



*Control Público de la Actividad de
Inteligencia: Europa y América Latina, una
visión comparativa*

José Manuel Ugarte



Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo

www.ceid.edu.ar
admin@ceid.edu.ar
Buenos Aires, Argentina

Documentos de trabajo n° 16, Buenos Aires, noviembre de 2002

Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa*

José Manuel Ugarte**

Los requerimientos de las agencias de inteligencia y las normas de una sociedad abierta representan el más notable de los dilemas aparentes de un gobierno democrático. Las agencias de inteligencia, por su naturaleza, funcionan en secreto sin estar sujetas a las reglas normales del Estado. Una sociedad abierta, por otra parte, aborrece el secreto e insiste en que todas las agencias gubernamentales sean plenamente responsables ante la ley.

La necesidad de un adecuado balance entre esos aspectos se deriva fundamentalmente del hecho de que la falla en controlar adecuadamente a las agencias de inteligencia puede tener consecuencias mucho más catastróficas para una nación que la mayor parte de otras fallas en las políticas.

Morton H. Halperin¹

El cuestionamiento directo y el examen cuidadoso de los dilemas éticos de la inteligencia son esenciales para la ejecución de las políticas públicas en una democracia.

Paul Gordon Lauren²

1. Del control de la actividad de inteligencia

1.1. Introducción

En el presente trabajo efectuaremos un análisis comparativo del control público de la actividad de inteligencia en los países europeos y latinoamericanos.

* Exposición ante el organizó el Congreso Post-globalización: redefinición de la seguridad y de la defensa regional en el Cono Sur, organizado por el Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo (CEID), Buenos Aires, 27, 28 y 29 de noviembre, Hotel LoiSuites, Recoleta, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

** José Manuel Ugarte es abogado, Profesor Adjunto Ordinario de Derecho Administrativo de la Universidad de Buenos Aires, desempeñándose como asesor del Senado de la Nación. Es, asimismo, profesor en institutos de formación de fuerzas de seguridad. Ha actuado como funcionario de la Organización de las Naciones Unidas (Guatemala), y en programas y seminarios en Panamá, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Brasil, Colombia, Estados Unidos de América, Alemania y Portugal.

¹ Morton H. Halperin, *Intelligence in an Open Society*. En; *Intelligence, Policy and Process*, editado por Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall y James M. Keagle, Westview Press, Boulder and London, Boulder, Colorado, 1985.

² Paul Gordon Lauren. "Ethics and Intelligence". En: *Intelligence, Policy and Process*, Westview Press, Boulder, Colorado, Estados Unidos, 1985.

Ello, no sin efectuar un breve examen de los fundamentos, naturaleza, alcances y medios del control de la actividad de inteligencia.

Recordemos inicialmente que *controlar* es, conforme al diccionario de la Lengua, *comprobar, verificar, inspeccionar*, y que en definitiva, el control (o función fiscalizadora) tiende a asegurar que el o los órganos controlados, obren con sujeción a las leyes y según la efectiva conveniencia en relación a un concreto interés público. Esta finalidad del control, es plenamente aplicable al control de la actividad de inteligencia.

¿Cuáles son los aspectos fundamentales del control de la actividad de inteligencia? La respuesta a este interrogante supone contestar otros: *-qué* habrá de ser controlado, *por qué* y *para qué* es necesario controlar esta actividad, *para qué* o con qué finalidad se ejercitará el control, *cómo* y *con qué medios* dicho control habrá de tener lugar, cuáles son los *objetivos* del control.

Plantear las cuestiones relativas del control supone partir de una base: la convicción acerca de la *importancia* de la actividad de inteligencia, de su *necesidad* para todo Estado moderno.

También implica tomar conciencia de la existencia de determinadas características de esta actividad opuestas a aspectos fundamentales del sistema republicano y democrático, como la *publicidad de los actos de gobierno*; y lograr que tales características no sean perjudiciales para el fortalecimiento de dicho sistema, garantizando a los ciudadanos que el desenvolvimiento de esta actividad no será perjudicial para el sistema, ni para las libertades públicas; obteniendo por otra parte que también para esta actividad rijan plenamente los principios de *economía, eficiencia y eficacia* requeridos para la actividad estatal en su conjunto.

Es necesario, consiguientemente, reconocer tanto la importancia de la actividad de inteligencia en un Estado democrático, como el riesgo objetivo que esta actividad supone para tal Estado. "*Esto significa aceptar la necesidad de una comunidad de inteligencia y eficaz y reconocer la legitimidad de la preocupación relativa a que no sea permitido funcionar a esa comunidad de inteligencia en formas que impliquen socavar las libertades civiles*", ha escrito Morton H. Halperin.³

Comparando el control público de la actividad de inteligencia en Latinoamérica y en Europa, debemos tener en cuenta que aunque la sanción de leyes y creación de estructuras especializadas para el ejercicio de dicho control es, en realidad, relativamente reciente en ambas partes del mundo⁴ es necesario tener presente que en Europa,

³ Morton H. Halperin, op. cit.

⁴ Como es sabido, Estados Unidos de América debe ser considerado el país pionero en esta materia, a través de la creación de sendas Comisiones Parlamentarias

ya cuerpos normativos como la *Ley n° 801 del 24 de Octubre de 1977, sobre Institución y Ordenamiento de los servicios para la información y la seguridad, y la disciplina del secreto de Estado* de la República Italiana, y la *Ley del Control Parlamentario sobre las Actividades del Servicio Secreto del Estado Federal* del 11 de abril de 1978 de la República Federal de Alemania, habían establecido el control parlamentario en sus respectivos países.

En Latinoamérica, para encontrar una forma de control externo de la actividad de inteligencia debemos remontarnos a la *Ley N° 24.059 de Seguridad Interior* que creó en la Argentina la *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia*, sancionada en 1992. También debe recordarse que a la sazón, en la Argentina, aún la legislación relativa a la actividad de inteligencia –incluyendo la de creación y competencias del organismo civil fundamental de inteligencia, a la sazón la *Secretaría de Inteligencia de Estado* –era de carácter secreto.

Para hallar un cuerpo normativo de carácter público⁵ que estableciera al organismo civil fundamental de inteligencia y estableciera además formas de control público por organismos específicos, tanto del órgano ejecutivo como del Parlamento, debemos aguardar a la sanción en la República Federativa de Brasil de la *Ley N° 9883*, que instituyó el *Sistema Brasileño de Inteligencia* y creó la *Agencia Brasileña de Inteligencia –ABIN–*, el 7 de diciembre de 1999.

Mientras en Latinoamérica aún son pocos los países que cuentan con una legislación específica en materia de inteligencia que establezcan mecanismos de control, hoy Europa en general, incluyendo países otrora integrantes del campo comunista, –sin olvidar, como excepción notoria a Francia, que no obstante está avanzando en ese terreno– cuenta con legislación y sólidos mecanismos de control en la materia.

Tampoco es posible negar que en apreciable medida, las estructuras de inteligencia latinoamericanas presentan características que representan especiales dificultades para el control.

En comparación con las vigentes en los países europeos, las estructuras de inteligencia latinoamericanas se caracterizan en general a diferencia de las primeras, por la amplitud y escasa precisión en la determinación de las competencias, particularmente

Investigadoras de la actividad de inteligencia. El 27 de junio de 1975, la Resolución 21 del Senado creó la Comisión presidida por el senador Frank Church, momento que podría ser calificado como el comienzo del control en esta materia.

⁵ En Brasil, como sucedió con otros países latinoamericanos, y como sucedió en Argentina antes la década del '70 –México, Venezuela, Colombia, etc.– las normas de creación de organismos de inteligencia civiles eran de carácter público. No obstante, el primer país de la región en establecer un organismo con facultades de control de la actividad de inteligencia fue Argentina, en la forma antes señalada.

en el interior del propio país; por la ausencia de diferenciación en materia de competencias, entre el interior y el exterior del propio país, y entre ciudadanos del propio país y extranjeros, y, en diversos países de la región, por la concentración de las funciones de inteligencia interior, exterior y contrainteligencia en un único organismo dependiente directamente del máximo nivel del Estado.

No obstante, no es posible ignorar la existencia de una fuerte tendencia en Latinoamérica hacia la institucionalización, legitimación, perfeccionamiento, profesionalización y control en materia de inteligencia, bien que aún los logros en estos aspectos no aparezcan como suficientes.

1.2. ¿Qué debemos controlar?

En primer lugar, analizaremos brevemente la naturaleza de la actividad que habrá de constituir objeto de control..

Se denomina *inteligencia* a un *producto*, que es *conocimiento, información elaborada*. También, a una *actividad o función estatal*. Asimismo, a una *organización*, que suele constituir un conjunto de *organizaciones*.

Esto fue siempre así, tanto en la literatura académica sobre inteligencia, como en la práctica. La obra clásica de Sherman Kent^{6[6]} encabeza las partes en que se divide señalando que "*La información es conocimiento*", "*La información es organización*", y que "*La información es actividad*".

Inteligencia es lo que define Jeffrey Richelson⁷ como "*el producto resultante de la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de toda la información disponible concerniente a uno o más aspectos de naciones extranjeras o áreas de operación que son inmediatamente o potencialmente significativas para el planeamiento*" (si bien el referido autor expresa posteriormente que "*...otras actividades -contrainteligencia y acción encubierta- están interligadas con la actividad de inteligencia...*") o, con un carácter más amplio, lo descrito por Roy Godson⁸ señalando como elementos integrantes de la noción de inteligencia, la recolección de información, el análisis, la contrainteligencia, y la acción encubierta-.

⁶ Sherman Kent, *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Americana*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1951.

⁷ Jeffrey Richelson, "The U.S. Intelligence Community", Third Edition, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993. Extraída por el autor del Diccionario de Términos Militares de Uso Conjunto, de los Estados Unidos de América.

⁸ "Intelligence and Policy: An Introduction", en "Intelligence Requirements for the 1980's: Intelligence and Policy", National Strategy Information Center -Lexington Books, Massachusetts, 1986.

En los comienzos de la literatura académica sobre inteligencia, Sherman Kent⁹ expresaba que *"...Inteligencia, tal como yo la describo, es el conocimiento que nuestros hombres, civiles y militares, que ocupan cargos elevados, deben poseer para salvaguardar el bienestar nacional..."* Para Abraham N. Shulsky, *"...el término "inteligencia" ...incluye ciertos tipos de información, actividades y organizaciones. La inteligencia se refiere a información relevante para la formulación y la implementación de políticas para alcanzar sus intereses de seguridad nacional y para tratar con amenazas a esos intereses de adversarios actuales o potenciales...como una actividad, la inteligencia comprende la colección y análisis de información de inteligencia...también incluye actividades adoptadas para contrarrestar las actividades de inteligencia de adversarios...Finalmente, el término 'inteligencia' se refiere también a las organizaciones que ejercen tales actividades..."*¹⁰

Mark M. Lowenthal¹¹ señala sobre el punto que *La mayoría de la gente tiende a pensar en la inteligencia en términos de información militar –movimientos de tropas, capacidades de armamento, planes para ataque por sorpresa. Este es un componente importante de la inteligencia –coherente con la primera razón para tener agencias de inteligencia, que es evitar un ataque por sorpresa- pero no es el tipo exclusivo. Inteligencia política, inteligencia económica, inteligencia social, inteligencia ambiental, e inteligencia cultural son todos importantes inputs para el análisis. Los formuladores de la política y los funcionarios de la inteligencia deben pensar también más allá de inteligencia externa. Ellos deben considerar actividades de inteligencia enfocadas en amenazas contra la seguridad interna, tales como subversión, espionaje, y terrorismo.*

Más allá de las amenazas contra la seguridad interna arriba mencionadas, la inteligencia interior, por lo menos en los Estados Unidos y democracias similares, es un asunto policial. Este hecho diferencia la práctica de la inteligencia en las democracias occidentales de la vigente en estados totalitarios. La KGB, por ejemplo, cumplió una función crucial de policía secreta interna que la CIA no cumplió. Así, en muchos aspectos, las dos agencias no fueron comparables...

También resulta de importancia señalar la importancia de los cambios producidos en los últimos años, tanto en el sistema internacional, como en la tecnología de la información.

⁹ Sherman Kent, *op. cit.*

¹⁰ "Silent Warfare-Understanding the World of Intelligence", Brassey's, Virginia, 1991.

¹¹ Mark M Lowenthal, *Intelligence: from secrets to policy*, CQ Press, Washington D.C., 2000-

En tal sentido, Bruce Berkowicz y Allan E. Goodman¹² han señalado la importancia de tales cambios tanto en materia de *tecnología de la información* como en el *modo en que la gente usa la información*, señalado que a su juicio, *la Revolución de la Información puede ser el factor individualmente considerado más importante entre los que hoy inciden en la inteligencia*; destacando también el surgimiento de las amenazas post-guerra fría, como *conflictos étnico-religiosos, conflictos económicos, resurgimiento de competitividad geopolítica entre diversos Estados con poder aproximadamente equivalente* –agregaríamos, por nuestra parte, los *conflictos locales*– el surgimiento de *nuevos actores*, tales como *organizaciones no gubernamentales, actores no estatales, etc.*

Los aludidos autores, agudamente, destacan la facilidad con que grupos no estatales pueden organizarse eficazmente para atacar a Estados, utilizando, entre otros aspectos, la facilidad y la economía con que la *tecnología de la información* se encuentra hoy a disposición de tales grupos.

Tales aspectos constituyen desafíos a resolver por la actividad de inteligencia, que también inciden en el control.

También parece importante señalar que la *inteligencia* involucra el uso del *secreto* de fuentes y métodos; la realización de actos de carácter subrepticio, el empleo de medios técnicos con aptitud de penetrar virtualmente todos los aspectos de la privacidad de las personas, e inclusive la utilización de *fondos* que, aunque no exentos de control, están sujetos a un régimen especial, que limita la demostración de su forma de empleo.

Es decir, que la actividad de inteligencia *no es una actividad ordinaria del Estado democrático. Es una actividad, si bien permanente, excepcional de dicho Estado, reservada, hacia el exterior, a las cuestiones más importantes de las políticas exterior, económica y de defensa; y hacia el interior, a aquellas amenazas susceptibles de destruir o de perjudicar gravemente al Estado o al sistema democrático.*

Otro aspecto a considerar y que incide en el control de la actividad de inteligencia –y que ha sido objeto de debates teóricos– es el relativo a *qué comprende la actividad de inteligencia*.

Debemos señalar que como *actividad*, la inteligencia abarca no solamente la obtención, tratamiento y análisis de la información destinada a satisfacer las necesidades de los formuladores de políticas, fundamentalmente de las áreas de política exterior,

¹²[12] Bruce D. Berkowitz & Allan E. Goodman, *Best Truth –Intelligence in the information age*, Yale University Press, New Haven and London, 2000.

economía y defensa, sino también la *contrainteligencia* y las *operaciones encubiertas*.¹³

Nuevamente citaremos a Richelson, señalando que "*Hablando estrictamente, las actividades de inteligencia involucran solamente la recolección y el análisis de información y su transformación en inteligencia; sin embargo, la contrainteligencia y la acción encubierta están entrelazadas con la actividad de inteligencia... La acción encubierta, también conocida como 'actividades especiales', incluye cualquier operación diseñada para influir a gobiernos extranjeros, personas, o eventos, para apoyar los objetivos de política exterior del gobierno que la patrocina, mientras mantiene secreta la actividad de patrocinio del gobierno que la apoya. Mientras que en la recolección clandestina el énfasis está en mantener secreta la actividad, en la acción encubierta el énfasis está en mantener secreto el patrocinio*".

1.3. ¿Qué objetivos tiene el control de la actividad de inteligencia?

Como *objetivos* del control, habremos de señalar que consisten en obtener que la actividad de inteligencia sea realizada con *legitimidad* y con *eficacia*.¹⁴

Cuando requerimos la realización de la actividad que nos ocupa con *legitimidad*, perseguimos que ésta tenga lugar con observancia de las disposiciones de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes en el país que la desempeña y de los principios generales del derecho; es decir, *con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*,¹⁵ como en una frase feliz exige la Constitución Española de 1978 de su Administración Pública, y con respeto de los derechos individuales de sus habitantes.

Cuando procuramos que la actividad de inteligencia sea realizada con *eficacia*, buscamos el logro en tal actividad de una adecuada relación entre los medios puestos a disposición de los órganos que desempeñan la actividad -los fondos públicos- y el producto obtenido: la **inteligencia**.¹⁶ O, para decirlo más simplemente, y como se expresara en el informe del Secretario de Defensa al Congreso correspondiente al presupuesto del año fiscal 1977 en los Estados Unidos de América, de asegurar *...la eficiencia de la Inteligencia del Departamento, en términos del valor retornado*

¹³ Jeffrey Richelson, *op. cit.*

¹⁴ José Manuel Ugarte, *Control de Inteligencia, Legitimidad y eficacia*, Ponencia presentada al seminario sobre "Control de Inteligencia", organizado por la Escuela Nacional de Inteligencia, el Congreso de la Nación y el I.D.I., Buenos Aires, 1993.

¹⁵ Artículo 103 apartado 1º Constitución del Reino de España de 1978.

¹⁶ José Manuel Ugarte, *Legislación de Inteligencia: Legitimidad y Eficacia*, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2000.

por dólar invertido, atendiendo a toda duplicación innecesaria y al posible mejoramiento de los arreglos en materia de administración...

Recordemos en este punto que como señalan Carlos Al Isoard y Jiménez de Sandi¹⁷ ...*Verificar la eficacia y la eficiencia consiste en expresar cuantitativamente el progreso hacia la consecución de las mutaciones deseadas en las estructuras y en la coyuntura; y en precisar el aprovechamiento de los recursos con que se lograron los cambios. Es decir, valorar la eficacia es determinar el grado en que se hayan conseguido los objetivos; valorar la eficiencia es juzgar hasta qué punto se emplearon racionalmente los medios –monetarios y no monetarios- para lograr resultados óptimos; es cerciorarse de que las actividades se ejecuten siguiendo la combinación de recursos, acciones y fines que ofrece más ventajas...*

Lograr, pues, la *eficacia* y la *eficiencia* constituyen importantes objetivos del control de la actividad de inteligencia.

1.4. ¿Qué tipos de controles existen?

También cabe considerar los *tipos o formas* que asume el control de la actividad de inteligencia.

Podemos señalar tres tipos de controles de esta actividad.

En primer lugar, un *control político* no partidista realizado desde el órgano ejecutivo, que asegure que los *objetivos* a alcanzar, como las *políticas* a implementar, como los *planes* a formular y las *acciones* a realizar, respondan adecuadamente a las necesidades de la sociedad en su conjunto; que el *presupuesto* sea adecuadamente distribuido entre los distintos órganos que conforman el Sistema de Inteligencia de que se trate, conjuntamente con el Congreso, que habrá de analizar tal presupuesto; y que el *gasto* sea efectuado con racionalidad y exclusivamente en acciones tanto legítimas, como necesarias y útiles para el Estado.

Dicho control –y dirección política– es, en primer lugar, propio del *governante*: Presidente en los regímenes presidencialistas, Primer Ministro en los regímenes parlamentarios.

Teniendo en cuenta que en esta materia, un control y dirección detallada por parte del Jefe del Estado o del Jefe del Gobierno es imposible, suelen establecerse a nivel ministerial comisiones especializadas para la formulación de políticas y ejercicio del control.

Es el caso del *Comité interministerial para la información y la seguridad*, instituido en la Ley nº 801 del 24 de Octubre de 1977 de

¹⁷ Carlos A. Isoard y Jiménez de Sandi, *Auditoría de las operaciones del gobierno. Efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, pág. 17.

la República Italiana, *con funciones de consejo y propuesta, para el Presidente del Consejo de Ministros, impartiendo directivas generales y con el objetivo fundamental de obtener el cuadro de la política informativa y de seguridad.* O bien, de la *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia* establecida en el artículo 6 de la *Ley Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia* del Reino de España, con las funciones de *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.* Se trata de un *control de eficacia* que probablemente pueda paliar en parte las limitaciones en materia de facultades del órgano de control parlamentario previsto en dicha normativa. Un control de naturaleza similar, es el previsto en el artículo 5º de la Ley Nº 9.883 de creación de la *Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN)*, en el que se establece que *La ejecución de la Política Nacional de Inteligencia, fijada por el Presidente de la República, será llevada a cabo por la ABIN, bajo la supervisión de la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno.*

Un órgano de control político inmediato de fundamental importancia es el *ministro*. Responsable político de la actividad del organismo de inteligencia que le depende, es al mismo tiempo órgano de elaboración de políticas y de requerimientos y a la vez importante consumidor de la inteligencia producida por aquél. Se trata de un control político inmediato y de fundamental importancia, especialmente en materia de organismos de inteligencia con jurisdicción en el país propio, donde el control y la supervisión deben ser más estrechos.

Se trata de un control presente en la gran mayoría de los países europeos, tanto de régimen estrictamente parlamentario –Reino Unido, España, Italia, República Federal de Alemania, Bélgica, Holanda, etc., como en el régimen presidencialista atenuado de Francia; tanto en países unitarios como en el Reino Unido, España, Italia, etc., como federales, como el caso de la República Federal de Alemania.

Se encuentra ausente sin embargo en diversos países latinoamericanos, que establecen la dependencia de sus organismos de inteligencia fundamentales respecto del máximo nivel del Estado: el Presidente de la Nación. Tal es el caso de la República Argentina –*Secretaría de Inteligencia*- y de la República Federativa de Brasil –*Agencia Brasileña de Inteligencia*-, así como de Colombia –*Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)* y de la estructura de inteligencia contenida en el *Proyecto de Ley sobre el*

*Sistema de Inteligencia de Estado y que crea la Agencia Chilena de Inteligencia*¹⁸ de la República de Chile. En otros casos, se establece su dependencia respecto de órganos de la Presidencia, como es el caso del *Servicio Nacional de Seguridad* cuya creación se preveía en la *Ley Nacional de Inteligencia* de Venezuela (año 2000) que fuera rechazada por el Poder Ejecutivo¹⁹, propuesta reiterada en el Proyecto de *Ley Orgánica de los Servicios de Inteligencia* actualmente en trámite en dicho país, en el que dicho organismo de inteligencia civil depende del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, o bien el de la *Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica* creada por la Ley N° 27.479 de la República del Perú bajo dependencia del *Consejo Nacional de Inteligencia*, cuyo presidente depende del Presidente del Consejo de Ministros.

En otros casos dependen de Ministerios, como es el caso actualmente en Chile de la *Dirección de Seguridad Pública e Informaciones* creada por Ley N° 12.912, que depende del Ministro del Interior, existiendo también la *Dirección de Inteligencia para la Defensa Nacional (DIDN)*, organismo de inteligencia y contrainteligencia militar, y los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones; hasta el momento de Venezuela, donde la *Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP)* actual organismo civil de inteligencia y contrainteligencia dependiente del Ministerio del Interior –sin perjuicio de la existencia de la *Dirección de Inteligencia Militar (DIM)*, organismo de inteligencia y contrainteligencia militar, y de *Policía Técnica Judicial (PTJ)* realiza investigación criminal; de México, donde el *Centro Superior de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)* depende de la Secretaría de la Gobernación, mientras que un organismo de inteligencia y contrainteligencia militar, *Inteligencia Militar* depende de la Secretaría de Defensa Nacional (Estado Mayor de la Defensa Nacional), existiendo también una institución de policía de seguridad federal que produce información e inteligencia federal, la *Policía Federal Preventiva*.

Cabe advertir que la tendencia en Latinoamérica, representada por los proyectos de leyes de inteligencia en trámite y por las leyes más recientemente sancionadas, parece constituir la de establecer la dependencia directa del organismo de inteligencia civil fundamental directamente respecto del máximo nivel del Estado. Con ello se pierde la instancia de control y responsabilidad política inmediata representada por los ministros, resultando único responsable un funcionario cuyo cuestionamiento y eventual sometimiento a procesos

¹⁸ Se trata del Mensaje y Proyecto de Ley N° 52-345/2001, remitido por el Poder Ejecutivo de la República de Chile al Congreso de la Nación, fechado 10 de octubre de 2001.

¹⁹ Sancionada por la *Comisión Legislativa Nacional* el 8 de junio de 2000. No recibió aprobación del Poder Ejecutivo Nacional.

de responsabilización y remoción aparece como un muy significativo desgaste institucional: el *Presidente de la Nación*.

Además del ya señalado control *político*, existe un control fundamentalmente *profesional* y que es el *primer control*, el efectuado por el *superior*, es decir, por el titular del organismo de inteligencia de que se trate, respecto del comportamiento de sus subordinados y de la legitimidad y adecuación de sus acciones a los planes vigentes y a los requerimientos que sean formulados por órganos competentes.

A este tipo de control se refiere el Artículo 36 del ya citado proyecto de *Ley del Sistema de Inteligencia del Estado* de la República de Chile²⁰ –entre otros muchos casos-, cuando establece que *El control interno será realizado por el Director o Jefe de cada organismo de inteligencia que integra el Sistema de Inteligencia del Estado, el que es responsable directo del cumplimiento de las normas.*

El control interno comprenderá los siguientes aspectos:

a) *La correcta administración de los recursos humanos y técnicos en relación con las tareas y misiones institucionales.*

b) *El uso adecuado de los fondos asignados al servicio de manera que sean racionalmente utilizados para el logro de sus tareas propias.*

c) *El que los procedimientos empleados se adecuen a las normas legales y reglamentarias vigentes y al respeto de las garantías constitucionales.*

A este control se refieren también los artículo 15 y 16 de la *Ley de los Servicios de Inteligencia y Seguridad de 2002* del Reino de Holanda, cuando expresan que *Los jefes de los servicios son responsables por: a. El secreto de la información relevante. b. El secreto de las fuentes relevantes de las que se deriva la información. c. La seguridad de las personas que cooperan en la reunión de información; y que Los jefes de los servicios son también responsables por: a. Las previsiones necesarias para promover la exactitud y carácter completo de la información procesada; b. Las previsiones necesarias de naturaleza técnica y organizacional para proteger el procesamiento de información contra pérdida o daño a la información, y contra el procesamiento no autorizado de información; c. De la designación de personas que sean exclusivamente autorizadas para llevar a cabo las actividades establecidas precedentemente junto con la designación dentro del contexto del procesamiento de información.*

²⁰ Mensaje y Proyecto de Ley N° 52-345/2001, cit.

En segundo término, *el control parlamentario*, que requiere *celo, objetividad, profundidad, prudencia y reserva* en su realización.

También debe tener en miras verificar tanto la *legitimidad* como la *eficacia* en la actividad de inteligencia, procurando evitar en este último aspecto un accionar meramente *reactivo, episódico y de respuesta a contingencias*, procurando también influir permanentemente en el sentido de los cambios deseados, efectuando recomendaciones y procurando estimular las conductas y actitudes adecuadas. Ello, obviamente, en el caso en que ello esté comprendido en la competencia del órgano de control.

También requiere de manera imprescindible *una visión que trascienda los partidos políticos*, pero no, ciertamente, la política; es necesario superar los intereses partidarios y poner por sobre todo los de la sociedad en su conjunto.

Finalmente, un *control sobre aquellas acciones de los organismos de inteligencia que afectan la privacidad de los habitantes*, destinado a verificar que tales acciones tengan por exclusiva finalidad aquellas invocadas para disponer su realización, y que la intrusión en la esfera de la privacidad quede reducida al mínimo posible.²¹ También comprende este control la tramitación de reclamos de los particulares por alegados daños causados por la actividad de inteligencia.

Este control es ejercido con variados instrumentos, según los países. En primer lugar, supone la exigencia de autorizaciones para la realización por parte de los organismos de inteligencia de actos intrusivos de la privacidad.

En Latinoamérica, predomina la realización de este control por parte de los *órganos judiciales ordinarios*. Tal es el caso de Argentina –Ley N° 25.520 de *Inteligencia Nacional*, artículos 18 y 19. La Ley de Comunicaciones de la República Dominicana –entre otros casos– requiere autorización judicial. En el caso de Chile, regula las interceptaciones de comunicaciones en la investigación penal la Ley N° 19696 –imponiendo la autorización judicial–. El *Proyecto sobre el Sistema de Inteligencia del Estado* de ese país prevé asignar competencia para otorgar autorizaciones para la ejecución de *técnicas intrusivas y métodos encubiertos* a un *Ministro de Corte de Apelaciones que ejerza jurisdicción en el territorio en que se realizará la diligencia*. Para este efecto, *cada Corte de Apelaciones designará a dos de sus miembros por el lapso de dos años y la solicitud podrá ser presentada ante cualquiera de ellos* (art. 30). El *Proyecto de Ley de creación del Sistema Nacional de Inteligencia del 2000* de la República de Venezuela preveía la autorización judicial (art. 35) posición que se reitera en el *Proyecto de Ley Orgánica de los Servicios de Inteligencia* actualmente en trámite.

²¹ José Manuel Ugarte, *op. cit.*

Se debe tener en cuenta que la vigencia en Latinoamérica de la *Convención Americana de Derechos Humanos*, cuyo artículo 11 establece, en su apartado 2, que *Nadie puede ser objeto de ingerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia...* y en su apartado 3, que *3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas ingerencias o esos ataques...* habrá de determinar, como ya sucedió en Europa merced a la normativa y jurisprudencia comunitaria, la necesidad de reglar cuidadosamente estos aspectos en los países que aún no lo han hecho⁹.

En Europa, el panorama es mucho más variado, aunque también es mucho mayor el número de normas que regulan la utilización de técnicas intrusivas de la intimidad respecto de la actividad de inteligencia.

Se debe tener en cuenta la existencia de *standards* como el *Pacto Europeo de Derechos Humanos* (art. 8) conforme al cual no podrá haber injerencia de autoridad pública en la vida privada o familiar, en el domicilio o la correspondencia, a menos que se trate de una autorización prevista en la ley y que constituya una medida necesaria en una sociedad democrática.

Ello no impone ciertamente *un requisito de autorización judicial previa* –inexistente en muchos países europeos– sino la existencia de *previsiones legales, controles, y una forma de control judicial posterior*.

Frecuente en Europa –del que un adecuado ejemplo es la *Ley de Regulación de Poderes Investigativos de 2000* del Reino Unido– es establecer el otorgamiento de la autorización o mandamiento por un ministro –en el caso, el *Secretario de Estado*– cuyo proceder está sujeto a revisión por un Comisionado; existiendo posteriormente un Tribunal encargado de juzgar eventuales abusos en el ejercicio de la actividad de inteligencia. En la República de Croacia –*Ley de Asuntos Internos*– la facultad de autorizar estas actividades es otorgada al Ministro del Interior, quien debe informar *lo más rápidamente posible* al Presidente de la República del otorgamiento de la autorización.

En normas de sumo interés, como es el caso de la *Ley de los Servicios de Inteligencia y Seguridad de 2002* de Holanda, la autorización que nos ocupa –*relativas a la ejecución de medidas intrusivas de la privacidad*– está reservada *al ministro relevante* –el ministro del que depende el organismo de inteligencia de que se trate, vale decir, el Ministro del Interior y Relaciones del Reino si se tratara del *Servicio de Inteligencia General y de Seguridad*, o el Ministro de Defensa si se tratara del *Servicio de Inteligencia y Seguridad Militar*. Pero también puede otorgarla en su nombre el jefe del organismo de inteligencia, o incluso funcionarios facultados por escrito por él. Pero tales autorizaciones para la realización de actos

intrusivos deben ser enviadas al *Ministro relevante*, debiendo elaborarse un informe escrito respecto del resultado de estas diligencias, sólo factibles en caso de que la información no pudiera ser obtenida por medios no intrusivos. Pero en casos determinados, como penetración en domicilios, la autorización debe ser otorgada por el Ministro del Interior y Relaciones del Reino: y la apertura de correspondencia requiere la autorización expresa de la *Corte de Distrito de La Haya*.

Cabe señalar por otra parte que el ejercicio de estas facultades está sujeta a diversos controles: una *Comisión Supervisora* –a la que habremos de referirnos en detalle con posterioridad- el *Ombudsman Nacional*, interviniendo también una Comisión Parlamentaria de Control, en la *Segunda Cámara*.

En otros supuestos, como sucede con la *Ley de Seguridad Nacional de 1991* de Rumania, se requiere la emisión de un mandamiento por parte del Procurador Fiscal.

También existen supuestos en que los actos violatorios de la privacidad requieren *autorización judicial*, como la *Ley N° 40, Federación Rusa promulgada el 3 de abril de 1995, sobre el Servicio Federal de Seguridad*, o la más reciente *Ley Reguladora del Control Judicial Previo del Centro Nacional de Inteligencia* del Reino de España. El cuerpo normativo citado en último término establece un procedimiento de autorización, a ser otorgada por un miembro del Tribunal Supremo –de la Sala Penal o de la Sala en lo Contencioso Administrativo, según el caso- designado previamente por el Pleno del *Consejo General del Poder Judicial*. Esto nos introduce en otra diferenciación de interés: las autorizaciones para actos intrusivos de la privacidad, cuando son confiadas al órgano judicial, pueden estar a cargo del tribunal ordinario con jurisdicción en el lugar de que se trate y competencia en razón de la materia, o ser asignadas a uno o varios magistrados designados especialmente, generalmente de muy alta jerarquía. En caso de tratarse de magistrados auténticamente independientes es probablemente preferible este último sistema, por garantizarse en mayor grado el secreto propio de la actividad que nos ocupa.

1.5. ¿Qué características tienen los órganos destinados al control externo de la actividad de inteligencia?²²

Íntimamente relacionada con los *tipos y formas* que reviste el control externo de inteligencia, se encuentra la cuestión relativa a *los órganos* destinados al ejercicio del referido control.

No cabe duda que el *Congreso* constituye un símbolo del control, y que constituye el órgano de control fundamental en los países democráticos.

En materia de inteligencia el control es ejercido habitualmente a través de Comisiones especializadas.

En los países de Congreso unicameral, es habitual el ejercicio del control a través de una Comisión permanente, integrante de la Cámara única.

En aquellos que cuentan con dos Cámaras, el control puede tener lugar a través de una Comisión Bicameral –como son los casos de la actual *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia*²³ de la Argentina, o la *Comisión Mixta de Control de las Actividades de Inteligencia* de la República Federativa del Brasil, o la *Comisión Parlamentaria de Control* de la República Italiana²⁴, o bien la *Comisión de Inteligencia y Seguridad* del Reino Unido²⁵. También puede estar a cargo de sendas Comisiones, constituidas en cada una de las Cámaras, como es el caso de Estados Unidos de América²⁶, o bien, como sucede en el Reino de Holanda, por una Comisión de control exclusivamente en la Cámara baja (Segunda Cámara) –aunque el ejercicio en los aspectos fundamentales del control ha sido confiado a una *Comisión de Supervisión* formada por tres miembros no parlamentarios, designados por el Parlamento, conforme a parámetros establecidos en la Ley.

²² En esta clasificación, seguimos la tipología propuesta en, del autor, *Control de Inteligencia: La búsqueda de una actividad de inteligencia legítima y eficaz para la obtención de los objetivos del Estado*, trabajo presentado en el Seminario organizado por FLACSO-Guatemala y Harvard University, Ciudad de Guatemala, noviembre de 2000, y en *El Control Público de la Actividad de Inteligencia: la búsqueda de legitimidad y eficacia*, Seminario organizado por la *Comisao Mista de Controle da Atividade de Inteligencia* del Congreso de la República Federativa de Brasil,, Brasilia, Octubre de 2002.

²³ Creada por la Ley N° 25520 de *Inteligencia Nacional*.

²⁴ Creada por la Ley N° 801 del 24 de Octubre de 1977, sobre *Institución y Ordenamiento de los servicios para la información y la seguridad, y la disciplina del secreto de Estado*, de la República Italiana.

²⁵ Creada por la Ley de los Servicios de Inteligencia de 1994.

²⁶ Creadas por resoluciones de las respectivas Cámaras: Resolución 400 del Senado, Congreso N° 94, 2ª. Sesión (1976), y Resolución de la Cámara de Representantes n° 658 del 14 de julio de 1977.

Las comisiones parlamentarias de inteligencia pueden ser de dictamen y control –como sucede actualmente, con la *Comisión Bicameral* argentina, creada por la Ley N° 25.520, o bien exclusivamente de control, como es el caso de la antigua *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia* creada en Argentina por la Ley N° 24.059,²⁷ o con la *Comisión Mixta* brasileña.

Las comisiones parlamentarias de inteligencia pueden tener un mecanismo de designación de sus miembros en razón del cargo que desempeñan en el Congreso –presidentes de bloque parlamentario o de determinadas comisiones, etc., como es el caso de la República Federativa de Brasil; o bien no tener ese carácter y tener miembros designados sin tener en cuenta ninguna otra circunstancia que su carácter de miembros del Parlamento, como es el caso de la *Comisión Bicameral* argentina, de la *Comisión Parlamentaria de Control* italiana, etc. En los casos en los que esto no es así, es habitual que los miembros de la Comisión, o bien los miembros que no son designados teniendo en vista una calidad determinada, sean designados proporcionalmente a la representación de cada partido político en la Cámara de que se trate. No obstante, también puede adoptarse otro criterio, como acontece respecto a la *Comisión de control de los gastos reservados del Congreso de los Diputados* de España, compuesta por un miembro por cada uno de los bloques políticos representados en dicho Congreso, o la *Comisión para los Servicios de Información y Seguridad* de la Segunda Cámara del Reino de Holanda, que reúne a los jefes de los cuatro grupos parlamentarios más importantes.

Existen comisiones de control de inteligencia que tienen expresas facultades investigativas –como es el caso de la *Comisión Bicameral* argentina, o bien carecer de tales facultades. En este último grupo revistan Comisiones con facultades de control relativamente limitadas, como sucede con la *Comisión Parlamentaria de Control* italiana, la *Comisión de Inteligencia y Seguridad* (parlamentaria) del Reino Unido y, en mayor grado en lo que a limitación de facultades se refiere, la ya aludida Comisión española aún después de la reforma del 2002, que otorgó a la aludida Comisión, además de la facultad de control de gastos reservados que ya poseía, la facultad *conocer la información apropiada sobre el funcionamiento y actividades* del nuevo organismo, los *objetivos de inteligencia* establecidos anualmente por el Gobierno y informe también anual que debe elaborar el Director del Centro Nacional de Inteligencia *de evaluación de actividades, situación y grado de cumplimiento de los objetivos señalados para el período anterior*, teniendo además acceso a las *materias clasificadas*. Frente a tan limitadas facultades –referidas, en esencia, al *acceso y al*

²⁷ Creada por la Ley N° 24059 de Seguridad Interior.

conocimiento de determinadas materias, parece difícil hablar de *control parlamentario*, como lo hace el artículo 11 de la ley de creación del Centro.²⁸

Existen comisiones que tienen como cometido el análisis de los gastos reservados. Tal es el caso de la *Comisión de Verificación* de la República Francesa²⁹ como también, antes de la reforma producida en el año 2002, de la *Comisión de control de los gastos reservados del Congreso de los Diputados del Reino de España*. En otros casos, dicho control, si bien no aparece como único cometido, sí constituye el fundamental. Tal es el caso de la *Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso de la República*³⁰ del Perú, facultada para controlar *el funcionamiento y la ejecución de los recursos presupuestales del Consejo Nacional de Inteligencia*, función que, como es obvio, se limita exclusivamente al referido Consejo y a la *Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica*, organismo de inteligencia dependiente de dicho Consejo, pero que no incluye a los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas, del ministerio del Interior y de la Policía Nacional.

A las comisiones parlamentarias, verdadero símbolo del control en materia de inteligencia, deben agregarse otros órganos de control externo que, aún cuando designados por el Parlamento o con su intervención, no pueden ser calificados como comisiones parlamentarias, en razón de no estar integrados por miembros del Parlamento.

Es dable citar entre ellos, la ya mencionada *Comisión Supervisora* prevista en la *Ley de los Servicios de Inteligencia y Seguridad del 2002* del Reino de Holanda. Se trata de una Comisión cuyos miembros son propuestos en terna por la Comisión de la *Segunda Cámara* (Cámara Baja) con competencia en materia de inteligencia, eligiendo el *ministro relevante* –los ministros del Interior y Relaciones del Reino, de Defensa y el Primer Ministro, dependiendo de los dos primeros los organismos de inteligencia existentes y del tercero el órgano coordinador. Esta Comisión tiene amplias facultades de verificación de la legalidad de la actividad de los organismos de inteligencia y asiste al ministro encargado de verificar denuncias de particulares.

Una evaluación del sistema de control a través de una comisión no integrada por parlamentarios, pero designada por el Parlamento, conduce a advertir que si bien este modelo tiene la desventaja de carecer sus miembros de las facultades, inmunidades e influencia política propia de los parlamentarios, en cambio brinda la ventaja de una dedicación *full time* por parte de sus integrantes, inalcanzable

²⁹ Creada por la Ley de Finanzas para el año 2002.

³⁰ Creada por la Ley N° 27.429.

por los parlamentarios, que deben aunar a su desempeño en diversas obligaciones y a múltiples responsabilidades de índole política, la necesidad de trabajar en sus distritos.

Un modelo de control diverso es el que en Europa³¹ combina una comisión parlamentaria o de designación parlamentaria, con un *Comisionado* o un *Ombudsman*.

Con relación al instituto del *Comisionado* en el Reino Unido, cabe señalar que tiene por misión el control del ejercicio por parte del Secretario de Estado de la facultad conferida por la ley de emitir "mandamientos" (*warrants*) facultando la realización de actos intrusivos de la privacidad.

A partir de la sanción de la *Ley de Regulación de Poderes Investigativos del 2000*³², existen en el Reino Unido, en relación con la actividad de inteligencia, el *Comisionado de Intercepción de Comunicaciones*, y el *Comisionado de los Servicios de Inteligencia*. Tienen por función controlar el ejercicio de la mentada facultad en materia de intercepción de comunicaciones, por una parte, y de otros actos intrusivos de la privacidad, por la otra. Tales Comisionados deben ser designados por el Primer Ministro, debiendo ser la persona designada una persona que desempeñe o haya desempeñado un alto cargo judicial.

En materia de *tratamiento de los reclamos de los particulares derivados de la actividad de inteligencia*, merece señalarse que, generalmente, las comisiones de supervisión, parlamentarias o no, que poseen facultades investigativas, se hallan habilitadas para la consideración de tales denuncias, como sucede con la *Comisión Permanente "R"* del Reino de Bélgica, o bien la *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia* de la Argentina.

En los casos en los cuales la Comisión supervisora carece de facultades investigativas, suele asignarse a otro órgano la tarea de examinar los reclamos de particulares.

Es el caso –entre otros– en el Reino Unido, del Tribunal creado en la Sección 65 de la *Ley de Regulación de Poderes Investigativos del 2000*.

³¹ Obviamente, también existen en otras regiones, con diversidad de funciones, *Inspectores Generales* con facultades de control en esta materia. En el texto nos limitamos a examinar ejemplos de Europa y Latinoamérica, materia de esta comparación.

³² Anteriormente existían un *Comisionado del Servicio de Seguridad*, por una parte, y un *Comisionado de los Servicios de Inteligencia*, con jurisdicción, respectivamente, sobre el Servicio de Seguridad, y sobre los restantes organismos de inteligencia.

1.6. ¿Cuál es el contenido del control?

Cabe considerar el *contenido del control de la actividad de inteligencia*.

El control de la actividad de inteligencia supone, en primer lugar la verificación de la *legitimidad* de las actividades desarrolladas.

Podemos distinguir, en materia de *control de legitimidad*, dos modos fundamentales de ejercicio: *control de oficio o a requerimiento de determinado órgano gubernamental*, por una parte, y *por denuncias de particulares*, por la otra. También en este último aspecto es preciso distinguir entre las denuncias que procuran el ejercicio de acciones correctivas sobre funcionarios de inteligencia a quienes se imputan infracciones, y aquellas que pretenden una reparación pecuniaria.

Un aspecto importante del control es el relativo al cumplimiento por parte de los órganos y organismos de inteligencia, respecto a las normas que reglan su *competencia*. Un órgano que realiza actividades que exceden su competencia está quebrantando la ley, y a la vez incursionando, ya sea en la esfera de la libertad de los ciudadanos, o bien en la competencia de otro órgano u organismo. También en este aspecto existen consideraciones relativas a la *eficacia*: la *duplicación* de funciones o tareas, constituye una de las causas más frecuentes de gasto inútil, en la actividad de inteligencia. De allí la importancia de contar con *normas claras* en materia de competencia, y de verificar su cumplimiento.

Pero el aspecto fundamental es, sin duda, el control relativo a la legitimidad de **las actividades de inteligencia** en sí. Tales actividades deben responder estrictamente a las normas constitucionales, legales y reglamentarias en vigencia, en tanto sean realizadas en el propio país, donde rigen dichas normas. En cuanto a las que tienen lugar en el exterior, deben responder estrictamente a las directivas emanadas de los conductores de la política exterior y de defensa, absteniéndose, obviamente, de actuar en forma autónoma. Debe en todo caso observarse la *disciplina*, sin que ella, no obstante, justifique el quebrantamiento del orden jurídico del país propio.

Por otra parte, preciso es señalar que el control en materia de inteligencia, si aspira a constituir un instrumento para el perfeccionamiento de la actividad, debiera también incluir la forma en que la misma es conducida, y las distintas tareas que dicha actividad incluye.

Ya sea que se adopte la clásica consideración del proceso de producción de la inteligencia como un ciclo, -tal como lo hace la doctrina de inteligencia argentina entre muchas otras, que incluye el planeamiento de la producción, la obtención, la elaboración y la

diseminación, como etapas dinámicas y consecutivas; o bien que se adopte la concepción propuesta por Arthur S. Hulnick³³ de considerar dicho proceso como una matriz de funciones interconectadas y fundamentalmente autónomas, lo cierto es que múltiples son los aspectos que deben constituir objeto del control.

El primer aspecto a considerar es la *dirección*, aspecto común a las distintas funciones de la actividad de inteligencia. Esta función, que implica la conducción de la misma, plantea la prioritaria necesidad de la objetividad, así como de su ejercicio alejado de la coyuntura política circunstancial, lo que no excluye una adecuada relación con los formuladores de política, que permita una adecuada determinación de las necesidades de inteligencia de aquellos, y su adecuada satisfacción.

En segundo lugar, revisten importancia los *requerimientos*, como objeto del control.

Si bien se supone que los requerimientos fluyen desde la conducción del Estado y particularmente, desde los formuladores de políticas, lo cierto es que en la práctica, múltiples son los orígenes de los mismos. Ciertamente que es deseable que sean los *consumidores de inteligencia* el origen fundamental de los requerimientos, porque así habrá de cumplirse la condición fundamental de que la inteligencia sea útil a quienes deben utilizarla y no mero reflejo de percepciones o deseos de los organismos de inteligencia.

No obstante, muy frecuentemente los *requerimientos* se originan a partir de las percepciones que los máximos funcionarios del campo de la inteligencia tienen de las necesidades en dicha materia de los consumidores de la misma, sin perjuicio de las solicitudes que éstos formulen directamente. También los requerimientos suelen generarse dentro del sistema de inteligencia, como fruto de las inquietudes de los analistas respecto del tipo de inteligencia que, según suponen, deberían proveer a sus destinatarios políticos. Asimismo, *los hechos* pueden constituir fuentes de requerimientos.

También debe ponerse atención en la *obtención*, que comprende la búsqueda y reunión de información para la elaboración de inteligencia. En este aspecto, el planeamiento de la obtención -que incluye los requerimientos, los organismos de inteligencia a emplear para su satisfacción, y la oportunidad de elevación de la información solicitada- constituye un documento clave para la tarea de control. Así como los requerimientos establecen que habrá de hacerse, a través del planeamiento de la obtención se decide quién lo hará.

³³ Hulnick, Arthur S. *Controlling Intelligence Estimates*, en *Controlling intelligence*, Editado por Glenn Hastedt, Frank Cass & Co., Inc., London, 1991.

Tanto la *obtención*, como la posterior *elaboración*, plantean interesantes interrogantes desde el punto de vista del control. La *obtención*, en cuanto al valor y a la confiabilidad de la información conseguida. Idénticos interrogantes se plantean con motivo de la *elaboración*, especialmente en la etapa de análisis de la misma, agregándose además los relativos a la idoneidad de la metodología utilizada, y la eficacia del proceso de revisión.

Finalmente, la etapa de *diseminación* plantea la cuestión relativa a la entrega de los productos de inteligencia a los consumidores apropiados, fundamentalmente desde el punto de vista de la utilidad que pueden obtener del material recibido. Es preciso que la inteligencia llegue en forma adecuada y oportuna a quienes requieren de la misma para la elaboración de las políticas.

Aspectos como los reseñados, y en definitiva todo cuanto pueda hacer a la **calidad del producto** (la información e inteligencia producidas), **la capacidad de los directores**, la oportunidad en que ese producto es hecho llegar a sus consumidores, **la adecuada relación entre productores y consumidores**, facilitando que el producto responda a las auténticas necesidades de los últimos, debieran constituir materia no solamente del control a realizarse en el seno del propio órgano ejecutivo, sino también de un control parlamentario que aspire a no ser meramente reactivo frente a fallas o escándalos, y que procure, busque y premie la economía, eficiencia y eficacia, colaborando al propio tiempo con el órgano ejecutivo en la formulación de políticas para el sector.

Un aspecto no exento de importancia es el relativo a que el control debe obrar no solamente tendiendo a determinar las falencias que pudieran existir, sino a estimular aquellos logros que se adviertan.

Otro aspecto de indudable importancia para la determinación de la *eficiencia y eficacia* en la actividad de inteligencia, está constituido por la verificación de la **eficiencia del gasto** a través del examen de los resultados obtenidos, y, concretamente, de los productos (información e inteligencia) obtenidos por cada área, contrastados contra el gasto efectuado por cada una de ellas.

2. El control público de la actividad de inteligencia en Europa: breve visión.

Complementando el análisis comparativo efectuado precedentemente, cabe destacar que el control público de la actividad de inteligencia en Europa reconoce un grado importante de evolución, aunque con evidentes diversidades, según los países.

Uno de los países que poseen un grado más incipiente de control es la República Francesa, que si bien posee el importante *control ministerial* dentro del órgano ejecutivo –recordemos que sus organismos de inteligencia civil fundamentales, la *Dirección General de la Seguridad Exterior* y la *Dirección de Vigilancia del Territorio*, dependen respectivamente de los ministerios de Defensa y de Interior (en el último caso, a través de la *Dirección General de la Policía Nacional*) no posee un órgano de control externo comprensivo de la generalidad de los aspectos de la actividad de inteligencia, a pesar de haber recientemente implementado, como ya refiriéramos, un control referido al *gasto*, aspecto no menor.

El caso del Reino de España representa un modelo algo más avanzado, pero todavía significativamente limitado en esta materia. Al igual que el caso precedentemente aludido, comenzó la actividad de control con la creación, por Ley 11/95 del 11 de mayo de 1995 sobre *utilización y control de los fondos reservados*, de la *Comisión de control de los gastos reservados*. La sanción de la *Ley de creación del Centro Nacional de Inteligencia del 2002* implicó el otorgamiento a dicha Comisión, además de la facultad de control de gastos reservados que ya poseía, de la facultad de *conocer la información apropiada sobre el funcionamiento y actividades* del nuevo organismo, los *objetivos de inteligencia* establecidos anualmente por el Gobierno y del informe también anual que debe elaborar el Director del Centro Nacional de Inteligencia *de evaluación de actividades, situación y grado de cumplimiento de los objetivos señalados para el período anterior*, teniendo además acceso a las *materias clasificadas*.

Se trata aún, como puede advertirse, de limitadas facultades –referidas, en esencia, al *acceso* y al *conocimiento* de determinadas materias- por lo que pese al título del artículo 11 de la Ley de creación del Centro, no parece fácil todavía hablar en el caso español de un *control parlamentario* real.

De todos modos, debe recordarse la existencia ya señalada de una instancia de control creada por la ley referida en el órgano ejecutivo, la *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia* establecida en el artículo 6, cuyas facultades son bastante más significativas –lo que pareciera sugerir que se ha preferido colocar el peso del control de esta actividad en el órgano ejecutivo- así como la sanción de la también mencionada *Ley Reguladora del Control Judicial Previo del Centro Nacional de Inteligencia*.

El caso de la República Italiana, uno de los sistemas de control más antiguos de Europa, es también el de uno de los controles parlamentarios que aparentan menor fortaleza; aunque es preciso reconocer en este caso la concurrencia del control *ministerial* sobre cada uno de los organismos fundamentales de inteligencia y de la importante instancia de conducción y control en el órgano ejecutivo

que significa el *Comité interministerial para la información y la seguridad*, instituido en la Ley N° 801 del 24 de Octubre de 1977 de la República Italiana, *con funciones de consejo y propuesta, para el Presidente del Consejo de Ministros, impartiendo directivas generales y con el objetivo fundamental de obtener el cuadro de la política informativa y de seguridad.*

El control parlamentario en sí, ejercido por la *Comisión Parlamentaria de Control* creada por la ley precedentemente referida, tiene como objetivo asegurar que la actividad de inteligencia tenga lugar conforme a los principios enunciados en la Ley N° 801, pudiendo para ello requerir al Presidente del Consejo de Ministros y al ya citado Comité Interministerial, *las características principales de la estructura y de la actividad de los servicios de información y de seguridad.* Adviértase que además de deber valerse de una fuente indirecta, las facultades de obtención de información no parecen tener suficiente amplitud. Por otra parte, el Presidente del Consejo puede oponerse a las solicitudes de información de la Comisión arguyendo la necesidad de proteger el secreto de Estado en determinada cuestión, ante lo cual la Comisión puede decidir por mayoría de sus miembros dirigirse a ambas Cámaras legislativas para considerar la responsabilidad política del funcionario denegante. Aunque ciertamente en un régimen parlamentario esta medida puede provocar la caída del gobierno, se trata de una instancia extrema y de difícil utilización. Tampoco posee la Comisión facultades de control en materia de *fondos reservados.*

Constituyen modelos que implican controles más completos, países como la República Federal de Alemania, los Reinos de Holanda y de Bélgica, que de modo diverso, suman a adecuados mecanismos de coordinación y control en el órgano ejecutivo, controles externos a través de comisiones parlamentarias –Alemania- y Comisiones Parlamentarias combinadas con Comisiones de supervisión designadas por el Parlamento –Holanda y Bélgica- así como mecanismos autorizatorios para medidas intrusivas de la privacidad. El control comprende, además de la legitimidad de las actividades de inteligencia, la verificación de denuncias de particulares relativas a la actividad de inteligencia, controles relativos a las políticas y a los gastos de inteligencia.

El control que tiene lugar en el Reino Unido, de modo tal vez algo más limitado, comprende actualmente también los aspectos precedentemente referidos.

Resta considerar el caso de los países del Este de Europa, en los cuales ha existido un significativo movimiento de reforma de la actividad de inteligencia y de establecimiento de controles.

Cabe señalar que con anterioridad a este cambio, en la Unión Soviética coexistían un organismo de inteligencia exterior e interior

de inteligencia política, económica y en ciertos aspectos militar, con amplias competencias en materia de inteligencia en el propio territorio y respecto de los propios ciudadanos y residentes, que con rango ministerial dependía directamente del máximo nivel del Estado –el *Comité para la Seguridad del Estado*, conocido por sus siglas en ruso, K.G.B.- y un organismo de inteligencia militar dependiente del Estado Mayor General de las fuerzas armadas soviéticas, el Organismo de Inteligencia del Estado Mayor, conocido por sus siglas G.R.U.

En los países bajo control soviético existían estructuras de inteligencia de dependencia y competencias similares a las del K.G.B., tales como *Stasi* en Alemania Oriental, *Securitate* en Rumania, etc.

Tales sistemas desaparecieron, siendo suplantados por otros que presentaron cambios significativos respecto de sus precedentes.

En distintos casos, el antiguo organismo monolítico fue dividido en dos, asignándose a uno la inteligencia exterior, y a otro, la inteligencia interior y contrainteligencia, como fueron los casos de Bulgaria, Federación Rusa y Rumania.

Por otra parte, fueron establecidos mecanismos de control que incluyeron: la creación de *Comisiones parlamentarias específicas para el control de la actividad de inteligencia*, como la *Comisión Bicameral de Control* creada por la *Ley de Operación y control del Servicio de Inteligencia Rumano*, o bien por Comisiones de Control no integradas por parlamentarios pero designadas por el Parlamento, como sucede con la *Comisión del Control de la Legalidad del Trabajo de la Dirección para la Protección del Orden Constitucional* de la República de Croacia.

Cuentan también con mecanismos autorizatorios para la adopción de medidas intrusivas de la privacidad, como la autorización del Ministro del Interior con informe inmediato al Presidente de la República, como sucede en la República de Croacia, o por el Fiscal Público, en el caso de Rumania.

3. El control público de la actividad de inteligencia en América Latina: sucinto análisis de la situación en determinados países.

3.1. Argentina.

Con anterioridad a la sanción de la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior, la Argentina carecía de órganos dedicados específicamente al control de la actividad de inteligencia.

Sus estructuras en materia de inteligencia sufrieron la influencia de décadas de gobiernos militares que, con breves interregnos de gobiernos civiles sujetos a fuertes condicionamientos, caracterizaron la realidad política argentina entre 1955 y 1983.

Por otra parte, la estructura orgánico-funcional de inteligencia argentina tampoco favorece el control.

En efecto; la concentración de las funciones de inteligencia interior, exterior y contrainteligencia en un organismo de inteligencia civil, dependiente directamente del Presidente de la Nación –la *Secretaría de Inteligencia de Estado*, denominada a partir de la Ley N° 25.520 *Secretaría de Inteligencia*, incorporando a partir de dicha ley las competencias en materia de dirección general del *Sistema de Inteligencia Nacional* y de producción de inteligencia estratégica nacional³⁴ asignándose a su titular rango y jerarquía de Ministro³⁵, con competencias definidas con amplitud y sin distinguirse entre los ámbitos externo e interno del país y entre los ciudadanos y residentes y extranjeros; su coexistencia con organismos de inteligencia militares con significativa autonomía y amplia tradición de dedicación a la inteligencia interior que, aún cuando fuertemente disminuida, continúa existiendo,³⁶ configuran un cuadro que no facilita el control.

También debe señalarse que con anterioridad a la restauración de la vigencia del sistema democrático el 10 de diciembre de 1983 y de la entrada en vigencia de la Ley 23.023 reformativa de la Ley de Ministerios 22.520, nueva norma dictada a instancias del nuevo gobierno, estatutariamente tanto el Secretario de Inteligencia de Estado, como el Secretario de la Central Nacional de Inteligencia, debían estatutariamente tener el carácter de oficiales militares. La reforma legal indicada dejó sin efecto tal requisito, designándose al frente de la Secretaría de Inteligencia de Estado y de la Central Nacional de Inteligencia a funcionarios civiles.

Aunque una historia de la actividad de inteligencia argentina, aún sumaria, excedería notoriamente los alcances de este trabajo³⁷, es dable señalar que a partir del momento indicado el gobierno civil

³⁴ Con la correlativa supresión del antiguo órgano coordinador del Sistema y productor de inteligencia estratégica nacional, la *Central Nacional de Inteligencia*.

³⁵ Como sucedía con el titular del *Servicio Nacional de Informaciones* brasileño. Esa característica era ajena a la tradición legislativa y de inteligencia argentina.

³⁶ Cabe señalar que la Ley N° 25.520 creó la *Dirección de Inteligencia Estratégica Militar*, organismo de inteligencia militar conjunto que sucedió a la *Dirección de Inteligencia para la Defensa*, creada en el año 2000 por resolución del ministro de Defensa. Se trata de interesantes intentos por alcanzar un mayor grado de coordinación y *conjuntez* en materia de inteligencia militar, aspecto combinado con la conjunción de las tres escuelas de inteligencia militares anteriormente existentes en una sola.

³⁷ Sobre este aspecto resulta de interés, de José Manuel Ugarte, *Sistema de Inteligencia Nacional Argentino, Cambiar Ya!, Latin American Studies Association, Lasa 2000, Miami, 2000*.

comenzó a ejercer cierto control respecto de la actividad de inteligencia civil, limitado no obstante por las características de los organismos y las limitaciones en materia de personal idóneo y medios materiales para el ejercicio del control.

La sanción de la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior (1992) se tradujo en un cambio significativo de esa situación, estableciéndose mecanismos institucionales de control parlamentario, si bien, como se verá, su funcionamiento fue parcial.

En el Título IV de dicha Ley fue creada una *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia*, compuesta por ocho miembros de la Cámara de Senadores e igual número de miembros de la Cámara de Diputados, designados por las Cámaras respectivas.^{38[38]}

Le fue asignada la misión de *ejercer la supervisión y control de los órganos y organismos de seguridad interior e inteligencia actualmente existentes, de los creados por la presente ley y de todos los que se crearan en el futuro.*(artículo 33).

Estableció, asimismo, el artículo 35, que *La comisión verificará que el funcionamiento de los órganos y organismos referidos en el artículo 33, se ajuste estrictamente a lo preceptuado en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, constatando la estricta observancia y respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional, así como de las disposiciones contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos denominada "Pacto de San José de Costa Rica", incorporada a nuestro ordenamiento legal por ley 23.054.*

Examinando las facultades de la Comisión desde el ángulo de los dos puntos de vista que requiere el control **-legitimidad y eficacia-** necesario es puntualizar que el control parlamentario establecido por la legislación argentina era, fundamentalmente, *un control de legitimidad.*

Con relación al funcionamiento de la Comisión, cabe recordar que en un proyecto del diputado de la Unión Cívica Radical Jesús Rodríguez, se calificó a la Comisión Bicameral como *"Una experiencia deslucida"*.³⁹

Se debe señalar que con motivo de la investigación del asesinato del fotógrafo José Luis Cabezas⁴⁰, hecho que conmocionó a la opinión pública argentina, la Comisión realizó algunas diligencias, solicitando informes y convocando a declarar a altos funcionarios e

³⁸ El número fue modificado por la Ley Nº 24.194; el número original era de seis miembros por cada cámara.

³⁹ Diputado Jesús Rodríguez y otros, *Proyecto de Ley de Control de las Actividades y Gastos de Inteligencia*, Cámara de Diputados de la Nación, Expediente D-5406-97, presentado el 9.10.97.

⁴⁰ Acaecido en enero de 1997.

inclusive a un empresario al que se atribuía participación en los hechos.

La Comisión emitió un informe destacable, por ser el primer reconocimiento público por representantes de los partidos de gobierno y oposición de la necesidad de efectuar reformas en materia de inteligencia.

Un balance de la actividad de la Comisión creada por la Ley N° 24.059 no provoca excesivo entusiasmo.

Durante ese período menudearon denuncias sobre irregularidades en la actividad de inteligencia, habiéndose podido contabilizar sólo una acción efectiva por parte de la Comisión, ejercida respecto de la Dirección de Inteligencia Interior de la Secretaría de Seguridad Interior, a poco de su puesta en funcionamiento (1993).

No obstante, el balance debe también considerar que se creó un ámbito institucional ante el cual los organismos de inteligencia deben informar anualmente acerca de sus actividades –aspecto que se cumplimenta– y que organiza periódicos *briefings* en los cuales los aludidos organismos exponen respecto de su actividad.

También en dicho ámbito el Secretario de Inteligencia de Estado debe informar al Congreso cuando son denunciadas irregularidades en la actividad de inteligencia.

Aunque la actividad de la Comisión no supera el requerimiento y la recepción de informes, parece evidente cuanto menos que se constituyó un ámbito ante el cual los órganos de inteligencia debían dar informes y que, al menos teóricamente, contaba con facultades para realizar investigaciones.

Como consecuencia de la sanción de la Ley N° 25.520 de *Inteligencia Nacional*, en lo relativo al *control parlamentario*, se creó la *Comisión Bicameral de Fiscalización de las Actividades de Inteligencia*, asignándosele, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la ley, la facultad de *supervisar a los organismos pertenecientes al Sistema de Inteligencia Nacional...con la finalidad de fiscalizar que su funcionamiento se ajuste estrictamente a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, verificando la estricta observancia y respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional, así como también a los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional.*

También estableció que *La Comisión Bicameral tendrá amplias facultades para controlar e investigar de oficio. A su requerimiento, y con los recaudos establecidos en el art. 16, los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional deberán suministrar la información o documentación que la Comisión solicite.*

Cabe consignar que, no obstante, no se detallaron las *amplias facultades* a que se refiere la norma, lo que puede determinar dificultades interpretativas a la hora de ejercerlas.

Por otra parte, la disposición relativa al suministro de información o documentación que la Comisión solicite deberá ser efectuada por los organismos del Sistema Nacional de Inteligencia *con los recaudos establecidos en el art. 16*, constituye otro punto que muy probablemente habrá de producir polémicas, teniendo en cuenta que el segundo párrafo del artículo 16 dispone, con relación a la información clasificada, que *El acceso a dicha información será autorizado en cada caso por el Presidente de la Nación o el funcionario en quien se delegue expresamente tal facultad, con las excepciones previstas en la presente ley*; y que dicha facultad fue delegada en el Secretario de Inteligencia en virtud de lo dispuesto en el decreto 950-2002, reglamentario de la Ley N° 25.520 de *Inteligencia Nacional*.

Aunque una interpretación razonable de la Ley N° 25.520 debería concluir que los requerimientos de documentación clasificada de la Comisión Bicameral constituyen una de las *excepciones* aludidas en el inciso 2° del artículo 16 –única interpretación conciliable con las *amplias facultades para controlar e investigar de oficio* de la Comisión, a que se refiere el art. 32 –no pareciendo posible investigar en materia de inteligencia si no se tiene acceso a información clasificada- y que la interpretación contraria equivale simplemente a sujetar a la investigación a la voluntad del investigado, preciso es reconocer que la cuestión no es suficientemente clara.

Asimismo, el artículo 33 dispuso que *En lo concerniente a las actividades de inteligencia, el control parlamentario abarcará:*

1. La consideración, análisis y evaluación de la ejecución del Plan de Inteligencia Nacional.

2. La consideración del Informe Anual de las Actividades de Inteligencia, de carácter secreto, que será elaborado por la Secretaría de Inteligencia y remitido a la Comisión Bicameral dentro de los diez días de iniciado el período de sesiones ordinarias.

3. La recepción de las explicaciones e informes que se estime convenientes de acuerdo con lo prescrito en el Artículo 71 de la Constitución Nacional.

4. La elaboración y remisión en forma anual al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación de un informe secreto con los siguientes temas:

a. El análisis y evaluación de las actividades, funcionamiento y organización del Sistema de Inteligencia Nacional en función de la ejecución del Plan de Inteligencia Nacional.

b. La descripción del desarrollo de las actividades de fiscalización y control efectuadas por la Comisión Bicameral en cumplimiento de sus misiones, con la fundamentación correspondiente.

c. La formulación de recomendaciones para el mejoramiento del Funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional.

5. Emitir opinión con relación a todo proyecto legislativo vinculado a las actividades de inteligencia.

6. La recepción de denuncias formuladas por personas físicas y jurídicas sobre abusos o ilícitos cometidos en el accionar de los organismos de inteligencia y la investigación de las mismas.

7. El contralor de los planes de estudio empleados por la Escuela Nacional de Inteligencia para la formación y capacitación del personal.

Como puede advertirse, a diferencia de su predecesora, la *Comisión Bicameral* es a la vez órgano de supervisión y fiscalización y comisión parlamentaria de dictamen sobre proyectos legislativos.

También, y de modo coherente con la asignación de facultades investigativas, la ley la faculta a recibir denuncias relativas a ilícitos atribuidos a los organismos de inteligencia y a investigarlas. Se trata de una facultad que habrá de demandar a la Comisión un significativo esfuerzo y el desarrollo de una estructura técnica para su debido ejercicio.

Una facultad de significativo interés y de gran importancia es la relativa al *contralor de los planes de estudio empleados por la Escuela Nacional de Inteligencia para la formación y capacitación del personal*. La formación del personal de inteligencia constituye un aspecto al que la ley, correctamente, ha asignado gran importancia.

Otro aspecto del *control parlamentario* es el relativo a las interceptaciones de comunicaciones, que se suma a las exigencias de *orden o dispensa judicial* y de *autorización judicial* previa establecida en los artículos 5 y 18 de la ley.

Prevé al respecto el artículo 34 que *La Comisión Bicameral estará facultada para requerir de la Dirección de Observaciones Judiciales (DOJ) de sus delegaciones en el interior del país y de las empresas que prestan o presten en el futuro servicios telefónicos o de telecomunicaciones de cualquier tipo en la República Argentina, informes con clasificación de seguridad que contengan el listado de las interceptaciones y derivaciones que se hayan realizado en un período determinado.*

Corresponderá a la Comisión Bicameral cotejar y analizar la información y controlar que tales oficios hayan respondido a requerimientos judiciales.

Se debe señalar que la ley asigna a la propia *Secretaría de Inteligencia*, a través de la *Dirección de Observaciones Judiciales* de dicha Secretaría, el rol de único organismo facultado para la realización de interceptaciones de comunicaciones.

Se trata de una disposición altamente discutible en materia de interceptaciones ordenadas en *causas penales*, dados tanto el potencial de violación de la privacidad de las personas, como también la posibilidad de que se trate de una investigación relativa a funcionarios públicos, caso en que un organismo dependiente directamente del Poder Ejecutivo tendría conocimiento anticipado de las investigaciones, con riesgo de lesión de la independencia del Poder Judicial.⁴¹

De todos modos, la ley, en su artículo 22, estableció como recaudos para las *interceptaciones telefónicas* los siguientes:

Las órdenes judiciales para la interceptación de las comunicaciones telefónicas serán remitidas a la Dirección de Observaciones Judiciales (DOJ) mediante oficio firmado por el juez, con instrucciones precisas y detalladas para orientar dicha tarea.

El juez deberá remitir otro oficio sintético, indicando exclusivamente los números a ser intervenidos, para que la DOJ lo adjunte al pedido que remitirá a la empresa de servicios telefónicos responsable de ejecutar la derivación de la comunicación.

Los oficios que remite la DOJ y sus delegaciones del interior a las empresas de servicios telefónicos, deberán ser firmados por el titular de la Dirección o de la delegación solicitante.

Cabe señalar que la ley no estableció este tipo de recaudos para la interceptación de comunicaciones *no telefónicas*, a pesar de autorizarlas y de establecer respecto de ellas el requisito de la autorización judicial (artículos 5 y 18).

Con relación a las *interceptaciones telefónicas*, preciso es señalar que se establece un trámite caracterizado por: a) autorización judicial; b) como consecuencia, dos oficios del juez a la *Dirección de Observaciones Judiciales*: *uno detallado –conteniendo instrucciones precisas y detalladas para orientar dicha tarea– y otro sintético, indicando exclusivamente los números a ser intervenidos, para que la DOJ lo adjunte al pedido que remitirá a la empresa de servicios telefónicos responsable de ejecutar la derivación de la comunicación.*

⁴¹ Diversos proyectos de ley orgánica en materia de inteligencia –entre los cuales se contaba el presentado por el senador Néstor Rostán, que fue uno de los que sirvieron de base a la Ley N° 25.520 y en cuya redacción intervino el suscripto, proponían establecer la dependencia de la Dirección de Observaciones Judiciales, limitada a las interceptaciones dispuestas en causas judiciales, respecto de la Cámara Federal en lo Penal.

Consiguientemente, el control que habrá de realizar la *Comisión Bicameral* consistirá en confrontar el listado de interceptaciones que le remitirá la *Dirección de Observaciones Judiciales* con un similar listado que habrá de requerir de las empresas telefónicas de solicitudes de la referida Dirección a las que se adjuntara el *oficio sintético* aludido.

Otro capítulo de interés es el relativo al *control de los gastos reservados*.

En tal sentido, el artículo 37 establece que *La Comisión Bicameral será competente para supervisar y controlar los "Gastos Reservados" que fueren asignados a los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional. A tales fines podrá realizar cualquier acto que se relacione con su competencia, en especial:*

1. Entender e intervenir en el tratamiento del proyecto de ley de presupuesto nacional que el Poder Ejecutivo remita al Congreso de la Nación. A tales fines el Poder Ejecutivo enviará toda la documentación que sea necesaria, en especial:

a. Un anexo conteniendo los montos asignados o ejecutados por jurisdicción que tengan el carácter de gastos reservados, confidenciales, secretos o de acceso limitado o restringido.

b. Un anexo con clasificación de seguridad, conteniendo finalidad, programa u objeto del gasto.

2. Exigir la colaboración de todos los organismos de inteligencia contemplados en la presente ley, los que estarán obligados a suministrar los datos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones. En aquellos casos de estricta necesidad, también podrá requerirse fundadamente la documentación a que alude el Artículo 39 de la presente ley.

3. Controlar que los fondos de carácter reservado hubiesen tenido la finalidad prevista en la asignación presupuestaria.

4. Elaborar anualmente un informe reservado para su remisión al Congreso de la Nación y al Presidente de la Nación que contenga:

a. El análisis y evaluación de la ejecución de los gastos reservados otorgados a los organismos de inteligencia.

b. La descripción del desarrollo de las actividades de supervisión y control efectuadas por la Comisión Bicameral, así como las recomendaciones que ésta estimare conveniente formular.

Cabe señalar que el artículo 39 -de modo coherente con la naturaleza de estos gastos- establece que *Las erogaciones efectuadas durante el ejercicio serán documentadas mediante acta mensual firmada por los funcionarios responsables del organismo o dependencia correspondiente, que servirá de descargo ante la Contaduría General de la Nación.*

Cabe señalar que además de la obvia posibilidad de confrontar el anexo previsto en el punto 1b con las actas a que se refiere el artículo 39, de requerir la declaración de los funcionarios responsables del organismo, de examinar los movimientos de cuentas bancarias y otras medidas que puedan adoptarse respecto de gastos que *prima facie* aparezcan como inadecuados o excesivos, o no correspondientes a la *finalidad y objeto* denunciados, probablemente un control fundamental que puede realizarse es aquel que contraste el gasto realizado con el *producto obtenido*: la cantidad y, por sobre todo, la *calidad* de la información obtenida y de la inteligencia producida, aspectos fundamentales en toda evaluación que se efectúe al respecto.

3.2. República Federativa de Brasil.

Con relación a la *República Federativa de Brasil*, debemos señalar que el primer avance hacia el control de la actividad de inteligencia estuvo constituido a nuestro juicio por la sanción de la Ley N° 9.883 del 7 de diciembre de 1999, que instituye el *Sistema Brasileño de Inteligencia* y que crea la *Agencia Brasileña de Inteligencia -ABIN-*.

En materia de control, la ley dispone en su artículo 6° que *El control y la fiscalización externos de la actividad de inteligencia serán ejercidos por el Poder Legislativo en la forma que será establecida en acto del Congreso Nacional.*

Integrarán el órgano de control externo de la actividad de inteligencia los líderes de la mayoría y de la minoría de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, así como los Presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados y del Senado Federal.

El acto a que se refiere el párrafo inicial de este artículo definirá el funcionamiento del órgano de control y la forma de desarrollo de los trabajos con miras al control y a la fiscalización de los actos derivados de la ejecución de la Política Nacional de Inteligencia (artículo 6°).

La ley prevé, por otra parte, que *antes de ser fijada por el Presidente de la República, la Política Nacional de Inteligencia será remitida al examen y sugerencias del órgano competente de control externo de la actividad de inteligencia (artículo 5°).*

La norma prevé el establecimiento de una Comisión Bicameral Parlamentaria de control de carácter *selectivo*, es decir, cuyos miembros la integran en razón de tener otros cargos dentro del Parlamento.

Cabe señalar que la norma reglamentaria del Congreso –*resolución conjunta*– está todavía en trámite, no obstante lo cual la Comisión ya se encuentra en funcionamiento, habiendo emitido dictamen respecto de la *Política de Inteligencia* y requerido la presencia de funcionarios de inteligencia, entre otras medidas. Se anuncia la próxima sanción de la norma reglamentaria, que ha sido concebida en el sentido de dotar de significativas facultades a la Comisión.

En materia de control por parte del órgano ejecutivo, prevé 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 supervisión de la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno.*

3.3. República de Perú.

Perú ha sido en Latinoamérica, a nuestro conocimiento, el tercer país en establecer una Comisión específica con la función de controlar la actividad de inteligencia.

En efecto. la Ley N° 22.479, de reforma de la actividad de inteligencia, 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. Está integrado por el Director Nacional de Inteligencia Estratégica, el Jefe del Departamento Inteligencia del Estado Mayor Conjunto, el Director de Inteligencia del Ministerio del Interior, y representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía. De dicho *Consejo* depende 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*.

Asimismo, del Ministerio de Defensa dependen los organismos de inteligencia de las tres fuerzas armadas, que aúnan funciones propias de la defensa nacional con otras de seguridad interior, especialmente teniendo en mira el conflicto interno que ha soportado y que aún residualmente debe enfrentar hoy la República del Perú.

En materia de control y sin perjuicio de la tarea en el órgano ejecutivo del *Consejo Nacional de Inteligencia*, la ley contempla a la *Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso*, con la facultad de

controlar *el funcionamiento y la ejecución de los recursos presupuestarios del Consejo Nacional de Inteligencia*. Aunque puede entenderse que tal control comprende a la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica, no parece comprender a los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, teniendo además, como puede verse, una función muy limitada.

No obstante, parece evidente que la ley en cuestión implica una significativa mejora respecto de la situación preexistente, caracterizada por una estructura caracterizada por la presencia del *Servicio Nacional de Inteligencia* peruano –controlado por el cuestionado Vladimiro Montesinos– y los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas, con amplias facultades e inexistencia de controles.

3.4. 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*, ente coordinador de las organizaciones que enfrentaban con las armas al gobierno, fue suscripto el *Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil*

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 presente acuerdo, vale decir, defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio*⁴²

Se prevé 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 por los medios y dentro de los límites autorizados por el ordenamiento jurídico y en estricto respeto a los derechos humanos*. El Departamento de inteligencia civil y análisis de información no podrá estar integrado por ciudadanos que tengan limitaciones en sus derechos civiles o políticos.

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*

⁴²[Cf. *Acuerdo de Fortalecimiento...cit.*

manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático.

Este último órgano está limitado, en materia de obtención de información; se prevé 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.* En definitiva, carece de medios propios de obtención de información.

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

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

Se encuentra en vías de organización el *Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información.*

Se han presentado diversos proyectos de ley tendientes a obtener la plena aplicación del *Acuerdo de Fortalecimiento* en este aspecto. Además, un conjunto de organizaciones no-gubernamentales ha promovido la elaboración consensuada de un proyecto de ley en tal sentido, con participación de diversos actores de la sociedad civil, políticos e institucionales de la sociedad guatemalteca, en un trabajo que reviste gran interés.

No cabe duda que la plena implementación del *Acuerdo de fortalecimiento* en este aspecto habrá de brindar a Guatemala la que puede constituir la estructura de información e inteligencia mejor concebida desde el punto de vista del control, conforme a los parámetros antes definidos al comienzo de este trabajo, y con adecuado control parlamentario.

3.5. República de Chile.

En Chile, concluyendo aparentemente un largo proceso caracterizado por la presentación de diversos proyectos legislativos, trabajos académicos y declaraciones gubernamentales, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un Mensaje y Proyecto de Ley *Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia*, que se encuentra actualmente en trámite.

En materia de control, además del ya expresado *control interno* previsto en el artículo 36 del proyecto, y del control a efectuar por la Contraloría General de la República dentro del ámbito de su

competencia, se prevé la creación, en la Cámara de Diputados, de la *Comisión de Inteligencia*, facultada para *conocer los informes sobre el funcionamiento del Sistema de Inteligencia del Estado que le remita el Director de la Agencia Nacional de Inteligencia* (art. 39).

También está facultada para *requerir en cualquier momento, por intermedio de los Ministros de Interior y de Defensa o del Director de la Agencia Nacional de Inteligencia, según corresponda, antecedentes relativos al desempeño de las actividades de los servicios integrantes del Sistema de Inteligencia del Estado* (art. 40).

En materia de actos intrusivos de la privacidad se establece un mecanismo autorizatorio, con cierta semejanza con el sistema español.

En efecto, establece el *artículo 30*, que *Será competente para otorgar las autorizaciones antes referidas un Ministro de Corte de Apelaciones que ejerza jurisdicción en el territorio en que se realizará la diligencia. Para este efecto, cada Corte de Apelaciones designará a dos de sus miembros por el lapso de dos años y la solicitud podrá ser presentada ante cualquiera de ellos.*

Es decir, que, en lugar del modelo más frecuente en Latinoamérica y adoptado por la Argentina –el juez ordinario con jurisdicción en el lugar y competencia en la materia, que es el canadiense- se ha optado por el modelo estadounidense (y de otros países): un tribunal especial, aunque integrado por jueces en ejercicio.

En materia de control dentro del órgano ejecutivo, el proyecto reitera la tendencia latinoamericana de concentrar las funciones de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia con amplias facultades en un único organismo dependiente directamente del Presidente de la Nación. Se pierde de ese modo la importante instancia de control y responsabilidad política *ministerial*, creándose una estructura de difícil control.

Tampoco se crea una instancia interministerial de supervisión en la adopción de decisiones fundamentales como la elaboración del *Plan Anual de Inteligencia*, siendo de notar que constituye facultad del Director la de convocar al *Comité de Inteligencia* formado por los jefes de los órganos y organismos integrantes del *Sistema de Inteligencia del Estado*, siendo además facultad de dicho funcionario disponer la concurrencia de funcionarios de la Administración del Estado a las reuniones del *Comité*.

3.6. Estados Unidos Mexicanos

Cabe destacar que también en México, declaraciones periódicas formuladas en el curso del año 2001 por el presidente Vicente Fox y por su consejero de seguridad nacional Aguilar Zinser han puesto de manifiesto la intención del gobierno de efectuar una Significativa reestructuración del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Este organismo, que integra la Secretaría de Gobernación como organismo desconcentrado, dependiendo del Secretario de Gobernación, y cuyas funciones y facultades se encuentran normadas en el *Reglamento Interior de la Secretaría de la Gobernación* y en el *Manual de Organización* de dicha Secretaría, de modo que guarda similitud con los casos antes enunciados –bien que su dependencia es respecto del Secretario de Gobernación y no respecto del máximo nivel del Estado– habrá, según se anuncia, de ser incluido en una futura Ley Orgánica que reglará sus facultades y que establecerá mecanismos adecuados de control, destinados a evitar abusos.

También se propone perfeccionar la dirección del esfuerzo de obtención de información, fundamentalmente hacia aspectos que realmente afecten la seguridad nacional.

4. Conclusiones

La actividad de inteligencia debe ser realizada con *legitimidad y eficacia*. Ello permite que rinda máxima utilidad a la sociedad a la que sirve y que justifique plenamente los montos que el Estado debe invertir para su adecuada realización. El dinero invertido en *inteligencia* oportuna, esclarecida y adecuada a las necesidades de los formuladores de la política está muy bien invertido, y trae reales beneficios a la sociedad. Es necesario, no obstante, asegurar que la actividad de inteligencia brinde ese producto. Para ello existe el control.

En las sociedades latinoamericanas la actividad de inteligencia no goza de prestigio y reconocimiento social y ha sido objeto de cuestionamientos.

El *control de la actividad de inteligencia* tiende a garantizar a la sociedad que la actividad de inteligencia se realiza en su beneficio y que el producto responderá a las expectativas y necesidades del Estado.

Por ello estimamos que es necesario continuar la labor para la plena implementación en Latinoamérica del *control de la actividad de inteligencia*.