

Quién vigila a quienes vigilan

Estudio comparativo sobre sistemas de control de los organismos de inteligencia



Quién vigila a quienes vigilan.

Estudio comparativo sobre sistemas de control de los organismos de inteligencia.

Mayo de 2014*

En sociedades en procesos de transición hacia la democracia, el control democrático de los organismos de inteligencia es a la vez un requisito indispensable y una necesidad imperiosa. En muchos casos, las más graves violaciones de derechos humanos de gobiernos dictatoriales estuvieron intrínsecamente vinculadas a sistemas draconianos de vigilancia y control. El espionaje sistemático sobre grupos disidentes, estudiantiles o sindicales fue una característica común de las dictaduras del siglo veinte. Y esa persistente violación de la privacidad de los ciudadanos incrementó la eficiencia de crímenes estatales que las nuevas democracias de fines del siglo pasado desean evitar.

Los órganos de inteligencia han experimentado una enorme transformación como consecuencia de esos cambios políticos. Las sociedades democráticas necesitan de servicios de inteligencia profesionales, bien entrenados y capacitados, con el acceso a suficientes recursos para las necesidades de la defensa nacional y la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, las democracias también necesitan de férreos controles por parte de sus órganos políticos, para que el secreto que usualmente cubre a las actividades de inteligencia no se convierta en una excusa para abusos y violaciones

*Este trabajo fue realizado por Ramiro Álvarez Ugarte y Emiliano Villa, del área de Privacidad de la Asociación por los Derechos Civiles.

de derechos. Alcanzar ese objetivo representa un desafío considerable: muchas democracias supuestamente consolidadas aún no han logrado afirmar su poder sobre organismos de inteligencia que conservan grados de autonomía incompatibles con una comunidad democrática.

Este documento de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) tiene dos objetivos. En primer lugar, introducir algunos conceptos básicos vinculados al mundo de la inteligencia en el marco de un debate global sobre los alcances de las actividades de vigilancia que llevan adelante los estados. En segundo, reseñar los distintos tipos modelos de control democrático que existen alrededor del mundo y –especialmente– en América Latina. A través de ambos objetivos buscamos informar al debate público que la Argentina se debe sobre la forma en que nuestra democracia controla a sus servicios de inteligencia.

I. Algunos conceptos básicos sobre inteligencia

Por inteligencia se suele entender a un *proceso*, un *producto* y una *organización* (Bruneau y Boraz, 2007: 7).

1. **Proceso.** Se trata del camino a través del cual cierta clase de información se solicita, recoge, analiza y disemina y en la forma en que ciertas actividades secretas son concebidas y llevadas a cabo. Se trata de información destinada a satisfacer las necesidades de los formuladores de políticas en las áreas de política exterior, defensa y seguridad interna entendida en relación a las amenazas al sistema democrático pero también incluye a la contrainteligencia y a las operaciones encubiertas (Ugarte, 2012: 16).
2. **Producto.** Es el resultado de esos procesos, es decir, la información obtenida mediante el proceso de inteligencia y las operaciones de inteligencia en sí mismas.
3. **Organizaciones.** Son las unidades funcionales que adelantan las actividades de recolección, análisis y diseminación de información de inteligencia. En general no se trata de una organización, sino de un conjunto de actores estatales ubicadas en distintos niveles de la estructura gubernamental y que en conjunto son conocidos como la *comunidad de inteligencia*.

Los fines de la inteligencia son –al menos– dos: informar las políticas públicas y servir de sustento para operaciones vinculadas a la defensa de la seguridad del Estado. Y estos fines se alcanzan a través de cuatro *funciones* de la actividad de inteligencia: recolección, análisis, contrainteligencia y actividades encubiertas.

Recolección

Las organizaciones de inteligencia recogen información. ¿Pero de qué forma lo hacen? Hay distintos tipos de inteligencia, que se describen en la figura 1.

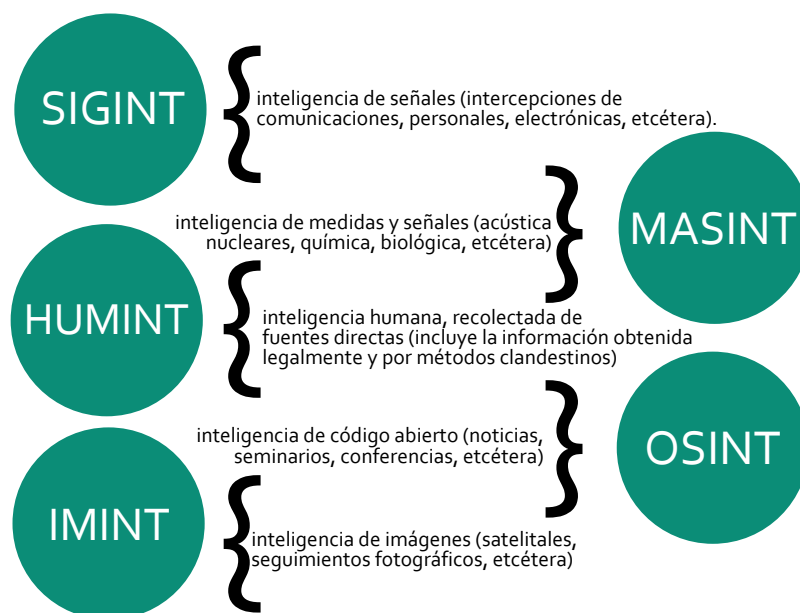


Figura 1: Tipos de actividades de inteligencia.

Algunas de estas actividades están más o menos en tensión con los derechos de los ciudadanos. Por ejemplo, la inteligencia de código abierto (OSINT) recopila información de fuentes de acceso público e irrestricto y –en principio– no parece estar en contradicción con ningún derecho. Por el contrario, la inteligencia de señales (SIGINT) se basa en la intercepción de comunicaciones privadas, por ello sólo proceden en casos excepcionales y –en general– con orden judicial.

Análisis

La información por sí sola no es útil: debe ser analizada. Según Bruneau y Boraz, el análisis es la mejor aptitud y el principal desafío para los profesionales de la inteligencia (Bruneau y Boraz, 2007: 9). Se trata de examinar distintos tipos información y de obtener conclusiones a partir de ese análisis. El análisis y la recolección de la información van de la mano y siguen un ciclo que se describe en la figura 2.

Bruneau y Boraz ofrecen un ejemplo hipotético.

“Comienza con el responsable de la política y su grupo de trabajo (por ejemplo, en los Estados Unidos, el Presidente y el Consejo de Seguridad Nacional) expresando una necesidad de información de inteligencia para poder tomar una decisión relacionada a la seguridad nacional.

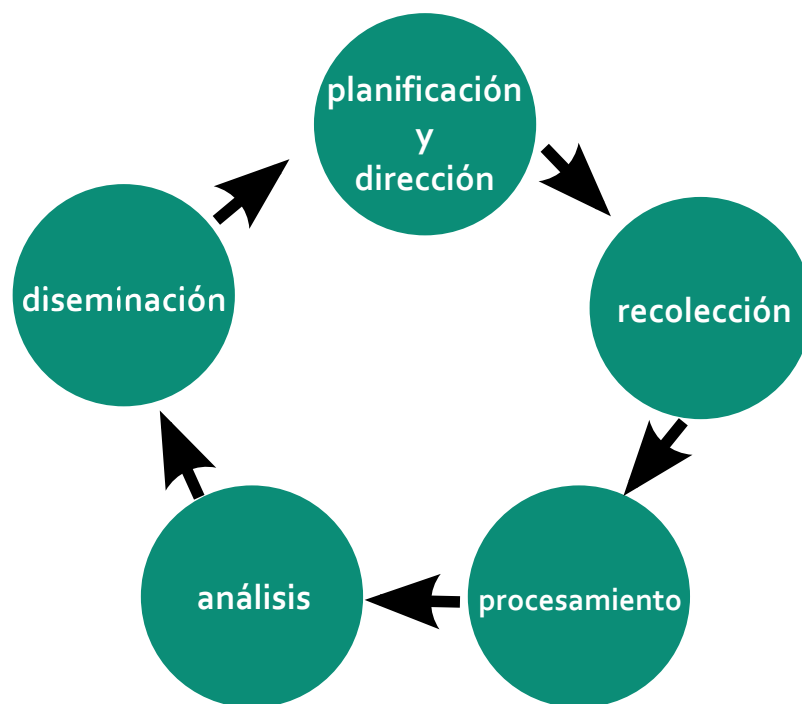


Figura 2: Circuito de inteligencia. Adaptado de Bruneau y Boraz, 2007: 9.

Los funcionarios de inteligencia convierten ese pedido en planes de recolección de esa información. La información en *crudo* es recolectada a través de diferentes métodos (...) y entregada a analistas de inteligencia que la integran, evalúan y vuelcan en un producto de inteligencia final (reportes escritos, orales, etcétera). Estos productos son diseminados a los *consumidores* (en este ejemplo, el Presidente y los miembros del Consejo de Seguridad Nacional) quienes pueden requerir informaciones adicionales. (Bruneau y Boraz, 2007: 9).”

Contrainteligencia y acciones encubiertas

Se trata de la actividad de inteligencia concentrada en la protección del Estado y sus secretos y –según Ugarte– una de las áreas más difíciles de controlar adecuadamente. Hay distintas definiciones de lo que la contrainteligencia realmente es, pero en general se acepta que ella tiene por objeto enfrentar amenazas externas. En la Argentina, el artículo 2.2 de la ley 25.520 define a la contrainteligencia como “la actividad propia del campo de la inteligencia que se realiza con el propósito de evitar actividades de inteligencia de actores que representen amenazas o riesgos para la seguridad del Estado Nacional”. Las acciones encubiertas, por su parte, son acciones destinadas a ejercer influencia en otros países mediante mecanismos subrepticios.

II. Inteligencia, seguridad y defensa

Definir con precisión las cuestiones vinculadas a la *inteligencia* en una sociedad democrática representa un desafío considerable, especialmente en aquellos países que buscan establecer controles democráticos sobre estructuras autónomas que han estado, en el pasado, vinculadas a crímenes y violaciones de los derechos humanos perpetrados por gobiernos dictatoriales. Este desafío es especialmente relevante en aquellos países que vivieron, en algún momento de su historia, bajo el paradigma de la *doctrina de la seguridad nacional*. Esta doctrina permitía “calificar a una persona como ‘subversiva’ o ‘enemiga interna’, que podía ser cualquiera que, real o presuntamente, respaldara la lucha para cambiar el orden establecido”¹. Como sostuvo la Corte Interamericana en el caso Goiburú y otros Vs. Paraguay:

“[L]a mayoría de los gobiernos dictatoriales de la región del Cono Sur asumieron el poder o estaban en el poder durante la década de los años setenta (...) el soporte ideológico de todos estos regímenes era la ‘doctrina de seguridad nacional’ por medio de la cual visualizaban a los movimientos de izquierda y otros grupos como ‘enemigos comunes’”.

Esta circunstancia hizo que muchos países de la región incluyeran la reforma de sus sistemas de inteligencia como parte de los procesos de democratización. Por ejemplo, en la ley de Inteligencia Nacional de la Argentina se incluye como título segundo un apartado referido a la *protección de los derechos y garantías de los habitantes*. Allí se incluyen prohibiciones explícitas a los organismos de inteligencia vinculadas a abusos del pasado².

Pero la ley de Inteligencia Nacional de 2001 debe leerse de manera conjunta con las leyes de Defensa Nacional (1988) y de Seguridad Interior (1991). Este tríptico normativo busca delimitar actividades y establecer prohibiciones taxativas con el

¹Corte IDH. *Caso Molina Theissen Vs. Guatemala Fondo. Sentencia de 4 de mayo de 2004*. Serie C No. 106, párr. 40.2.

²Artículo 4, Ley Nacional de Inteligencia No. 25.520. Ningún organismo de inteligencia podrá:
// 1. Realizar tareas represivas, poseer facultades compulsivas, cumplir, por sí, funciones policiales ni de investigación criminal, salvo ante requerimiento específico realizado por autoridad judicial competente en el marco de una causa concreta sometida a su jurisdicción, o que se encuentre, para ello, autorizado por ley. // 2. Obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción. // 3. Influir de cualquier modo en la situación institucional, política, militar, policial, social y económica del país, en su política exterior, en la vida interna de los partidos políticos legalmente constituidos, en la opinión pública, en personas, en medios de difusión o en asociaciones o agrupaciones legales de cualquier tipo. // 4. Revelar o divulgar cualquier tipo de información adquirida en ejercicio de sus funciones relativa a cualquier habitante o a personas jurídicas, ya sean públicas o privadas, salvo que mediare orden o dispensa judicial.

objetivo explícito de impedir abusos. Y uno de sus objetivos principales es distinguir con precisión entre la *defensa nacional* y la *seguridad nacional*³.

Como explica Saín:

“Luego del terrorismo de Estado perpetrado por el gobierno castrense durante el Proceso de Reorganización Nacional (PRN), la redefinición de las relaciones civil-militares en función de imponer el control civil sobre las instituciones castrense implicaba, entre otras cuestiones, privilegiar a la defensa nacional como el ámbito exclusivo de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, reformular las misiones y funciones institucionales de las Fuerzas Armadas y, particularmente, desarticular el conjunto de prerrogativas legales e institucionales que detentaban estas fuerzas en materia de seguridad interior, esto es, *desmilitarizar a la seguridad interior*” (Saín, 2001).

En 1988, la ley de Defensa Nacional fue clara al delimitar el campo de acción de las fuerzas armadas a “enfrentar las agresiones de origen externo”. Y en 1992 la ley de Seguridad Interior apuntaló ese concepto al excluir a las fuerzas armadas de las cuestiones vinculadas a la seguridad interior salvo en situaciones excepcionales en las que el Poder Ejecutivo juzgue que no puede afrontar determinada amenaza con las fuerzas de seguridad corrientes (Policía Federal, Prefectura Naval, Gendarmería Nacional y policías provinciales).

Más recientemente, el decreto 727/06 –reglamentario de la ley de Defensa Nacional– insistió en esta distinción y estableció que “el Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley No. 24.059 de Seguridad Interior”. El mismo decreto definió de modo restrictivo a las *agresiones externas*, al afirmar que ellas son las agresiones “perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”. Nuevas amenazas como el terrorismo y el narcotráfico quedaron fuera de la jurisdicción de las fuerzas armadas. De este modo, el ordenamiento jurídico busca establecer “una membrana impermeable entre la seguridad y la defensa” (De Vergara, 2009).

A pesar de esta diferencia que traza el ordenamiento jurídico, las actividades de inteligencia parecen atravesar esta distinción que proponen las leyes de seguridad interior y defensa nacional. En efecto, la ley 25.520 define a la inteligencia nacional como abarcativa de la seguridad “exterior e interior de la Nación”. Pero distingue

³El artículo 4 de la Ley de Defensa Nacional establece que para “dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior.”

entre la inteligencia *criminal* y la *estratégica militar* y –de ese modo– parece adaptarse a la distinción tajante que establecen las leyes de Seguridad Interior y Defensa Nacional.

En efecto, para la Ley Nacional de Inteligencia la inteligencia *criminal* se refiere a actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional. Como puede observarse, es una definición que sigue a la definición de *seguridad interior* ofrecida por la ley 24.059. De ella se encarga la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal que depende de la Secretaría de Seguridad Interior.

Por otro lado, la inteligencia *estratégica militar* se vincula al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar. Se encarga de ella la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar que depende del Ministerio de Defensa.



Figura 3: Organigrama del sistema de inteligencia nacional

El organigrama del sistema nacional de inteligencia que presentamos en la figura 3 permite ver claramente la división de tareas de inteligencia dentro del Estado

Nacional. Cabe destacar que la normativa vigente en ningún lado autoriza tareas de inteligencia política ni existe organismo alguno cuya función siquiera se acerque a ese tipo de actividades. En efecto, la ley 25.520 en su título II busca prevenir precisamente ese tipo de abusos. Pero las definiciones que haga el ordenamiento jurídico son poca cosa si no son acompañadas de mecanismos efectivos de control que transformen las prescripciones legales en prácticas concretas de los organismos controlados.

III. Sobre el control de la actividad de inteligencia

El control por parte de las autoridades democráticas de las actividades de inteligencia está estrechamente vinculado a la cuestión de la *democratización* de esos órganos. Swenson y Lemozy explican que ello se vincula al paso “de un sistema nacional que va del uso de un esquema institucional para atender a cuestiones de seguridad que hacen a la supervivencia de los principales funcionarios de un estado (un Estado de Seguridad) a uno que asegura la supervivencia de principios democráticos en un Estado de Derecho...” (Russell y Lemozy, 2009: 2).

La caracterización de Russell y Lemozy sugiere un proceso de cambio: el Estado democrático *afirma* su poder sobre órganos estatales que siguen, de manera no sorprendente, las características de los sitios de donde proceden. Así, muchos órganos de inteligencia alrededor del mundo son altamente jerárquicos y asignan prioridad a cuestiones militares ya que su origen se encuentra –muchas veces– en la inteligencia militar (Russell y Lemozy, 2009: 8). Además, y especialmente en sociedades en transición, los órganos de inteligencia formaron parte del entramado de fuerzas de seguridad encargadas de la represión en los antiguos regímenes autoritarios. Como explica Bruneau y Boraz, con el tiempo esas organizaciones adquirieron independencia de los hacedores de políticas públicas y logran mantenerse aislados de todo tipo de escrutinio (Bruneau y Boraz, 2007: 12).

En consecuencia, el control democrático de los organismos de inteligencia es un desafío considerable: los propios organismos resisten los cambios y los legisladores encargados de implementar controles o –en algunos casos– liderarlos carecen de los conocimientos adecuados respecto de qué se supone deben controlar. Tiene sentido, en este sentido, evaluar desde una perspectiva comparada los distintos modelos de control que se utilizan alrededor del mundo.

Por lo pronto, los sistemas de inteligencia suelen depender de la función ejecutiva, ya sea en cabeza del Presidente en un sistema *presidencialista* o del Primer Ministro en un sistema *parlamentario*. Ello nos permite trazar una primera distinción entre sistemas de control de acuerdo a si el órgano controlante se encuentra dentro de la función ejecutiva (*interno*) o fuera de ella (*externo*).

Según el órgano que realiza el control, ellos pueden ser *administrativos*, *legislativos* o *judiciales* (Gasparini, 1995: 531). Y también puede haber controles *horizontales*

y *verticales*: los primeros involucran a un *órgano controlante* y otro *controlado* que son pares entre sí, mientras que en el caso de los segundos hay una relación jerárquica entre ellos, tanto política como administrativa (Dromi, 1973: 91). Los controles *horizontales*, por su parte, se dividen en *intraorgánicos*, que operan dentro de la propia organización jurídico-administrativa interna del órgano, y los *interorgánicos*, que operan desde fuera del propio órgano de inteligencia.

Los distintos modelos de control alrededor de mundo sugieren que la práctica es más compleja de lo que surge de la clasificación esbozada anteriormente. Por ejemplo, en ocasiones el sistema de control parlamentario sigue la composición del órgano legislativo y en un parlamento bicameral son dos comisiones especializadas las encargadas de delinear las tareas de monitoreo⁴. Pero otras veces esos mismos parlamentos bicamerales optan por controles unificados en los que están representados miembros de las dos cámaras.

Dentro del ejecutivo también hay distintas posibilidades. Si bien se trata de un control *interno* por ejercerse dentro de una estructura jerárquica determinada y en el contexto de uno de los tres poderes del Estado, es necesario distinguir los controles internos *dentro del propio órgano de inteligencia* y los que se encuentran dentro del ejecutivo pero son externos a esos órganos. Ello ocurre, por ejemplo, cuando el control lo adelanta un ministerio que es ajeno al sistema de inteligencia (Ugarte, 2012: 35).

A continuación vamos a analizar en mayor detalle los distintos tipos de control que existen alrededor del mundo.

Control en el órgano ejecutivo

Muchos países eligen establecer controles dentro de la órbita del poder ejecutivo. Sin embargo, los países que optan por este tipo de supervisión suelen tener sistemas parlamentarios, en los que la división entre *ejecutivo* y *legislativo* no es tan tajante como en los sistemas presidencialistas y –en efecto– existen múltiples relaciones políticas y funcionales entre el parlamento y el gabinete de gobierno. Dentro de este tipo de controles existen distintas alternativas.

En ocasiones, el control recae sobre un ministro, generalmente del Interior o de Justicia. En la práctica, este tipo de controles establecen una instancia de responsabilidad política previa a la de los jefes de estado, lo que significa que un manejo irregular o abusos dentro de los organismos de inteligencia conlleva –generalmente– la responsabilidad directa del ministro o ministra encargada del control pero no la Jefatura de Gobierno (Ugarte, 2012: 33). Esta responsabilidad política intermedia es una válvula de escape elegida por muchos sistemas parlamentarios, entre ellos Bélgica, Canadá, España, Francia, Holanda y el Reino Unido.

⁴Es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos de América, donde funcionan las comisiones selectas de inteligencia en ambas cámaras del Congreso.

En este tipo de esquemas de control, el ministro a cargo del control es también el responsable político de la actividad de inteligencia y como tal tendrá a su cargo la formulación de políticas y estrategias en cuestiones de inteligencia (Ugarte, 2012: 35). De este modo, la actividad de *dirección* se vincula con la actividad de *control* lo que –según Bruneau y Boraz– puede ser suficiente en algunos casos (Bruneau y Boraz, 2007: 15).

Sin embargo, muchos especialistas consideran que la delegación del control en un ministro del gabinete puede *politizar* a las actividades de inteligencia. Como explican Bruneau y Boraz, “el principal problema de un sistema de control basado puramente en el ejecutivo es el peligro de que el aparato de inteligencia se utilice con fines no democráticos” (Bruneau y Boraz, 2007: 15), como cuando –por ejemplo– se utiliza a los servicios de inteligencia con fines de espionaje político local.

Existen alternativas moderadas de dependencia ministerial, como ocurre –por ejemplo– en Italia. Allí, el Primer Ministro tiene bajo su dependencia a un órgano de coordinación y control, el Departamento de Información para la Seguridad (DIS). Además, cuenta con un consejo de asistencia y asesoramiento integrado por un ministro sin cartera en el que puede delegar las facultades en materia de inteligencia que no le fueron asignadas con carácter exclusivo. Según Ugarte, esta delegación permite una mejor asignación de tareas en la organización interna de la actividad de inteligencia, a la vez que disminuye el riesgo de politización (Ugarte, 2012: 34).

El control parlamentario

El control parlamentario funciona como uno de los controles externos preferidos por muchos países y –según algunos– es el más efectivo. Dicho control, se ejerce a través de comisiones específicas, conformadas de modo permanente e integradas por especialistas en la materia. Su origen podría remitirse a 1976, cuando el Senado estadounidense dictó la resolución 400 que dio origen a la *Comisión Selecta Sobre Inteligencia del Senado*⁵. Al año siguiente se creó en paralelo la comisión respectiva en la Cámara de Representantes.

En aquellos países con Congreso unicameral, la comisión que ejerce el control parlamentario de esta actividad suele funcionar de modo permanente, integrada por miembros de esa cámara única. Pero en los sistemas con dos cámaras –como el argentino– el tipo de control es diferente. En algunos casos, se opta por una comisión única integrada por miembros de ambas cámaras, como ocurre en los casos de Argentina, Brasil, el Reino Unido o Italia. En otros casos, se mantiene un órgano de control en cada una de las cámaras que integran al Congreso, como ocurre en Estados Unidos o España. De acuerdo al estudio comparativo adelantado por José Manuel Ugarte, el sistema de control unificado es el preferido de aquellos

⁵Select Committee on Intelligence, Res. 400, 94th Cong., 2d session (1976).

países que optan por controles parlamentarios (Ugarte, 2012: 92).

Si bien hay buenas razones para suponer que el modelo de *Comisión Bicameral* es superador del resto de los modelos mencionados por ser el más replicado alrededor del mundo, algunos ven ventajas en el sistema estadounidense al considerar que, además de ejercer el control propio de la actividad de inteligencia, permite el control recíproco entre Comisiones, reduciendo considerablemente los riesgos de cooptación a los que suelen estar expuestos organismos con altos grados de politicidad (Sneider, 2004: 17; Ugarte, 2012: 92). Otros sostienen, por el contrario, que el sistema de control único permite un control más férreo sobre el secreto de las cuestiones allí tratadas y otorga a la Comisión una mayor efectividad y capacidad de acción para resolver asuntos con premura (Halchin y Keiser, 2012).

Control judicial

El control judicial de la actividad de inteligencia refiere, fundamentalmente, al control de aquellas actividades que implican una invasión a la privacidad de los ciudadanos. En palabras de Ugarte, “este tipo de control tiene por finalidad verificar que estas acciones tengan por exclusiva finalidad las invocadas para disponer su realización, y que la intrusión en la esfera de la privacidad quede reducida al mínimo posible” (Ugarte, 2012: 163).

En principio, este tipo de *control* no es específico de los sistemas de inteligencia, sino que tiene su origen en el rol del poder judicial como el lugar al que los ciudadanos acuden en defensa de sus derechos. Por ello, cuando éstos son violados, es el poder judicial el encargado –en principio– de reparar y detener esos abusos. Pero en materia de inteligencia, algunos países han incorporado a los tribunales a los sistemas de control específicos de la actividad, mientras que otros los han mantenido por fuera del sistema de control.

El ejemplo más claro del control judicial *incorporado* al sistema de inteligencia lo muestran los tribunales creados en Estados Unidos por la *Foreign Intelligence Surveillance Act* de 1978 en los Estados Unidos. En efecto, durante años se discutió en los Estados Unidos si las medidas de vigilancia electrónica estaban o no alcanzadas por la Cuarta Enmienda que exige la intervención judicial para acceder a los papeles privados y al domicilio de las personas. Así se desarrolló una tensión constante entre el ejecutivo y la Suprema Corte: mientras el primero quería utilizar esas técnicas para cuestiones de seguridad interior, la Suprema Corte en los casos *Katz* y *Keith*⁶ fue tomando cada vez posiciones más comprometidas con la necesidad de una orden judicial. El Congreso respondió creando cortes especiales muy controvertidas, conocidas como *cortes FISA*, que responden a los pedidos de autorización para realizar interceptaciones vinculadas a la inteligencia exterior y que

⁶Los casos son *Katz v. United States*, 389 U.S. 347 (1967) y *United States v. United States District Court*, 407 U.S. 297 (1972) (conocido también como el caso *Keith*).

funcionan a través de procedimientos secretos.

Una aproximación pragmática al control

Si bien hemos procurado distinguir entre distintos modelos de control, no hay razones para suponer que ellos no puedan superponerse unos sobre otros. En efecto, durante el proceso de revisión legislativa que generó el espionaje interno adelantado por el FBI y la CIA contra activistas del movimiento pacifista en la década del sesenta, tanto el poder ejecutivo como el Congreso entraron en acción. Y en todo momento hubo controles judiciales, especialmente cuando los abusos que se hacían públicos implicaban la violación de derechos de los ciudadanos (Boraz, 2007: 28). Actualmente, en los Estados Unidos los sistemas de control son múltiples y operan en los tres poderes del Estado y en otros países ocurren prácticas similares. Resulta importante destacar este punto: los distintos modelos de control no se excluyen unos a otros sino que son complementarios entre sí.

IV. El marco legal argentino

Como señalamos antes, existen tres leyes que deben estudiarse de manera conjunta para entender la cuestión del control de los organismos de inteligencia en la democracia argentina: se trata de la ley de Defensa Nacional de 1988, la ley de Seguridad Interior de 1991 y la de Inteligencia Nacional de 2001. Las tres normas constituyen la arquitectura legal de la respuesta dada por el Estado a la cuestión de las relaciones entre civiles y militares en la etapa de la transición. Las tres buscan establecer límites, fijar campos de acción limitados y establecer prohibiciones estrictas. La ley de Inteligencia Nacional No. 25.520 intentó alcanzar ese objetivo en relación a los organismos de inteligencia, pero antes había regulado sobre la materia la ley de Seguridad Interior No. 24.059.

La situación antes de la ley 25.520

En 1991 la Ley de Seguridad Interior No. 24.059 creó la *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia*. Con esta norma, la Argentina fue el primer país en América Latina que estableció un control externo de su actividad de inteligencia. Tal como dispone en su artículo 33 la mencionada ley, a la Comisión 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 crearán en el futuro”.

Según el entonces diputado nacional Jesús Rodríguez, si bien el desempeño de la comisión comenzó siendo prometedor terminó siendo una experiencia deslucida.

“[V]ale decir que a la Comisión Bicameral de Fiscalización no solamente se le reconocieron limitadas atribuciones de fiscalización y control externo, sino que además no se le otorgó ningún tipo de facultades que permitieran viabilizar la fiscalización y control interno de la estructura y dinámica orgánico-funcional de las actividades y organismos de información e inteligencia del Estado, tareas éstas fundamentalmente asentadas en el control de las políticas y operaciones de información e inteligencia y en el control presupuestario y de financiamiento de aquellas actividades y organismos”⁷.

Sin embargo, en algunas situaciones logró actuar ante irregularidades que tomaban estado público. Por ejemplo, como reseña Ugarte, a mediados de 1993 la Comisión intervino ante casos de inteligencia ilegal sobre sectores gremiales y estudiantiles (Ugarte, 2012: 170). La Comisión logró descubrir que esa vigilancia *política* estaba sostenida por una directiva del Ministerio del Interior, razón por la cual la Comisión recomendó su derogación, pedido que fue aceptado por el Ministerio en ese momento (Ugarte, 2012: 171).

La situación después de la ley 25.520

La estructura legal

En el año 2001 se sancionó la ley de Inteligencia Nacional No. 25.520, que reemplaza en lo relativo al control y la fiscalización de la actividad de inteligencia a la comisión creada por la ley de Seguridad Interior por la actualmente vigente *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia*. La Comisión Bicameral de la ley de Seguridad Interior queda limitada –entonces– al control de los órganos y actividades de la seguridad interior.

El artículo 32 de la ley de Inteligencia Nacional dispone:

“Los organismos pertenecientes al Sistema de Inteligencia Nacional serán supervisados por la Comisión Bicameral, 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.

La Comisión Bicameral tendrá amplias facultades para controlar e investigar de oficio. A su requerimiento, y con los recaudos establecidos

⁷Diputado Jesús Rodríguez y otros, Proyecto de Ley de Control de las Actividades y Gastos de Inteligencia, Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 5406-D-97, presentado el 9/10/1997.

en el art. 16, los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional deberán suministrar la información o documentación que la Comisión solicite.”

La ley 25.520 sumó aspectos relativos a la verificación del correcto funcionamiento en cuanto a las directivas políticas de Inteligencia Nacional. Ello significa que la Comisión Bicameral debe emitir opinión sobre todo proyecto legislativo que pudiere estar vinculado a las actividades de inteligencia. Además, debe elaborar y remitir al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación un informe secreto anual sobre cuestiones relativas a la eficacia en el funcionamiento y organización del Sistema de Inteligencia Nacional⁸.

Asimismo, la Comisión también está encargada de controlar las interceptaciones de comunicaciones privadas que realiza la Secretaría de Inteligencia. Dicho control comprende tanto aquellas interceptaciones realizadas en el curso de las actividades de inteligencia y contrainteligencia como aquellas dispuestas en la investigación de delitos. En ambos casos se requiere autorización judicial (Ugarte, 2012: 175) Esto es consecuencia de que la ley 25.520 otorgó a la *Dirección de Observaciones Judiciales* de la Secretaría de Inteligencia el monopolio exclusivo de la interceptación de las comunicaciones telefónicas y electrónicas, opción que Ugarte considera cuestionable ya que la SI depende del poder ejecutivo y sobre ella “existen múltiples indicios respecto a su empleo político” (Ugarte, 2000).

El funcionamiento en la práctica

El funcionamiento real de la Comisión comenzó en el año 2004 cuando se le asignó fondos suficientes para la designación de asesores y auditores contables sin los cuales resultaba imposible articular sus funciones⁹. Se constituyeron cuatro subcomisiones destinadas a distintas funciones: capacitación de personal de inteligencia, control de gasto de inteligencia, cumplimiento del Plan Nacional de Inteligencia por parte de los organismos integrantes del sistema y control de las interceptaciones de las comunicaciones.

La Comisión sostiene un riguroso secreto sobre sus actividades: en el sitio que mantiene en la sección *comisiones* tanto de la página de la Cámara de Diputados como del Senado, no hay información sobre reuniones, informes o agenda de trabajo. El único informe que la Comisión debe elevar al Congreso y al Poder Ejecutivo –conforme lo exige la ley en su artículo 33.2– es anual y está expresamente clasificado como secreto. Según consultas realizadas por la ADC con diversos diputados

⁸Cfr. Ley No. 25.520, artículo 33.4.

⁹El presupuesto de la Comisión Bicameral es fijado por ella misma. Constituye un programa específico dentro del presupuesto (Código 25 Control Parlamentario del Sistema de Inteligencia – Unidad Ejecutora Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia dentro del presupuesto del Congreso de la Nación).

que llevan varios años de mandato, ellos nunca han recibido una copia de ese informe.

Un dato que no es menor en torno a la actividad de control de este órgano encuentra también una significativa limitación emergente de los artículos 16, que realiza una clasificación amplia y extensiva de “las actividades de inteligencia, el personal afectado a las mismas, la documentación y los bancos de datos de los organismos” y el artículo 32.2 que regula la forma en que el Sistema de Inteligencia Nacional debe suministrar información a la Comisión Bicameral. Asimismo, los artículos 11 y 20 del decreto reglamentario No. 950/2002 supedita la posibilidad para la Comisión de acceso a documentación reservada de inteligencia, a autorización del propio Secretario de Inteligencia: de ese modo, el decreto reglamentario subordina la realización a actos de control a la voluntad del controlado (Ugarte, 2012: 189).

A fines de diciembre de 2012, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) junto al Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) presentaron un pedido de acceso a la información a la *Comisión Bicameral* en el marco de la Iniciativa Ciudadana para el Control del Sistema de Inteligencia (ICCSI). Si bien las cuestiones vinculadas a la inteligencia suelen ser secretas, la información que se solicitó no lo es: se pidió conocer la cantidad de reuniones de comisión durante tres años; los informes producidos a propósito de la designación de los últimos tres secretarios de inteligencia; la cantidad de pedidos de informes realizados por la Comisión a la Secretaría de Inteligencia durante tres años, etcétera. El pedido no fue contestado y en febrero de 2014 –luego de casi un año de gestiones en el Congreso para obtener una respuesta– se presentó una acción de amparo para acceder a la información solicitada.

V. Los Sistemas de Control en América Latina

Brasil

En Brasil la reforma del sistema de inteligencia se produjo en 1999 y debe leerse –al igual que en la Argentina– como parte de su proceso de transición a la democracia. En efecto, el sistema de inteligencia brasileño deriva de *Servicio Nacional de Informaciones* (SNI), creado en 1964 y fortalecido durante la última dictadura militar (Duarte, 2013).

“En este contexto, y libre de controles, el SNI comenzó a aumentar su control sobre los centros de informaciones de las tres fuerzas armadas y a expandir sus redes locales de modo de cubrir a los servicios de policía y otras organizaciones civiles, incluyendo sindicatos y compañías estatales. Incluso logró obtener un poder de veto en el Consejo Nacional de Seguridad de Brasil, el órgano más importante y santuario interno del régimen militar” (Duarte, 2013).

No sorprende –según Duarte– que el organismo haya mantenido una importante cuota de poder en el marco de una transición *negociada* hacia la democracia como la que experimentó Brasil desde 1974 en adelante. De todas formas, en la década del noventa se adelantaron intentos de reforma y control. El primer avance hacia el control de la actividad de inteligencia fue la sanción de la Ley No. 9883 del 7 de diciembre de 1999, que constituyó el Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN), y creó la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN).

La Agencia Brasileña de Inteligencia centraliza la inteligencia en Brasil: asesora al Presidente y planifica, coordina, supervisa, controla y ejecuta a nivel nacional las actividades de inteligencia del país. Y ello incluye la inteligencia exterior, interior y contrainteligencia (Ugarte, 2012: 230).

La ley estableció el principal mecanismo de control dentro del poder legislativo, a través de la *Comisión Mixta de Control de las Actividades de Inteligencia* que inició sus actividades en el año 2000 y que ha celebrado, desde entonces, unas dos o tres reuniones por año (Ugarte, 2012: 239). Según Ugarte, la Comisión no ha asumido un rol protagónico en las investigaciones por presuntas irregularidades, aunque ha citado a funcionarios para que brinden explicaciones (Ugarte, 2003: 9).

En cuanto al control en el seno del ejecutivo, si bien existen órganos cuyas competencias incluyen de manera concreta facultades específicas de control de esta actividad –el Director General del ABIN en el control interno y la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno como contralor externo– sus funciones no parecen estar orientadas hacia la realización de actividades constantes y rutinarias de control.

Finalmente, en Brasil –como en la mayoría de países de América Latina– no existe legislación que regule el control judicial de un modo específico. De hecho, la Ley No. 9983 nada dice al respecto, aunque ciertas tareas básicas de la actividad de inteligencia requieren autorización judicial como –por ejemplo– las intercepciones telefónicas. Cabe destacar que recientemente, la ley No. 12.965 de abril de 2014 (conocida como *Marco Civil de Internet*) ha establecido la necesidad de contar con una orden judicial para acceder a datos sobre comunicaciones electrónicas (artículo 10.1).

Chile

Al igual que otros países en la región, Chile construyó su sistema actual de inteligencia sobre una profunda reforma del sistema que heredó del último gobierno militar. En efecto, la restauración democrática buscó desarticular al sistema anterior orientado a la lucha contra el comunismo y al control y persecución de disidentes políticos.

El primer paso en este sentido fue la constitución en la Cámara de Diputados de Chile de una *Comisión Especial sobre Servicios de Inteligencia* que produjo en

enero de 1993 un informe completo sobre la organización de la actividad que – hasta ese momento– no tenía ningún tipo de control (Ugarte, 2012: 279). Si bien ese fue un primer paso, no fue sino hasta la sanción de la Ley No. 19.974 sobre el *Sistema de Inteligencia del Estado* –que dio nacimiento a la *Agencia Nacional de Inteligencia* de la República de Chile (ANI)– que en Chile se organizó formalmente un control específico de la actividad de inteligencia. Hasta entonces sólo contaba con un organismo de inteligencia civil relativamente pequeño y con funciones de coordinación acotadas a la seguridad interna, particularmente a prevenir amenazas a la institucionalidad democrática.

La ANI depende del Ministerio del Interior, instancia de responsabilidad política distinta a la máxima autoridad estatal que sigue –como vimos antes– algunos modelos de control en sistemas parlamentarios. La ley 19.974 también estableció el control parlamentario sobre la actividad de inteligencia, aunque –en opinión de Ugarte– las facultades son relativamente modestas, ya que carece de facultades expresamente investigativas (Ugarte, 2012: 285).

Colombia

Hasta 2011 Colombia contaba con el *Departamento Administrativo de Seguridad* (DAS), organismo civil de inteligencia dependiente del máximo nivel del Estado con competencias en materia de inteligencia exterior, interior y de contrainteligencia, y facultades y funciones típicas policiales, que incluían el control migratorio y el registro de identificación de extranjeros, los registros delictivos de identificación y la actuación como Oficina Nacional de INTERPOL, entre otras actividades¹⁰. Sin embargo, el decreto No. 4057 de 2011 puso fin a este organismo como consecuencia de sistemáticas irregularidades que generaron escándalos de todo tipo y sacudieron al sistema político colombiano.

En efecto, al DAS se le atribuyeron todo tipo de abusos. Uno de los primeros escándalos conocidos fue el de la *parapolítica*, que vinculaba al DAS a grupos paramilitares tanto en asuntos de corrupción administrativa como en graves prácticas de persecución a líderes sociales y sindicales¹¹. Uno de los últimos escándalos fue el de las *chuzadas*, revelado cuando la revista *Semana* publicó –en febrero de 2009– una investigación que documentaba que este organismo espiaba ilegalmente a líderes de la oposición, magistrados, periodistas y funcionarios del Estado. Incluso se descubrió la existencia de un manual destinado a operativos del DAS que contenía instrucciones para amenazar a periodistas.

¹⁰Cfr. Decreto N° 643 de 2004, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de Seguridad.

¹¹Cfr. Observatorio de Derechos Humanos de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. *La pesadilla del DAS*. Documentos temáticos No. 3, Bogotá: Diciembre de 2006. Ver además, Revista *Semana*, El DAS y los paras, Edición Impresa, artículo publicado en febrero de 2006. Disponible en: <http://m.semana.com/portada/articulo/el-das-paras/75769-3>.

La ley No. 1288 de 2009 fue la respuesta del parlamento colombiano al escándalo desatado. Sin embargo, la ley fue cuestionada por organismos de derechos humanos por haber recibido un trámite ordinario: argumentaron que al tratarse de una norma que afecta derechos fundamentales consagrados en la Constitución el proceso de aprobación de la ley debía ser el de una ley *Estatutaria*, es decir, requería una mayoría absoluta. La Corte Constitucional les dio la razón hacia fines de 2010 y declaró la inexecutable (inconstitucionalidad) de la Ley.

Ello forzó un nuevo proceso legislativo que culminó con la sanción de la *Ley Estatutaria de Inteligencia y Contrainteligencia* No. 1621, sancionada el 17 de abril de 2013 luego de que ésta fuera revisada por la Corte Constitucional. La nueva norma crea una comisión legal de seguimiento a las actividades de inteligencia y contrainteligencia en el Congreso de la República y una comisión asesora para la depuración de datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia.

Ella no parece, sin embargo, haber detenido los abusos: en enero de 2014, la revista *Semana* volvió a revelar acciones de espionaje ilegal sobre actores políticos de relevancia, en este caso los negociadores del proceso de paz que se estaba realizando en ese momento en La Habana¹².

Perú

Como en el caso de Chile, el control de la actividad de inteligencia en Perú surgió tras la caída del gobierno encabezado por Alberto Fujimori, un período en el que abundaron los cuestionamientos a las acciones ilegales adelantadas por el *Servicio de Inteligencia Nacional* (SIN), al mando de Vladimiro Montesinos. En octubre de 2000, el SIN fue desactivado por el propio Fujimori luego de que se conociese públicamente el pago de sobornos a través de ese organismo.

El primer intento de reforma se plasmó en la ley No. 27.479 de junio de 2001. Sin embargo, según Ugarte el sistema no funcionó como se esperaba y en 2006 una nueva ley (la 28.664) creó al *Sistema de Inteligencia Nacional* (SINA) y la *Dirección Nacional de Inteligencia* (DINI), órgano rector especializado de la inteligencia a nivel nacional en los campos no militares y dependiente funcionalmente del Presidente de la República (Ugarte, 2012: 257).

Un aspecto saliente de esta nueva normativa tiene que ver con los procedimientos de acciones intrusivas de la privacidad. A diferencia de otros países en la región en dónde a autorización puede solicitarse a cualquier magistrado competente, Perú ha optado por limitar esta facultad a determinados magistrados de su máximo Tribunal judicial (Ugarte, 2012: 265).

En términos de control la nueva ley amplió el espectro de fiscalización de la Co-

¹²Cfr. Revista *Semana*. *Chuzadas: Así fue la historia*. 8 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/chuzadas-asi-fue-la-historia/376548-3>.

misión de Inteligencia del Congreso de La República, que –a partir de la nueva norma– puede controlar las actividades de todo lo que estuviera bajo la órbita del SINA. Además, la comisión puede investigar *de oficio*, prerrogativa que debe leerse conjuntamente con el requisito de utilizar a la DINI como intermediario, lo que acota sensiblemente las capacidades investigativas reales de la Comisión¹³.

Uruguay

Previo a la restauración democrática, en Uruguay se destacaban dos organismos de inteligencia. Un organismo de inteligencia militar, el *Servicio de Inteligencia de las Fuerzas Armadas*, y otro en cabeza de las fuerzas policiales, la *Dirección Nacional de Información e Inteligencia* (DNII), bajo dependencia directa del Ministerio del Interior.

En 1986 el Congreso Nacional emprendió una primera reforma al transformar el *Servicio de Inteligencia de las Fuerzas Armadas* en la *Dirección General de Información de Defensa* (DGID) con dependencia directa en el Ministerio de Defensa Nacional. En 1999, el Poder Ejecutivo convirtió a la DGID en la actual *Dirección Nacional de Inteligencia de Estado* (DINACIE) y realizó reformas en torno a la estructura organizativa y competencias del organismo. Se le asignó la responsabilidad de “elaborar la inteligencia del más alto nivel nacional, mediante la coordinación y planificación de todas las actividades de información y contra-información que realicen los organismos específicos existentes”.

Cabe destacar que Uruguay carece de sistemas específicos de controles externos, aunque –en algunas ocasiones– el Congreso ha intervenido en cuestiones vinculadas a actividades de inteligencia (Ugarte, 2012: 544). El parlamento uruguayo recientemente discutió un *Proyecto de Ley Marco de Inteligencia* que propone crear el Sistema Nacional de Inteligencia (SIN) que contaría con control parlamentario por medio de una comisión permanente de la Asamblea General. El proyecto también prevé la creación de la figura de comisionado parlamentario para el SIN, quien sería la persona responsable de recibir las denuncias de ciudadanos o funcionarios dependientes de los órganos de inteligencia¹⁴.

Cabe destacar que este proyecto se discute mientras Uruguay invierte en tecnología para la interceptación de comunicaciones electrónicas y diversos parlamentarios han cuestionado que la misma sea implementada sin haberse establecido –de manera previa– un sistema de control efectivo¹⁵.

¹³Cfr. Ley del Sistema de Inteligencia Nacional N° 28.664, apartado 21.1 y 21.2 del artículo 21º, relativo al Control por la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República y funciones.

¹⁴Cfr. Proyecto de ley disponible en: <http://bit.ly/1nbOYUd>

¹⁵Cfr. El País. Julio de 2013. *Piden aprobar ley de Inteligencia antes de activar a “El Guardián”*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/piden-aprobar-ley-inteligencia-activar-guardian.html>, y El País. Julio de 2013. *Gobierno compró “El Guardián” para espiar llamadas y correos*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-compro-guardian>

Venezuela

En la República Bolivariana de Venezuela la actividad de inteligencia tiene una enorme expansión sobre la vida civil del país y conviven numerosos organismos distintos que van desde direcciones de alto nivel (como la *Dirección General de Contrainteligencia Militar* y la *Dirección General de Inteligencia Estratégica*) hasta los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas y de seguridad. Especial relevancia tiene el *Servicio Bolivariano de Inteligencia* (SEBIN), que depende del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz.

A pesar de la existencia de muchos organismos, Venezuela no cuenta con mecanismos de control. Si bien en el año 2000 la Asamblea Nacional aprobó un proyecto que buscaba establecer cierto grado de control y coordinación, el mismo fue vetado por el entonces presidente Hugo Chávez aparentemente por la objeción de las fuerzas armadas ante el avance del control civil sobre las actividades de inteligencia (Ugarte, 2003: 17).

En el año 2008 se sancionó la ley No. 6067 que creó el *Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia*, integrado por dos subsistemas: de *Inteligencia Civil* bajo dependencia del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores y de *Inteligencia Militar* bajo la dependencia del Ministerio del Poder Popular para la Defensa¹⁶. Ugarte considera que si bien es un acierto que los subsistemas dependan de Ministerios técnicos vinculados al objeto de su accionar sigue siendo necesaria la existencia de una coordinación central, dependiente del máximo nivel del Estado, con la capacidad de coordinar y producir inteligencia estratégica a nivel nacional (Ugarte, 2012: 466). En este sentido, el proyecto anterior parecía superior a la versión finalmente sancionada.

De todas formas, esa ley sancionada por la Asamblea fue derogada en el mismo año por el decreto No. 6156 del presidente Hugo Chávez. Según Ugarte, Venezuela enfrenta un grave problema como consecuencia de la opacidad en las actividades realizadas por sus organismos de inteligencia principales así como por el alcance de las mismas (Ugarte, 2012: 467). En efecto, en Venezuela se funden indistintamente funciones de inteligencia con otras de naturaleza policial orientadas a la actividad política, abuso que se agudiza debido a la falta de controles externos e internos y que hacen del sistema de inteligencia venezolano un espacio especialmente problemático desde el punto de vista del control democrático de sus organismos de inteligencia.

[espia-llamadas-correos.html](#).

¹⁶Cfr. Decreto N° 6067 del 14 de mayo de 2008, Gaceta Oficial N° 38940 del 28 de mayo del 2008.

VI. Conclusión

El presente documento buscó ofrecer una introducción a las actividades de inteligencia y a los distintos mecanismos de control que existen alrededor del mundo, con especial énfasis en América Latina.

Se trata de un primer intento por arrojar algo de luz sobre una actividad que suele manejarse con excesivo secreto. En este sentido, la presentación de conceptos básicos sobre inteligencia permite conocer mejor el rol que este tipo de organismos debe tener en una sociedad democrática. Asimismo, la revisión de los marcos legales vigentes en América Latina demuestra, también, que el desafío de lograr un control efectivo existe a nivel regional.

La Argentina cuenta con una estructura legal compleja que intenta separar la *seguridad interior* de la *defensa nacional* pero –en cuestiones de inteligencia– cuenta con un organismo que dirige los procesos de inteligencia de forma amplia para ambos fines. El sistema de inteligencia nacional es controlado por una Comisión Bicameral en el Congreso de la Nación que también bajo un paradigma de secreto excesivo: no solamente es imposible saber si funciona efectivamente, sino que también es imposible saber si simplemente funciona.

Explorar otros mecanismos de control alrededor del mundo no nos dice demasiado ni sobre la situación particular de la Argentina ni sobre la del resto de los países de América Latina: en todas las democracias modernas es un desafío considerable ejercer un control efectivo sobre sus organismos de inteligencia. Y ello es consecuencia de la colisión de dos principios contradictorios: por un lado, el de la *transparencia* que exige la democracia como mecanismo de rendición de cuentas de las actividades estatales, y –por el otro– el del *secreto* que reclama una actividad como la de inteligencia. Trazar un equilibrio adecuado en relación a esa tensión no es fácil, pero una sociedad democrática debe procurar alcanzarlo. En ese sentido, las actividades de inteligencia sólo deben ser secretas en la medida en que ello sea *necesario para una sociedad democrática y proporcional* en relación a los fines que las justifican y a los derechos que afectan. Ese secreto no puede nunca alcanzar a los funcionarios públicos encargados de controlar esas actividades.

Los distintos mecanismos de control que hemos repasado en este documento permiten tener una mirada comparada sobre un tema complejo, tan importante como usualmente ignorado. La producción de información cumple, en este sentido, un papel fundamental en la promoción de una agenda de cambio como la que lleva adelante la Asociación por los Derechos Civiles, junto a organizaciones como ILSED y la Fundación Vía Libre en el marco de la Iniciativa Ciudadana para el Control del Sistema de Inteligencia (ICCSI).

Referencias

- [1] Steven C. Boraz. Executive privilege. Intelligence Oversight in the United States. En Thomas C. Bruneau y Steven C. Boraz, editores, *Reforming Intelligence. Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, páginas 27–50. University of Texas Press, Austin, 2007.
- [2] Thomas C. Bruneau y Steven C. Boraz. Intelligence reform: Balancing democracy and effectiveness. En Thomas C. Bruneau y Steven C. Boraz, editores, *Reforming Intelligence. Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, páginas 1–24. University of Texas Press, Austin, 2007.
- [3] Evaristo de Vergara. Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa. *Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires*, Febrero de 2009.
- [4] Roberto Dromi. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Astrea, Buenos Aires, 1973.
- [5] Erico Duarte. The politics of brazilian intelligence and foreign relations with the United States. *Royal United Services Institute Newsbrief*, Noviembre de 2013.
- [6] Diógenes Gasparini. *Direito Administrativo*. Ediciones Saraiva, 4ta edición, 1995.
- [7] L. Elaine Halchin y Frederick Keiser. Congressional oversight of intelligence. *Congressional Research Service*, 2012.
- [8] Marcelo Fabián Saín. Las 'nuevas amenazas' y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90. En *XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA), Washington, DC, United States 6-8 de septiembre de 2001*. Latin American Studies Association (LASA), Septiembre de 2001.
- [9] Britt Snider. *Congressional Oversight of Intelligence: Some Reflections on the Last 25 Years*. Center for Law, Ethics, and National Security. Duke University School of Law, 2004.
- [10] Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy. Framework for a normative theory of national intelligence. En *Democratization of intelligence. Melding strategic intelligence and national discourse*, Washington D.C., 2009.
- [11] José Manuel Ugarte. Sistema de inteligencia nacional argentino: ¡Cambiar Ya! En *XXII International Congress of the Latin American Studies Association Marzo 16-18, 2000, Miami*. Latin American Studies Association (LASA), Marzo de 2000.

- [12] José Manuel Ugarte. El control de la actividad de inteligencia. Realidad actual y tendencias hacia el futuro: Un análisis centrado en América Latina. En *VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa, Santiago de Chile, 27-30 de octubre de 2003*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (REDES), Octubre de 2003.
- [13] José Manuel Ugarte. Repensando el control de la actividad de inteligencia en Argentina. *Revista AA Inteligencia*, Marzo de 2008. Santiago de Chile.
- [14] José Manuel Ugarte. *El control público de la actividad de inteligencia en América Latina*. Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2012.

Índice

I. Algunos conceptos básicos sobre inteligencia	2
Recolección	3
Análisis	3
Contrainteligencia y acciones encubiertas	4
II. Inteligencia, seguridad y defensa	5
III. Sobre el control de la actividad de inteligencia	8
Control en el órgano ejecutivo	9
El control parlamentario	10
Control judicial	11
Una aproximación pragmática al control	12
IV. El marco legal argentino	12
La situación antes de la ley 25.520	12
La situación después de la ley 25.520	13
La estructura legal	13
El funcionamiento en la práctica	14
V. Los Sistemas de Control en América Latina	15
Brasil	15
Chile	16
Colombia	17
Perú	18
Uruguay	19
Venezuela	20
VI. Conclusión	21

Índice de figuras

1. Tipos de actividades de inteligencia.	3
2. Circuito de inteligencia. Adaptado de Bruneau y Boraz, 2007: 9. . .	4
3. Organigrama del sistema de inteligencia nacional	7

este trabajo fue realizado con el apoyo de

~~PRIVACY~~
~~INTERNATIONAL~~



Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)
No se permite un uso comercial de la obra original ni la
generación de obras derivadas. Esta licencia no es una
licencia libre, y es la más cercana al derecho de autor tradicional.