña electoral de la fórmula Reagan-Bush para la elección de 1980.

Como podemos advertir, las pautas habían cambiado, y el *DCI* había pasado a tener plenamente el carácter de un funcionario político, de confianza del Presidente, y que cambiaba con cada nueva administración.

En dicho cambio había tenido un rol inequívoco la ruptura del fuerte consenso que primó en la sociedad estadounidense en materia de política exterior y de defensa, teniendo en vista la amenaza mundial que planteaba la Unión Soviética, durante las décadas del '50 y en menor medida, del '60. La erosión de dicho consenso, iniciada particularmente por circunstancias como el asesinato de los hermanos Kennedy y de Martin Luther King, los efectos de la guerra de Vietnam y el escándalo Watergate, fue profundizada por revelaciones como los *Pentagon Papers* y el involucramiento de Estados Unidos de América, especialmente por la Agencia Central de Inteligencia, en la caída del gobierno de Allende en Chile, derivándose de ello la creación de las Comisiones Investigadoras sobre la actividad de inteligencia presididas por el senador Church y el representante Pike y, finalmente, la creación de las *Comisiones Selectas sobre Inteligencia* en el Senado y en la Cámara de Representantes.

Como consecuencia de este proceso, el consenso concluyó y el escudo bipartidario que existía desapareció, aún cuando las investigaciones y la posterior constitución de Comisiones Permanentes constituyeron medidas impulsadas con el apoyo de legisladores de ambos partidos políticos.

Probablemente una importante demostración de la conclusión del consenso haya sido la condena efectuada por el *Comité Nacional Republicano a los legisladores demócratas en el Congreso, atribuyéndoles debilitar el sistema de inteligencia*.<sup>24</sup>

La realización, por una parte, del *affaire Irán-Contras* y por otra, la reacción provocada contra él en el Congreso, demuestran los alcances de la desaparición del indicado consenso, habiendo procurado al máximo la administración republicana mantener dicha *operación encubierta* ajena al escrutinio del Congreso, mientras le fue posible.

En cualquier caso, parece evidente que ha concluido en Estados Unidos de América la era de la *inteligencia aséptica*.

A partir de ese momento, parece evidente que cierta identificación con el ideario político del Presidente pasó en general a constituir una condición para desempeñar cargos como el de *Director de Inteligencia Nacional*, creado por la *Ley de Reforma de*

---

<sup>23</sup> Harry Howe Ramsom, *Ibid.*

<sup>24</sup> Harry Howe Ramsom, *Ibid.*

*Inteligencia y Prevención del Terrorismo del 2004* –a la que habremos de referirnos detalladamente con posterioridad-.

¿Es esto bueno o es malo, deseable o indeseable?

Diremos por nuestra parte que, si con el propósito de preservar la *objetividad* de la inteligencia, se considera crear cargos como el *DCI* o el nuevo *DNI*, parece inevitable la designación de una persona de confianza del Presidente –que idealmente, tenga también importantes conocimientos en materia de inteligencia-.

En cambio, si como sucede en la mayoría de los sistemas europeos, los organismos de inteligencia dependen de los ministerios correspondientes a su competencia, existiendo en el máximo nivel del Estado un órgano, generalmente colegiado, con facultades limitadas a la coordinación y a la producción de inteligencia estratégica nacional, nada más lógico que el director del organismo de inteligencia sea un *profesional*, dado que el responsable político habrá de ser *el ministro*.

#### **1.4 Concepciones actuales acerca de la relación *productores-consumidores* de inteligencia.**

No cabe duda acerca de que la clásica visión de Kent acerca de la relación inteligencia-política ha experimentado una importante evolución, y que ha ido surgiendo progresivamente una nueva concepción conforme a la cual inteligencia y política debían estar cercanas y recíprocamente entrelazadas.

Los informes elaborados por comisiones y por individuos tendiendo a la reforma de la inteligencia estadounidense con posterioridad a la conclusión del conflicto Este-Oeste, han puesto énfasis en la necesidad de hacer más inmediata la relación productores-consumidores de inteligencia, lo que equivale a afirmar la necesidad de una mayor y mejor relación entre la *inteligencia* y la *política*. Ello, sin que implique sacrificar la *objetividad intelectual* del funcionario de inteligencia y particularmente del analista; aunque, como ya hemos visto, se trate de una relación delicada y no siempre sencilla.

Resulta de interés destacar que, más allá de la cuestión relativa a la conveniencia o no de una *agencia central* para la existencia de una adecuada relación entre la *inteligencia* y la *política*, los informes en cuestión, sin proponer en general alteraciones fundamentales en la estructura de inteligencia estadounidense, destacaron la necesidad de incrementar la relación entre *productores* y *consumidores* de inteligencia, efectuando diversas propuestas para ello.

Terminantes son las recomendaciones formuladas por la *Comisión sobre Roles y Capacidades de la Inteligencia Estadounidense*:

*...La inteligencia debe estar más cerca de aquellos a quienes sirve. Las agencias de inteligencia necesitan mejor dirección del nivel político, considerando tanto los roles que cumple, como qué obtienen y analizan. Los formuladores de la política necesitan apreciar en un mayor grado qué les puede ofrecer la inteligencia y estar más involucrados en la cuestión relativa a cómo son usadas las capacidades de inteligencia.*

*La inteligencia debe también estar integrada más cercanamente con otras funciones gubernamentales, como la policía, para alcanzar objetivos comunes...*

*...Los productores de inteligencia deben construir relaciones más directas con sus consumidores, obteniendo mayor ventaja de la experticia y capacidades fuera del Gobierno...*<sup>25</sup>

En un conocido estudio realizado por el *staff* de la *Comisión Permanente Selecta sobre Inteligencia de la Cámara de Representantes de Estados Unidos*<sup>26</sup> se sostuvo, con relación al proceso de formulación de requerimientos, que era aconsejable contar con...*analistas de nivel intermedio, trabajando en cercano y continuo contacto con formuladores de la política, funcionarios de obtención de información, y a otros analistas les debería ser permitido trabajar requerimientos detallados. A fin de brindar poder a los analistas para desarrollar esos requerimientos detallados, deberían tales analistas estar conectados electrónicamente a todos los niveles tanto con los formuladores de la política, como con funcionarios responsables de la obtención. Los analistas deberían servir como intermediarios entre los formuladores de la política y los funcionarios de obtención...*

Se propuso, además, la creación de *...una arquitectura virtual, que eliminara la necesidad de ubicar físicamente juntos a analistas y funcionarios de obtención, que permita a analistas y a funcionarios de obtención trabajar más eficientemente en los requerimientos, y mantener continuo contacto con los formuladores de la política... Tirar abajo estas barreras crearía sinergia en todas las áreas: obtención, análisis, producción, formulación de requerimientos y revisión...*

Concluiremos esta breve revista con el excelente trabajo de Arthur S. Hulnick, destinado a preparar a la *...Inteligencia Americana para el siglo veintiuno...*<sup>27</sup>

Para mejorar la comunicación entre las burocracias de la inteligencia y la política,...*el autor está convencido de que no hay un sustituto para el establecimiento de relaciones personales entre los productores de inteligencia y los consumidores formuladores de la política a todos los niveles. Los funcionarios de inteligencia deben tomar la iniciativa para encontrar a sus consumidores, ir a verlos, establecer una relación de trabajo de modo que uno sea conocido por el otro..*

Podría extenderse esta revisión, pero encontraríamos una cómoda mayoría para esta manera de pensar. Indudablemente, la *inteligencia* y la *política* deben estar más próximas, y, pensamos, esa proximidad también debiera ser facilitada por las *normas legales* y las *estructuras* vigentes en la materia..

---

<sup>25</sup> Informe de la *Comisión sobre Roles y Capacidades de la Inteligencia Estadounidense*, constituida en 1994 para realizar una revisión de la inteligencia estadounidense tras la conclusión de la Guerra Fría. *Overall Findings and Conclusiones*. Integrada por nueve miembros designados por el Presidente estadounidense William J. Clinton, y ocho por el Congreso de dicho país. Obtenido en el *website* de la General Printing Office de ese país ([www.gpo.gov](http://www.gpo.gov)), acc. 27.11.2005.

<sup>26</sup> *IC21: INTELLIGENCE COMMUNITY IN THE 21ST CENTURY, STAFF STUDY, PERMANENT SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE, HOUSE OF REPRESENTATIVES.*

<sup>27</sup> Arthur S. Hulnick, *Fixing the Spy Machina: Preparing American Intelligence for the Twenty-First Century*, Praeger, Weñstport, 1999.

En definitiva, y como hemos sostenido...*También cabe suponer que se efectuarán arreglos organizacionales que permitan una máxima intermediación entre productores y consumidores. Particularmente, los analistas debieran beneficiarse de tal intermediación, sin perjuicio de mantener la necesaria independencia intelectual. Pero cabe suponer que cada vez en mayor grado será necesario que la inteligencia responda auténticamente a las necesidades de los consumidores...*<sup>28</sup>

### **1.5 Características, formas y consecuencias de la relación entre *productores* y *consumidores* de inteligencia.**

Resulta indudable que la relación entre el *productor* y el *consumidor* de inteligencia o entre la *inteligencia* y la política, además de *cercana* –como aquí lo postulamos- debe ser *adecuada*. Mientras que la *cercanía* –física o electrónica- permite mejorar sustancialmente la *pertinencia del producto*, ello no puede significar detrimento a la *calidad* de aquél, es decir, tanto la *calidad de la información* –su rigurosa exactitud, su oportunidad –como a la *profundidad* y *objetividad* del análisis.

Aquí es preciso señalar que el éxito de la *inteligencia* no consiste en el grado de influencia que logre ejercer sobre la *política*, dado que la misión de la *inteligencia* es exclusivamente *informar* al decisor político acerca de la situación, los posibles cursos de acción y sus previsibles consecuencias, con exactitud, oportunidad y objetividad. Con esto concluye la misión de la inteligencia: la adopción de la decisión constituye resorte exclusivo del decisor político.

Adviértase que ello es así...en el sistema estadounidense. En diversos países europeos –tales como Reino Unido e Italia- la producción de inteligencia estratégica nacional tiene lugar en órganos colegiados integrados por analistas de inteligencia y funcionarios políticos.

Aún cuando volveremos sobre la cuestión, baste por ahora concluir que en tales casos, uno de los aspectos de la actividad de inteligencia –el análisis de estrategia nacional- debe ser compartido con la política.

Es decir, que la *cercanía* con la política no debe perjudicar la *objetividad* del funcionario de inteligencia.

Parece evidente que la relación *productor- consumidor* de inteligencia tiene dificultades intrínsecas.

En primer lugar, se trata de funcionarios con intereses diversos, con formaciones habitualmente distintas, y hasta, como ha señalado agudamente Hans Heymann<sup>29</sup>, con caracteres muy diferentes:

*...Los formuladores de la política son líderes políticos que han llegado a sus posiciones siendo decisivos, agresivos, y con confianza en sí mismos más bien que reflexivos, introspectivos, y dudando de sí mismos. Estos atributos los han llevado al*

---

<sup>28</sup> José Manuel Ugarte, *El Profesionalismo en Materia de Inteligencia: Cuestiones Vinculadas*, en, Russell G. Swenson and Susana Lemozy (ed.) *Intelligence Professionalism in the Americas*, Center for Strategic Intelligence Research, Joint Military Intelligence Collage, Washington, 2003.

<sup>29</sup> Hans Heymann, *Intelligence Policy Relationships...* cit.

*éxito, en parte...Ellos se ven a menudo como sus mejores analistas y tienden a desconfiar de los juzgamientos no testeados ya menudo contraintuitivos juzgamientos de los profesionales de la inteligencia...*

Cierta o no la actitud atribuida a Stalin, de interrumpir a sus analistas de inteligencia exigiéndoles brindarle exclusivamente los hechos *...No deseo sus teorías, déme sólo los hechos, déme los cables...*<sup>30</sup> lo cierto es que no es extraño que el decisor político confíe más en su propia capacidad de análisis, que en la de los analistas. En casos como el de Henry Kissinger, ello no debe llamar a asombro, aunque, ciertamente, no todos los formuladores de la política se encuentran en condiciones equivalentes...

Aquí es útil destacar que frente al producto de inteligencia, el decisor político tiene tres opciones fundamentales: aceptarlo y utilizarlo para formular la política, aceptarlo e ignorarlo, prefiriendo guiarse por sus propias intuiciones, o utilizar exclusivamente la información contenida en el producto, sustituyendo el análisis, por el que realice él, con su propio equipo de asesores, o bien procurar influir en su producción, produciéndose en tal caso la *politización* de la inteligencia. Tampoco es descartable que sea el propio analista de inteligencia quien se *politice*, procurando brindar el análisis que supone que el político desea recibir, para mejorar sus posibilidades de carrera o promoción.

Del primer caso constituye un ejemplo, el episodio constituido por la solicitud formulada en 1964 por el Presidente estadounidense Lyndon B. Johnson a la Agencia Central de Inteligencia para pronunciarse respecto de la *teoría del dominó*, predominante en aquel momento en los círculos políticos y militares estadounidenses, conforme a la cual la caída en manos del comunismo de Vietnam del Sur y de Laos provocaría la caída en manos comunistas de todo el sudeste asiático. El claro rechazo por parte de la Agencia de esta teoría –con acertado juicio, como los hechos vinieron a demostrarlo con posterioridad- no modificó la posición de Johnson ni del *establishment* político-militar estadounidense, que con base en la *teoría del dominó*, incrementaron sustantivamente el involucramiento militar estadounidense en Vietnam, Laos y Camboya, con el resultado conocido.

La *politización de la inteligencia* quedó patentizada en el también conocido episodio del rol desempeñado por la inteligencia estadounidense –fundamentalmente, un producto de inteligencia estratégica nacional estadounidense, del que surgió que Irak contaba con armas químicas, biológicas y misiles de rango medio, y que procuraba desarrollar armas nucleares. Tal producto ayudó a justificar la invasión de Irak, ante la presunta amenaza que representaban tales circunstancias para la seguridad nacional estadounidense, y pese a la rotunda negativa de los inspectores de la ONU al respecto. Finalmente, la ausencia de tales armas dio lugar a un significativo cuestionamiento para la inteligencia estadounidense, que influyó –como también lo hizo la *sorpresa estratégica* del 11 de septiembre del 2001- en la más significativa reforma del sistema de inteligencia estadounidense producida hasta el momento, la *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act 2004*.

Es interesante destacar que este episodio de evidente –pero no comprobada, al menos en términos legales- *politización*, tuvo lugar precisamente en un sistema de

---

<sup>30</sup> Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, *Strategic Intelligence...* cit.

inteligencia *antipolitización* como el estadounidense, en el cual el organismo de inteligencia fundamental, la *Agencia Central de Inteligencia*, no depende de *departamento* o ministerio alguno, pagando a nuestro juicio un costo, por constituir una estructura que no favorece la relación productores- consumidores.

La conclusión que pareciera surgir de esta circunstancia, es la relativa a que cuando existen suficientes incentivos para ello –como, por ejemplo, la necesidad de justificar una decisión previsiblemente impopular- aún el organismo de inteligencia más aislado de los órganos formuladores de la política, puede emitir un producto de inteligencia *politizado*. Más aún, la existencia de un organismo de inteligencia que se supone aislado de la política significa un atractivo mayor para la eventual *politización* de sus productos por parte del poder político, dado, precisamente, que es considerado libre, al menos en principio, de ese riesgo; y, por otra parte, que su exclusividad en la elaboración de apreciaciones de inteligencia estratégica nacional, supone que habrá de asumir en exclusividad la responsabilidad por las fallas de tales productos.

Ello no sucede en sistemas como el inglés y el italiano, en los cuales la inteligencia estratégica nacional es elaborada en órganos que comprenden funcionarios y analistas de inteligencia, y funcionarios políticos.

Ambos sectores, en definitiva, comparten la responsabilidad por los productos en cuestión.

Como ha señalado Gary J. Schmitt<sup>31</sup>...*Como la Comisión de Inteligencia del Senado descubrió en su revisión de la performance de la comunidad de inteligencia en relación a Irak antes de la guerra, la CIA y su director ‘abusaron’ de sus ‘únicas’ posiciones dentro de la comunidad de inteligencia, en detrimento de la inteligencia provista a los más importantes formuladores de la política. Mientras se supone que el Director de Inteligencia Central actúa tanto como cabeza de la CIA y de la comunidad de inteligencia en su conjunto, la comisión concluyó que ‘en muchas instancias, él actuó exclusivamente como cabeza de la CIA’. De modo similar, la posición de la CIA como repositorio central de la inteligencia de toda fuente y como la agencia que directamente apoya al director en su rol como el principal asesor en inteligencia del presidente permitió a ‘analistas y funcionarios de la CIA proveer los análisis de inteligencia de su agencia a los formuladores principales de la política sin tener que explicar acerca de visiones disidentes, o defender su análisis de desafíos potenciales de otras agencias de la Comunidad de Inteligencia...*

Los cambios fundamentales producidos en la *comunidad de inteligencia* estadounidense con la sanción de la *Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo 2004* han tendido tanto a superar situaciones como la mencionada, como a favorecer el esfuerzo de inteligencia contra el terrorismo.

Así, al establecer el cargo de *Director de Inteligencia Nacional* como nuevo director de la *comunidad de inteligencia*, concluyendo así con el doble rol tradicionalmente asignado al director de la CIA, al asignarle la función de llevar a cabo análisis competitivo y crear *red teams* analíticos, requerir que las diferencias en juicios analíticos sean puestas de manifiesto a los formuladores de la política, y al asignar a un

---

<sup>31</sup> Gary J. Schmitt, *Truth to power: Rethinking intelligence analysis*, cit.

funcionario la misión de salvaguardar la objetividad de los analistas, evitando presiones hacia la *politización* por parte de los formuladores de la política, la ley parece haber tomado nota de la desafortunada experiencia de Irak.

## **2. La relación entre la inteligencia y la política en Latinoamérica.**

### **2.1 Generalidades.**

La actividad de inteligencia en Latinoamérica posee sustanciales diferencias, respecto de la que tiene lugar en otros países, especialmente respecto de la que es realizada en los países de alto desarrollo institucional de Europa Occidental, así como en Estados Unidos, Canadá y otros países de tradición anglosajona.

Remitimos para una detallada consideración de este aspecto, a una obra anterior.<sup>32</sup>

Tales diferencias encuentran raíces en el conflicto Este-Oeste y su desarrollo y efectos en Latinoamérica.

Como hemos expuesto detalladamente en otras oportunidades,<sup>33</sup> durante el conflicto Este-Oeste, mientras que en Estados Unidos de América, Canadá y otros países de tradición anglosajona, y Europa Occidental, regían conceptos de *seguridad* y *defensa* estrictos y orientados hacia el diseño, construcción, empleo y control del instrumento militar y los aspectos propios del ámbito de las relaciones internacionales vinculados (control y manejo de crisis, política de alianzas, etc.), en América Latina rigieron conceptos de seguridad y defensa de significativa amplitud.

Así, como hemos señalado en una obra anterior,<sup>34</sup> la amplitud de los conceptos de defensa y seguridad en América Latina se reflejó en similar amplitud en las competencias de los organismos de inteligencia, volcadas en forma ampliamente predominante hacia el interior de las respectivas sociedades.

La conclusión del conflicto Este-Oeste encontró a Latinoamérica con sistemas de inteligencia que respondían fundamentalmente a los siguientes modelos<sup>35</sup>:

En primer lugar, un modelo correspondiente en general, a los países sudamericanos con mayor extensión y grado de desarrollo relativo –con la significativa excepción de México–.

Este modelo se caracterizaba por comprender, en primer lugar un organismo de inteligencia civil, generalmente dependiente en forma directa del máximo nivel del

---

<sup>32</sup> José Manuel Ugarte, *Legislación de Inteligencia, especialización y control, legitimidad y eficacia*, Dunken, Buenos Aires, 1999, y Ciudad de Guatemala, 2000.

<sup>33</sup> Remitimos aquí a, del autor, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*, Plus Ultra, Buenos Aires 2004 (distrib. por Librerías Jenny) y *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina, sus peculiaridades, y las consecuencias política de esas peculiaridades*, Latin American Studies Association, 2001.

<sup>34</sup> José Manuel Ugarte, *Legislación de Inteligencia: Especialización y control, legitimidad y eficacia*, Dunken, Buenos Aires, 1999, y WOLA-SEDEM, Ciudad de Guatemala, 2000.

<sup>35</sup> Ampliar en, del autor, *Las estructuras de inteligencia en América Latina, Foreign Affaire* en español, Itam, México, primavera 2002, pág. 52.

Estado –Presidencia de la Nación- cuyas competencias comprendían las funciones de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia, definidas de modo muy amplio, sin hacer diferencia alguna respecto del ejercicio de la actividad de inteligencia en el propio territorio y respecto de los propios ciudadanos, respecto de tal actividad en y respecto del exterior del país.

Eran casos típicos de organismos de este tipo, el *Servicio Nacional de Informaciones (SNI)* brasileño –probablemente el que alcanzó más poder y desarrollo doctrinario- la *Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE)* de Argentina, el *Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)* de Colombia –con ciertas peculiaridades, dado que aunaba –y actualmente aún- a sus múltiples facultades, la circunstancia de poseer facultades y funciones policiales, dependiendo del Ministerio del Interior- y la *DINA* y posteriormente *CNI* de Chile, rápidamente extinguida al concluir el gobierno militar.

Este modelo se complementaba con organismos de inteligencia militares, con amplia competencia en materia de seguridad interior e incluso de política interna, derivada precisamente de la amplitud y características de los conceptos de seguridad y defensa antes mencionados.

El segundo modelo vigente en Latinoamérica estaba compuesto por organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, o un organismo de inteligencia militar único, y un organismo de inteligencia de seguridad interior, ambos con amplias competencias, frecuentemente superponiéndose en la práctica.

Es el caso actualmente vigente en la República de Venezuela, con la *Dirección de Inteligencia Militar (DIM)*, por una parte, y, por la otra, con la *DISIP (Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención)*, dependiente esta última del Ministerio del Interior. También la *Policía Técnica Judicial (PTJ)* realiza investigación criminal.; en México, con *Inteligencia Militar* dependiente de la Secretaría de Defensa Nacional (Estado Mayor de la Defensa Nacional), y el *Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN)*, dependiente de la Secretaría de Gobernación, así como con una institución de policía de seguridad federal que produce información e inteligencia federal, la *Policía Federal Preventiva*.

Finalmente, en otros países, se contaba con un único organismo de inteligencia militar con amplias competencias por las razones apuntadas, tal como sucedía en Guatemala durante el conflicto Este-Oeste –de modo similar a otros países centroamericanos- , con la *Dirección de Inteligencia del Estado Mayor del Ejército*, y una derivación de aquél, el órgano de inteligencia del Estado Mayor Presidencial, etc.

En Latinoamérica ha predominado –especialmente en Argentina, Brasil, Chile, y Perú- la concepción acerca de una *agencia central* de inteligencia, derivada de la doctrina de inteligencia estadounidense, que ha influido muy significativamente en la región.

Tras un período en el que primaron cambios que no alteraron sustancialmente esta situación<sup>36</sup> se inició, con la sanción de la Ley N° 9883 de institución del Sistema

---

<sup>36</sup> Para un detalle de los principales cambios habidos en Latinoamérica hasta la sanción de la Ley N° 9883 de la República Federativa de Brasil –primera ley orgánica de inteligencia sancionada tras la conclusión

Brasileño de Inteligencia (*SISBIN*) y de creación de la Agencia Brasileña de Inteligencia (*ABIN*) un período que denominaríamos de institucionalización normativa de las estructuras de inteligencia latinoamericanas, a través de la sanción de sucesivas leyes orgánicas de inteligencia, que también establecieron controles externos.

Aunque este proceso está recién en plena marcha y abarca por el momento a sólo una parte de los países de la región, es posible señalar rasgos comunes.

En primer lugar, los países latinoamericanos, al institucionalizar sus estructuras de inteligencia, mantuvieron en líneas generales las estructuras que regían durante el conflicto Este-Oeste, con modificaciones, en algunos casos de cierta significación, pero que no alteraron su esencia.

Examinando tales estructuras desde el punto de vista en que se realiza este estudio, vale decir, de las relaciones entre la inteligencia y la política, preciso es señalar que las estructuras de inteligencia latinoamericanas constituyen exponentes de la tesis de la separación entre la inteligencia y la política.

En efecto; tratándose de organismos cuyas competencias abarcan la mayor parte de los aspectos de la política externa e interna, carecen de vinculación directa con los ministerios formuladores de la política –en los casos de Argentina, Brasil y Perú dependen directa -o indirectamente, pero no de ministerios formuladores de política- con las peculiaridades que se examinarán; o bien, en otros casos, como Chile, Colombia y México, dependen del Ministerio del Interior o equivalente, pero con competencias que exceden notoriamente las que son propias del referido Ministerio.

Cuentan, en general, con organismos de *inteligencia central* que ejercen las funciones de coordinación y correlación de inteligencia y, en general, de producción de inteligencia estratégica, también simultáneamente obtienen información con medios propios. Por otra parte, la *inteligencia departamental* está reducida frecuentemente a la correspondiente a las fuerzas armadas e instituciones policiales.

Examinaremos a continuación las características fundamentales de los cambios producidos en los distintos países, desde el punto de vista señalado.

## **2.2 Argentina.**

En el caso argentino, la Ley N° 25.520 (2001) estableció el *Sistema Nacional de Inteligencia de la Nación* (art. 1°) dirigido por la *Secretaría de Inteligencia* (art. 7°) del cual es su *organismo superior*, y está integrado, en primer lugar, por la *Secretaría de Inteligencia*, la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal*, que dirige a su vez a los órganos de información e inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, conforme al Decreto N° 950/2000 y a la Ley N° 24.059) y la *Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar* (art. 6); y, en segundo término, por ...*los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas* (art. 10) –coordinados por la *Dirección Nacional* precedentemente referida, conforme establece el Decreto N° 950/2000).

Establece el artículo 12 que el Presidente de la Nación *...fijará los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional...*

Cabe señalar que si el órgano al cual la Constitución Nacional asigna las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y responsable político de la administración general del país (artículo 99, Constitución Nacional) tiene la única misión de fijar *...los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional...*cabe preguntarnos, ¿quién fija la política de Inteligencia Nacional? La respuesta es inequívoca: la propia *Secretaría de Inteligencia*, a cuyo titular el artículo 15 asigna *...rango de ministro..*

Esta facultad representa probablemente el grado máximo del paradigma del *aislamiento de la inteligencia respecto de la política*. Aquí, *la inteligencia diseña su propia política*, y el poder político en grado máximo –el Presidente de la Nación– sólo puede fijarle *...los lineamientos estratégicos y objetivos generales...*

Por su parte, *...el Presidente de la Nación está facultado por el artículo 14 para convocar a un consejo interministerial para el asesoramiento sobre los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional, determinando en cada caso los miembros participantes en el mismo.*

*Asimismo, el Presidente de la Nación podrá convocar a participar de dicho Consejo, con carácter consultivo, a representantes de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad o de la Policía Federal Argentina, cuando lo considere pertinente.*

Se advertirá que el rol de este Consejo no es el de controlar a la Secretaría de Inteligencia, impartirle directivas, procurar coordinar su acción con los ministerios, consumidores fundamentales de inteligencia. Sólo el de *asesorar al Presidente de la Nación, sobre los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la Política de Inteligencia Nacional...*

Si comparamos este Consejo –de creación *facultativa*, por otra parte- con la *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia* creada por la Ley Orgánica N° 11/2002 de creación del *Centro Nacional de Inteligencia* del Reino de España, la única estructura de inteligencia europea semejante a las estructuras de inteligencia latinoamericanas, lo que permite una reflexión respecto de las cuestiones comunes a los regímenes de transición- podemos advertir diferencias sustantivas.

En efecto, conforme al artículo 6 de la Ley Orgánica N° 11/2002, *...La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia velará por la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado para la formación de una comunidad de inteligencia. 2. La Comisión estará presidida por el Vicepresidente del Gobierno que designe su Presidente e integrada por los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Economía, así como por el Secretario General de la Presidencia, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, que actuará como Secretario. 3. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, podrán ser convocados a las reuniones de la Comisión los titulares de aquellos otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que se estime conveniente.4. Corresponde a la Comisión Delegada: a) Proponer al Presidente del Gobierno los objetivos anuales del*

*Centro Nacional de Inteligencia que han de integrar la Directiva de Inteligencia. b) Realizar el seguimiento y evaluación del desarrollo de los objetivos del Centro Nacional de Inteligencia. c) Velar por la coordinación del Centro Nacional de Inteligencia, de los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los órganos de la Administración civil y militar.*

Como se ve, la *Comisión Delegada* no sólo tiene por cometido ...*Proponer al Presidente del Gobierno los objetivos anuales del Centro Nacional de Inteligencia que han de integrar la Directiva de Inteligencia...* –que, lógicamente, dicta el Gobierno y no el *Centro Nacional de Inteligencia*, que constituye una Dirección adscripta al Ministerio de Defensa- sino también debe ...*realizar el seguimiento y evaluación del desarrollo de los objetivos del Centro Nacional de Inteligencia, y velar por la coordinación del Centro Nacional de Inteligencia, de los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los órganos de la Administración civil y militar...*

Lo expuesto marca claramente las diferencias entre un caso y otro, en materia de *conducción y control políticos*.

Otras facultades de la *Secretaría de Inteligencia* surgen del artículo 13 de la Ley Nº 25.520 ... *Conforme los lineamientos y objetivos establecidos por el Presidente de la Nación, la Secretaría de Inteligencia tendrá las siguientes funciones específicas:*

- 1. Formular el Plan de Inteligencia Nacional.*
- 2. Diseñar y ejecutar los programas y presupuestos de inteligencia inscritos en el Plan de Inteligencia Nacional.*
- 3. Planificar y ejecutar las actividades de obtención y análisis de la información para la producción de la Inteligencia Nacional y de la Contrainteligencia.*
- 4. Dirigir y articular las actividades y el funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional, así como también las relaciones con los organismos de inteligencia de otros Estados.*
- 5. Coordinar las actividades dentro del marco de las leyes 23.554 de Defensa Nacional y 24.059 de Seguridad Interior con los funcionarios designados por los ministros de las áreas respectivas, cuyo rango no podrá ser inferior al de Subsecretario de Estado.*
- 6. Requerir a todos los órganos de la Administración Pública Nacional la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.*
- 7. Requerir la cooperación de los gobiernos provinciales cuando ello fuere necesario para el desarrollo de sus actividades.*
- 8. Coordinar la confección de la Apreciación de Inteligencia Estratégica Nacional y del consecuente plan de reunión de información.*
- 9. Elaborar el informe anual de actividades de inteligencia a los efectos de su presentación ante la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia del Congreso de la Nación. A tales efectos, los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional le deberán brindar toda la información correspondiente.*
- 10. Entender en la formación, capacitación, adiestramiento y actualización del personal perteneciente a la Secretaría de Inteligencia y participar en la capacitación superior del personal de inteligencia, a través de la Escuela Nacional de Inteligencia.*

11. *Proporcionar al Ministerio de Defensa la información e inteligencia que fuere menester para contribuir en la producción de la Inteligencia Estratégica Militar, de conformidad a lo estipulado sobre la materia en el artículo 15 de la ley 23.554.*

12. *Proporcionar al Consejo de Seguridad Interior la información e inteligencia que fuere menester para contribuir en la producción de la inteligencia criminal de conformidad a lo estipulado sobre la materia en el Artículo 10 inciso e) de la ley 24.059.*

13. *Celebrar convenios con personas físicas o jurídicas, de carácter público o privado, que sirvan para el cumplimiento de sus funciones...*

Como puede advertirse, la *Secretaría de Inteligencia*, al propio tiempo, *planifica y ejecuta las actividades de obtención y análisis de la información para la producción de la Inteligencia Nacional y de la Contrainteligencia...y dirige y articula las actividades y el funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional...*

¿Qué es, en la Ley N° 25.520, la *inteligencia nacional*? Conforme establece el artículo 2°, apartado 1, se denomina a los fines de la ley *Inteligencia Nacional ...a la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación...*

Por otra parte, se denomina *contrainteligencia* (artículo 2°, apartado 2) a a... *la actividad propia del campo de la inteligencia que se realiza con el propósito de evitar actividades de inteligencia de actores que representen amenazas o riesgos para la seguridad del Estado Nacional...*

Cabe advertir, no obstante, que pese a la amplitud de la definición de *inteligencia nacional*, se la ha limitado a los *hechos, amenazas, riesgos o conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la nación*, es decir, que se refiere en definitiva a la *seguridad del Estado* y no a la política ordinaria del país.

De todos modos, puede advertirse que la *inteligencia nacional* comprende tanto la inteligencia exterior y la interior políticas, como la *contrainteligencia*, quedando fuera de su ámbito exclusivamente la *inteligencia militar*, asignada respectivamente, en su nivel estratégico militar a operacional a la *Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar*, dependiente del Ministerio de Defensa, y en su nivel táctico a los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas (arts. 2° apartado 4 y artículo 10°) y la *inteligencia criminal* o policial, asignada a la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal* dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior (artículo 2° inc. 3 y 9°).

Pero aún en esos ámbitos, la *Secretaría de Inteligencia* está facultada a *...Coordinar las actividades dentro del marco de las leyes 23.554 de Defensa Nacional y 24.059 de Seguridad Interior con los funcionarios designados por los ministros de las áreas respectivas, cuyo rango no podrá ser inferior al de Subsecretario de Estado...*

Cabe señalar, además, que la *Secretaría de Inteligencia* proporciona, conforme establece el artículo 15 de la Ley N° 23.554, y el artículo 13° inciso 11° de la Ley N° 25.520, la información e inteligencia requeridas para la estrategia nacional de la defensa, y, conforme el artículo 10 inc. e) de la Ley N° 24.059, la inteligencia requerida por el *Consejo de Seguridad Interior* para la asistencia y asesoramiento al Ministro del

Interior, además de la que brinda en ese ámbito la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal*.

Asimismo, en materia de *inteligencia estratégica nacional* –cuya elaboración estaba anteriormente a cargo de la *Central Nacional de Inteligencia*, órgano que desapareció con la Ley N° 25.520- se encuentra a cargo de la *Secretaría de Inteligencia* ...8. *Coordinar la confección de la Apreciación de Inteligencia Estratégica Nacional y del consecuente plan de reunión de información...*

Pero además, como hemos anticipado, la *Secretaría de Inteligencia* ejerce la dirección del *Sistema Nacional de Inteligencia* (art. 7), definitivo en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley N° 25.520, como ...*el conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional, dirigido por la Secretaría de Inteligencia a los efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad exterior e interior de la Nación...*

Cabe señalar que el artículo 4° del Decreto N° 950/2000 reglamentario de la Ley N° 25.520, faculta a la *Secretaría de Inteligencia* para dictar ...*las normas, que fueren necesarias para el funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional, de acuerdo a la misión conferida por el artículo 7° de la Ley...*

Sus facultades de *dirección del Sistema* incluyen la de . *Diseñar y ejecutar los programas y presupuestos de inteligencia inscritos en el Plan de Inteligencia Nacional (artículo 13, apartado 2).*l

Se advertirá que la función de *dirección del Sistema de Inteligencia Nacional* no es asignada al *Secretario de Inteligencia* –órgano- que de ese modo tendría dos funciones o *sombreros* simultáneos, como sucedía con el Director de Inteligencia Central estadounidense con anterioridad a la sanción de la *Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo* de 2004, o con el propio *Sistema Nacional de Inteligencia* argentino anterior a la Ley N° 25.520, sino a la *Secretaría de Inteligencia* como *organismo de inteligencia*.

Según puede advertirse, la *Secretaría de Inteligencia* tiene a su cargo la obtención de información con medios propios y producción de inteligencia en materia de *inteligencia exterior e interior*, así como la dirección del *Sistema Nacional de Inteligencia*, la coordinación de la producción de inteligencia estratégica nacional, la intervención en materia de producción de inteligencia en los ámbitos de Defensa e Interior, teniendo además (artículo 13) el rol fundamental en materia de *formación del personal de inteligencia* (artículo13).

Esta observación se refiere, en definitiva, a la relación entre la *inteligencia* y la *política*.

En efecto; el Sistema Nacional de Inteligencia argentino opera con significativa autonomía, contando el propio órgano ejecutivo con pocas facultades para su conducción, y existiendo escasa relación formal entre los órganos elaboradores de política y consumidores fundamentales de inteligencia, los *ministerios*, y la *Secretaría de Inteligencia*.

La influencia de los *consumidores de inteligencia* en la determinación de la *inteligencia* que necesitan es, al menos formalmente, escasa; careciendo de intervención en el *planeamiento de la inteligencia*.

En cambio, esta situación no se da respecto de otros miembros del *Sistema*, tal como sucede con la *Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar* que depende del Ministro de Defensa –del cual, además, dependen las Fuerzas Armadas, cuyos organismos de inteligencia son a su vez coordinados por la referida *Dirección Nacional*- ni con la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal* que depende del Ministerio del Interior, ejerciendo a su vez la *dirección funcional* respecto de los órganos de información e inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas del Estado Nacional –*Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal Argentina*-.

En estos casos existe una relación cercana e inmediata entre *productores* y *consumidores* de inteligencia.

Respecto de estos organismos de *inteligencia departamental*, cabe presumir una adecuada relación entre *productores* y *consumidores*, aunque también respecto de ellos la *Secretaría de Inteligencia* tiene las ya referidas facultades de *dirección del Sistema Nacional de Inteligencia* y de participación en sus respectivas áreas, de la manera antes mencionada.

Aún así, resulta evidente que en dichas áreas puede establecerse una relación más cercana entre el consumidor de inteligencia –el Ministerio respectivo- y el organismo de inteligencia que depende el Ministerio.

De todos modos, la estructura establecida por la Ley N° 25.520 aparece como una versión acentuada del antiguo paradigma de la separación entre la *inteligencia* y la *política*, en el cual el sistema de inteligencia, tanto en materia de obtención de información como de elaboración de inteligencia, opera con un alto grado de independencia y autonomía respecto de la política.

### **2.3 República Federativa de Brasil.**

Un breve examen de la situación en la República Federativa de Brasil, nos permite advertir que la Ley N° 9883 del 7.12.99 –primera ley sobre inteligencia sancionada en Latinoamérica, tras el fin del conflicto Este-Oeste- estableció el *Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN)* y creó la *Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN)*, organismo de inteligencia dependiente de la Presidencia de la República, también con amplias competencias.

Con relación al *Sistema Brasileño de Inteligencia*, cabe advertir en primer lugar la amplitud de la misión que le es adjudicada. Dicho *Sistema ...integra las acciones de planeamiento y ejecución de las actividades de inteligencia del país, con la finalidad de suministrar apoyo al Presidente de la República en los asuntos de interés nacional...*

Conforme establece el artículo 2º, *...los órganos y entidades de la Administración Pública Federal que, directa o indirectamente, puedan producir conocimientos de interés para las actividades de inteligencia, en especial aquellos*

*responsables por la defensa externa, seguridad interna y relaciones exteriores, constituirán el Sistema Brasileño de Inteligencia, en la forma de un acto del Presidente de la República.*

Dispone asimismo el apartado 1 del referido artículo, que *...El Sistema Brasileño de Inteligencia es responsable por el proceso de obtención, análisis y diseminación de la información necesaria al proceso decisorio del Poder Ejecutivo, así como por la salvaguardia de la información contra el acceso de personas u órganos no autorizados...*

Las transcripciones precedentes nos anticipan una característica de la ley y por extensión, del *Sistema Brasileño de Inteligencia: la amplitud del concepto de inteligencia utilizado.*

Establece al respecto el inciso 2 del artículo 1º, que *...A los efectos de la aplicación de esta Ley, se entiende como inteligencia la actividad que tiene como objetivo la obtención, análisis y diseminación de conocimientos dentro o fuera del territorio nacional sobre hechos o situaciones de inmediata o potencial influencia sobre el proceso decisorio y la acción gubernamental y sobre la salvaguardia y la seguridad de la sociedad y del Estado...*

Con relación a la ABIN, dispuso el artículo 3º que *...Queda creada la Agencia Brasileña de Inteligencia ABIN, órgano de asesoramiento directo al Presidente de la República, que, en la posición de órgano central del Sistema Brasileño de Inteligencia, tendrá a su cargo planear, ejecutar, coordinar, supervisar y controlar las actividades de inteligencia del país, conforme a la política y las directivas superiores trazadas en los términos de esta Ley.*

Las facultades de la ABIN son desarrolladas en el artículo 4º:

*...A la ABIN, además de lo que le prescribe el artículo anterior, le compete:*

*I. planear y ejecutar acciones, inclusive sigilosas, relativas a la obtención y análisis de datos para la producción de conocimientos destinados a asesorar al Presidente de la República;*

*II. planear y ejecutar la protección de conocimientos sensibles, relativos a los intereses y a la seguridad del Estado y de la sociedad;*

*III. evaluar las amenazas, internas y externas, al orden constitucional;*

*IV. promover el desarrollo de recursos humanos y de la doctrina de inteligencia, y realizar estudios e investigaciones para el ejercicio y perfeccionamiento de la actividad de inteligencia.*

*Los órganos componentes del Sistema Brasileño de Inteligencia suministrarán a la ABIN, en los términos y condiciones a ser aprobados mediante acto presidencial, para fines de integración, los datos y conocimientos específicos relacionados con la defensa de las instituciones y de los intereses nacionales.*

También dispone el artículo 5º que *...La ejecución de la Política Nacional de Inteligencia, fijada por el Presidente de la República, será llevada a efecto por la ABIN, bajo la supervisión de la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno.*

*Antes de ser fijada por el Presidente de la República, la Política Nacional de Inteligencia será remitida a examen y sugerencias del órgano competente de control externo de la actividad de inteligencia...*

Varios aspectos de importancia pueden ser deducidos de las transcripciones precedentes.

En primer lugar, que la *ABIN* constituye, al igual que sus precedentes –aún el *Servicio Nacional de Informaciones (SNI)* un organismo que reúne competencias en materia de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia y que depende del Presidente de la República –actualmente, a través del *Gabinete de Seguridad Institucional*- Cuenta, además, con medios propios de obtención de información.

Tiene a su cargo, además, el *planeamiento* de la actividad de inteligencia y la elaboración de *Inteligencia estratégica nacional*.

Sus facultades incluyen, además, la *formación de recursos humanos* y el *desarrollo de la doctrina de inteligencia*.

*Coordina*, además, el *Sistema Brasileño de Inteligencia*.

No obstante, en lo relativo a su *relación con la política*, es dable advertir sustanciales diferencias respecto del modelo anteriormente examinado.

En primer lugar, *la política de inteligencia es fijada por el Presidente de la Nación* (artículo 5º) debiendo ser sometida a *examen y sugerencias del órgano competente de control externo de la actividad de inteligencia*, siendo en consecuencia la *ABIN* exclusivamente su órgano ejecutor.

Por otra parte, la ejecución por parte de la *ABIN* de dicha política, debe ser llevada a cabo *bajo la supervisión de la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno*.

Finalmente, su dependencia del Presidente de la Nación tiene lugar a través del *Gabinete de Seguridad Institucional*.

Ello permite advertir la existencia, dentro del órgano ejecutivo, de un *órgano de supervisión de la actividad de inteligencia*, y, por otra parte, de una instancia de relación más cercana entre *inteligencia y política* y entre el organismo fundamental de inteligencia y sus consumidores fundamentales.

Cabe señalar por otra parte que conforme al Decreto N° 4376/2002 que *...Dispone sobre la organización y funcionamiento del Sistema Brasileño de Inteligencia...*, integran dicho Sistema:

1. *La Casa Civil de la Presidencia de la República, por medio del Centro Gestor y Operacional del Sistema de Protección de la Amazonia – CENSIPAM;*
2. *El Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República, órgano de coordinación de las actividades de inteligencia federal;*

3. *La Agencia Brasileña de Inteligencia –ABIN, como órgano central del sistema;*
4. *El Ministerio de Justicia, por medio de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, del Departamento de Policía Caminera Federal y de la Coordinación de Inteligencia del Departamento de Policía Federal;*
5. *El Ministerio de Defensa, por medio del Departamento de Inteligencia Estratégica de la Subjefatura de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa, del Centro de Inteligencia de la Marina, del Centro de Inteligencia del Ejército, y de la Secretaría de Inteligencia de la Aeronáutica;*
6. *El Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de la Coordinación General de Combate a los Ilícitos Transnacionales;*
7. *El Ministerio de Hacienda, por medio de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Control de las Actividades Financieras, de la Secretaría de la Receita Federal y del Banco Central de Brasil;*
8. *El Ministerio de Trabajo y Empleo, por medio de su Secretaría Ejecutiva;*
9. *El Ministerio de Salud, por medio del Gabinete del Ministro y de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria –ANVISA;*
10. *El Ministerio de la Previsión y Asistencia Social, por medio del Gabinete del Ministro;*
11. *El Ministerio del Medio Ambiente, por medio de la Secretaría Ejecutiva y*
12. *El Ministerio de Integración Nacional, por medio de la Secretaría Nacional de Defensa Civil.*

*Mediante ajustes específicos y convenios, oído el competente órgano de control externo de la actividad de inteligencia, las unidades de la Federación podrán integrar el Sistema Brasileño de Inteligencia.*

Podemos advertir que ha sido asignado al *Gabinete de Seguridad Institucional* el rol de *coordinación de las actividades de inteligencia federal*, manteniendo la *ABIN* el carácter de *órgano central del sistema*.

Es decir, que no se presenta actualmente en el caso brasileño la conjunción en la misma persona de las funciones de director del Sistema de Inteligencia y de la *agencia central* de éste –o, como en el caso argentino, se asigna a la *agencia central* la dirección del sistema–.

Por otra parte, conforme al artículo 7º, se instituye, vinculado al *Gabinete de Seguridad Institucional*, el *Consejo Consultivo del Sistema Brasileño de Inteligencia*.

Se asignan a dicho Consejo competencias para:

1. *Emitir opiniones sobre la ejecución de la Política Nacional de Inteligencia;*
2. *Proponer normas y procedimientos generales para el intercambio de conocimientos y las comunicaciones entre los órganos que constituyen el Sistema Brasileño de Inteligencia, incluso en lo que respecta a la seguridad de la información;*
3. *Contribuir para el perfeccionamiento de la doctrina de inteligencia;*
4. *Opinar sobre las propuestas de integración de nuevos órganos y Entidades al Sistema Brasileño de Inteligencia;*

5. *Proponer la creación y la extinción de grupos de trabajo para estudiar problemas específicos, con atribuciones, composición y funcionamiento regulados en el acto que los instituye; y*
6. *Proponer a su Presidente su reglamento interno.*

El referido *Consejo Consultivo* está constituido por el Ministro-Jefe del *Gabinete de Seguridad Institucional*, el Secretario de Seguridad Pública, los titulares de los organismos y órganos de inteligencia brasileños, y funcionarios relacionados (artículo 8)l.

El artículo 10 establece, por su parte, las facultades de la *ABIN* como órgano central del *Sistema Brasileño de Inteligencia*:

*..1. Establecer las necesidades de conocimientos específicos, a ser producidos por los órganos que constituyen el Sistema Brasileño de Inteligencia, y consolidarlas en el Plan Nacional de Inteligencia;*

*2. Coordinar la obtención de datos e informaciones y la producción de conocimientos sobre temas de competencia de más de un miembro del Sistema Brasileño de Inteligencia, promoviendo la necesaria interacción entre los involucrados;*

*3. Acompañar la producción de conocimientos, por medio de solicitudes a los miembros del Sistema Brasileño de Inteligencia, para asegurar la observancia de la finalidad legal del Sistema;*

*4. Analizar los datos, informaciones y conocimientos recibidos, para verificar el cumplimiento de las necesidades de conocimientos establecidas en el Plan Nacional de Inteligencia;*

*5. Integrar las informaciones y los conocimientos suministrados por los miembros del Sistema Brasileño de Inteligencia;*

*6. Solicitar a los órganos y entidades de la Administración Pública Federal los datos, conocimientos, informaciones o asuntos necesarios para el cumplimiento de la finalidad legal del sistema;*

*7. Promover el desenvolvimiento de recursos humanos y tecnológicos y de la doctrina de inteligencia, realizar estudios e investigaciones para el ejercicio y perfeccionamiento de la actividad de inteligencia, en coordinación con los demás órganos del Sistema Brasileño de Inteligencia;*

*8. Proveer soporte técnico y administrativo a las reuniones del Conejo y al funcionamiento de los grupos de trabajo, solicitando, si fuera preciso, a los órganos que constituyen el sistema, colaboración de empleados por tiempo determinados, cumpliendo las normas pertinentes; y*

*9. Representar al Sistema Brasileño de Inteligencia ante el órgano de control externo de la actividad de inteligencia.*

*Exceptúanse de las atribuciones previstas en este artículo la actividad de inteligencia operacional necesaria para el planeamiento y la conducción de campañas y operaciones militares de las Fuerzas Armadas, en interés de la defensa nacional.*

En definitiva y desde nuestro punto de análisis, el Decreto N° 4376/2002 organizó el *Sistema de Inteligencia Brasileño* teniendo en cuenta la nueva dependencia de la *ABIN* respecto del *Gabinete de Seguridad Institucional*, órgano que entre sus funciones cuenta con la *coordinación de las actividades de inteligencia federal*, y del que depende actualmente la *ABIN*.

Además de la ya señalada *amplitud de la integración del Sistema*, cabe destacar la existencia como órgano de asistencia a la coordinación del *Consejo Consultivo* encargado en líneas generales de evaluar la ejecución de la Política Nacional de Inteligencia, proponer normas de coordinación, tender al perfeccionamiento de la *doctrina de inteligencia, proponer la creación y la extinción e grupos de trabajo para estudiar problemas específicos, y proponer el reglamento interno*, bajo la presidencia del *Jefe del Gabinete de Seguridad Institucional*; reuniendo fundamentalmente tal Consejo, a los jefes de los organismos de inteligencia y órganos con funciones de inteligencia.

No obstante, la *ABIN* mantiene importantes facultades derivadas de su rol de *órgano central del Sistema Brasileño de Inteligencia: Establece requerimientos y prioridades para todo el sistema, evalúa e integra información e inteligencia recibida de todo el sistema, promueve el desarrollo de recursos humanos y tecnológicos, realiza estudios e investigaciones para el ejercicio y perfeccionamiento de la actividad de inteligencia, etc.*

Continúa pues el vigencia en Brasil, la tesis de la *agencia central*, con las modalidades y características señaladas.

## **2.4 República de Chile.**

Examinando desde este punto de vista la Ley N° 19.974 *Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia* de la República de Chile, podemos advertir en primer lugar que conforme al Artículo 1°, la ley tiene por objeto *...establecer y regular el Sistema de Inteligencia del Estado, por lo que sus normas se aplicarán a toda la actividad de inteligencia que realicen los órganos y servicios que integren dicho Sistema...* Se trata, pues, de una ley orgánica que comprende la totalidad de la actividad de inteligencia que se realiza en Chile.

Cabe destacar también la *amplitud* de la definición de *inteligencia* comprendida en el artículo 2°, que hace referencia *...al proceso sistemático de recolección, evaluación y análisis de información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones...*, mientras que se define a la *contrainteligencia* como *...aquella parte de la actividad de inteligencia cuya finalidad es detectar, localizar y neutralizar las acciones de inteligencia desarrolladas por otros Estados o por personas, organizaciones o grupos extranjeros o por sus agentes locales, dirigidas contra la seguridad del Estado o la defensa nacional...*

Cabe señalar que se reconoce como *actores* en materia de producción de inteligencia adversa a *personas o grupos*, si bien se establece que deben ser *extranjeros o agentes locales de extranjeros*, y sus actividades, *dirigidas contra la seguridad del Estado o la defensa nacional*.

El artículo 4°, relativo al *Sistema de Inteligencia del Estado*, lo define como el *...conjunto de organismos de inteligencia, independientes entre sí, funcionalmente coordinados, que dirigen y ejecutan actividades específicas de inteligencia y contrainteligencia, para asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, con el objetivo de proteger la soberanía nacional*

y preservar el orden constitucional, y que además formulan apreciaciones de inteligencia útiles para la consecución de los objetivos nacionales.

*Los organismos integrantes del Sistema, sin perjuicio de su independencia y de sus deberes para con los respectivos mandos superiores, deberán relacionarse entre sí mediante el intercambio de información y la cooperación mutua que establecen esta ley y el ordenamiento jurídico.*

Cabe destacar que conforme al artículo 5°, integran el *Sistema de Inteligencia* la *Agencia Nacional de Inteligencia*, la *Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional*, las *Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas*, y las *Direcciones o Jefaturas de las Fuerzas del Orden y la Seguridad Pública*, es decir, en Chile, *Carabineros e Investigaciones*.

El artículo 6° establece una *instancia de coordinación técnica* entre los organismos integrantes del sistema, destinada a *...optimizar, regular, revisar y evaluar y garantizar el flujo e intercambio de información e inteligencia y de facilitar la cooperación mutua*, a través de un *Comité de Inteligencia* integrado por los jefes de los organismos que componen el *Sistema*, destinado a reunirse periódicamente bajo presidencia y sujeto a convocatoria del Director de la *Agencia Nacional de Inteligencia (ANI)*.

Respecto de la *ANI*, cabe destacar que el artículo 7° dispone su creación como *servicio público centralizado, de carácter técnico y especializado...sometido a dependencia del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior...*

Cabe destacar que no se reitera en este caso la tendencia señalada respecto de Argentina y Brasil, de establecer la dependencia del organismo de inteligencia fundamental del país, respecto directa o indirectamente del Presidente de la República<sup>37</sup> eludiendo su dependencia respecto de un Ministerio formulador de política.

En el caso chileno, se establece tal dependencia respecto de un Ministro, responsable ante el Congreso, y responsable político, constituyendo una instancia más de control.

Se establece respecto de la *ANI* (art. 7°) el *...objetivo...* de producir inteligencia para el asesoramiento del Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado.

Conforme al artículo 8°, constituyen *funciones* de la *ANI*, las siguientes:

a) *Recolectar y procesar información de todos los ámbitos del quehacer nacional e internacional, con el fin de producir inteligencia y de formular apreciaciones globales y sectoriales, de acuerdo con los requerimientos efectuados por el Presidente de la República;*

---

<sup>37</sup> Aunque como hemos visto, actualmente la ABIN depende en Brasil del *Gabinete de Seguridad Institucional*.

*b) Elaborar informes periódicos de inteligencia, de carácter secreto, que se remitirán al Presidente de la República, a los ministerios y organismos que él determine;*

*c) Proponer normas y procedimientos de protección de los sistemas de información crítica del Estado.*

*d) Requerir de los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, así como de la Dirección General de Gendarmería, la información que sea del ámbito de responsabilidad de esas instituciones y que sea de competencia de la Agencia, a través del canal técnico correspondiente. Los mencionados organismos estarán obligados a suministrar los antecedentes e informes en los mismos términos en que les sean solicitados.*

*e) Requerir de los servicios de la Administración del Estado comprendidos en el artículo 1º de la Ley Nº 18.575 los antecedentes e informes que estime necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, como asimismo, de las empresas e instituciones en que el Estado tenga aportes, participación o representación mayoritarios. Los mencionados organismos estarán obligados a suministrar los antecedentes e informes en los mismos términos en que les sean solicitados, a través de su respectiva jefatura superior u órgano de dirección, según corresponda.*

*f) Disponer la aplicación de medidas de inteligencia, con el objeto de neutralizar, detectar y contrarrestar las acciones de grupos terroristas, nacionales e internacionales e internacionales, y de organizaciones criminales transnacionales.*

*g) Disponer la aplicación de medidas de contrainteligencia, con el objeto de detectar, neutralizar y contrarrestar las actividades de inteligencia desarrolladas por grupos nacionales o extranjeros, o sus agentes, excluyendo las del inciso segundo del artículo 20 (actividades que puedan afectar la defensa nacional, a cargo de los organismos de inteligencia militar).*

*Conforme al artículo 12, ..El Director tendrá a su cargo la conducción, organización y administración de la Agencia y estará facultado para celebrar los actos y contratos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones institucionales.*

*Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, corresponderá especialmente al Director:*

*a) Elaborar el Plan Anual de Inteligencia de la Agencia, para el conocimiento y aprobación del Presidente de la República;*

*b) Convocar al Comité de Inteligencia establecido en el artículo 6º, presidir sus reuniones, y solicitar la presencia de los funcionarios de la Administración del Estado, según lo considere pertinente. En el caso de los funcionarios subalternos, la petición deberá efectuarse a través de la respectiva jefatura superior.*

*c) Presentar los informes a que se refiere esta ley.*

*d) Establecer relaciones con organismos similares de otros países.*

*e) En general, ejercer todas las atribuciones que le permitan llevar a cabo las funciones de la Agencia.*

Como puede advertirse, el director de la ANI tiene también ciertas funciones de coordinación respecto del Sistema, aunque tales funciones son muy limitadas.

Si bien la ANI responde fundamentalmente al concepto de *agencia central*, lo hace en forma limitada, respecto de sus similares estadounidenses o latinoamericana.

El título IV se refiere a *los servicios de inteligencia militar*.

Establece el artículo 20 que *...La inteligencia militar es una función que corresponde exclusivamente a los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas y a la Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional.*

*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 efectuar el procesamiento de información de carácter policial que recaben.*

*La conducción de los servicios de inteligencia militar corresponde al mando de las instituciones de las cuales dependen.*

Prescribe además el artículo 21 que *...Los objetivos de la inteligencia militar de las Fuerzas Armadas serán fijados por las comandancias en jefe respectivas, de acuerdo con los criterios de la política de defensa nacional establecidos por el Ministro de Defensa Nacional.*

Salta a la vista el alto grado de autonomía que poseen los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, que tienen la facultad de fijar sus propios objetivos, aunque sujetos a la política de defensa nacional. Los restantes organismos, incluida la *Dirección de Inteligencia de la Defensa Nacional*, no poseen esta facultad.

Establece por otra parte el artículo 22 que *...Los objetivos de la inteligencia militar de la Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional serán fijados por el Ministro de Defensa Nacional.*

Dispone asimismo el artículo 23 que *...La inteligencia policial es una función que corresponde exclusivamente a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones de Chile, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2º del artículo 20 (función de contrainteligencia de las Fuerzas Armadas).*

Se establece que dicha función comprende *...el procesamiento de la información relacionada con las actividades de personas, grupos y organizaciones que de cualquier modo afecten o puedan afectar las condiciones del orden público y la seguridad pública interior.*

*La conducción de los servicios de inteligencia policial corresponde al mando de las instituciones de los cuales dependen...*

El *control externo* de la actividad de inteligencia en Chile comprende una *Comisión Especial* en la *Cámara de Diputados*, con limitadas facultades.

Un balance que puede realizarse de la reforma chilena es el relativo a que se ha transformado la antigua *DISPI* –organismo de inteligencia criminal y de seguridad interior- en un organismo que aúna las competencias de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia, concebidas con gran amplitud, si bien sus competencias hacen excepción de la *contrainteligencia de defensa*, que continúa a cargo de los organismos de inteligencia militar.

La dependencia respecto del *ministro del Interior* y no respecto del máximo nivel del Estado parece facilitar el control –cuando menos administrativo- de la *ANI*, y asegura la existencia de un responsable político de las actividades de la *Agencia*, aunque es preciso señalar que en lo relativo al ejercicio de la actividad de inteligencia, depende del Presidente, y por disposición de éste, con otros ministerios y organismos; y, por otra parte, que las competencias de la *ANI* exceden notoriamente las asignadas al Ministerio del Interior, de quien depende.

El Presidente posee amplias facultades respecto de la *ANI*, incluyendo la de *formularle requerimientos* –no parece la *ANI* facultada a formular por sí una *política de inteligencia*-. No obstante, la relación entre productores y consumidores de inteligencia, con la posible excepción del ministro del Interior, no parece favorecida por tal estructura, máxime teniendo en cuenta la amplitud de facultades de este organismo de inteligencia y la variedad de sus cometidos.

La circunstancia de que el Director constituya un cargo de confianza del Presidente y que no se le requiera especialización en el tema –salvo que posea condición de profesional, Oficial de Estado Mayor u *Oficial Graduado*- determina en definitiva una posibilidad de tendencia a la *politización*.

Finalmente puede advertirse un alto grado de independencia de los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas –cuyos objetivos son fijados por las respectivas *Comandancias en Jefe*- y en menor grado, de los correspondientes a las *fuerzas del Orden y de la Seguridad*.

El Director de la *ANI* posee facultades de coordinación de aspectos del Sistema, si bien limitadas.

## **2.5 República de Guatemala.**

En la República de Guatemala, cabe destacar que en el marco de los *Acuerdos de Paz* celebrados entre el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, fue suscripto el *Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad democrática*.

El acuerdo en cuestión prevé el establecimiento de un sistema de información e inteligencia caracterizado por la limitación de las actividades de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional –organismo de inteligencia militar que tradicionalmente

ha poseído amplias facultades y funciones en materia de seguridad interna- a las funciones asignadas al Ejército por la Constitución y las reformas contempladas en el referido Acuerdo, vale decir, defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio<sup>38</sup>

Se previó la creación de un *Departamento de inteligencia civil y análisis de información* bajo dependencia del Ministerio de Gobernación, con la función de *...recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común...*

También se contempló la creación de una *Secretaría de Análisis Estratégico* bajo la autoridad directa de la Presidencia de la República, con la función de *...informar y asesorar al Presidente de la República a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático....*

Respecto de este último órgano se previó que *...será estrictamente civil y podrá tener acceso a información a través de fuentes públicas y a la que recaben el Departamento de inteligencia civil y análisis de información del Ministerio de Gobernación y la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa. No tendrá la facultad de realizar investigaciones encubiertas propias.*

También se contempló la sanción de una ley que estableciera las modalidades de supervisión de los organismos de inteligencia del Estado por una Comisión específica del Organismo Legislativo.

El *Acuerdo de Fortalecimiento* inició su implementación, a través de la creación de la *Secretaría de Análisis Estratégico*, conforme al texto ya reseñado.

El 9 de noviembre de 2005, el periódico oficial de la República de Guatemala publicó el Decreto N° 71-2005, a través del cual el Congreso de la República sancionó la *Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil*, creada (artículo 1°) como *...dependencia del ministerio de la Gobernación...*

Conforme establece el artículo 3, la *Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI)* tiene por funciones, *...sin perjuicio de las que le asignen otras leyes, las siguientes\_*

- a. *Planear, recolectar y obtener información, procesarla, sistematizarla y analizarla, transformándola en inteligencia.*
- b. *Obtener, evaluar, interpretar y difundir la inteligencia para proteger del crimen organizado y delincuencia común, los intereses políticos, económicos, sociales, industriales, comerciales, tecnológicos y estratégicos de la República de Guatemala, dentro del área de inteligencia que le corresponde.*
- c. *Proporcionar al Ministerio de Gobernación asesoría en el área de inteligencia civil, para la toma de decisiones y la formulación de políticas y planeamientos para apoyar la prevención, control y combate del crimen organizado y la delincuencia común.*
- d. *Recabar y centralizar la información proveniente de las dependencias del Ministerio de la Gobernación, intercambiando las mismas, según fuere necesario, con otros órganos de inteligencia del Estado.*
- e. *Solicitar la colaboración de autoridades, funcionarios y ciudadanos para la obtención de información que coadyuve al cumplimiento de sus fines.*
- f. *Solicitar y establecer acuerdos de cooperación con entidades similares de otros Estados, estableciendo mecanismos de contacto directo.*
- g. *Manejar adecuadamente la información y expedientes que obren en su poder, brindando la debida protección a la información recabada en interés del cumplimiento de su misión y la seguridad ciudadana.*
- h. *Garantizar la seguridad y protección de sus propios recursos humanos, materiales e información.*

---

<sup>38</sup> Cf. *Acuerdo de Fortalecimiento...cit.*

Por otra parte, establece el artículo 7, en materia de *restricción de actividades*, que la DIGICI no podrá *...intervenir en investigaciones de casos sujetos a procedimientos judiciales iniciados, ni en las operaciones policíacas que se deriven de la inteligencia producida...*

Asimismo, dispone el artículo 8 en lo relativo a *Programación de objetivos*, que *...el Ministerio de Gobernación determinará y aprobará anualmente los objetivos que se den a la Dirección General de Inteligencia Civil, los cuales tienen carácter de secreto...*

El artículo 11 exige al *Director General* de la DIGICI, además de título universitario a nivel de licenciatura como mínimo, tener *...capacitación y experiencia en el área de inteligencia...*

El artículo 4º confiere al Ministerio Público a través del órgano judicial, en relación a la competencia de la DIGICI, la posibilidad de realizar *escuchas telefónicas*.

También la DIGICI está a cargo de la capacitación de su propio personal (artículo 13).

En materia de *controles*, se establece por una parte un *control interno* disponiendo que *...el Viceministro de la Gobernación designado debe supervisar permanentemente el cumplimiento de las actividades de la Dirección General de Inteligencia Civil, para lo cual debe verificar la planificación, los controles financieros, revisar el avance de la investigación en asuntos internos, así como recomendar la imposición de sanciones disciplinarias o la respectiva denuncia al Ministerio Público...*(artículo 25).

Por otra parte, el artículo 26 dispone, en materia de *control por el Congreso de la República*, que *...una Comisión Específica del Congreso de la República velará por el cumplimiento de la presente ley, de conformidad con lo que establece el artículo 5 de la presente Ley...*

Ha quedado como puede verse instaurado finalmente el *control parlamentario de la actividad de inteligencia* en Guatemala, tal como estaba previsto en los *Acuerdos de Paz*, bien que limitado a uno de los organismos de inteligencia previstos en el Acuerdo: la DIGICI.

En definitiva, una evaluación de la estructura de inteligencia establecida en Guatemala permite señalar desde el punto de vista teórico y en lo relativo al objeto de nuestro análisis, una estructura que favorece una adecuada relación entre *productores y consumidores de inteligencia*, representada por la dependencia respecto de los ministerios a los que corresponde la materia de su competencia – la *Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional*, en jurisdicción del Ministerio de Defensa, y la DIGICI, del Ministerio del Interior, existiendo además dependiendo del máximo nivel del Estado, un órgano de análisis y coordinación, carente de medios propios de obtención de información, pero facultado a solicitarla a los organismos de inteligencia referidos.

Esta estructura, adecuada tanto para una adecuada relación *inteligencia-política*, como para el *control*, debe ser confrontada con la realidad imperante en Guatemala, país

en el que la *Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional*, organismo de inteligencia militar, desempeña funciones en materia de inteligencia exterior e interior política y militar y en seguridad interna, con un amplio despliegue en el país.

En lo relativo a la *DIGICI*, ha sido concebida como un típico *organismo de inteligencia criminal*, cuya finalidad fundamental habrá de estar dirigida a la lucha contra el *delito organizado*, hallándose facultado para la producción de *inteligencia criminal de carácter estratégico y táctico*, obteniendo información de las instituciones policiales dependientes del Ministerio de la Gobernación –fundamentalmente, la *Policía Nacional Civil*, sus órganos de información, y diversos órganos de coordinación existentes- suplementándola con su propia actividad de obtención, a la manera del *Nacional Criminal Intelligence Service* del Reino Unido, la *Australian Crime Comisión* de Australia, o la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal* de Argentina, entre otros casos.

En definitiva, Guatemala institucionaliza su actividad de inteligencia de modo parcial, lento y por etapas, circunstancia comprensible dadas las alternativas experimentadas por dicho país, pero que marcan un camino dificultoso pero firme hacia la consolidación de la vigencia del sistema democrático en dicho país.

## **2.6 México.**

En México, la recientemente sancionada *Ley de Seguridad Nacional* estableció en su artículo 1º que *...Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.*

*La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia...*

Dispuso asimismo el artículo 2, que *...Corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional.*

Estableció por otra parte el artículo 3, que *...Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:*

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;*
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;*

- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;*
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y*
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.*

Salta a la vista la amplitud del concepto, que incluye desde la *defensa*, hasta el *fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno*.

El artículo 5 establece que *Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:*

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;*
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;*
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;*
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;*
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;*
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;*
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;*
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;*
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;*
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y*

***XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.***

Se trata de un conglomerado algo heterogéneo de *amenazas*, que incluyen aspectos de *defensa nacional*, de *seguridad interior*, e inclusive...*actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada...*

El artículo 12 establece, ....*Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional... créase un ...Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:*

- I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;***
- II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;***
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;***
- IV. El Secretario de Marina;***
- V. El Secretario de Seguridad Pública;***
- VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;***
- VII. El Secretario de la Función Pública;***
- VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;***
- IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;***
- X. El Procurador General de la República, y***
- XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.***

*Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo presidirá la reunión.*

*El Consejo contará con un Secretario Técnico, que será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo.*

Como puede advertirse, el Consejo reúne funcionarios del ámbito de la defensa nacional, de la seguridad interior, del Ministerio Público, los secretarios de Gobernación (*Secretario Ejecutivo* del Consejo), Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transporte, y el Director del organismo fundamental de inteligencia mexicano: el *CISEN* (*Centro de Investigación y Seguridad Nacional*).

Además del *Secretario Ejecutivo*, el Consejo cuenta con un *Secretario Técnico*, designado por el Presidente de la Nación y que depende de él, que cuenta con un *equipo*

*técnico especializado y un presupuesto. Aunque ...no será integrante del Consejo...se trata, obviamente, de un funcionario clave del Consejo, impresión reforzada por el artículo 15, que le asigna amplias facultades.*

El Artículo 13 detalla las *funciones* del Consejo, considerado como ... *una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Se trata, en definitiva, del órgano formulador de la política de seguridad nacional. Le es asignado, consiguientemente, el conocimiento de los siguientes asuntos:*

- I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;*
- II. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;*
- III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;*
- IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;*
- V. Los programas de cooperación internacional;*
- VI. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;*
- VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;*
- VIII. Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo;*
- IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y*
- X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.*

El capítulo II se ocupa específicamente del órgano fundamental de inteligencia mexicano: el ya nombrado *CISEN*.

Establecido por el artículo 18 como ... *órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría...tiene sus atribuciones descriptas en el artículo 19:*

- ...I. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho;*

- II.** *Procesar la información que generen sus operaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;*
- III.** *Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional;*
- IV.** *Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos;*
- V.** *Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;*
- VI.** *Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;*
- VII.** *Proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;*
- VIII.** *Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea;*
- IX.** *Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo;*
- X.** *Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y*
- XI.** *Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.*

Como puede advertirse, posee amplias competencias en materia de *inteligencia exterior, interior y contrainteligencia*, así como elaboración de *inteligencia estratégica nacional*.

No obstante, no posee facultades de coordinación respecto de los restantes organismos de inteligencia, ni posee reales características de *organismo de inteligencia central*, similares a las vistas en otros casos analizados.

Contrariamente, el artículo 31, correspondiente al capítulo *Inteligencia para la Seguridad Nacional*, dispone que *...Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos...*

No obstante, cabe reconocer al *CISEN* cierta primacía, al otorgarle el apartado IV del artículo 19, la facultad de *...Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos...* Esta última debe ser elevada al *Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional* y aprobada por el Consejo referido (artículo 15). Constituye un verdadero sustituto de la *determinación de amenazas* o de la *determinación de hipótesis de conflicto y de guerra* de otros ordenamientos, con la peculiaridad de que el sistema mexicano virtualmente confunde *defensa nacional con seguridad interior y amenazas militares con amenazas no militares*.

También la circunstancia de constituir el *CISEN* el único organismo de inteligencia representado directamente en el Consejo, le asegura una posición de preeminencia, aunque carente de facultades específicas de coordinación respecto de los restantes organismos de inteligencia.

En realidad, todo parece indicar que la inteligencia civil y la inteligencia militar –ambas recíprocamente autónomas y con amplias competencias en materia de inteligencia exterior, interior e inteligencia, virtualmente superpuestas- confluyen en el *Consejo de Seguridad Nacional*.

El artículo 13 apartado VIII permite visualizar un amplio campo para la intervención de la *actividad de inteligencia* en materia *policial, judicial* e incluso en cualquier ramo de la *Administración Pública*.

Tal impresión se ve reforzada por lo establecido en el artículo 25, que otorga al *CISEN*, en materia de *procuración de justicia*, el carácter de *... auxiliar del Ministerio Público de la Federación y prestará cooperación, apoyo técnico y tecnológico, intercambio de información sobre delincuencia organizada y las demás acciones que se acuerden en el Consejo, observando en todo momento respeto a las formalidades legales, las garantías individuales y los derechos humanos...*

No parece tarea sencilla conciliar la protección a través del *secreto de identidades, fuentes y métodos* propia de un organismo de inteligencia, con las garantías propias del proceso penal, especialmente previéndose tan amplia intervención.

Aspecto de importancia es la constitución, a través del artículo 27, de una *...Red Nacional de Información que sirva como instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones...*, incluyéndose, además de las *instancias* participantes en la *seguridad nacional, el esfuerzo... de las entidades federativas y los municipios...*

Habrà de tratarse, en definitiva, de una *red de información* que abarcará aspectos políticos, militares, policiales y judiciales, confluyendo órganos militares, policiales, de

inteligencia, nacionales, estatales y municipales. Ciertamente, compleja tarea, y requerida de un *control específico* que no se visualiza en la ley.

La ley comprende además disposiciones en materia de *intervenciones de comunicaciones* (capítulo II), con un procedimiento autorizatorio a cargo del órgano judicial, y de *acceso a la información en materia de seguridad nacional* (capítulo III).

Crea además un órgano de *control externo de la actividad de inteligencia* (Título IV) a través de una Comisión Bicameral integrada por tres senadores y tres diputados, carente de facultades investigativas y con escasas facultades en lo relativo al acceso a materias clasificadas.

En definitiva, desde el punto de vista de este análisis, cabe concluir que si bien la dependencia de los organismos de inteligencia de los *departamentos de Estado o ministerios* y, por otra parte, la existencia de un *Consejo de Seguridad Nacional* encargado de la formulación de las políticas en materia de seguridad nacional permitiría establecer una relación más adecuada entre la *inteligencia y la política*, también parece evidente que la amplitud de competencias que exhiben los organismos de inteligencia, la verdadera superposición que puede advertirse entre organismos civiles y militares, ambos actuantes en materia de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia, y la confusión entre los ámbitos de la defensa nacional y seguridad interior y entre las actividades militar, policial, de inteligencia y judicial, plantean interrogantes respecto de la referida relación.

## **2.6. República de Perú.**

En Perú, la Ley N° 27.479 –*Ley del Sistema Nacional de Inteligencia*– promulgada el 11 de junio de 2001, que reformó el Sistema de Inteligencia peruano tras la disolución del *Servicio de Inteligencia Nacional* que ganara negativa notoriedad bajo la conducción de Vladimiro Montesinos, dispuso la creación del *Consejo Nacional de Inteligencia*, órgano dependiente del *Consejo de Defensa Nacional* y que tiene a su cargo la conducción y control de la actividad de inteligencia en Perú, así como la producción de inteligencia estratégica nacional.

De dicho *Consejo* dependía la *Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE)*, organismo de inteligencia que aúna las funciones de órgano del *Consejo* encargado de establecer prioridades, efectuar requerimientos, y supervisar la actividad de inteligencia, con las de producción de inteligencia interior, exterior y contrainteligencia.

Por otra parte, depende del Ministerio del Interior la *Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior (DIGEMIN)* organismo con funciones de inteligencia interior e inteligencia criminal, y el organismo de inteligencia de la *Policía Nacional*; y del Ministerio de Defensa dependen los organismos de inteligencia de las tres fuerzas armadas.

El objeto de la ley en análisis es, como lo indica su artículo 1°, el de *...establecer el marco jurídico que regule la naturaleza, estructura, funciones, atribuciones y responsabilidades, control y fiscalización, así como las relaciones y ámbito de la*

*competencia del Consejo Nacional de Inteligencia y de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica dentro del Sistema de Inteligencia Nacional...*

El *Sistema de Inteligencia Nacional* es definido en el artículo 2°:

*El Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) forma parte del Sistema de Defensa Nacional y se estructura para producir inteligencia y realizar actividades de contrainteligencia necesarias para la Seguridad y Desarrollo que el Estado garantiza mediante la Defensa Nacional.*

El carácter aparentemente concreto de la misión del *SINA* desaparece a poco que se advierte que la *seguridad* y el *desarrollo* –binomio tradicionalmente vigente en materia doctrinaria en Latinoamérica durante el conflicto Este-Oeste- abarcan, tal como son comprendidos en Latinoamérica, virtualmente todos los ámbitos del quehacer nacional.

La amplitud de estos conceptos se ve ratificada por lo dispuesto en el artículo 4° sobre el *carácter integral* de la inteligencia, estableciendo que ... *La Inteligencia es consubstancial a la Defensa y Desarrollo Nacionales, como tal tiene carácter integral y permanente, en los diferentes campos de la actividad nacional, a nivel estratégico y táctico...*

En materia de *dirección* del Sistema, establece el artículo 5° que ...*El Sistema de Inteligencia Nacional es dirigido por el Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia en base a las directivas y orientaciones emanadas por el Presidente de la Republica en su condición de Presidente del Consejo de Defensa Nacional...*

Como puede advertirse, el *SINA* tiene clara dirección política, representada por el Presidente del *Consejo Nacional de Inteligencia*, funcionario que debe ejercer tal dirección en base a las *directivas y orientaciones* del Presidente de la República.

En lo relativo a la *estructura* del *SINA*, dispuso el artículo 11 que éste estaría conformado por:

- a) *El Consejo Nacional de Inteligencia (CNI).*
- b) *La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE).*
- c) *Los Organismos de Inteligencia del Sector Defensa.*
- d) *Los Organismos de Inteligencia del Sector Interior*
- e) *Los Organismos de Alto Nivel de otros Sectores*

El artículo 12° establece la *responsabilidad* del *SINA*:

*El Sistema de Inteligencia Nacional es responsable de:*

- a) *Establecer políticas generales para las actividades de inteligencia y cotraineligencia.*
- b) *Orientar las actividades de inteligencia y contrainteligencia.*
- c) *Producir Inteligencia estratégica actual y predictiva.*
- d) *Evaluar y coordinar los requerimientos de apoyo económico y logístico para las actividades de Inteligencia.*

Como puede advertirse, es el propio *SINA* quien establece sus políticas, determinando una autonomía que parece poco recomendable para una adecuada relación entre la *inteligencia* y la *política*.

Cabe señalar la circunstancia de haberse dispuesto por Decreto Supremo n° 012-2004 la absorción de la *DINIE* por el *CNI*, asumiendo el último el carácter de órgano incorporante.

El artículo 15° establece la creación y finalidad del *Consejo Nacional de Inteligencia (CNI)*:

*...Créase el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) como órgano rector del más alto nivel del SINA que orienta, coordina, controla e integra las actividades de Inteligencia Estratégica y de Contrainteligencia.*

Surge del Artículo 16° su *finalidad*:

*...La finalidad del Consejo Nacional de Inteligencia es proporcionar al Presidente de la República la Inteligencia estratégica del más alto nivel, para la toma de decisiones relacionada con la Seguridad y el Desarrollo Nacional...*

El artículo 17° dispone, en materia de *designación* del Presidente del *CNI*, que *... La Presidencia del Consejo Nacional de Inteligencia es un cargo de confianza. Es designado por el Presidente de la República en su condición de Presidente del Consejo de Defensa Nacional, mediante resolución suprema.*

Establece además el Artículo 18° que *...El Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia debe ser un profesional calificado en inteligencia, seguridad y desarrollo nacional...*

Cabe señalar además que el *Presidente del CNI* depende *...del Presidente del Consejo de Ministros y es miembro nato del Consejo de Defensa Nacional...*(artículo 19°).

Conforme al artículo 20° *...El Consejo Nacional de Inteligencia está conformada por los siguientes miembros :*

*a) Miembros Natos*

*\* El Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia.*

*\* El Director Nacional de Inteligencia Estratégica.*

*\* El Jefe de la 2° División de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto de las FFAA.*

*\* El Director General de Inteligencia del Ministerio del Interior.*

*\* Un Subsecretario en representación del Ministro de Relaciones Exteriores.*

*\* El Director General del Presupuesto en representación del Ministro de Economía y Finanzas.*

*\* Un Director General en representación del Ministro de Educación.*

*b) Miembros Eventuales*

*\* Directores de Inteligencia de los Institutos de las FF.AA y PNP.*

*\* Un representante de los diferentes sectores Sociales y productivos.*

\* *Un representante de los Organismos Públicos Descentralizados de Ciencia y Tecnología.*

También, conforme al artículo 21, puede tener *miembros eventuales*.

Conforme al Artículo 22, son funciones y atribuciones del CNI:

- . Proponer al Presidente de la República, en su condición de Jefe del Consejo de Defensa Nacional, las necesidades de Inteligencia Estratégica a nivel nacional.*
- b. Proporcionar al Presidente de la República Inteligencia estratégica para la conducción de la política nacional.*
- c. Establecer los objetivos y políticas del SINA que orienten sus actividades y garanticen una acción coordinada.*
- d. Integrar la Inteligencia estratégica producida en los campos de la defensa y desarrollo nacional.*
- e. Informar a la Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso de la República, cuando sea requerido.*
- f. Aprobar los planteamientos sobre la doctrina de Inteligencia y contrainteligencia y del SINA asegurando su unidad.*
- g. Establecer relaciones con organizaciones homólogas de otros países en aspectos relacionados con Inteligencia.*
- h. Orientar la adecuada participación de los sectores público y privado con el Sistema de Inteligencia Nacional.*
- i. Coordinar las actividades de Inteligencia de los organismos del SINA.*
- j. Formular, coordinar, evaluar y ejecutar el pliego presupuestal.*

En materia de *estructura orgánica*, el artículo 23 comprendió entre los órganos integrantes del CNI a la *Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica*, aspecto perfeccionado por la incorporación de la segunda al primero, ya referida.

En materia de *órganos de asesoramiento*, establece el artículo 15 que *...El Gabinete técnico de asesores es el órgano de asesoramiento del Consejo Nacional de Inteligencia, conformado por profesionales altamente especializados en seguridad y desarrollo nacionales. Se rige por el Reglamento del CNI...*

Con relación a los *organismos de inteligencia* integrantes del SINA, cabe referir en primer lugar que estableció el artículo 28 que *... La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE) es un organismo integrante del SINA encargado de producir Inteligencia estratégica y realizar actividades de contrainteligencia, requeridas para la Defensa y el Desarrollo Nacionales...*

Respecto de la *dependencia*, dispuso el artículo 29° que *...La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica depende administrativa, funcional y presupuestalmente del Consejo Nacional de Inteligencia...*Cabe recordar nuevamente que actualmente la *DINIE* ha sido absorbida por el CNI.

Con relación a la *finalidad* de la DINIE, dispone el artículo 30 que *...La finalidad de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica es producir e integrar Inteligencia estratégica a nivel nacional en los campos de la Defensa y el Desarrollo*

*Nacionales, para contribuir a la toma de decisiones oportuna del Presidente de la República....*

Establece el artículo 32 las *funciones* de la *DINIE*:

*Son funciones de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica:*

- \* Orientar el esfuerzo de búsqueda de informaciones.*
- \* Establecer en los campos no militares los objetivos, estrategias y planes de inteligencia y contrainteligencia en materia de Defensa y Desarrollo Nacionales, así como coordinar su ejecución de conformidad con los criterios y políticas fijados por el Consejo Nacional de Inteligencia.*
- \* Evaluar y difundir la Inteligencia estratégica para prevenir cualquier peligro, amenaza agresión interna o externa que atente contra la Seguridad Nacional.*
- \* Producir Inteligencia estratégica predictiva de interés para los campos de la Defensa y Desarrollo Nacionales.*
- \* Integrar en los campos no militares la Inteligencia estratégica obtenida por los órganos de inteligencia de alto nivel del SINA.*
- \* Procesar la información obtenida de los organismos del sector público y privado para producir Inteligencia estratégica.*
- \* Difundir Inteligencia estratégica a los órganos de alto nivel del Sistema de Defensa Nacional.*
- \* Difundir a solicitud Inteligencia estratégica de interés para los organismos del sector público y privado relacionados con el desarrollo nacional.*
- \* Desarrollar la doctrina de Inteligencia estratégica en los dominios no militares, programas de capacitación, investigación y de actualización en materia de Inteligencia estratégica y contrainteligencia para el personal del SINA.*

Con las normas transcriptas, es posible encarar el análisis del *SINA*.

Cabe advertir en primer lugar que comprende, en primer lugar, un *director del SINA*, cargo de confianza del Presidente, pero respecto del cual se requieren con acertado criterio conocimientos técnicos –aunque la reunión de ambas calidades puede no ser sencilla, como los hechos parecen haber demostrado.

También, un órgano colegiado de *coordinación e integración de la inteligencia estratégica nacional* producida en los ámbitos de la *defensa y desarrollo*, cuyas funciones incluyen la de *...establecer los objetivos y políticas del SINA, proporcionar al Presidente de la República Inteligencia estratégica para la conducción de la política nacional, coordinar las actividades de inteligencia de los organismos del SINA, y formular, coordinar, evaluar y ejecutar el pliego presupuestal...*

Cabe señalar que en la Ley N° 27.429, la función de *elaboración de inteligencia estratégica nacional no militar* correspondía a la *DINIE*, correspondiendo entonces al *CNI* integrar dicha inteligencia, con la producida en el ámbito militar. De todos modos, la incorporación de la ex *DINIE* al *CNI* permite concluir que también ha pasado a formar parte de las funciones de este último la *producción de inteligencia estratégica nacional no militar*.

Resulta de sumo interés que se trata de un órgano colegiado integrado por el ya referido *Director Nacional* y por los máximos representantes de los organismos de

inteligencia de defensa e interior, y *funcionarios políticos* representantes de otros sectores, como *relaciones exteriores, economía y educación*.

Desde el punto de vista de la relación entre *la inteligencia* y *la política*, resulta de interés que las funciones fundamentales de la coordinación de la actividad de inteligencia e integración de inteligencia estratégica nacional tengan lugar en órganos colegiados donde confluyan representantes de los organismos de inteligencia y funcionarios políticos de alto nivel, a la manera del Reino Unido, Italia y Francia, entre otros casos. °

No obstante, el caso peruano en la Ley N° 27.429 no es asimilable a los precedentemente nombrados, entre otras razones, porque la *producción de inteligencia estratégica nacional no militar* estaba a cargo de uno de los organismos de inteligencia del SINA, la ex *DINIE*, que funcionaba como un clásico *organismo de inteligencia central latinoamericano* .

Su absorción por el *CNI* permite conjeturar acerca del futuro de la ex *DINIE*, aunque parece difícil suponer la desaparición de sus capacidades, aparentemente bastante limitadas.

Respecto de la ex *DINIE* –hoy *CNI*- cabe señalar que sus funciones comprendían, además de la inteligencia interior, exterior y contrainteligencia, el establecimiento de prioridades, formulación de requerimientos, y el establecimiento *en los campos no militares* de los *...objetivos, estrategias y planes de inteligencia y contrainteligencia...* incluyendo la función de *...coordinar su ejecución,* así como la *evaluación y difusión de la inteligencia estratégica para prevenir cualquier peligro, amenaza agresión externa o interna que atente contra la Seguridad Nacional, producir y difundir inteligencia estratégica desarrollar la doctrina de inteligencia estratégica en los ámbitos no militares así como intervenir en la capacitación del personal del SINA.*

Cabe señalar que aún poseyendo las ya señaladas características, propias de un *organismo de inteligencia central latinoamericano*, las competencias de la ex *DINIE* no comprendían, en lo fundamental, el ámbito de la *inteligencia militar*, que exhibe un significativo grado de *autonomía* dentro del SINA, siendo coordinada exclusivamente a nivel del *CNI*, mientras que los restantes órganos del SINA eran coordinados al nivel inferior representado por la ex *DINIE*.

También resulta significativo que los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas son sólo designados globalmente como *...los Organismos de Inteligencia del Sector Defensa...*no siéndoles aplicables buena parte de las normas contenidas en la ley.

En definitiva, se trata de normas que, con las limitaciones apuntadas, poseen puntos de interés.

El aparente fracaso en su ejecución parece reconocer causas –además de las expresadas limitaciones- en las secuelas dejadas por la *era Montesinos*, así como en las tradicionales dificultades existentes en Latinoamérica para conformar equipos de especialistas civiles con capacidad real de gestión en materia de defensa, seguridad e inteligencia, especialmente cuando los conflictos políticos repercuten en el ámbito de la inteligencia.

### 3. Conclusiones.

La relación entre la *inteligencia* y la *política*, cuestión reconocidamente delicada, fue objeto de peculiar atención en el nacimiento de la moderna inteligencia estadounidense, tanto doctrinariamente en la obra precursora de Sherman Kent, como legal y estructuralmente con la sanción de la *Ley de Seguridad Nacional 1947* y el surgimiento de la *CIA*, como en la *Ley de la Agencia Central de Inteligencia de 1949*.

Dos clásicos paradigmas en materia de inteligencia se reflejaron en aquella oportunidad.

El primero, el de la necesidad de la *separación* entre *inteligencia* y *política* e incluso de la necesidad de cierta *distancia* entre ambas, aunque cuidadosamente moderado por Sherman Kent, quien sostenía que dicha distancia no podía ser excesiva, reconociendo que la *inteligencia* necesitaba la *guía de la política*.

El segundo, el de la necesidad de una agencia *central* de inteligencia, que sin depender de ningún *departamento de Estado* o *Ministerio* –en otras palabras, *sin depender de formulador alguno de la política*- recabase la *inteligencia departamental*, *la correlacionase, la evaluase, la utilizara para formular inteligencia estratégica nacional para la máxima conducción del Estado, y suplementase con sus propios medios, sin suplirla, la inteligencia departamental*, evitando así las rivalidades, fallas de coordinación y de análisis que, se suponía, condujeron a la *sorpresa estratégica* y consiguiente desastre militar de Pearl Harbor; y teniendo su director, simultáneamente, el rol de *director de la Comunidad de Inteligencia*. Suponíase que la relación con los *departamentos de Estado*, consumidores fundamentales de inteligencia, tendría lugar por la circunstancia de integrar los departamentos de Estado de interés para la seguridad nacional el *Consejo Nacional de Seguridad*, del que dependían el *DCI* y la *CIA*.

Ambos paradigmas crecieron con el tiempo, yendo mucho más que lejos que su formulador originario.

Así, en los primeros tiempos de la *CIA*, se exageró la separación entre la *inteligencia* y la *política*, entre los *productores* y entre los *consumidores* de inteligencia. También creció significativamente la *CIA*, y sus facultades.

Pero aproximadamente sesenta años después de la *sorpresa estratégica* de Pearl Harbor, una segunda *sorpresa estratégica* de magnitud comparable, los ataques a las *Twin Towers* y al Pentágono provocados por *Al Qaeda*, demostraron que la existencia de la *agencia central de inteligencia* no era suficiente para evitar este tipo de sucesos.

Posteriormente, el resultado de las estimaciones producidas con motivo de la invasión a Irak, donde pese a la supuesta existencia de armas químicas y biológicas, desarrollo misilístico e incluso programa nuclear expuesto en las apreciaciones de la *CIA*, nada pudo encontrarse en el terreno, dieron lugar a muy fundadas sospechas de *politización* de la inteligencia y pusieron en evidencia que la preconizada *distancia* asegurada por la *inteligencia central* no era capaz de evitar la temida *politización*.

Ambas experiencias –los atentados del 11 de septiembre y las fallidas apreciaciones sobre Irak en el 2002- condujeron a la sanción de la *Ley de Reforma de la Inteligencia y de Prevención del Terrorismo 2004*, que determinó la creación del cargo de *Director de Inteligencia Nacional*, a quien se asignó la dirección de la comunidad de inteligencia y de diversos órganos de coordinación y producción de inteligencia dirigidos fundamentalmente a la lucha antiterrorista, creándose además mecanismos destinados explícitamente a preservar la objetividad de los analistas ante presiones políticas.

Los organismos de inteligencia latinoamericanos adoptaron la doctrina y los paradigmas de Sherman Kent y de la *Agencia Central de Inteligencia*, incluyendo la separación entre *inteligencia y política*, dada la muy significativa influencia que el pensamiento en defensa e inteligencia estadounidense tuvo en América Latina; si bien lo hicieron, conforme a *los conceptos en seguridad y defensa* vigentes en la época, vale decir, sin la *exclusión de la seguridad interna* propia del modelo.

Cabe destacar que el paradigma de la *Agencia Central* podría tener justificación en Estados Unidos de América, en la multiplicidad de organismos de inteligencia que caracteriza a la *comunidad de inteligencia* de ese país.

En Estados Unidos de América, el tiempo fue demostrando la necesidad de contactos más ágiles y cercanos entre la *inteligencia* y la *política*, así como de acercar a la *inteligencia* y fundamentalmente al *análisis*, el pensamiento de expertos ajenos a la *comunidad de inteligencia*.

Retornando a la necesidad de una relación más adecuada entre la *inteligencia* y la *política*, cabría considerar aquí las recomendaciones efectuadas por las comisiones y personas que analizando el nuevo ambiente estratégico imperante tras la conclusión del Conflicto Este-Oeste, propusieron medidas tendientes a mejorar esa relación.

Tales medidas no requieren cambios estructurales de fondo,

Pero también podríamos preguntarnos, ¿son las actuales estructuras de inteligencia de los países latinoamericanos, las más adecuadas para lograr una adecuada relación *inteligencia-política*, para evitar superposiciones, para desarrollar las capacidades de inteligencia –incluyendo inteligencia exterior- que necesitan?

Aquí podríamos señalar, es que con anterioridad a la sanción de la *Ley de Seguridad Nacional de 1974* ya existía en Europa un modelo diferente, caracterizado por la distinción entre inteligencia exterior, por una parte, e inteligencia interior y contrainteligencia, por la otra; el establecimiento de la dependencia de tales organismos, respecto de los ministerios entendidos como más afines con sus competencias – ministerios de Relaciones Exteriores (Reino Unido) o de Defensa (Francia e Italia), para el organismo de inteligencia exterior, ministerio del Interior para el organismo de contrainteligencia y seguridad externa, y producción de inteligencia estratégica nacional en un órgano colegiado dependiente del máximo nivel del Estado, confluyendo allí políticos y funcionarios de inteligencia.

En este modelo, lejos de preconizarse la *separación* de la *inteligencia* de la *política*, ambas trabajan juntas.

En materia de *coordinación de la actividad de inteligencia y elaboración de inteligencia estratégica*, sería factible pensar en una coordinación colegiada en el máximo nivel del Estado, que nucleara a funcionarios políticos y jefes de inteligencia, bajo la dirección de un responsable máximo de la inteligencia, carente de medios propios de obtención y con funciones exclusivas de *coordinación y producción de inteligencia estratégica nacional*, tarea para analistas de inteligencia, funcionarios políticos e incluso expertos del sector privado-, trabajando conforme a los mecanismos que se establezcan.

Existen ejemplos interesantes como el *Comité ejecutivo para los servicios de información y de la seguridad (CESIS)* de la República Italiana conforme a la Ley N° 801/1977, o el *Comité Conjunto de Inteligencia (JIC)*, el *Comité Permanente de Secretarios sobre los Servicios de Inteligencia (PSI)* y el *Coordinador de Inteligencia y Seguridad* del Reino Unido, o el *Comité Interdepartamental sobre Seguridad e Inteligencia* de Canadá.

También, de modo más limitado, el propio *Consejo Nacional de Inteligencia* estadounidense constituye una experiencia digna de considerar.

En otro orden de ideas, y también atinente a la relación entre la *inteligencia* y la *política*, cabría considerar la conveniencia de dirigir las competencias de los organismos de inteligencia, cuando del ámbito interno se trata, a las *amenazas contra el Estado democrático*, evitando su dispersión hacia cuestiones vinculadas con la *política coyuntural*, constituye otro aspecto digno de ser tenido en cuenta.

En Latinoamérica ha sido justamente objeto de interés el modelo de inteligencia canadiense y, en particular, el *Canadian Security Intelligence Service* (Servicio Canadiense de Inteligencia y Seguridad), creado por la *Ley de Inteligencia y Seguridad de Canadá de 1984*.

Es por ello también útil recordar que la competencia fundamental de este organismo de *inteligencia de seguridad*, está referida a las *amenazas a la seguridad de Canadá*<sup>39</sup>, definitivas expresamente en la referida Ley:

“...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;

---

<sup>39</sup> V. Apartado 1, *interpretación*, y apartado 12, *Deberes y Funciones del Servicio*, apartado 12, de la *Ley del Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad de 1984*. También el *Servicio* está facultado subsidiariamente para cumplir otras funciones, con la aprobación del Ministro del que depende, tales como realizar evaluaciones de seguridad para un Estado canadiense, una fuerza policial, y siempre, con la referida autorización, asesorar a un Ministro de la Corona sobre asuntos de seguridad o cuestiones criminales, y también, previa solicitud de los ministros de Defensa Nacional o Relaciones Exteriores y autorización del Ministro de que depende, obtener información dentro de Canadá relativa a las capacidades, actividades o intenciones de Estados, organizaciones o personas extranjeras. También realiza evaluaciones de contrainteligencia de personal con acceso a materias clasificadas. Se trata de funciones definidas con total precisión en la referida ley.

*actividades dentro o relativas a al 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 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)...*

La definición precisa de competencias en el interior del país resulta de importancia para asegurar la plena dedicación de la *actividad de inteligencia* a las amenazas reales contra la seguridad del Estado, evitando la dispersión de esfuerzos y fondos públicos en actividades ajenas al cometido y disminuyendo, *last but not least*, riesgos para los derechos individuales y la plena vigencia del sistema democrático.

Otra cuestión de la relación entre *inteligencia* y *política* es la siguiente: ¿hasta dónde debe la *inteligencia* influir en la *política*? En el modelo estadounidense, se supone que no debe constituir objetivo ni función de la *inteligencia* influir en la *política*. El analista examina y aprecia la situación, expone los cursos de acción posibles, y sus probables consecuencias, teniendo en cuenta el alto grado de incertidumbre propio de la política, y fundamentalmente, de la política exterior.

En otros modelos, como el *análisis estratégico* no es asunto exclusivo de la *inteligencia*, sino compartido en diferentes grados con la *política*, la influencia de la *inteligencia* es obviamente menor.

La conveniencia de dirigir las competencias de los organismos de inteligencia, cuando del ámbito interno se trata, a las *amenazas contra el Estado democrático*, evitando su dispersión hacia cuestiones vinculadas con la *política coyuntural*, constituye otro aspecto digno de ser tenido en cuenta.<sup>1</sup>

En definitiva, cabe señalar que a partir de 1999, con la sanción de la Ley Nº 9883 brasileña de institución del *SISBIN* y creación de la *ABIN*, Latinoamérica comenzó un lento y trabajoso, pero constante, proceso de institucionalización de sus sistemas de inteligencia, sancionando leyes en la materia y estableciendo controles externos.

No modificó sustancialmente, en general, las características y las estructuras preexistentes de sus sistemas de inteligencia, que continúan poseyendo significativas peculiaridades respecto de los existentes en otras partes del mundo.

No obstante, la *institucionalización* de la inteligencia latinoamericana constituye a nuestro criterio un esfuerzo meritorio que tiende a jerarquizar a la actividad, a despojarla de antiguas imágenes negativas en sus respectivas sociedades, a establecer lentamente controles sobre esta actividad.

Por ello, y sin dejar de reconocer las circunstancias antedichas, cabe preguntarnos si no ha llegado un examen más profundo sobre sus estructuras de inteligencia, y, en general, sobre los aspectos que constituyen materia de este trabajo.

Como todo país del mundo, los países latinoamericanos necesitan de una adecuada actividad de inteligencia, con un grado máximo de profesionalización, y con una óptima comunicación y cooperación con los *consumidores*.

Creemos pues necesario proseguir la marcha hacia el perfeccionamiento de esta actividad y su adecuada inserción en el Estado democrático. A ello tienden este trabajo.

Brasilia, diciembre de 2005.

José Manuel Ugarte.

[manugar@arnet.com.ar](mailto:manugar@arnet.com.ar)