

El control de la actividad de inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro: Un análisis centrado en América Latina.

José Manuel Ugarte¹

**Universidad de Buenos Aires; Instituto de Estudios sobre Seguridad y Crimen Organizado (ISCO);
Senado de la Nación (Argentina)**

manugar@arnet.com.ar / manugua@hotmail.com / manu@internet.siscotel.com

Abstract:

En este trabajo el autor efectúa un breve análisis teórico del control de la actividad de inteligencia –contenido, objetivos, métodos, instrumentos y alcances- para pasar a describir su realidad actual y los desafíos que hacia el futuro le plantean y habrán de plantearle las características de la actividad de inteligencia en el siglo XXI.

También realiza un examen de la situación en América Latina y en la Argentina.

1. Del control de la actividad de inteligencia.

1.1 *Introducción.*

La materia de este trabajo nos propone un breve análisis de los fundamentos del control de la actividad de inteligencia y un examen del estado de la cuestión en América Latina y una comparación con países de otras regiones

¹ El autor es abogado, profesor de Derecho Administrativo de las Universidades de Buenos Aires y Católica de Santiago del Estero, y profesor de Seguridad Interior de las Escuelas Superiores de Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y Policía Federal Argentina.

Ha sido asesor del Congreso Nacional argentino en temas de defensa, seguridad e inteligencia desde el comienzo del actual período democrático (diciembre de 1983) hasta el presente, desempeñándose alternativamente en la Cámara de Diputados y en el Senado.

En tal carácter, ha sido corredactor de las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior, que constituyen actualmente los cuerpos normativos fundamentales en que se basan la defensa y la seguridad interior argentina.

Como corredactor de la Ley de Seguridad Interior, participó en la creación de la *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia*, primer órgano de control parlamentario de la actividad de inteligencia en Latinoamérica, trabajando en la redacción de su primer reglamento interno y desempeñándose entre sus primeros asesores.

También participó en la redacción de las leyes sobre Servicio Militar Voluntario, Reestructuración de las Fuerzas Armadas, y en la recientemente sancionada Ley de Inteligencia Nacional (año 2001).

Como funcionario (*Verification Officer – P4*) de la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) participó en la implementación de los Acuerdos de Paz entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y el Gobierno de la República de Guatemala en defensa e inteligencia. En este último aspecto participó en la discusión y redacción de propuestas.

Su experiencia en esta materia fue volcada en el libro *Legislación de Inteligencia: especialización y control, legitimidad y eficacia* (Dunken, Ciudad de Buenos Aires, 1999, y WOLA-SEDEM, Ciudad de Guatemala, 2000), en *Conceptualización de la Inteligencia*, capítulo del libro *Inteligencia policial*, Cuadernos de IEPADES, IEPADES, Ciudad de Guatemala, 2000, y en *Sistemas de Inteligencia y Democracia*, capítulo del libro *Control democrático en defensa y seguridad*, FLACSO Guatemala, Ciudad de Guatemala, 2001.

También hubo de participar, por encargo de FLACSO-Guatemala y UNOPS (Naciones Unidas) en la redacción de un anteproyecto de Ley de Inteligencia para Guatemala (Enero de 2002).

Ha participado en programas y seminarios en Argentina, Estados Unidos de América, Uruguay, Brasil, Colombia, Panamá, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Portugal y República Federal de Alemania.

1.2 *¿Qué debemos controlar?*

Es preciso tener presente qué debemos controlar.

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 Kent² 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 Richelson³ 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...*”)

Partiendo de la base que de que habremos de analizar aquí la problemática del control de la *actividad de inteligencia*, debemos examinar qué comprende tal actividad. 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, economía y defensa, sino también la *contrainteligencia* y, aspecto éste más sujeto a discusión, las *operaciones encubiertas*.⁴

Indudablemente, estas últimas presentan uno de los mayores desafíos para el control.

1.3 *¿Por qué y para qué es necesario controlar la actividad de inteligencia?*

El control de los órganos y actividades de inteligencia debe ser aceptado y asumido como una consecuencia ineludible del carácter democrático del Estado y de su lógica derivación, el público examen de la actividad gubernativa, y la exigencia de legitimidad y de eficacia que dicho carácter plantea, para toda institución gubernamental.

Por otra parte, se trata de una actividad que presenta rasgos distintivos respecto de otras actividades estatales. Se trata de una actividad caracterizada por el *secreto*, que protege sus *fuentes y métodos*, y que frecuentemente realiza actos de carácter *subrepticio*, y ello contradice uno de los principios fundamentales del sistema republicano, la *publicidad de los actos de gobierno*.

Esta necesidad se acentúa en países en transición hacia la plena vigencia del sistema democrático, que suelen carecer de la protección adicional que brinda a éste la existencia de una opinión pública activa, vigilante y consciente de sus derechos, y una prensa independiente.

1.4 *Objetivos del control de la actividad de inteligencia.*

² Sherman Kent, “Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Americana”, Círculo Militar, Buenos Aires, 1951.

³ 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.

⁴ Jeffrey Richelson, op. cit..

Como *objetivos* del control, habremos de señalar que consisten en obtener que la actividad de inteligencia sea realizada con *legitimidad* y con *eficacia*.⁵

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*,⁶ 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 los objetivos perseguidos a través de ella, mediante 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**.⁷

1.5 Precondiciones del control: voluntad política y medios materiales adecuados.

Peter Gill⁸ ha puesto énfasis en dos verdaderas precondiciones para la eficacia del control de inteligencia, especialmente aplicables para América Latina, como se verá: la *voluntad política* de ejercitar el control, y la *posesión de adecuados recursos* -humanos y materiales, cabe agregar-. Señala con indudable elocuencia dicho autor, que *Estructuras de supervisión que carezcan de los recursos y la voluntad necesarios son peor que inútiles*. La razón es obvia: brindan legitimación a la actividad de inteligencia, cualesquiera sean sus deficiencias, y facilitan la resistencia por parte de ésta a los controles democráticos.

1.6. Los desafíos actuales del control y el futuro de la actividad de inteligencia.

Hoy, toda actividad humana está sujeta a cambios, frecuentemente a ritmo veloz. La actividad de inteligencia no es una excepción, y hoy también en esta materia se advierte la obsolescencia de los paradigmas de la Guerra Fría.

Ya en las postrimerías de dicho conflicto en un trabajo precursor, Bruce D. Berkowitz y Allan E. Goodman:⁹ anticipaban el fenómeno de *la multiplicación de blancos de inteligencia, y la multiplicación de consumidores* de este insumo. Este fenómeno no ha cesado de crecer desde entonces; las *Nuevas Viejas Amenazas*¹⁰ a que alude Treverton -*Estados villanos, terrorismo, narcotráfico y delito organizado, en general, etc.*, viejas amenazas destacadas por la globalización, representan precisamente ese problema.

Tampoco es muy novedoso que afirmemos que la venidera será la *inteligencia de la era de la información*.¹¹ La multiplicación de la información disponible públicamente plantea la necesidad de un sustantivo incremento

⁵ 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.

⁶ Artículo 103 apartado 1º Constitución del Reino de España de 1978.

⁷ José Manuel Ugarte, *Legislación de Inteligencia: Especialización y Control, Legitimidad y Eficacia*, Dunken, Buenos Aires, 1999, y WOLA-SEDEM, 2000.

⁸ Peter Gill, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, Frank Cass, London, 1994, pág. 250.

⁹ Bruce D. Berkowitz y Allan E. Goodman, *Strategic Intelligence for American National Security, Strategic Intelligence for American National Security*, Princeton University Press, Princeton, 1989, pág. 14/15.

¹⁰ George Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge University Press, New York, 2001,35

¹¹ Entre lo mucho escrito sobre el tema, podemos recorder, de George Treverton, *Reshaping Nacional Intelligence for an age of information*, Cambridge University Press, New York, 2001. así como, de Bruce D. Berkowitz y Allan E. Goodman, *Best Truth*, Yale University Press, New Haven and London, 2000.

de la capacidad de análisis. Estos aspectos sugieren modificaciones organizacionales: flexibilidad, desconcentración tanto de la organización como de la actividad, fortalecimiento y mayor intermediación en la relación productor-consumidor, combinar capacidad de análisis de personal permanente de las agencias con expertos contratados y recurrir a instituciones privadas¹².

También es innegable que el futuro anticipa *un sostenido incremento de la importancia de la actividad de inteligencia*. La lucha contra el terrorismo –o de otras formas de delito organizado que pongan en peligro la seguridad del Estado– es, ante todo, *una lucha de inteligencia*. Aquí se combinarán la capacidad de análisis del torrente de información de acceso libre en la Web que el futuro requiere con carácter general para toda la actividad de inteligencia, con la *inteligencia de fuente humana* capaz de penetrar en las organizaciones terroristas y en las intenciones de sus jefes y mentores.

Multiplificación de blancos y de consumidores, desconcentración de organizaciones, recurso a *outsiders*, son desafíos para el control. Será necesario asegurar la exactitud y legitimidad de la determinación de blancos, y la existencia de *need to know* en los consumidores, asegurando la adecuada *diseminación* de la inteligencia. Se deberá evitar que *desconcentración* signifique *autonomía*, y ello probablemente requiera más medios y mejor tecnología para el control. El control de los *fondos* destinados a la actividad de inteligencia tendrá especial importancia; un control *fondos invertidos-producto obtenido* tendrá especial importancia. La intermediación productor-consumidor requerirá esfuerzo adicional para preservar la independencia intelectual del primero. El recurso a *outsiders* y particularmente a académicos y a universidades demandará un especial esfuerzo para asegurar la transparencia de esa relación, frente a la comunidad académica, a las universidades y al propio Estado.

1.7. Especiales desafíos para el control en los ámbitos regional y panamericano: la cooperación en materia de inteligencia.

El desafío representado por el terrorismo internacional ha demandado el incremento del intercambio de información sobre terrorismo, con participación, no sólo de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, sino de los organismos de inteligencia. En el marco de la *cooperación en materia policial y de seguridad pública en el ámbito del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, institucionalizado en el mecanismo de la *Reunión de Ministros del Interior (RMI)*, se ha establecido un *Foro Especializado de Intercambio y Análisis de Información sobre Terrorismo*¹³. Este *Foro*, que comprende convocatorias regulares para celebrar reuniones entre funcionarios de nivel político y funcionarios de nivel técnico de Organismos Especializados y/o de Inteligencia de cada uno de los Estados Partes, que incluye un *Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo (GTE)*, ha venido a incrementar el mecanismo de intercambio preexistente, que preveía convocatorias semestrales a funcionarios especializados y/o de Inteligencia, convocatorias que han quedado integradas en el mecanismo del *GTE*.

También se ha creado un *Sistema Integrado de Intercambio de Información* que contenga datos disponibles sobre personas u organizaciones que en forma real o potencial puedan apoyar o ejecutar acciones terroristas.

Recordando también la existencia del *Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR, Bolivia y Chile (SISME)*, mecanismo de intercambio de información policial por vía telemática –aún en desarrollo–; como también, el incremento de la cooperación en materia de inteligencia a nivel hemisférico en materia de terrorismo, surge como evidente la existencia de serios desafíos para un control que preserve los derechos individuales y que persiga además la eficacia en materia de inteligencia.

Cabría pensar en primer lugar en la necesidad de requerir en el ámbito del MERCOSUR la vigencia de *standards* comparables en materia de control de inteligencia, posibilitando así que representantes de los órganos de control de cada uno de los países –con participación de los respectivos Ministerios Públicos–

¹² Conforme señala George Treverton, cit., pág. 243 y 247.

¹³ V. Especialmente MERCOSUR/CMC/DEC. N° 09/02.

efectúen un adecuado control de todas las instancias de intercambio de información. Idénticas reglas debieran regir en materia de cooperación en inteligencia antiterrorista, o de lucha contra otras formas delictivas que constituyan una amenaza de entidad suficiente como para determinar tal cooperación (narcotráfico, etc.).

1.8 *Tipos de controles.*

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; siendo este aspecto realizado 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.

En este aspecto, el *control ministerial*, ejercido por el ministro del que depende el organismo de inteligencia de que se trate –existente en forma unánime en Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá y, en general, en aquellos países desarrollados institucionalmente, con relación a aquellos organismos de inteligencia que ejercen sus competencias con medios propios de obtención de información en el territorio del país- tiene por finalidad asegurar su ejercicio por parte de una instancia con responsabilidad política inferior al Jefe de Estado o de Gobierno, generalmente los ministros del Interior o de Justicia, que pueden contar con una estructura adecuada para su ejercicio. Esta instancia suele ser desaprovechada en aquellos países latinoamericanos que establecen la dependencia de sus organismos de inteligencia directamente respecto del Jefe de Estado.

El primer control es el que ejerce el *superior inmediato* y en especial, el titular del organismo de inteligencia de que se trata, quien debe velar y consiguientemente responder por el comportamiento de sus subordinados y garantizar de la legitimidad de sus acciones y su adecuación los planes vigentes y requerimientos que sean formulados por órganos competentes.

En segundo término, *el control parlamentario*, debe tener en miras verificar la *legitimidad* y la *eficacia* en la actividad de inteligencia. Sólo será adecuadamente ejercido si existe entre los miembros de la Comisión respectiva la voluntad de ejercer el control, cualquiera sea la posición –oficialismo u oposición- de aquellos, evitándose actitudes de obtener ventajas políticas coyunturales.

Finalmente, un *control de actividades intrusivas de la privacidad*, que en los países latinoamericanos, Estados Unidos y Canadá está derivado a un mecanismo autorizador confiado a órganos judiciales, mientras que en Europa predomina su atribución a un funcionario político de alto rango, generalmente el Ministro del Interior, controlado posteriormente por un Comisionado, *ombudsman* o comisión supervisora, según los casos.

Este tipo de control tiene por finalidad verificar que estas 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.¹⁴

1.9 *Los órganos destinados al control de la actividad de inteligencia.*

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

¹⁴ José Manuel Ugarte, op. cit..

El *control parlamentario* de esta actividad es ejercido habitualmente a través de Comisiones específicas.¹⁵

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 *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia de la Argentina*¹⁶, o la *Comisión Mixta de Control de las Actividades de Inteligencia* de la República Federativa del Brasil¹⁷, o la *Comisión Parlamentaria de Control de la República Italiana*, o bien la *Comisión de Inteligencia y Seguridad del Reino Unido*.¹⁸ También puede estar a cargo de sendas Comisiones, constituidas en cada una de las Cámaras, como es el caso de Estados Unidos de América. Finalmente, puede estar a cargo de una Comisión constituida exclusivamente en una de las Cámaras, como sucede en el Reino de España con la *Comisión que controla los créditos destinados a gastos reservados* del Congreso de los Diputados, a la que hoy, la *Ley Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia* sancionada en Mayo de 2002 ha asignado un control limitado de la actividad de inteligencia

Existen comisiones parlamentarias de inteligencia que tienen expresas facultades investigativas –como es el caso de la correspondiente a la República Argentina- o bien que tienen exclusivamente las facultades inherentes a las restantes comisiones parlamentarias, que pueden o no incluir la investigación.

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 son estrictamente comisiones parlamentarias, en razón de no estar integrados por miembros del Parlamento. Es dable citar entre ellos la *Comisión Supervisora de Seguridad e Inteligencia*, órgano creado conjuntamente con otro órgano de control, el *Inspector General*, por la Ley de Inteligencia y Seguridad de 1984 de Canadá.

La descripción de los órganos de control precedentemente expuestos –particularmente los relativos al Canadá- nos introduce en otro modelo de control: la combinación de una comisión parlamentaria o de designación parlamentaria, con, un *Inspector General* o con un *Comisionado*. Se trata de un modelo de control que típicamente suele hallarse en países anglosajones; se cuentan entre quienes lo poseen, además del ya mencionado caso de Canadá, a Estados Unidos de América al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, a Australia, y a la Unión Sudafricana. Cabe señalar que se trata de órganos de control cuya naturaleza y competencia divergen sustancialmente, según los países.

Finalmente, también cabe considerar la existencia, en carácter de órgano de control, de comisiones honorarias asesoras y de supervisión, como, en Estados Unidos de América, de la *Junta Asesora de Inteligencia Externa del Presidente (Pfiab)* y del órgano que incluye en su seno, la *Junta de Supervisión de Inteligencia (IOB)*, que realizan controles que comprenden aspectos de *legitimidad* y de *eficacia*.

1.10 *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.

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

¹⁵ Una excepción que puede citarse es el caso actual de Perú, que ejerce el control a través de la *Comisión de Defensa, Orden Interno e Inteligencia*.

¹⁶ Sucesora en ésta materia, a partir de la sanción de la Ley N° 25.520, de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia, creada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior de Argentina.

¹⁷ Ley N° 9.983/99 de la República Federativa de Brasil.

¹⁸ Creada por la *Ley de los Servicios de Inteligencia* de 1994.

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.

Además, los órganos y organismos deben atenerse a su *competencia*, aspecto que forma parte de la *legitimidad*, pero que también aporta a la *eficacia*, evitando inútiles duplicaciones de tareas. Este aspecto también involucra la protección de los derechos de los particulares cuando se trata de actividades desarrolladas en el propio territorio. De allí la importancia de definir cuidadosa y estrictamente las competencias de los organismos de inteligencia en el propio territorio y respecto de los propios ciudadanos, pudiendo éstas tener mayor amplitud en aquellos que deben ejercer en su labor en el exterior o respecto de personas, organizaciones, o Estados extranjeros.

Entendemos que existen estructuras orgánico-funcionales en materia de inteligencia que favorecen el control y otras que lo perjudican¹⁹.

Una clara distribución de competencias; una adecuada distribución de funciones en organismos de inteligencia diversos, dependientes de los Ministerios con competencia relativa a las funciones asignadas al organismo, favoreciéndose tanto el control como el logro de una relación adecuada entre productores y consumidores de inteligencia, evitándose concentraciones de funciones en un mismo organismo y favoreciendo la especialización y el control; un órgano de coordinación en el máximo nivel del Estado sin medios propios, dedicado a coordinar el accionar de los restantes, incluyendo la materia presupuestaria, y a elaborar inteligencia estratégica nacional; constituyen a nuestro juicio características de una estructura que favorece el control.

En otro orden de ideas, preciso es señalar que el control en materia de inteligencia, para constituir un instrumento para el perfeccionamiento de la actividad, debe también incluir la forma en que la misma es conducida, y las distintas tareas que dicha actividad incluye.

El primer aspecto a considerar es la *dirección*, que 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 en la práctica éstos suelen generarse las percepciones que los máximos funcionarios del campo de la inteligencia tienen de las necesidades en dicha materia de los consumidores de la misma.

También debe ponerse atención en la *obtención*, que comprende la búsqueda y reunión de información para la elaboración de inteligencia.

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 validez de los términos de referencia empleados, así como de 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, es decir, quienes requieren de ella para la formulación de las políticas.

¹⁹ Hemos realizado el análisis de estos aspectos, en el artículo *Especialización y Control: Los sistemas de inteligencia de los países de la OTAN*, *Seguridad Estratégica Regional*, 1993, y, más recientemente, en *Legislación de Inteligencia: Especialización y Control, Legitimidad y Eficacia*, cit.

2. El control de la actividad de inteligencia en la Argentina.

Con anterioridad a la sanción de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, la Argentina carecía de órganos dedicados específicamente al control de la actividad de inteligencia.

La sanción de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (1992) se tradujo en un cambio significativo de esa situación, estableciéndose mecanismos institucionales de control parlamentario, si bien en la práctica, el funcionamiento de éstos 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.²⁰

Le fue asignada la misión de ejercer la supervisión y control de la totalidad de los órganos y organismos de seguridad interior e inteligencia, ejerciendo un control de *legitimidad* (arts. 33 y 35).

Dicho control se materializó fundamentalmente a través de la citación a los funcionarios responsables del área de inteligencia para brindar explicaciones, ante irregularidades de pública repercusión. También se requirieron exposiciones ilustrativas acerca de sus tareas por parte de los organismos de inteligencia, así como la presentación, por parte de éstos, de informes periódicos. En una oportunidad, a poco de instalada la Comisión (1993) se realizó una investigación exitosa con relación a la emisión por parte de la Dirección de Inteligencia Interior de directivas que implicaban escrutinio ideológico. No obstante, la existencia de reiteradas denuncias respecto de irregularidades en esta actividad y la limitada actividad de la Comisión, determinó que fuera calificada por uno de sus integrantes en un proyecto, como *una deslucida experiencia*.

La sanción de la Ley N° 25.520, *Ley de Inteligencia Nacional*, introdujo algunos cambios significativos en la materia.

En efecto: en lo relativo a la actividad de inteligencia, la precedentemente citada Comisión fue sustituida por una Comisión creada exclusivamente para el control de tal actividad, la *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia*.

A la materia de control, antes conformada casi exclusivamente por la *legitimidad*, se agregó un aspecto relativo a la *eficacia*, al incluirse en la competencia de la Comisión la fiscalización relativa a que el funcionamiento de los organismos pertenecientes al Sistema de Inteligencia Nacional se ajuste a *los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional*. (art. 32).

También el artículo 33 estableció que en lo concerniente a las actividades de inteligencia, el control parlamentario abarcaría aspectos como la *consideración, análisis y evaluación de la ejecución del Plan de Inteligencia Nacional*, la *consideración del Informe Anual de las Actividades de Inteligencia*, la *recepción de las explicaciones e informes que se estime convenientes*, y la elaboración envío en forma anual al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso, de un informe secreto de *análisis y evaluación de las actividades, funcionamiento y organización del Sistema de Inteligencia Nacional en función de la ejecución del Plan de Inteligencia Nacional*, 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*, y la *formulación de recomendaciones para el mejoramiento del Funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional*.

También el referido artículo facultó a la Comisión a emitir *opinión con relación a todo proyecto legislativo vinculado a las actividades de inteligencia*, con lo que, a diferencia de su predecesora, aúna las funciones de fiscalización y de dictamen.

²⁰ El número fue modificado por la Ley N° 24.194; el número original era de seis miembros por cada cámara.

Asimismo, conforme a dicho artículo, sus funciones incluyen 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*, y el *contralor de los planes de estudio empleados por la Escuela Nacional de Inteligencia para la formación y capacitación del personal*.

Ello, sin perjuicio de que la Comisión continúa facultada –y obligada– a fiscalizar *que el funcionamiento de los organismos de inteligencia 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*. (art. 32).

Otra importante función asignada a la Comisión es la relativa al *control de las interceptaciones de comunicaciones*, que deben ser realizadas por parte de la Secretaría de Inteligencia solicitando autorización judicial, y su realización controlada por la Comisión.

Probablemente la novedad más importante en materia de control de la Ley N° 25.520 es el de establecer un control permanente y rutinario de los fondos en materia de inteligencia.

En efecto: el artículo 37 contiene detalladas previsiones para la realización por parte de la Comisión de un control constante y eficaz en la materia.

Se debe señalar, sin embargo, que existen otros aspectos de la ley que no favorecen el control.

Particularmente, la persistencia –con relación a las normas anteriormente vigentes– de la concentración en la Secretaría de Inteligencia de las funciones de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia; el establecimiento de su dependencia inmediata respecto del Presidente de la Nación, privándola del control y dirección de los *ministros*, tan importante en otros países; y la amplitud con que están definidas las competencias del organismo, que no reconoce distinción alguna entre la actividad de inteligencia en el interior del país y respecto de los propios ciudadanos o residentes, de la que tiene lugar en el exterior y respecto de Estados, organizaciones o personas extranjeras, no existiendo parámetro alguno que limite la actividad en el propio país.

En lo relativo al funcionamiento de la nueva *Comisión Bicameral* creada por la Ley N° 25.520, merece destacarse que dificultades de índole material como la demora en la provisión de un local adecuado, así como cuestiones administrativas, postergaron el comienzo de su funcionamiento.

La Comisión ha redactado su reglamento interno e iniciado su funcionamiento en forma hasta el momento en forma muy limitada.

Su actividad ha estado hasta el momento a citaciones formuladas al Secretario de Inteligencia para informar sobre aspectos vinculados con sus funciones, así como a visitas protocolares. Aún cuando obtuvo un local adecuado, persisten carencias en materia de personal y medios materiales para el adecuado desempeño de las importantes funciones asignadas a la Comisión.

Aunque es probable que con el tiempo logre superar en cierto grado tales limitaciones, aún no parece advertirse voluntad política en grado suficiente como para implementar un control eficaz.

3. El control de la actividad de inteligencia en otros países de América Latina.

3.1 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 por la sanción de la Ley N° 9.883 del 7 de diciembre de 1999, que instituyó el *Sistema Brasileño de Inteligencia* y que creó la *Agencia Brasileña de Inteligencia –ABIN–*.

La ley indicada estableció la realización por parte del Poder Legislativo del *control y fiscalización externos de la actividad de inteligencia... en la forma que será establecida en acto del Congreso Nacional* (art. 6°) debiendo dicho acto definir el funcionamiento del órgano de control y la forma de desarrollo de los trabajos, con miras al cumplimiento del indicado cometido

También dispuso que integrarían *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.*

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°).

En materia de control por parte del órgano ejecutivo, prevé el artículo 5° 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.*

Se debe señalar con respecto a la *Comisión Mixta de Control de las Actividades de Inteligencia* – denominación asignada a la Comisión prevista en el artículo 6° de la Ley N° 9883 prevista en la mencionada Ley- que inició sus actividades el 21 de noviembre de 2000 celebrando desde entonces reuniones con una periodicidad de 2 a 3 por año.

En cuanto a la labor de la Comisión, puede concluirse de la lectura de las actas de sus reuniones²¹ que consistió en primer lugar en el análisis y emisión de dictamen respecto de la *Política Nacional de Inteligencia*, tal como estaba previsto en el artículo 6° de la Ley N° 18.993 –proponiéndose modificaciones que incluyeron propuestas tendientes a la preservación de los derechos individuales; citar a funcionarios del Poder Ejecutivo – particularmente al general Alberto Mendes Cardoso, Ministro-Jefe del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República, órgano del cual depende la citada *Agencia Brasileña de Inteligencia*, y a otros funcionarios del Poder Ejecutivo, –para exponer respecto de aspectos relativos a sus funciones o esclarecer denuncias de irregularidades, u observaciones realizadas respecto de actividades de inteligencia, discutir proyectos de reglamento interno de la Comisión.

Debe asimismo señalarse que la Comisión ha realizado esfuerzos para dotarse técnicamente, realizando el 6 y 7 de Noviembre de 2002 un seminario sobre *Actividades de Inteligencia en Brasil* con participación de expertos extranjeros²² que analizaron fundamentalmente la temática del control público en materia de inteligencia.

No obstante, no aparenta haber llevado a cabo investigaciones completas y acabadas respecto de presuntas irregularidades, más allá de la citación a dar explicaciones a los funcionarios responsables.

También se ve limitada su eficacia por tratarse de una Comisión cuyos miembros derivan su pertenencia a ella de la posesión de otro cargo parlamentario: *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*, (art. 6°, Ley N° 9883). De ello se deriva la frecuente rotación de miembros, ante la frecuente pérdida por parte de aquéllos de la calidad que determinaba su presencia en la Comisión. Tal rotación virtualmente impide la especialización de los miembros en la compleja actividad que deben controlar.

²¹ Publicadas en el web del Senado brasileño, www.senado.gov.br.

²² Bruce Berkowitz, Peter Gill, Guillermo Holzmann Pérez y el suscripto.

La *Comisión Mixta* ha procurado reaccionar contra esta limitación a través del Proyecto de Reglamento Interno del Diputado Luiz Carlos Haully –de meritoria actuación en la Comisión-²³ en el que se propone entre otros aspectos ampliar el número de integrantes de la Comisión integrando a otros siete parlamentarios, designados en proporción a la representación de los partidos políticos en las Cámaras parlamentarias. En dicho proyecto se propone también una ampliación de las competencias de la Comisión, que de sus primitivas funciones de *control y fiscalización* (art. 6º, Ley N° 9883) pasaría a tener funciones de comisión de dictamen en relación a proyectos sobre la materia. También se asigna expresamente funciones de recepción e investigación de denuncias, así como de análisis del proyecto de ley presupuesto en lo relativo a la actividad de inteligencia y la propuesta de alternativas; funciones todas que aunque susceptibles de ser consideradas dentro del *control y fiscalización* dispuesto legalmente, denotan cierta voluntad política de cumplimiento del cometido de la Comisión eligiendo la interpretación más amplia de las que el texto legal es susceptible.

3.2 *República de Perú.*

En Perú, la Ley N° 27.479 –*Ley del Sistema Nacional de Inteligencia*- promulgada el 11 de junio de 2001, que reformó el Sistema de Inteligencia peruano tras la disolución del *Servicio de Inteligencia Nacional* que ganara negativa notoriedad con la conducción de Vladimiro Montesinos, dispuso la creación del *Consejo Nacional de Inteligencia*, órgano dependiente del *Consejo de Defensa Nacional* y que tiene a su cargo la conducción y control de la actividad de inteligencia en Perú, así como la producción de inteligencia estratégica nacional. De dicho *Consejo* 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*; y del Ministerio de Defensa dependen los organismos de inteligencia de las tres fuerzas armadas.

En materia de control y sin perjuicio de la tarea que de dicha naturaleza que debe desempeñar dentro del Poder Ejecutivo el *Consejo Nacional de Inteligencia*, la ley contempló la creación de la *Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso*, con la facultad de *fiscalizar el funcionamiento y la ejecución de los recursos presupuestales* del *Consejo Nacional de Inteligencia* (artículo 36). 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 ni de la Policía; teniendo además, como puede verse, una función limitada.

Sin embargo, hasta el presente dicha tarea se encuentra confiada a la *Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia*, no hallándose aún en funcionamiento la *Comisión Ordinaria* prevista en la norma citada.

No obstante, el *Plan de Trabajo de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia* para el año legislativo 2002/2003²⁴ contempló expresamente la realización de una labor de *fiscalización y control político*, previéndose al efecto que a tal fin, *la Comisión establecerá una relación fluida y permanente con todos los Órganos del Sistema de Defensa Nacional, Orden Interno y del Sistema de Inteligencia Nacional mediante: Informes orales a la Comisión por los Ministros y Jefes de Organismos; visitas de trabajo de la Comisión...tramita denuncias, quejas y consultas sobre temas de su competencia presentadas por la ciudadanía.*

²³ Su texto puede ser obtenido en www.senado.gov.br.

²⁴ Publicado en el *website* del Congreso de la República del Perú: www.congreso.gob.pe.

Si bien no parece sencilla la realización de una labor de control eficaz para una comisión cuyas competencias tienen tanta amplitud, cuando menos el referido documento denotó la asunción por su parte de una responsabilidad de fiscalización y control respecto de las actividades desarrolladas por el *Sistema Nacional de Inteligencia*, superando en este aspecto lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley N° 27.479 que, como se ha visto, exclusivamente previó la labor de fiscalización exclusivamente respecto del *Consejo Nacional de Inteligencia*.

Entre otros proyectos de ley o modificaciones legales de menor trascendencia, merece señalarse la presentación en el Congreso Peruano del *Proyecto de Ley del Sistema de Inteligencia Nacional* del congresista Rafael Aita Campodónico (Proyecto de Ley N° 6517/2003)²⁵.

Si bien dicho proyecto no aparece como una propuesta de reforma muy significativa respecto del régimen vigente, incluye principios valiosos como la ***Prohibición de discriminación***, disponiéndose al respecto (artículo 12) con cierta similitud a la Ley N° 25.520 argentina, que *La producción de inteligencia sobre cualquier persona, no puede estar motivada únicamente por el hecho de su condición étnica, religiosa, cultural, social, política, profesional, de nacionalidad, de género o de adhesión o pertenencia a organizaciones políticas, sociales, sindicales, comunitarias, operativas, asistenciales o laborales; así como cualquier otra forma de discriminación.*

El proyecto contiene un capítulo relativo a la *interceptación y captación de comunicaciones* (capítulo X, artículos 34 a 36), previendo un mecanismo autorizatorio judicial y estableciendo un procedimiento al efecto.

También se establece un mecanismo de reserva y de control en materia de *gastos que puedan conducir a la identificación de fuentes de información o contenidos en los Planes Operativos y de Inteligencia Estratégica*, (artículos 38 y 39), con participación de la *Contraloría General*.

En materia de *control parlamentario*, el proyecto mantiene lo dispuesto en la Ley N° 27.479 en cuanto a la asignación a la *Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso de la República la fiscalización del funcionamiento y la ejecución de los recursos presupuestales de la Central Nacional de Inteligencia* –órgano de coordinación, control y producción de inteligencia estratégica nacional cuya creación en reemplazo del actual *Consejo Nacional de Inteligencia* se postula en el proyecto-.

No obstante, contiene disposiciones relativas a la composición de la Comisión, así como sobre sus facultades, asignándosele acceso al conocimiento de las materias clasificadas con el carácter de secreto, con excepción de las relativas a las fuentes y métodos de la Central Nacional de Inteligencia y de aquéllas que procedieran de servicios extranjeros u organizaciones internacionales en los términos establecidos en los convenios de intercambio de información clasificada.

También se contempla la evaluación por parte de la Comisión, sobre la base del informe relativo al *Plan Estratégico Anual de Inteligencia* que debe serle remitido, de *las actividades, situación y grado de cumplimiento de los objetivos señalados de acuerdo a dicho plan*, introduciéndose de ese modo un *control de eficacia*, además del de legitimidad existente.

En definitiva, el proyecto en cuestión insinúa una tendencia en el sentido de un incremento –bien que sumamente limitado- del *control* respecto de la actividad que nos ocupa.

3.3 República de Guatemala.

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

²⁵ Publicado en el *website* www.congreso.gob.pe.

El acuerdo en cuestión prevé el establecimiento de un sistema de información e inteligencia caracterizado por la limitación de las actividades de la *Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional* – organismo de inteligencia militar que tradicionalmente ha poseído amplias facultades y funciones en materia de seguridad interna- a las funciones asignadas al Ejército por la Constitución y las reformas contempladas en el referido Acuerdo, vale decir, *defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio*²⁶

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

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

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

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

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

El 13 de mayo de 2003 el Poder Ejecutivo guatemalteco remitió al Congreso²⁷ el Proyecto de Ley fechado el día anterior²⁸, de *Ley de Inteligencia Civil y creación de la Dirección General de Inteligencia Civil- DIGICI*, proyecto que según se afirma en el mensaje de elevación, habría sido elaborada por *la Comisión integrada por el Ministerio de la defensa y Finanzas Públicas, Secretaría de Análisis Estratégico y de la Paz, Organismo Judicial, PNC y distintas organizaciones de la sociedad civil*.

Dicho proyecto prevé (art. 1) la creación de la *Dirección General de Inteligencia Civil –DIGICI-* *como una dependencia del Ministerio de la Gobernación, la cual tendrá por objeto recopilar, evaluar, analizar e intercambiar, dentro de lo que establece la ley y en estricto respeto de los derechos humanos, información requerida para la producción y distribución de la inteligencia que proporcione a las autoridades competentes, la asesoría y el apoyo necesarios para la toma de decisiones en la formulación de políticas y planeamientos para prevenir o apoyar el combate al crimen organizado y la delincuencia común*.

Se tratará, en definitiva, de un *organismo de inteligencia criminal*, al que el artículo 3 prohíbe *intervenir en investigaciones de casos sujetos a procedimientos judiciales iniciados, ni en las operaciones policíacas que se deriven de la inteligencia producida; tampoco podrá ejecutar procedimientos abiertos en casos en los que, existiendo proceso iniciado, la ejecución de dichos procedimientos implique excluir la intervención y el control de la defensa y el accionante*.

Si bien en materia de *obtención de información* el artículo 17 incluye exclusivamente fuentes públicas, *información de agencias y/o instituciones especializadas en temas y áreas de interés y otros medios lícitos de obtención de información*, el artículo 26 prevé que *La Dirección General de Inteligencia Civil –DIGICI-*,

²⁶ Cf. *Acuerdo de Fortalecimiento...cit.*

²⁷ *Guatemala Hoy*, 14 de mayo de 2003.

²⁸ Disponible en el *website* del Congreso de Guatemala, www.congreso.gob.gt.

deberá contar con una partida presupuestaria destinada al pago de información, lo que permite concluir que, cuando menos, el nuevo organismo utilizará *informantes* como fuentes.

En materia de *controles*, el artículo 20 establece que *El control de funcionamiento de manejo financiero y la verificación del óptimo cumplimiento de los objetivos de la Dirección General de Inteligencia Civil –DIGICI– se ejercerá a nivel interno por los siguientes órganos: 1. Ministro de Gobernación, 2. El viceministro de Gobernación respectivo, y 3. Los controles internos a nivel de la Dirección General de Inteligencia Civil –DIGICI– y de cualquier otra autoridad que corresponda de conformidad con la ley.*

También es necesario recordar que en el ámbito del *Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia*,²⁹ proceso de formulación consensuada de políticas en materia de defensa nacional, seguridad interior e inteligencia, con participación de políticos, instituciones de la sociedad guatemalteca –incluyendo a importantes actores de la sociedad civil– y participación de oficiales de las fuerzas armadas y de la policía, se elaboraron bases políticas en materia de defensa nacional, seguridad interior e inteligencia, previéndose amplios controles externos de la actividad de inteligencia.

También se presentaron en el Congreso diversos proyectos tendientes al cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia de inteligencia, tales como el *Proyecto de Ley Reguladora de la actividad de inteligencia, el acceso a la información y el secreto de Estado* del Diputado Móvil Beltetón (noviembre de 1999); y diversos proyectos tendientes a la reforma de la *Ley Orgánica del Organismo Legislativo* incluyendo la creación de la *Comisión de Inteligencia del Congreso*, o bien disponiendo exclusivamente la creación de una Comisión para entender en las cuestiones relativas a la actividad de inteligencia.

No obstante esta actividad, que dio lugar a la formación de especialistas en esta materia como Manolo Vela y Edgar Gutiérrez, hasta el momento los frutos concretos han sido limitados.

No han sido modificadas las funciones de la *Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional* en los términos establecidos por el *Acuerdo de Fortalecimiento*, cuyo cumplimiento en este aspecto ha pasado a ser problemático a partir del fracaso de la reforma constitucional en las postrimerías del gobierno Arzú, uno de cuyos aspectos fundamentales para el cumplimiento del *Acuerdo* era la limitación de la función del Ejército a la función precedentemente aludida.

Tampoco se ha dado cumplimiento a lo establecido en el *Acuerdo* en el sentido del envío por parte gubernamental de un proyecto de *Una ley que establezca las modalidades de supervisión de los organismos de Inteligencia del Estado por una Comisión específica del Organismo Legislativo*.³⁰

En definitiva, si bien lentamente se marcha hacia la implementación de la estructura acordada antes señalada, ello tiene lugar con cierta lentitud que refleja las dificultades de la transición guatemalteca.

3.4. República de Chile.

En Chile, concluyendo aparentemente un largo proceso caracterizado por la presentación de diversos proyectos legislativos, trabajos académicos y declaraciones gubernamentales –destacándose la labor en la materia del Profesor Guillermo Holzmann Pérez, redactor de múltiples trabajos y de anteproyectos de ley– 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* (Boletín 2811/02), que se encuentra actualmente en trámite.

²⁹ Proyecto que nucleó a organizaciones no gubernamentales, representantes gubernamentales, de las fuerzas armadas y de la policía, bajo el patrocinio de FLACSO Guatemala, WSP e IGEDEP, en un proceso de formulación consensuada de políticas en materia de defensa, seguridad pública e inteligencia. El autor participó como consultor en diversas instancias de este proyecto,

³⁰ *Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Rol del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC)*, integrante de los Acuerdos de Paz suscriptos con la mediación de la ONU entre el Gobierno de la República de Guatemala y la *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)*.

Entre las modificaciones más significativas que ha experimentado en el curso del trámite parlamentario y que surgen del dictamen emitido por la Comisión de Defensa Nacional del Senado se encuentra el establecimiento de la dependencia de la *Agencia Nacional de Inteligencia* -organismo de inteligencia, contrainteligencia y seguridad interna, creado en el proyecto- respecto del Ministerio del Interior con el plausible argumento – revelador una vez más de la prudencia política del legislador chileno- de la necesidad de establecer la dependencia del organismo respecto de una instancia con responsabilidad política, obviamente sin que ella deba constituir el propio Presidencia de la República. Cabe consignar que el proyecto original establecía la dependencia directa del organismo respecto del Presidente de la Nación.

No cabe duda a nuestro juicio que la instancia ministerial habrá de facilitar el control, aspecto importante cuando se acumulan en un mismo organismo las funciones de inteligencia, contrainteligencia y seguridad interna, con competencias definidas con cierta amplitud.

También se fortaleció el *control parlamentario* de la actividad de inteligencia, si bien las facultades de la Comisión parlamentaria competente continúan siendo relativamente modestas, no otorgándosele expresamente facultades investigativas.

Dicho control, dispuesto en el artículo 39, constituye un control de *legitimidad*, aunque por otra parte el literal d) del artículo faculta a la Comisión para *solicitar toda aquella información necesaria para evaluar y formarse una opinión fundada acerca del grado de cumplimiento de los planes de inteligencia*, aspecto que implica la realización de un control de *eficacia*, poseyendo también facultades para efectuar recomendaciones en la materia.

Con relación a otros aspectos del control, además del *control interno* adecuadamente previsto en el artículo 36 del proyecto, se contempla también el *control externo* por parte de la Contraloría General del Estado (art. 38), además del ya referido *control parlamentario*.

En materia de *control judicial* de actos intrusivos de la privacidad, el dictamen contempla un mecanismo autorizador judicial, con cierta semejanza con el sistema español; otorgándose competencia al efecto 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 (artículo 26).

Es decir, que a diferencia 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 sistema canadiense- se ha optado por el modelo estadounidense (y de otros países): un tribunal especial.

Respecto de los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, se establece para ellos la opción de recurrir al referido Ministro de la Corte o bien de efectuar la presentación *a través del juez institucional que corresponda, de acuerdo con lo establecido en el Título II del Libro Primero del Código de Justicia Militar* (artículo 27).

En definitiva, aunque con innegables limitaciones, el control que prevé la futura legislación chilena constituye un significativo avance en la materia e integrará a Chile, una vez sancionada la ley, entre los países latinoamericanos en los cuales existen serios mecanismos de control para la actividad indicada.

3.5 *Estados Unidos Mexicanos.*

Cabe señalar que los anuncios efectuados por el Presidente Vicente Fox al asumir la Presidencia de la Nación, y posteriormente por su consejero de seguridad nacional Aguilar Zinser por en el sentido de efectuar una significativa reestructuración del *Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)*, organismo de inteligencia, seguridad interna y contrainteligencia civil fundamental de México, que integra la Secretaría de Gobernación como organismo desconcentrado, dependiendo del Secretario de la Gobernación, tendiente a

profesionalizarlo, incluyéndolo en una futura *Ley Orgánica de Inteligencia*, que reglaría sus facultades y que establecería adecuados mecanismos de control; parecen actualmente hallarse lejos de concreción.

Tras designarse una comisión de estudios sobre la materia y organizarse encuentros que incluyeron expertos extranjeros, la reforma parece hallarse detenida.

Merece ponerse de manifiesto la presentación en el Congreso mexicano, el 1° de agosto de 2001 del Proyecto de Ley sobre *Seguridad Nacional, Información y Organismos de Inteligencia* del Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta.³¹

En dicho proyecto se propuso una total reforma del sistema de inteligencia existente en México.

El nuevo sistema estaría compuesto fundamentalmente por cuatro organismos de inteligencia con competencias, respectivamente, en materia de inteligencia exterior política y económica, contrainteligencia e inteligencia interior, defensa nacional, e inteligencia criminal, dependientes respectivamente de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Defensa Nacional y de Marina, y de Seguridad Pública.

Existiría además un órgano de coordinación conformado por las Secretarías competentes en la materia precedentemente aludidas, con funciones de asistencia y asesoramiento al Poder Ejecutivo para el ejercicio por parte de éste de su responsabilidad de dirección superior del Sistema y de formulación de las políticas en la materia; de formular la doctrina de inteligencia estratégica nacional y de aprobar las doctrinas de inteligencias sectoriales, de elaborar el anteproyecto presupuestario del sector; y de producir inteligencia estratégica nacional, entre otras.

El proyecto se caracteriza por una cuidadosa delimitación de las competencias de los organismos que prevé, auxiliado al efecto por un preciso glosario. Comprende también normas destinadas a la protección de los derechos individuales respecto de la actividad de inteligencia, y adecuados mecanismos de control tanto internos como externos, de la legitimidad de la actividad de inteligencia.

Los controles externos incluyen: un control parlamentario conformado por una Comisión específica en cada una de las Cámaras legislativas, con amplias facultades de control, incluyendo la realización de investigaciones; un control judicial relativo a actos intrusivos de la privacidad realizados con motivo de la actividad de inteligencia; y un capítulo de delitos vinculados con la actividad de inteligencia, fundamentalmente actos intrusivos de la privacidad.

En nuestra opinión, el aludido proyecto refleja adecuadamente las inquietudes reformistas en la materia que caracterizaron al gobierno mexicano que asumiera en el año 2001. No cabe duda que una reestructuración realizada conforme al proyecto descrito –caracterizado por la especialización y el control, hubiera implicado para el Estado Mexicano contar con una estructura de inteligencia de características similares a las de aquellos países de mayor desarrollo institucional.³²

³¹ Disponible en el *website* del Congreso mexicano, www.diputados.gob.mx.

³² Este proyecto contiene una estructura y una redacción de notable similitud con los Proyectos de Ley de Inteligencia argentinos presentados por el diputado Victorio Bisciotti (1990), el diputado Antonio Berhongaray (1994), por Antonio Berhongaray en su posterior carácter de senador (1998), y por el senador Néstor Rostán (2000), cuya redacción reconoce la pluma del suscripto. Ello, sin perjuicio de destacar que el proyecto mexicano, lejos de constituir una copia de aquéllos, contiene una inteligente tarea de adaptación a la estructura, condiciones y necesidades políticas de su país y, como es obvio, también ideas personales de su autor en la materia. No obstante, la circunstancia apuntada constituye un elocuente ejemplo de la circulación de las ideas más allá de las fronteras. (V. *Trámite Parlamentario y Diario de Asuntos Entrados* de la Cámara de Diputados de la Nación y del Senado de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, correspondiente a los años indicados).

No obstante, el proyecto no logró avanzar en el trámite parlamentario, pese a una *excitativa*³³ formulada por el Diputado Barbosa Huerta el día 1° de agosto de 2001.

Cabe referir además que el 28 de noviembre de 2002 el Diputado Alberto Amador Leal, del opositor PRI, presentó un *Proyecto de Ley de Información e Inteligencia para la Seguridad Nacional*.³⁴

En este proyecto no se innova mayormente sobre la estructura de inteligencia preexistente, careciendo también de la precisión en la definición de competencias. Se prevé un *Gabinete de Seguridad Nacional* integrado por las Secretarías de Estado de las que dependen los organismos de inteligencia existentes, con finalidades de asesoramiento al Presidente respecto de las amenazas, actualización de la agenda de seguridad nacional con relación a la evolución de las amenazas, e intercambio de información.

En materia de control parlamentario, se prevé la creación de una *Comisión Bicameral de Control de los Organismos de Información e Inteligencia para la Seguridad Nacional*, con facultades de fiscalización que comprenden atribuciones de carácter investigativo, abarcando el control aspectos tanto de legitimidad como de eficacia; así como de dictamen sobre asuntos relativos a la actividad de inteligencia, y facultades de intervención en la formulación del presupuesto y de control de gastos reservados.

3.6. Venezuela.

El día 8 de junio de 2000 la *Comisión Legislativa Nacional* de la República Bolivariana de Venezuela sancionó un *Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Inteligencia*, que tuvo amplia difusión.

El proyecto implicaba una modificación profunda del sistema de inteligencia venezolano, caracterizado al momento por poseer, en lo fundamental, un organismo de inteligencia militar, la *Dirección de Inteligencia Militar* (DIM), en jurisdicción del Ministerio de Defensa, y un organismo de contrainteligencia, seguridad interna e inteligencia interior, la *Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención* (DISIP).

A través de la reforma se procuraba establecer un Sistema de Inteligencia presidido por el *Servicio Nacional de Seguridad*, organismo de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia, con amplias facultades, incluyendo la coordinación del Sistema y la producción de inteligencia estratégica nacional, así como el empleo de *cuerpos armados especiales para combatir el terrorismo, sabotaje, y cualquier otra actividad que atente contra la seguridad de la Nación*. Tal organismo dependería del Presidente de la Nación a través del Ministerio de la Secretaría; previéndose además un *Subsistema de Inteligencia Militar* y un *Subsistema de Inteligencia Criminal*.

En materia de *control*, se preveía, además de una *unidad de control interno dependiente del Jefe del Servicio Nacional de Seguridad*, (artículo 24), que *Los presidentes de la Asamblea Nacional del Tribunal Supremo de Justicia y del Consejo Moral Republicano podrán controlar la actividad del Sistema Nacional de Inteligencia, procurando preservar el secreto y la confidencialidad de la información de inteligencia*. (artículo 32).

El proyecto en cuestión no fue promulgado por el Poder Ejecutivo, limitándose su valor al de mera referencia.

4. Evaluación de la situación de América Latina en materia de control de inteligencia.

³³ Pedido parlamentario de pronto despacho, formulado por un legislador a la Comisión parlamentaria en que se encuentra en trámite un proyecto. La *excitativa* de que se trata está contenida en el *website* www.diputados.gob.mx.

³⁴ Disponible en el *website* de la Cámara de Diputados mexicana www.diputados.gob.mx.

Resulta innegable la existencia de una tendencia hacia la implementación en América Latina del control de la actividad de inteligencia, aunque tal tendencia no pueda sino calificarse como incipiente.

En efecto; si consideramos que en 1992 sólo Argentina en Latinoamérica contaba con una instancia de control parlamentario de la actividad de inteligencia, y que ningún país de la región contaba con una ley orgánica en dicha materia que estableciera tal control, hoy, a poco más de diez años, es dable advertir que en países como Argentina, Brasil y Perú existen en vigencia leyes de tales características, teniendo los dos primeros comisiones parlamentarias de control en funcionamiento, bien que éste sea limitado, especialmente en el caso argentino. Parece inminente además la incorporación de Chile a esa nómina, y en Guatemala el lento avance de la implementación de los Acuerdos de Paz y la existencia de civiles capacitados en esta materia permite suponer que ello habrá de alcanzarse en un lapso no muy prolongado.

No obstante lo expresado, resulta ineludible observar que en los países en que han sido establecidos controles externos de esta actividad, ello ha tenido lugar con limitaciones de diverso tipo; ya sea de carácter práctico como en la Argentina, donde un órgano de control dotado de amplias facultades realiza una labor parcial, o bien por la limitación de facultades para el ejercicio del control, como es el caso de Perú, donde aún no funciona la comisión específica prevista en la legislación vigente, cumpliéndose la función de control en una comisión cuya competencia comprende la defensa nacional, la seguridad interior y la inteligencia.

También es inevitable señalar que persisten en la región en forma mayoritaria estructuras de inteligencia que por la concentración de facultades en el máximo nivel del Estado y amplitud de competencias en materia de inteligencia en el propio país y respecto de los propios ciudadanos y residentes –que las diferencia claramente de las existentes en aquellos países de alto desarrollo institucional, en los cuales el control existe y es eficaz-³⁵ constituyen en sí un serio óbice para el control.

En definitiva, cabe concluir que mientras la tendencia al establecimiento del control resulta innegable, parece razonable concluir que la implementación de controles análogos a los vigentes en la casi totalidad de los países de Europa Occidental y en Canadá y Estados Unidos, entre otros países de alto desarrollo institucional, deberá aguardar tiempo.

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003

³⁵ Para esta comparación, remitimos a nuestro libro *Legislación de Inteligencia: Especialización y control, legitimidad y eficacia*, Dunken, Buenos Aires, 1999, y WOLA-SEDEM, Ciudad de Guatemala, 2000.