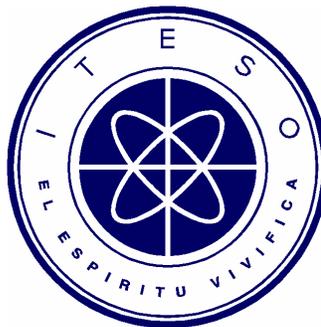

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior
según Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el
Diario Oficial de la Federación el 29 de Noviembre de 1976

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



"EVALUACIÓN DEL CONTROL LEGISLATIVO DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO"

T E S I S

Para obtener el Grado de

MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta:

GUSTAVO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

Asesor: Dr. Guillermo Zepeda Lecuona

Tlaquepaque, Jalisco, Septiembre de 2013

Índice

Agradecimientos	iii
Resumen Ejecutivo	iv
Introducción	1
Capítulo 1. Análisis Teórico	9
1.1. Seguridad Nacional	9
1.2. Inteligencia	17
1.3. División de Poderes	20
1.4. Control Parlamentario	25
1.5. Rendición de Cuentas	27
1.6. Transparencia vs. Secrecía	29
Capítulo 2. Antecedentes y Proceso Legislativo	35
2.1. Antecedentes	36
2.2. Proceso Legislativo	43
2.3. Intención Legislativa	48
Capítulo 3. Evaluación de la Comisión	50
3.1. Integración	51
3.2. Funcionamiento	53
3.3. Atribuciones	56
3.4. Otros Problemas	60
Conclusiones y Recomendaciones	65
Bibliografía	68

Agradecimientos

En primer lugar agradezco a mis padres que con su ejemplo me han inculcado la importancia de la superación y la responsabilidad. Mi padre siempre ha tenido la mirada hacia delante, sin queja alguna, a pesar de las grandes dificultades que tuvo, al no contar con el apoyo de un padre durante su vida. Nunca lo he escuchado o visto quejarse de los obstáculos que hay en la vida. Mi madre ha cumplido siempre con sus obligaciones de dirección materna, manteniendo nuestro hogar limpio y ordenado, asumiendo las responsabilidades domesticas que injustamente nuestra cultura marca como obligación de la mujer. Los ahorros y recursos que se allegaba con actividades extraordinarias, los utilizaba en apoyarme con cosas quizá simples pero para mi muy grandes, como la compra de un libro o un radio de onda corta. Para ustedes mis padres solo tengo en mi corazón una profunda gratitud, la cual está escrita con letras imborrables.

En segundo lugar agradezco al doctor Guillermo Zepeda Lecuaona, quien como mi asesor de tesis, mostró desde el primer momento una actitud positiva. Siempre recordaré su recomendación de que "la mejor tesis es la tesis concluida".

En tercer lugar agradezco a mi familia, mi esposa Cathy y mi hijo Alex. El tiempo que consumió este trabajo fue en detrimento del tiempo que pude haber dedicado para "jugar coches", frase con la que mi hijo Alex trataba de interrumpir mi trabajo exigiendo la justa atención.

Otro agradecimiento que debo expresar es hacia Claudia Sosa Pérez, quien siempre me empujó y motivó para concluir mi titulación. También agradezco el tiempo que dedicaron Salvador Romero Espinosa y Lilia Ariadna Parrilla Legazpi en la revisión de los textos. Además, debo mencionar que los tres, Clau, Chava y Lili, participaron muy de cerca en mis actividades como integrante y presidente de la Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional.

Gustavo González Hernández
Septiembre 2013

Resumen Ejecutivo

La seguridad es una función primigenia y fundamental del estado contemporáneo, tanto en su dimensión exterior como en su dimensión interior. La seguridad requiere un servicio de inteligencia que le permita ser más eficaz, sobre todo contra las amenazas que se escapan de una previsión adecuada.

La existencia de los servicios de inteligencia y la necesidad de secrecía que los mismos requieren, implica una paradoja en el estado democrático moderno, pues todas las actividades del estado deben estar bajo el escrutinio público y la rendición de cuentas.

Este dilema encontró solución en la experiencia norteamericana con la creación de comisiones parlamentarias para la supervisión cerrada, donde los funcionarios de los servicios de inteligencia estén sujetos a la rendición de cuentas por un grupo selecto de representantes populares, preservando a su vez la secrecía requerida.

México incorpora este modelo en el año 2004 con la promulgación de la *Ley de Seguridad Nacional* y la creación de la Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional que tiene como función principal evaluar las políticas y acciones de la seguridad nacional, así como servir como espacio de rendición de cuentas de las actividades de inteligencia, las cuales carecían de un marco legal que les diera legitimidad.

El presente trabajo es una evaluación de las actividades de la comisión durante los primeros seis años de funcionamiento. El punto de partida es la afirmación que la comisión no se ha consolidado en su función de control que le fue conferido. La investigación está enmarcada como reporte de experiencia profesional, en razón que como Diputado Federal fui integrante de la comisión durante casi tres años y tuve el honor de presidirla durante un año.

México no ha logrado alcanzar los más altos índices en su democracia y es importante que analicemos las causas y evaluemos las instituciones que tienen el propósito de alcanzar un sistema democrático consolidado.

Evaluación del Control Legislativo
de la
Seguridad Nacional en México

por

Gustavo González Hernández

Importancia de la seguridad

La seguridad es uno de los fines esenciales y constitutivos del Estado. Es también el elemento teleológico y encuentra su causa en la necesidad primaria de cualquier sociedad: existir y conservarse.¹ Incluso, en las teorías políticas más reduccionistas del Estado, las de Adam Smith, encontramos el reconocimiento de dicho fin, cuando afirma que "la primera obligación del Soberano, que es la de proteger a la Sociedad de la invasión y violencia de otras sociedades independientes, no puede desempeñarse por otro medio que el de la fuerza militar".² Continúa argumentando que "la segunda obligación de un Soberano...es proteger en cuanto esté de su parte a cada individuo de la Sociedad de las injurias y opresiones de cualquier otro miembro de ella". Así pues, esta visión reduccionista reconoce como obligaciones primarias del Estado la seguridad exterior y la seguridad interior.³

Dichas obligaciones nacen de la necesidad de proteger tanto al Estado como a los individuos que lo integran, y presuponen la existencia de violencia en contra de la vida colectiva e individual de las personas, es decir, los individuos y las naciones que están expuestos, por diversas causas y motivos, a la violencia de otras naciones, grupos o individuos.

La guerra es la manifestación de la violencia entre dos o más naciones. Algunos autores sugieren que la guerra es connatural al desarrollo de la humanidad, pues en la mayoría de las mitologías, la guerra está presente como una virtud: "los dioses son siempre, y de algún modo, guerreros victoriosos".⁴

La existencia de la violencia no supone de mi parte una postura prescriptiva ni explicativa del hombre, pero es incuestionable que la historia de la humanidad demuestra que la guerra entre las naciones, así como la violencia entre los individuos, han existido sin interrupción, al grado de considerarse una de las tareas o fines del Estado mismo. Para lograr contrarrestar la violencia exterior o interior, la sociedad se constituye en Estado y crea el poder político. Sin entrar al debate de si la violencia es una causa originaria del Estado, puedo afirmar que es imposible concebirlo en nuestros días, sin dichas funciones básicas: si no existe el poder político, difícilmente puede existir una sociedad civil.

Sin embargo, así como la guerra y la violencia están presentes en la historia de la humanidad, también lo están el abuso del poder por parte de los gobernantes que tienen la tarea de proteger a la sociedad y los individuos. Esa es la principal conclusión que obtuvo Montesquieu y es una de las obras clave para comprender el estado moderno, *El Espíritu de la Leyes*, en la cuál acuño una frase lapidaria: "nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella... no hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación".⁵

¹ *Teoría Política*, Héctor González Uribe, p. 289.

² Adam Smith, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, p. 614.

³ *Ibidem*, p. 628.

⁴ Gastón Bouthoul, *Tratado de Polemología*, p. 109.

⁵ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, XI, 4.

A partir de esta aseveración, "cualquier sistema político sensible a las necesidades de sus ciudadanos y consciente de la propensión humana a pecar, tiene dos objetivos: empoderar al gobierno y limitar al gobierno".⁶ Dentro de los diversos mecanismos y procedimientos para limitar el gobierno en un sistema democrático resaltan la división de poderes y la rendición de cuentas.

El primero fue propuesto por Montesquieu en el *Espíritu de las Leyes*, pero instituido por primera vez en la Revolución Americana de 1776, cuyos ideólogos sostenían sin miramientos que "la conservación de la libertad exige que los tres grandes departamentos del poder sean separados y distintos".⁷

El segundo es producto de la evolución de la noción de soberanía popular. En su formulación moderna, afirma que quienes ejercen el poder temporal están sometidos al sufragio popular periódicamente, el cual es un proceso para "constatar el consenso"⁸; además, en un sistema presidencial se concibe como un "mecanismo indirecto" del control político.⁹

Descripción del problema

En la historia de la organización estatal siempre han estado presentes las actividades o servicios de inteligencia para la seguridad del Estado. Investigaciones documentadas demuestran la existencia de estas actividades en el Oriente Medio en los siglos XV al XII antes de Cristo; organizadas al grado que permiten pensar en los primitivos comienzos de "un servicio estatal de inteligencia"¹⁰ relacionado con la necesidad de "información rápida" por las tendencias expansionistas de aquellos primeros Estados.¹¹

La misma Biblia da cuenta de lo que hoy podríamos denominar actividades de inteligencia, cuando Moisés envió espías a la tierra de Canaán por mandato de Jehová.¹² Este pasaje bíblico, cuya ubicación histórica se estima en el siglo XIII a de C., es utilizada incluso con fines didácticos.¹³

Las actividades de inteligencia¹⁴ para la seguridad han llegado a considerarse como una "necesidad imprescindible" para cualquier gobierno moderno, al grado que "sólo pocos Estados alrededor del mundo creen que pueden lograrla sin servicios de inteligencia".¹⁵

Las actividades de inteligencia para la seguridad traen consigo un "fuerte imperativo por el secretismo",¹⁶ por lo que no pueden estar expuestas al escrutinio público. En otras palabras, las actividades de inteligencia deben estar excluidas de

⁶ Walter F. Murphy, *Constitucional Democracy*, p. 1

⁷ *El Federalista* n°47.

⁸ Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia*, p. 116.

⁹ Francisco Rubio Llorente, "El Control Parlamentario", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, p. 91.

¹⁰ Francis Dvornik, *Origins of Intelligence Services*, p. 6.

¹¹ Egipto, Asiria y Persia.

¹² Números, 13:1.

¹³ Timothy Walton, *Challenges in Intelligence Analysis*, p. 3.

¹⁴ Así las denominaré en el transcurso de todo el trabajo y dedicaré una explicación en el marco teórico.

¹⁵ Fred Schreier, "The Need for Efficient and Legitimate Intelligence", en *Democratic Control of Intelligence Services*, p. 25.

¹⁶ Marina Caparini, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States*,

la regla general de transparencia y son una excepción al derecho de información de los ciudadanos.

El secretismo en el gobierno y la democracia son una paradoja para la Teoría del Estado democrático moderno, a lo cual me referiré como “el dilema secretismo y democracia”. Sin embargo, esta paradoja encuentra solución cuando se analiza el fin último de la transparencia: mantener las actividades de gobierno en una constante rendición de cuentas. Así es como nacen las comisiones de supervisión de las actividades de inteligencia en los congresos o parlamentos, cuyo origen se traza en los años 1976 y 1977 cuando se crean los comités selectos de inteligencia en el Congreso de los Estados Unidos.

En nuestro país, las actividades de inteligencia han existido desde el nacimiento del régimen revolucionario y desde su primer gobierno constitucional. Venustiano Carranza estableció un cuerpo especializado fuera del ejército para realizar actividades de “espionaje en el campo enemigo”, identificado como la Sección Primera.¹⁷ Posteriormente, ordenó la creación de un “servicio de agentes de investigación” que comenzó sus funciones en 1918 a cargo de la Secretaría de Gobernación y que es reconocido oficialmente como el “primer antecedente” del México moderno.¹⁸

Estos servicios de investigación o de inteligencia funcionaron por más de 80 años fuera del marco legal y no sería hasta la alternancia presidencial con Vicente Fox que serían cuestionados no sólo en cuanto a su legalidad, sino incluso su misma existencia en un gobierno democrático. Después de varios debates con diversos especialistas se resolvió mantener estos servicios, pero iniciar un proceso de legitimación, dotándolos de un marco constitucional y legal, necesario en un estado democrático.

La *Ley de Seguridad Nacional* es producto de este proceso y fue publicada en 2005, estableciendo el marco normativo para el funcionamiento de las actividades de inteligencia. Dentro de dicha ley se adoptó como mecanismo de control legislativo, una comisión integrada por senadores y diputados, es decir, la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. Esta Comisión comenzó a funcionar en 2006, rotándose la presidencia cada año y alternándose entre ambas cámaras, cuyo ciclo de rotación de 3 senadores y 3 diputados se completó en el año 2012.

El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis sobre el funcionamiento de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional durante el periodo de 2006 a 2012 y generar elementos de juicio que me permitan demostrar que dicha Comisión no se ha consolidado como un modelo eficaz para el control legislativo de las actividades de inteligencia y las políticas de Seguridad Nacional en México.¹⁹

Estados Unidos fue el primer país que creó este modelo de supervisión a causa de los abusos cometidos por su comunidad de inteligencia y que salieron a la luz pública, generándose un amplio debate que culminó con la creación dos comités selectos de inteligencia: uno en el Senado y otro en la Cámara de Representantes. Durante sus casi cuatro décadas de su funcionamiento, se han producido evaluaciones y estudios que coinciden en la necesidad de “fortalecer” y mejorar sus potestades de control. Los últimos cuestionamientos al modelo de

¹⁷ Sergio Aguayo Quezada, *La Carola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*

¹⁸ Secretaría de Gobernación, *CISEN: 20 años de historia*, p. 97.

¹⁹ En algunos temas, incluye los años 2005 y 2013.

control se dieron como producto del ataque del 11 de septiembre de 2001, concluyéndose que el control congresional es “disfuncional”.²⁰

El problema que se plantea en el presente trabajo es precisamente saber cómo está funcionando el modelo de control en nuestro país, pues somos una democracia relativamente joven, con antecedentes de un régimen no democrático que ejerció el poder usando los servicios de inteligencia para el control político interno.

Dada la complejidad y amplitud que implica directa e indirectamente el tema, he desagregado el estudio en los siguientes propósitos inmediatos:

- Trazar una evolución de la legalidad de los servicios de inteligencia para la seguridad nacional desde su primer antecedente y hasta la aparición de la Ley de Seguridad Nacional.
- Analizar el marco normativo del control legislativo de la actual ley, evaluando su contenido a la luz de las recomendaciones internacionales y las notas personales derivadas de los comentarios de los integrantes de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, o de observaciones y reflexiones que durante los tres años tuve como uno de sus integrantes.
- Proponer varias recomendaciones para consolidar y fortalecer el modelo de control, las cuales van desde adecuaciones al marco legal hasta modificaciones en sus actividades y procedimientos.
- Aportar al debate teórico del control legislativo, a partir de hallazgos y reflexiones que tienen una base en vivencias, observaciones y reflexiones de alguien considerado “insider”²¹ en el difícil campo de los estudios de la inteligencia.

Argumento central

El argumento de mi investigación es el siguiente: ***el control legislativo de las actividades de inteligencia y la seguridad nacional en México no se ha consolidado.***

Sin profundizar en las causas, demostraré que hay factores que han obstaculizado dicha consolidación. El primer factor es sin duda la ausencia de una comprensión cabal de la seguridad nacional y su delimitación, lo que repercute en decisiones ambiguas de la clase política (por ejemplo, el pobre desarrollo de los conceptos de seguridad nacional y actividades de inteligencia).

El segundo factor es un marco normativo deficiente, el cual es producto del proceso de ordenación de las actividades de inteligencia en el gobierno de Fox. Es imposible tener un marco normativo adecuado si no se comprende la materia que se regula.

Un tercer factor deriva en gran medida de la aplicación de los congresistas para realizar las acciones y actividades necesarias para consolidar el modelo. Coincido con una autora norteamericana quien afirma que “muchos de los grandes problemas del control legislativo dependen del mismo Congreso”.²²

²⁰ National Commission on Terrorist Attacks, *The 9/11 Comisión Report*, p. 420.

²¹ Persona que perteneció a los servicios de inteligencia o a las estructuras de control legislativo, en una posición directiva.

²² Amy B. Zegart, *Eyes on Spies: Congress and the US Intelligence Community*, p. 9.

Las conclusiones de la investigación parten de una metodología y unas fuentes que ciertamente no permiten tener la fotografía completa del problema. Las actividades de inteligencia y su control legislativo están protegidas legalmente por el velo de la reserva de información, lo cual hace difícil profundizar exhaustivamente en el problema para demostrar cabalmente el argumento propuesto. Estoy conciente que la investigación pretender aportar solo una visión del problema en la gran oportunidad de vida que tuve al ser parte de dicha Comisión, por lo que elaboré este trabajo bajo la modalidad de experiencia profesional que tiene una base en gran parte subjetiva, pero que fortalezcó con datos objetivos.

Enfoque Múltiple de Investigación

La metodología utilizada para la realización de mi investigación está basada en tres enfoques complementarios. Cada enfoque en lo individual tiene ventajas y limitaciones, pero al utilizarlos sistemáticamente permiten alcanzar una mayor comprensión del problema planteado, suficiente para obtener hallazgos y conclusiones que abonen al conocimiento del tema, cuyo estudio en nuestro país es escaso -por no decir inexistente.

El *primer enfoque* es un análisis teórico-conceptual, el cual es indispensable para poder comprender los elementos constitutivos del modelo de control legislativo de la seguridad nacional. El derecho “no opera en un vacío”, su contenido “toma conocimiento de las condiciones culturales, económicas, políticas y sociales”.²³ En consecuencia, es importante analizar los conceptos y teorías que configuran la seguridad nacional en un país democrático moderno. Las fuentes de este análisis son en su totalidad bibliográficas y hemerográficas.

El *segundo enfoque* es un análisis histórico que tiene por objeto trazar una fotografía de la evolución del marco jurídico de la seguridad nacional. Su objeto inmediato es hacer un análisis longitudinal de las diferentes normas que daban vida a los servicios de inteligencia de 1917 a 2005 y el proceso de legitimación de dichos servicios con la reforma a la Constitución y su reglamentación en ley secundaria, de 2000 a 2005. Dicho análisis me permitirá demostrar la ilegalidad con que el régimen operaba las actividades de inteligencia, situación que sirvió de motivación para iniciar las reformas constitucional y legal durante el gobierno del primer presidente de alternancia democrática. Las fuentes de este análisis son el *Diario Oficial de la Federación* y la *Gaceta Parlamentaria*, básicamente.

El *tercer enfoque* es un análisis legal comparativo del marco normativo de nuestro país con los estándares y buenas prácticas recomendadas por expertos e instituciones internacionales. El enfoque tiene como marco los temas básicos que integran el modelo, siguiendo las recomendaciones de los “métodos modernos de la ciencia política” que sugieren generar aquellos temas o rubros sobre los cuales se pretende comparar.²⁴ Las fuentes de este análisis son: a) el texto legal vigente; b) los documentos internacionales de la ONU y el DCAF-Ginebra (*Democratic Control of Armed Forces*); y 3) notas personales de mi experiencia como integrante de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, las cuales son

²³ Vcrac Crabbe, *Legislative Drafting*, p. 12.

²⁴ Michael Curtis, *Introduction to Comparative Government*, p. 2.

producto de opiniones y comentarios de terceras personas cuyos nombres mantendré reservado, así como de observaciones y reflexiones.

La adopción de este *enfoque múltiple de investigación* fue producto de la lectura y análisis de algunas investigaciones que tuve oportunidad de consultar y que hago referencia brevemente:

1. La obra del español Joaquín García Morillo,²⁵ cuyo objeto es demostrar la existencia “jurídica” del control parlamentario como función general del parlamento en su país. El método de análisis fue predominantemente “jurídico” bajo el argumento que la existencia del control puede verificarse empírica o jurídicamente. La primera teniendo como fuente la experiencia y la segunda revisando las normas constitucionales que configuran el “concepto jurídico de control”. El autor se limitó exclusivamente a un análisis legal de la Constitución Española. El análisis legal es un método valioso para determinar los alcances y límites de un marco normativo.²⁶

2. La obra de Joel D. Aberbach²⁷ dedicada al estudio de la función general de control congresional y quien introduce el término *enfoques múltiples de investigación*.²⁸ Es interesante porque a diferencia de la obra citada con antelación, utiliza datos empíricos y entrevistas, a diferencia del autor español. También es importante una investigación desde un sistema presidencial, más *ad hoc* a nuestro país, pues en el sistema parlamentario el gobierno emana de la coalición que obtiene la mayoría, careciendo el ejecutivo de la legitimación del sufragio popular, pero obligándolo a una relación de responsabilidad política muy estrecha.

3. La obra de la Asociación Barra Americana²⁹ publicada en 1985 y cuyo método fue de evaluación, a través de entrevistas a los actores que intervienen en el control legislativo de las actividades de inteligencia. Su valor metodológico es incalculable, pues se realizó a diez años de creado el modelo en los Estados Unidos y participaron funcionarios de primerísimo nivel de ambos poderes: legislativo y ejecutivo. Los integrantes de la comisión homóloga en México discutimos la posibilidad de realizar un trabajo similar o al menos que los que ejercimos la presidencia dejáramos un testimonio, pero el tiempo se nos vino encima.

4. La obra de Frank J. Smist, Jr., publicada en 1994 y también dedicada a investigar la función específica del control legislativo de las actividades de inteligencia.³⁰ Su enfoque es histórico y comprende desde la creación del sistema de seguridad nacional en Estados Unidos en 1947 y hasta 1994, cubriendo casi dos décadas de funcionamiento del modelo de control. El autor dedicó diez años de su vida a esta magnífica obra que se sustenta en un gran número de entrevistas a actores clave del legislativo y el ejecutivo.

5. Por último, la obra de Amy B. Zegart,³¹ publicada recientemente en 2011 y elaborada a petición de los congresistas integrantes de los comités selectos de inteligencia, es decir, nuestros homólogos en los Estados Unidos. Su investigación

²⁵ *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español.*

²⁶ David S. Romantz, *Legal Analysis: the fundamental skill*, p. 4.

²⁷ *Keeping a Watchful Eye. The politics of congressional oversight*

²⁸ Del inglés “multiple research approaches”.

²⁹ *Oversight and Accountability of the U.S. Intelligence Agencies: An evaluation*

³⁰ *Congress Oversees the United States Intelligence Community.*

³¹ *Op. cit.*

está sustentada en datos empíricos y estadísticos tales como número de sesiones, comparencias, etc. La obra me sirvió de ejemplo para incorporar en algunos rubros de mi investigación datos duros para fortalecer mi argumento.

Estructura del reporte

Esta investigación está dividida en tres capítulos de análisis y un apartado final de conclusiones:

Capítulo	Enfoque	Fuentes
Primero	Análisis conceptual	- Bibliográficas y hemerográficas
Segundo	Análisis histórico	- Diario Oficial de la Federación - Documentos legislativos
Tercero	Análisis empírico (Actividades)	- Informes y reportes - Documentos legislativos - Notas personales

Importancia del tema

La presente investigación no solo aborda temas esenciales en el desarrollo político de nuestro país, sino que involucra cuestiones que se debaten a nivel internacional. La investigación de este tema es importante en las siguientes vertientes:

1. *Consolidación democrática.* Nuestro país ha transitado de un sistema político autoritario a uno democrático en los últimos 25 años. La evaluación que realiza *Freedom House* nos arroja que de 1973 a 2000 se observa una transición de la categoría “no democrático” a la categoría “democrático”; pero nunca alcanzó la máxima calificación en los dos principales indicadores: derechos políticos y libertades civiles. En un rango del 1 al 7, donde 1 es la mejor calificación, nuestro país la máxima calificación obtenida fue de 2-2 durante el periodo de 2003 a 2006. Sin embargo, en los últimos 2 años hemos retrocedido a 3-3 lo cual nos ubica en la categoría “Parcialmente Democrático”.³²

Esta situación debe alarmarnos y buscar que tipo de instituciones deben consolidarse para alcanzar la más alta calificación. La consolidación democrática de México depende de la consolidación de las instituciones y modelos que fortalezcan la rendición de cuentas y eviten el abuso del poder.

2. *Estado de derecho.* La democracia es un sistema y uno de sus pilares importantes es el estado de derecho. La organización *World Justice Project* ha evaluado durante varios años a 67 países donde México ocupa casi los últimos lugares en los diferentes indicadores que se miden. Uno de ellos es “Poderes Limitados de Gobierno” que integra a su vez el factor “límites efectivos del legislativo”. La consolidación del modelo de control en el Congreso de la Unión es determinante para poder avanzar en el estado de derecho de nuestro país.

³² Los datos están en www.freedomhouse.org

3. *Control legislativo.* El congreso mexicano ha cobrado una mayor relevancia con el avance de la democracia en nuestro país. Sin embargo, la mayor parte de sus actividades están centradas en la producción legislativa, fenómeno que ha sido analizado en otros países³³ y que incluso abona a la denominada “crisis del poder legislativo”, manifestada en nuestra sociedad por la baja confianza que los ciudadanos tienen en los diputados como institución.³⁴

El poder legislativo debe asumir todas sus funciones como un órgano representativo y soberano. Cualquier reforma o acción que consoliden y fortalezcan sus funciones de control permitirán a su vez mejorar nuestro sistema democrático.

4. *Seguridad nacional.* La globalización en el mundo ha traído como consecuencia la aparición de fenómenos que atentan contra la seguridad nacional. México esta enfrentando uno de esos fenómenos: el crimen organizado transnacional. La cercanía con uno de los mercados negros más importantes en el mundo le ha dado a los carteles mexicanos tanto poder económico y armado, convirtiéndose en amenazas sistemáticas al estado de derecho e incorporándose a la agenda de seguridad nacional. La experiencia mexicana está siendo monitoreada por varios países y la eficacia de las políticas será un aporte para comprender y debilitar este fenómeno.

5. *Importancia académica.* Los estudios e investigaciones relacionadas con temas de inteligencia y seguridad nacional son poco socorridas por muchos motivos. Incluso, en los Estados Unidos existen académicos que se quejan de las dificultades que implica realizar este tipo de investigaciones.³⁵ Si en un país con el sistema de inteligencia más grande del mundo, con la paternidad en el modelo de control y con grandes avances en el acceso a la información pública presenta dificultades ¿cómo será el caso de esta misma situación en nuestro país?

Las investigaciones académicas sobre temas de inteligencia en general, y sobre su control legislativo en lo particular son prácticamente inexistentes. Los problemas de seguridad que enfrenta nuestra nación requieren el fortalecimiento y profesionalización de sus servicios de inteligencia, por lo que esta investigación es un llamado para que nuestra comunidad de inteligencia permita la ayuda de los académicos, quienes pueden aportar mucho como ha sucedido ya en otros países.

³³ Francisco J. Laporta, “Teoría y realidad de la legislación”, en el libro *La proliferación legislativa: un desafío para el estado de derecho*, p. 63.

³⁴ <http://consulta.mx/web/index.php/estudios/mexico-opina/392-confianza-en-las-instituciones>

³⁵ Amy B. Zegart, “Cloacks, Daggers, and Ivory Towers: Why academics don’t study U.S. Intelligence”, en *Strategic Intelligence*, v.1.

Análisis Teórico

Una preocupación básica en un sistema democrático es el control del poder público, cuya última protección descansa en el pueblo mismo. Pero "para que esta protección sea efectiva es indispensable que el pueblo esté bien informado sobre lo que está haciendo el gobierno".¹

Por otro lado, el gobierno moderno debe garantizar la seguridad contra amenazas internas y externas, siendo indispensable la ejecución de actividades de inteligencia, las que son "necesariamente secretas".² La esencia de este problema radica en que "secrecía y democracia son incompatibles".³

Para poder comprender esta incompatibilidad y cómo se ha resuelto, realizaré un análisis teórico de los principales conceptos implicados en el problema de los regímenes democráticos, los cuales por una parte deben contar con servicios de inteligencia para la seguridad nacional, pero por otra, sus instituciones democráticas exigen transparencia.

El análisis teórico se realiza en dos vertientes. La primera explora los conceptos de seguridad nacional y servicios de inteligencia y pretende dilucidar la necesidad de la secrecía. La segunda explora los conceptos de separación de poderes, control legislativo y rendición de cuentas, necesarios para entender que el control democrático del poder tiene como principio fundamental la transparencia.

El análisis descrito me permitirá concluir que la solución al problema del dilema secrecía-rendición de cuentas, es el modelo de rendición de cuentas a puerta cerrada, donde los ciudadanos deben confiar en sus representantes para que prevalezca el principio que obliga a todo servidor público a estar sometido al control democrático.

1.1. Seguridad Nacional

El denominado *concepto tradicional* tiene como característica un enfoque preponderante a las amenazas de tipo militar, las cuales deben enfrentarse a través de una estrategia de relaciones exteriores que le permita disuadir o generar alianzas con otros países, así como construir una fuerza militar suficiente para salir exitoso en caso de guerra.

Incluso se asume que el término seguridad nacional vendría siendo la abreviación de "seguridad militar nacional", pues debe denotar como campo de estudio "principalmente la generación del poder militar y su empleo en las relaciones interestatales".⁴

¹ Pat M. Holt, *Secret Intelligence and Public Policy. A Dilemma of Democracy*, p. 1.

² *Ibidem*, p. 1.

³ *Ibidem*, p. 1.

⁴ Klaus Knorr, "National Security Studies: Scope and Structure of the Field", en *National Security & American Society*, p. 6.

Un ejemplo más que ilustrativo de esta postura lo encontramos en el Diccionario de Términos Militares del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, el cual menciona que “la seguridad nacional es “un término colectivo que abarca tanto la defensa nacional como las relaciones exteriores de los Estados Unidos”. Posteriormente, aclara que seguridad nacional significa “la condición resultante de: a) una ventaja militar o de defensa sobre una nación extranjera o grupo de naciones; o b) una posición favorable en relaciones exteriores; o c) una postura de defensa capaz de resistir con éxito cualquier acción hostil o destructiva interna o externa, abierta o encubierta”.⁵

Con lo anterior, es muy clara la idea de seguridad nacional con los ingredientes militares y de relaciones exteriores, pues una guerra debe ser entendida como el enfrentamiento de dos o más naciones en el plano internacional.

Este concepto tradicional delimitaba claramente las amenazas exteriores de las amenazas interiores, a las cuales estaba expuesta una nación. Richard Smoke argumenta que “las sociedades han mantenido separadas en gran parte o en su totalidad” las instituciones gubernamentales para lidiar con las amenazas internas y externas.

En cuanto a las primeras, las amenazas criminales a la seguridad de los ciudadanos, los gobiernos modernos despliegan la policía, los tribunales y las prisiones. Pero contra las amenazas externas, los gobiernos despliegan la diplomacia, la inteligencia y el poder militar.⁶

Es lógico pensar que la defensa de una nación en contra de amenazas externas, comenzó a la par de la noción de aquello que es “nacional”, logrando su consolidación definitiva después de las grandes guerras y movimientos de unificación en muchos países durante los siglos XIX y XX.⁷ Las naciones estado, en su conformación inicial, tendrían como primer objetivo la “supervivencia nacional”, por lo que la seguridad nacional estaría presente como una preocupación fundamental.⁸

Pero esta concepción sustentada básicamente en el poder militar “fronterizo” no podría sostenerse después de la gran destrucción presentada durante la II Guerra Mundial. Período en el que comenzó a registrarse un marcado énfasis en el aspecto estratégico de la guerra, a lo que denominó el *primer cisma conceptual*, pues el aspecto militarista inicial expandió su enfoque.

Una muestra de ello la encontramos en las palabras de James Forrestal,⁹ quien en una de las sesiones del Senado para analizar la política de seguridad, afirmó: “la cuestión de la seguridad nacional no se trata de una mera cuestión del Ejército y la Marina... Nosotros tenemos que tomar en cuenta todo nuestro potencial de guerra, nuestras minas, industrias, recursos humanos, investigación, y todas las actividades que van en una vida civil normal”.¹⁰

⁵ U.S. Department of Defense, *Dictionary of Military Terms*, p. 258.

⁶ “National Security Affairs”, en *International Politics*, p. 248.

⁷ Michael H H Louw, “The nature of nacional security in the moderna age”, en *National Security. A modern approach*, p. 17.

⁸ Helga Haftendorn, “The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security”, en *International Studies Quarterly*, p. 5.

⁹ Primer Secretario de Defensa cuando se unificó el mando militar en 1947 con la *National Security Act*.

¹⁰ Joseph J. Room, *Defining National Security. The Nonmilitary Aspects*, p. 2.

Esta visión terminó por sobreponerse en los debates que tuvieron lugar en la sociedad norteamericana y se consumaron con la Ley de Seguridad Nacional en 1947, la cual es considerada “la segunda pieza de legislación más importante es la historia moderna” de los EEUU.¹¹

Así pues, el concepto de seguridad nacional se vio envuelto en los denominados *estudios estratégicos*, pues con la experiencia de la II Guerra Mundial, los estados “tienen que planear la maximización de sus capacidades de sobrevivir como entidades políticas”.¹²

La guerra creció en escala, duración, tiempo, movilización de recursos e involucramiento de los ciudadanos, todo en forma masiva. Los estrategas tenían que considerar además de los aspectos “puramente militares, también los aspectos económicos, diplomáticos y domésticos del fenómeno bélico”.¹³

Este exacerbado énfasis de ver la guerra llevó a un autor a la siguiente reflexión: “El hombre moderno ha sido descrito en varias formas de acuerdo al tema histórico dominante en su existencia durante cierta era: v. gr., el hombre económico, el hombre tecnológico, el hombre religioso, etc. Si el tema dominante en la existencia del hombre de hoy es la supervivencia como especie... esto quizá lo haga ser el *hombre estratega*”.¹⁴

La Ley de Seguridad Nacional de los Estados Unidos introdujo el término “seguridad nacional”, el cual se ha consolidado en todos los idiomas. Y aunque dicha ley nunca enunció una definición legal de qué debería entenderse por seguridad nacional, su estructura y articulado permite afirmar que se enfocaba a la organización militar de las amenazas exteriores y a la creación de un sistema central de inteligencia, para evitar las sorpresas como Pearl Harbor. La doctrina estadounidense antes de entrar a la guerra era de “aislacionismo”, pero la forma en que se dio su ingreso al conflicto bélico, golpearon a su sociedad de tal manera que el giro fue radical.

El primer evento fue el ataque a Pearl Harbor y el posterior cuestionamiento, en los debates públicos al terminar la guerra, de cómo fue posible un ataque sorpresa: “el hecho que América haya podido ser atacada directamente desde una distancia de 4,000 millas, no solo barrió las viejas concepciones de seguridad nacional... ello estableció el concepto de seguridad nacional como el estándar incuestionable en el que se tomarían todas las futuras políticas al exterior”.¹⁵ Esta “infamia” convenció al pueblo americano que era una responsabilidad de todos estar preparados para un ataque sorpresa similar y en cualquier momento, dentro del país y en el extranjero.¹⁶

Sin pretender justificar o juzgar, es importante sopesar los hechos para comprender los debates en una de las democracias más longevas en nuestro planeta: a) por su situación geográfica e histórica, existía un sentimiento de invulnerabilidad; b) una potencia militar “totalitarista” los atacó sin mediar declaración de guerra; c) el gobierno no tuvo la capacidad de prever el ataque; d)

¹¹ Douglas T. Stuart, *Creating National Security State: A history of the law that transformed America*, p. 1.

¹² Michael H.H. Louw, “Introduction to the National Security Concept”, en *National Security. A modern approach*, p. 1.

¹³ *Ibidem*, p. 3.

¹⁴ *Ibidem*, p. 5.

¹⁵ Douglas T. Stuart, *op. cit.*, p. 2.

¹⁶ *Ibidem*, p. 3.

el avance en la energía nuclear militar y la coherencia, permitirá ataques con mayor devastación y sorpresa; y e) la Unión Soviética quedó fortalecida como una potencia, aunado a su objetivo ideológico de destruir el sistema capitalista.

Muchas de estas cuestiones fueron públicamente planteadas y debatidas poco antes de entrar a la guerra. De hecho, un académico de la Universidad de Harvard es considerado como el primero que argumentó la expansión del concepto de seguridad nacional más allá de realidades tangibles; pues al observar que la guerra la iniciaron regímenes autoritarios en contra de las democracias, sostenía que un estado totalitario podría tener la ventaja ya que “todos los derechos individuales son subordinados para los fines del Estado”; mientras que una democracia es un “sistema constitucional que permite las diferencias políticas”.¹⁷

Sin embargo, arengó a los americanos argumentando que un gobierno “de discusión significa que las diferencias internas serán resueltas a través de métodos que eviten a toda costa la violencia, de lo cual no se deduce que un gobierno democrático es infiel a sus creencias cuando toma las armas en contra de los estados que amenazan los supuestos mismos sobre las cuales está basada la democracia”.¹⁸ En el fondo, planteaba la necesidad de preservar también la democracia como un estilo de vida, o sea, como un componente del estado mismo.

En ese tenor, el concepto de seguridad nacional incorporó los denominados *intereses nacionales o vitales*, como un elemento constitutivo, bajo la evolución y desarrollo de los eventos que marcaron a la sociedad americana en la II Guerra Mundial. Dicha incorporación inició quizá el desorden lingüístico del término, en parte porque “los intereses nacionales o vitales” terminan por ser subjetivos y difíciles de plantear en definiciones que no adolezcan de ambigüedad.

Asimismo es prácticamente imposible traducirlos a términos geográficos, aunque debemos rescatar el ejemplo de Inglaterra que históricamente ha planteado como interés nacional el “evitar que una potencia ocupe Holanda o Bélgica”, yendo a la guerra en más de una ocasión por defenderlo.¹⁹

Los intereses nacionales son aún en la actualidad una parte inseparable de la definición de seguridad nacional de los norteamericanos, al afirmar que “la estrategia de seguridad de una nación está dirigida por sus intereses nacionales tal como los percibe –aquellos objetivos que la nación ve como vitales para su supervivencia”.²⁰

Los *intereses nacionales* convirtieron a la seguridad nacional en una razón, o al menos justificación, para la ejecución e implementación de cualquier tipo de política o acción, muchas de las cuales no representaban una verdadera amenaza física en sentido directo.²¹

Los “intereses nacionales” le permitió a Truman justificar su doctrina intervencionista, convirtiéndose en “la política de seguridad nacional global que operó en la Guerra Fría”.²² En su histórico discurso ante las dos cámaras, donde

¹⁷ Pendleton Herring, *The Impact of War: Our American democracy under arms*, p. 13.

¹⁸ *Ibidem*, p. 3.

¹⁹ Richard Smoke, *op. cit.*, p. 249.

²⁰ Richard J. Samuels, *Encyclopedia of United States National Security*, v2, p. 502.

²¹ *Ibidem*, p. 249.

²² Saul Landau, *The Dangerous Doctrine. National Security an U. S. Foreign Policy*, p. 36.

solicitó el apoyo para Grecia y Turquía, comenzó expresando: “la gravedad de la situación que enfrenta el mundo actual exige mi comparecencia en sesión conjunta de Congreso... La política exterior y la seguridad nacional de este país están involucradas”.²³

A la mitad de su discurso afirmó que “los regimenes autoritarios impuestos a los pueblos libres, a través de una agresión directa o indirecta, socavan los fundamentos de la paz internacional y por consiguiente la seguridad de los Estados Unidos”.²⁴

Pero los intereses nacionales o vitales no serían el único elemento que se agregó al concepto. También se agregó lo que se denominaría *protección de los valores*. Una definición típica que refleja esta incorporación dice que “la seguridad nacional es aquella parte de la política del gobierno cuyo objetivo es la creación de condiciones políticas favorables en los planos nacional e internacional para la protección y extensión de los *valores* nacionales vitales en contra de adversarios existentes o potenciales”.²⁵

Un autor norteamericano reciente sostiene que las definiciones específicas usadas por diferentes analistas pueden variar y la priorización de los intereses nacionales puede ser difícil y generar controversia, pero que “en esencia, la seguridad nacional abarca la protección de los *valores* fundamentales y los *intereses* medulares necesarios para la existencia misma y vitalidad del Estado”.²⁶

La incorporación de los intereses y valores al concepto de seguridad nacional generó el surgimiento de otras complicaciones, la cual se presenta cuando la vida política, económica o social de una nación resulta afectada negativamente con el comportamiento de otras naciones. Un rubro es sin duda la afectación económica resultante de la creciente dependencia por parte de la mayoría de los países industrialmente avanzados de los recursos energéticos; lo que crea la posibilidad por parte del país que suministra de demandar beneficios o demandas desmedidas.²⁷

Un ejemplo concreto se presentó en 1973 con las demandas de precio de la Organización de Países Exportadores de Petróleo. Dichas demandas podrían llegar a ser suficientemente severas para poner en peligro potencial esos “intereses vitales” de las naciones, alertando a sus estructuras de seguridad nacional para la acción.²⁸

Otro ejemplo similar lo escuché en el Seminario Internacional de Seguridad Nacional en Israel, donde visitamos las instalaciones militares del territorio ocupado por Siria, país que intentó cortar el suministro de agua al Lago Galilea e inició un conflicto armado, cuyo resultado fue la ocupación territorial necesaria para garantizar el suministro de agua, la cual persiste hasta nuestros días, bajo la justificación de ser un territorio “esencial para la seguridad del estado y los recursos hídricos” de Israel.²⁹

²³ http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp

²⁴ *Ibidem*

²⁵ Frank N. Trager y Frank L. Simonie, “An introduction to the Study of National Security”, en *National Security & American Society*, p. 36.

²⁶ Amos A. Jordan y otros, *American National Security*, p. 4.

²⁷ *Richard Smoke*, p. 249.

²⁸ *Ibidem*, p. 250.

²⁹ <http://www.netanyahu.org/golanheights.html>

Estas transformaciones al concepto de seguridad nacional le dieron otra dimensión a las *amenazas* internas, en parte también por la estrategia de la URSS de promover movimientos revolucionarios en todo el mundo. La respuesta de EEUU fue intervenir justificándose en la mencionada Doctrina Truman, lo cual impactó en la forma en que los estados periféricos debían definir sus amenazas internas y permite comprender el marcado énfasis de su agenda, dirigida erradicar las “amenazas a las instituciones democráticas”. El combate de las subversiones y movimientos revolucionarios promovió en muchas regiones la aparición de regímenes autoritarios y militarizados, los cuales actuaban fuera de todo estado de derecho bajo la justificación de la seguridad nacional.

En un inicio, las *amenazas internas* eran tradicionalmente consideradas como “asuntos domésticos”. Se afirmaba que “la política de seguridad nacional está preocupada por las relaciones entre estados independientes”, mientras que desórdenes internos podrían comprender un espectro desde un crimen insignificante hasta la guerra civil a gran escala”.

Para incluir un conflicto doméstico en la agenda de seguridad nacional, se sugerían sólo los siguientes dos criterios: a) que el objetivo fundamental en juego en el conflicto doméstico sea aquel que la seguridad nacional busca proteger de adversarios extranjeros; y b) que exista una participación extranjera, en una gama que vaya de simples actividades de espionaje y hasta el apoyo material a la insurrección.³⁰

Estos criterios realmente no resolvían el nivel de atención de los movimientos de insurrección, pues muchos surgían del grave rezago social que vivían las naciones. Pero la vía violenta representaba por sí un método ilegítimo, la cual sólo podría justificarse si no existía la posibilidad de luchar por la vía democrática o existiera un control del aparato electoral, como sucedió en México durante muchos años. La Doctrina Truman caería en contradicción, pues su fin era defender “la democracia”, pero muchos regímenes beneficiados eran totalmente antidemocráticos e incluso autoritarios.³¹

En mi opinión, esta circunstancia nos permite comprender la distorsión del concepto de seguridad nacional en países periféricos. América Latina es una región que incluso llevó el concepto a la denominada “Doctrina de Seguridad Nacional”, la cual fue formulada desde la perspectiva militar y justificó la intromisión del ejército en la vida política.³²

El golpe de estado de Augusto Pinochet fue un ejemplo claro de la intervención norteamericana a través de la CIA,³³ cuyo conocimiento público fue un escándalo que terminó con la creación de la supervisión de la comunidad de inteligencia por parte del Congreso Norteamericano.

Al terminarse la Guerra Fría, se esfumaron muchas de las amenazas que nutrieron el primer cisma conceptual, pero inició lo que denomino el *segundo cisma conceptual*, cuya transición pasa de la ausencia de la polarización ideológica y lucha geopolítica mundial, hasta lo que hoy en día se denomina “globalización”.

³⁰ Frank N. Trager y Frank L. Simonie, *op. cit.*, p. 36.

³¹ La primera intervención de Truman fue en Grecia, régimen que ha sido duramente criticado por sus métodos autoritarios. (Citar fuente).

³² La participación política de los militares en la política.

³³ *Safe for Democracy: The secret wars of the CIA*, John Prados, p. 396.

Un autor representativo de esta transición es Robert Mandel, quien realiza un amplio estudio de los cambios ocurridos y que se resumen en tres: a) el declive de la soberanía nacional; b) el aumento de la interdependencia global; y c) la proliferación del conflicto anárquico.³⁴

En su intento por elaborar un concepto que sirva de guía, Mandel sostiene en su obra que “la seguridad nacional implica la persecución de la seguridad psicológica y física, la cual es en gran medida la responsabilidad de los estados nacionales, para prevenir principalmente amenazas del exterior que pongan en peligro la supervivencia de estos regímenes, sus ciudadanos, o sus modos de vida”.³⁵

En lo personal no encuentro en su definición la claridad que necesita el concepto de seguridad nacional, pero existen análisis interesantes que debo rescatar. Uno es el análisis sobre el “declive de la guerra global a gran escala” y su sustitución por conflictos de baja intensidad. Incluso, le permite adelantar que la “nueva forma del conflicto” serán las “batallas transnacionales” contra el terrorismo y el narcotráfico.³⁶

Otro análisis tiene que ver con la ambigüedad del concepto de seguridad nacional que surge por cuatro factores que han cambiado: “ahora es más difícil delimitar las fronteras de manera fidedigna entre las sociedades, separar la política de seguridad de otras políticas, entender la jerarquía del poder Internacional, e identificar métodos o acciones agresivas”.³⁷

La dificultad de separar las políticas de seguridad de otras constituye una de las características de esta transición, donde comienzan a sugerirse otros fenómenos como el narcotráfico, la seguridad ambiental, la seguridad energética y la seguridad económica.³⁸

Un autor contemporáneo, realizó un estudio pormenorizado de dichos fenómenos, afirmando que “una amenaza a la seguridad nacional es una acción o secuencia de eventos que (1) amenaza drásticamente y en un espacio de tiempo breve, con la degradación de la calidad de vida de los habitantes de un Estado, o bien (2) amenaza significativamente con reducir el rango de opción de políticas disponibles para el gobierno de un Estado o para entidades privadas no gubernamentales (personas, grupos, corporaciones) dentro del Estado”.³⁹

Este autor reconoce que históricamente se ha etiquetado un problema como “amenaza de seguridad nacional”, implicando que “éste tome preferencia sobre otros problemas y, por consiguiente, que lidiar con él puede implicar una mayor atención y sacrificio para la nación”.⁴⁰ El autor concluye sosteniendo que “el

³⁴ Robert Mandel, *The Changing Face of National Security. A Conceptual Analysis*, pp. 2-6.

³⁵ *Ibidem*, p. 21.

³⁶ *Ibidem*, p. 7.

³⁷ *Ibidem*, pp. 12-13

³⁸ En la Legislatura LXI a la que pertencí, presentaron iniciativas para incorporar a la Ley de Seguridad Nacional las pandemias (PVEM), el medio ambiente (PNAL), los atentados contra funcionarios públicos (PRI), el enfoque de seguridad humana (PRD), los atentados contra el Presidente (PVEM), los actos de la delincuencia organizada (PVEM), y el tráfico transnacional de armas (PRI).

³⁹ Joseph J. Room, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 81. Este comportamiento es muy notorio entre los legisladores que buscan ser los protagonistas del asunto más importante para la nación. Una diputada me increpó un día que por qué no incluíamos la trata de personas en la agenda de seguridad nacional, molesta por mi incapacidad para “ver que es un asunto que amenaza la seguridad de la nación”.

objetivo de la seguridad nacional es mantener la libertad de cualquier dictado extranjero y perfeccionar los estándares de vida en un modo ecológicamente sustentable”.⁴¹ ¡Qué tal!

El *tercer cisma conceptual* se presentó con los ataques terroristas a los Estados Unidos el 11 de Septiembre (9/11). Todo el mundo fue testigo de la vulnerabilidad de la sociedad americana, la cual gasta en su infraestructura de seguridad nacional más que todos los países del mundo juntos. La respuesta fue la incorporación del terrorismo transnacional a la agenda de seguridad nacional, es decir, amenazas externas que no provenían de un Estado, pues el ataque fue planeado y ejecutado por un grupo radical islámico, cuya intención no era criminal sino política-religiosa.

Algunos autores minimizan el impacto a la noción de seguridad nacional, afirmando que es sólo "un cambio en el énfasis" más que en el contenido.⁴² En mi opinión, es un cambio más profundo que nos obliga a buscar la esencia del concepto de seguridad nacional y plantearlo a la realidad mundial que vivimos.

Es probable que aquellos que afirman que es sólo "un cambio de énfasis", tengan una opinión viciada de origen, pues son representativos de las estructuras militares creadas durante la Guerra Fría y que comienzan a ser cuestionadas. Por un lado, hay quienes consideran que el peligro representado por al Al-Qaeda no puede ser resuelto dependiendo primordialmente de las campañas militares de ultramar.⁴³

El sustento principal de su argumentación es que "las fuerzas armadas fueron preparadas para tomar y mantener territorio... ir tras terroristas escondidos en cuevas u operando en casas privadas" requiere un conjunto diferente de habilidades y herramientas.⁴⁴

Por otro lado, opiniones de formación militar salen a la defensa, aceptando que aunque existen diferencias pues aunque están enfrentando lo que denominan "guerra asimétrica y no convencional"⁴⁵, el ejército de tierra no sólo puede adaptarse, sino que deben aprovecharse cualidades únicas como organización entre las que destacan su desarrollo institucional histórico, su disciplina, su lealtad, sus valores culturales de servicio, etc."⁴⁶

Estas cualidades hacen del ejército una institución que incluso demostró su capacidad en desastres naturales que pusieron en entredicho la política de seguridad nacional con el huracán Katrina, siendo el ejército la única institución que operó con eficiencia a través de la Guardia Nacional.⁴⁷ Hay quienes incluso plantean seriamente que el ejército puede realizar "un rol de soporte" en la seguridad interior.⁴⁸

⁴¹ *Ibidem*, p. 85.

⁴² Amos A Jordan y otros, *op. cit.*, p. 4.

⁴³ Stephen Flynn, *Americas The Vulnerable. How our government is failing to protect us from terrorism*, p. x.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 175.

⁴⁵ Bradford, Zeb B. y Brown, Frederin J., *America's Army: a model for interagency effectiveness*, p. 15.

⁴⁶ *Ibidem*, 197.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 161.

⁴⁸ Daniel J. Shanahan, "The Army's Role in Homeland Security", en *Transformation Concepts for National Security in the 21st Century*, pp. 285-309.

Más allá del debate, es necesario mencionar que una de las características más importantes que cimbran el concepto tradicional de seguridad nacional consiste en la dificultad para ubicar la amenaza en un ámbito exterior o interior.

Los ataques “demostraron que la seguridad interior fue vulnerada para dañar de tal manera que puede matar muchos americanos, pero estos ataques realmente no ponen en un riesgo directo la integridad de los Estados Unidos”.⁴⁹ En otras palabras, no van dirigidas a destruir a la nación, pero tampoco tienen una intención del criminal común.

La consecuencia es pensar que las amenazas internacionales no sólo son militares, sino que deben contemplarse también otras categorías, o sean, “paramilitares” y “no militares”. Asimismo, que diversas entidades están preocupadas por la seguridad: individuos, estados e incluso el sistema internacional. La combinación de estas nuevas consideraciones nos llevan a concluir que los objetivos de la seguridad son hoy por hoy “numerosos y complejos”.⁵⁰

Mi opinión es que la nueva realidad modifica la importancia del estudio tradicional de la guerra, así como la delimitación de las amenazas (convirtiéndolas en diversas, complejas e indefinidas); por lo tanto, provoca un cambio de enfoque en el concepto de seguridad nacional, retornando al punto de partida, o sea, el individuo.

En otras palabras: El estado nación fue creado para lidiar con las amenazas al individuo, sean externas o internas; el estado nación acaparó la atención y terminó siendo el centro de sustancial del concepto de seguridad nacional, en un lógico entorno internacional; esa situación generó un énfasis en la guerra y la infraestructura militar de las naciones, así como un enfoque para delimitar la naturaleza de las amenazas, las cuales han llegado a un nivel de complejidad que resulta difícil lograr consensos sobre su ubicación en un plano interno o externo.

El retorno al individuo encuentra su clara manifestación en el denominado enfoque de “seguridad humana” que sostiene el concepto de seguridad nacional ha olvidado prácticamente la razón de ser de cualquier política de seguridad y que su énfasis en el estudio de la guerra resulta obsoleto pues “en los últimos 100 años han sido asesinadas más gentes por su propio gobierno que a causa de ejércitos extranjeros”⁵¹ Este enfoque sostiene que es necesario un nuevo enfoque para la seguridad porque los esquemas analíticos que tradicionalmente han estudiado las guerras -y han prescrito las políticas para prevenirlos-, son prácticamente inútiles, pues el 95% de los conflictos armados actuales son internos: subversiones, rebeliones, guerra civil, etc.⁵²

Aunque los defensores de esta postura están de acuerdo con el principio de que “la seguridad humana y la seguridad nacional deben reforzarse mutuamente”, existe una división sobre cuáles deben ser las amenazas que deben formar parte de la agenda.

Una corriente con un enfoque “estrecho” considera que sólo deben atenderse aquellas amenazas “violentas” hacia el individuo. Otra corriente con un enfoque “amplio” afirma que también deben incluirse amenazas tales como las

⁴⁹ Snow, Donald M., *National Security for a New Era*, p. 168.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 174.

⁵¹ Human Security Centre, *Human Security Report 2005*, p. viii.

⁵² *Ibidem*, p. viii.

hambrunas, las enfermedades y los desastres naturales, pues causan más muertes que la guerra, los genocidios y el terrorismo juntos.

1.2. Inteligencia

El norteamericano David Kahn, afirma que “las raíces de la inteligencia son biológicas”, argumentando que cualquier animal, incluso un protozoo, debe tener un mecanismo para percibir estímulos, tales como químicos nocivos, y para juzgar si son buenos o malos para él.⁵³ La afirmación y su argumento puede ser debatible, si nos ponemos a definir que debemos entender por inteligencia. Pero lo que no es debatible, es la existencia de servicios y actividades de inteligencia en la historia de la humanidad y en unión casi indisoluble de la seguridad de la nación, el Estado o el régimen, pudiéndose documentar hasta los primeros imperios faraónicos en el siglo XIX a. C., según un valioso estudio mencionado en mi introducción, donde además se afirma que “la seguridad del imperio y de los regimenes políticos” dependía del buen funcionamiento del servicio de inteligencia.⁵⁴

La íntima relación de la seguridad nacional y los servicios de inteligencia es clara, pues ante la “imposibilidad de un gobierno de estar totalmente seguro de la lealtad de un aliado o hasta que grado un estado es realmente enemigo en un situación dada, los decisores necesitan inteligencia”, según un ensayo de Glenn Hastedt, uno de los pioneros en el tema de control de la inteligencia.⁵⁵

¿Pero qué es exactamente inteligencia? Una primer aproximación a este concepto la encontramos en el trabajo de quien es conocido como el “padre del análisis de inteligencia”, Sherman Kent, quien identifica tres distintos significados: conocimiento (lo que necesitamos saber), actividad (dividida en siete etapas funcionales), y organización (formas organizacionales).⁵⁶

Una respuesta similar a esta interrogante, proviene de un autor más reciente, quien afirma que “inteligencia para la seguridad nacional” es: información, proceso, misiones y organización.⁵⁷ Por el contrario, una respuesta contrastante la encontramos en Roy Godson quien afirma que los cuatro elementos principales de la inteligencia son “obtención, contrainteligencia, análisis y acción encubierta”.⁵⁸

En realidad las diferentes definiciones coinciden en que inteligencia es información, la cual resulta de ciertas actividades dentro de una organización. En algunos países las actividades no incluyen acciones encubiertas, pues no tienen intereses globales, como los Estados Unidos.

Un primer debate teórico se da en cuanto al alcance que debe dársele al término inteligencia, pues la doctrina norteamericana fundó el término *inteligencia estratégica*, bajo el argumento que la naturaleza de la guerra cambió drásticamente: “El rango de información de interés para la inteligencia estratégica

⁵³ David Kahn, “An historical theory of intelligence”, en *Intelligence Theory*, p. 4.

⁵⁴ Francis Dvornik, *Origins of Intelligence Service*, p. 2.

⁵⁵ “Controlling Intelligence: Defining the Problem”, en *Controlling Intelligence*, p. 3.

⁵⁶ *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana*, p. 11.

⁵⁷ Loch K. Johnson, *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, pp. 5-6.

⁵⁸ En inglés *collection, counterintelligence, análisis and covert action*. En “Intelligence and Policy: An Introduction”, en el volumen 7 de la colección titulada *Intelligence Requirements for the 1980's*.

está definido por la concepción variable de la guerra misma...dado que la guerra ha sido limitada generalmente a la acción militar, la inteligencia estratégica ha sido generalmente limitada a información militar”,⁵⁹ y está compuesta por información científica, geográfica, de transportación, económica, militar, sociológica, política, y biográfica.⁶⁰

La doctrina soviética considera esta información como “datos de investigación” que puede encargarse a las “mujeres o tenientes jóvenes”. La verdadera inteligencia -*razvedka*-, es aquella que se recoge acerca de estados extranjeros, generada por “informantes secretos y agentes encubiertos”, por lo que está reservada a los hombres que hacen “el trabajo creativo y altamente peligroso” en un país extranjero.⁶¹ Este debate ha cobrado fuerza en la actualidad por la denominada “revolución de fuentes abiertas”⁶² y con la existencia globalizada del Internet.

Un segundo debate teórico y muy relevante para nuestro país es el ámbito de las actividades que pueden considerarse propiamente “actividades de inteligencia” y contrastarlas con aquellas relacionadas con la investigación criminal.

En Estados Unidos, por ejemplo, crearon el término “Comunidad de Inteligencia” para delimitar estos ámbitos, reservándose su pertenencia sólo aquellas agencias relacionadas a la seguridad nacional.

Una autora española deja en claro que el objetivo de los servicios de inteligencia “no es la obtención de pruebas, o la persecución y depuración de delitos o crímenes”, sino sólo obtener información y “elaborar inteligencia para ofrecerla al Gobierno y que éste tome las decisiones que crea convenientes para garantizar la seguridad, la libertad y la democracia”.⁶³

Por otro lado, hay autores que consideran que los servicios de inteligencia “pueden ser los herederos naturales para luchar contra el crimen organizado”, haciendo un llamado para que el crimen organizado transnacional sea “ponderado en los mismos términos” que la lucha contra el terrorismo.⁶⁴

Sin embargo, hay quienes consideran que existe una diferencia substancial, en razón que los motivos de los criminales comunes son sus negocios, por lo que pueden ser detenidos y arrestados en el acto o ser “persuadidos a rendirse”; mientras que los terroristas suicidas son motivados a causar el mayor daño posible y en consecuencia “substancialmente menos susceptibles a la persuasión”, pues han decidido morir.⁶⁵

⁵⁹ Goerge S. Pettee, *The Future of American Secret Intelligence*, p. 26.

⁶⁰ Washington Platt, *Strategic Intelligence Production*, p. 9.

⁶¹ Alexander Orlov, *Handbook of Intelligence and Guerrilla Warfare*, p. 5.

⁶² En el caso de nuestro país, en las diversas reuniones que sostuvimos con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, se insistía que las actividades correspondían a la doctrina norteamericana y que el 95% de la información provenía de fuentes abiertas.

⁶³ M^a Concepción Pérez Villalobos, *Derechos Fundamentales y Servicios de Inteligencia*, p. 13.

⁶⁴ “Un nuevo reto de la sociedad internacional del siglo XXI: el crimen transnacional”, en *La inteligencia como disciplina científica*, p. 235.

⁶⁵ Steve Tsang, “Stopping Global Terrorism and Protecting Rights”, en *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*, p. 2.

La distinción entre los ámbitos de seguridad nacional e investigación criminal es relevante, pues se ha denunciado que hay creciente “superposición” dificultando su control.⁶⁶

En Argentina, por ejemplo, la Ley de Inteligencia Nacional agrupa en un sistema nacional cuatro rubros: Inteligencia Nacional, Contrainteligencia, Inteligencia Criminal e Inteligencia Estratégica Militar. Este sistema le permite un control parlamentario sobre cualquier organización de los cuatro rubros, situación que es confusa en otros países, entre ellos el nuestro.

Por último, es importante mencionar que una de las características de la inteligencia es su secrecía. Hay autores que sugieren sostener el binomio “seguridad nacional-secreto de Estado”, afirmando que el secreto de Estado va unido a la seguridad nacional, pero no así la figura de secreto “que se aplica a otras muchas situaciones”.⁶⁷

La secrecía es esencial porque la inteligencia es parte de la lucha continua entre las naciones, sentencia el norteamericano Michael Warner, quien considera que para los miembros de la comunidad de inteligencia “tiene que ver más con la secrecía que con la información”.⁶⁸

En ese sentido, cuando se dice que la inteligencia es información, resulta “evidente” que está pasándose por alto que es un “tipo de información con el elemento de secrecía”.⁶⁹

La secrecía es a primera vista antiética a los conceptos de rendición de cuentas de los funcionarios y el estado de derecho.⁷⁰ Es la secrecía “innatural” a las instituciones democráticas y un espacio para el abuso de poder. Pero para avanzar en la configuración teórica del dilema inteligencia-democracia, es necesario analizar los conceptos de división de poderes, control parlamentario, y rendición de cuentas, lo que permitirá tener un marco teórico claro del modelo de control parlamentario de la seguridad nacional.

1.3. División de Poderes

Para poder comprender la naturaleza del control parlamentario, es necesario el análisis de la doctrina de la división de poderes, la cual a su vez nos obliga a estudiarla en su evolución, desde sus orígenes y hasta su consolidación, tanto teórica con Montesquieu, como práctica en Constitución de los Estados Unidos en 1787.

La doctrina de la separación de poderes no es unívoca. En muchas ocasiones se tiene una idea ambigua sobre sus características. La ambigüedad se presenta incluso en el mundo académico, pues uno de los mayores problemas que se presentan al analizar la literatura existente sobre la doctrina de la separación de

⁶⁶ Ian Cameron, “Beyond the Nation State: The Influence of the European Court of Human Rights on Intelligence Accountability”, en *Who’s Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*, p. 39.

⁶⁷ M^a Concepción Pérez Villalobos, *op. cit.*, p. 58.

⁶⁸ Michael Warner, “Wanted: A definition of intelligence”, en *Secret Intelligence. A Reader*, p. 9.

⁶⁹ Abram N. Shulsky y Gary J. Schmitt, *Silent Warfare: Understanding the world of intelligence*, p. 171.

⁷⁰ Danil N. Hoffman, *Governmental Secrecy and the Founding Fathers*, p. 3.

poderes es que hay pocos autores que la definan exactamente, exponiendo sus elementos esenciales y explicando cuál es su relación con otras ideas.

Por eso es importante preguntarse ¿qué es la teoría de separación de poderes? ¿Cuáles son sus características básicas? Para poder responder, partiré de la propuesta de Vile quien hace un análisis de lo que denomina la “doctrina pura” de la separación de poderes y trataré de enunciar lo que denominaré los tres *principios fundamentales* y que a continuación detallo:

- a) El *principio de separación formal*, lo que implica que el Estado se divida tres ramas o departamentos, llamados cuerpo legislativo, cuerpo ejecutivo y cuerpo judicial.
- b) El *principio de separación material*, lo que implica que a cada rama le corresponda una función que le sea propia, sin que se le permita interferir en las funciones de las otras dos ramas.
- c) El *principio de separación subjetiva*, lo que implica que las personas que componen cada una de estas tres agencias deben ser diferentes, sin que se permita que un solo individuo forme parte de más de una rama simultáneamente.

Es importante señalar que la “doctrina pura” no ha sido ni será aplicada en la práctica. El ejercicio de abstracción tiene un fin analítico que nos permite crear un modelo para poder estudiar su evolución, la cual tiene como antecedente más remoto la denominada *teoría del Estado mixto*, que además de esto, le ha impreso ciertas características en la aplicación práctica, por lo que la doctrina de la separación de poderes es una mezcla de doctrina pura con rasgos provenientes de la teoría del estado mixto y de la *teoría de los pesos y balanzas*. A continuación, realizaré un breve bosquejo en su evolución y transformación de una teoría a otra.

La *teoría del Estado mixto* hunde sus raíces en la antigüedad, encontrándose presente en los primeros estudios políticos. Vile afirma que está basada en la creencia de que “los principales intereses presentes en la sociedad debían participar de manera conjunta en las funciones del Estado, para evitar que cualquiera de estas partes interesadas impusiera su voluntad sobre la de las demás”.⁷¹

El primero en tratarla fue Platón quien consideraba que la sociedad estaba basada en un sistema de clases, el cual es un elemento básico de la teoría del Estado mixto. Consideraba que estas clases tenían intereses potencialmente opuestos, los que debían ser armonizados por medio de una estructura constitucional, de forma que cada una de las clases pudiera tener parte en la toma de aquellas decisiones que afectaran a sus intereses.⁷²

Platón subrayaba la apuesta por la moderación y el compromiso que constituía la base de esta teoría: la concentración de un poder excesivo en un solo lugar -ya sea en la naturaleza o el Estado- conducía a «excesos impropios», y sólo buscando el término medio podía evitarse el ejercicio arbitrario del poder.⁷³ Aseveraba tajante que la democracia y la monarquía eran «las dos formas madre

⁷¹ M. J. C. Vile, *Constitucionalismo y Separación de Poderes*, p. 36.

⁷² Platón, *Leyes*, cap. IV

⁷³ *Ibidem*, cap. III.

de los Estados, de las cuales puede decirse sin duda que derivan las demás» y tanto una forma como la otra eran necesarias en cierto grado.⁷⁴

Aristóteles discrepó de la formulación de Platón sobre la combinación de democracia y monarquía, pues consideraba que “la mejor constitución será aquella que reúna los más diversos elementos”, o sea, la combinación de democracia, aristocracia y monarquía. También realizó un examen más detenido de la importancia de las clases en la Constitución mixta, insistiendo en la influencia moderadora de la clase media y afirmando que la viabilidad de toda Constitución mixta dependía de la existencia de una clase media significativa dentro del Estado. Incluso sentenciaba categóricamente que “dondequiera que se encuentren grandes fortunas al lado de la extrema indigencia... dan lugar a la demagogia absoluta, a la oligarquía pura o a la tiranía; pues la tiranía nace del seno de una demagogia desenfrenada o de una oligarquía extrema”.⁷⁵

Polibio, en su análisis de la República Romana, desarrollaba esta teoría en mayor grado que sus predecesores. Pero al adaptarla de forma que el elemento «monárquico» fuera representado por los cónsules electos de Roma, abrió el camino para transformar la teoría del estado mixto en una teoría de frenos y contrapesos, en la que las agencias del Estado podían no representar a una «clase» diferenciada y aun así constituir, por sí mismas, un control institucional integrado en la estructura del Estado.⁷⁶

La teoría del Estado mixto pone la primera piedra de la construcción de la doctrina de la separación de poderes, pues pugna por un diseño del Estado en varias ramas para evitar el ejercicio arbitrario del poder, lo que constituye el principio de división formal. Cada una de estas ramas no son depositarias de una función propia, sino representativas de intereses de clase. Su carácter representativo evitaba que usaran su poder de manera perjudicial para los intereses de otros sectores de la sociedad.

En otras palabras, la teoría del Estado mixto consolida el primero de los tres principios que integran la doctrina pura de la separación de poderes: la *separación formal*. La incorporación posterior de otros principios se da básicamente en dos pasos.

El primer paso fue la apuesta porque cada una de las agencias tuviera que limitarse al ejercicio de unas funciones dadas. El segundo fue el auge de una rama judicial independiente, pues la teoría del Estado mixto desde su origen y hasta el siglo XVI estaba dominada por el bifuncionalismo del estado, es decir, sólo se tenía noción de dos funciones básicas del gobierno: la legislativa y la ejecutiva.⁷⁷

El primer momento histórico en la evolución de la teoría del Estado mixto a la teoría de la separación de poderes fue la transformación de la concepción sobre el origen de las leyes, pues en la antigüedad dominaba la idea de su origen divino, limitándose los hombres a adquirirlas e interpretarlas. El derecho era entendido de origen divino, por lo que la intervención del hombre estaba restringida a la interpretación de la ley divina, la cual era entendida como un esquema fijo e inmutable que los hombres nunca pueden cambiar.

⁷⁴ *Ibidem*, cap. V.

⁷⁵ Aristóteles, *Política*, IV, 9.

⁷⁶ Vile, *op. cit.*, p. 39.

⁷⁷ La función judicial era parte de la ejecutiva.

En 1324 fue publicada una obra de Marsilio de Padua donde cuestiona el origen divino de las leyes en los siguientes términos: “la causa eficiente, primaria y adecuada de la ley es el pueblo [...] que ordena o determina que algo se haga o se deje de hacer en lo que concierne a los actos civiles humanos, so pena de un daño o castigo temporal”.⁷⁸

La idea de Marsilio de sería la semilla para radicar el poder legislativo en el pueblo, rechazando el origen divino de las leyes, es decir, le daba al pueblo la capacidad para crear el derecho, el cual debe entenderse como un mandato de la autoridad legisladora. Esta idea marcaba una distinción entre legislador y gobernante, aunque su división seguía estando muy determinada por la visión medieval.⁷⁹

Estas ideas de Marsilio estaban enmarcadas por la dominante concepción del bifuncionalismo, pues se consideraba que el Estado tenía sólo dos funciones: la legislativa y la ejecutiva. Esta última era a su vez entendida como la moderna función judicial, pues “en aquella época resultaba difícil concebir un poder ejecutivo separado de los mecanismos de administración de justicia en los tribunales, ya que a la sazón, el Estado raramente se relacionaba con los ciudadanos si no era a través de los tribunales y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”.⁸⁰

El primer autor que aborda la necesidad de una judicatura independiente fue el escocés George Buchanan quien en 1579 publicó una obra donde se preguntaba lo siguiente: “qué debía hacer un ciudadano si el Rey ocupa ilegalmente su granja o una parte de su tierra.. ¿debería ceder la tierra?... toda vez que nadie puede darle una sentencia contraria al Rey”.⁸¹ A este autor le siguieron otros que abogaron por una judicatura independiente, pero en el marco de la existencia de dos funciones estatales.

La idea de una división trifuncional apareció por primera vez en 1648 con el inglés Charles Dallison, quien escribía que “tener el poder para hacer leyes es una cosa, otra distinta es exponerlas, y gobernar al pueblo es otra diferente de las dos”.⁸² Si bien es cierto que su punto de partida era la división bifuncional, también es muy clara su postura porque el poder ejecutivo se divide en dos partes, la de gobernar y la de juzgar, justificando esta división como una necesidad para garantizar la imparcialidad de los jueces.

El último paso de la transición de una teoría a otra fue el principio de división subjetiva, el cual comenzó a exigirse también en Inglaterra, exigiendo que el Rey se limitara a su función ejecutiva, sin entrometerse en la judicial ni en la legislativa. El marco histórico de esta transición fue la lucha entre el rey y el parlamento por el poder.⁸³

Uno de los principales exponentes fue John Milton quien asumió una postura radical e incluso le negaba su intervención en el veto legislativo: “podemos concluir diciendo que la voz negativa del rey nunca ha sido una ley, sino una

⁷⁸ Marsilio de Padua, *El Defensor de la Paz*, p. 54.

⁷⁹ Vile, *op. cit.*, p. 30.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 31.

⁸¹ George Buchanan, *De iure regni apud scotos*, p. 46

⁸² Charles Dallison, *The royalist's defence...*, p. 70.

⁸³ El cual desencadenó la ejecución del rey Carlos I.

costumbre absurda e irracional, engendrada y desarrollada bien por la adulación reinante en épocas indignas, bien por la usurpación de Príncipes insaciables”.⁸⁴

Vile afirma que el segundo paso en esta evolución fue la toma de conciencia sobre las restricciones a las cuáles debía someterse también el cuerpo legislativo. Un panfleto dedicado a la Cámara de los Comunes en Inglaterra proponía que «en vista de que hay innumerables quejas de opresiones sufridas a manos de los comités de esta Cámara en la determinación de asuntos particulares que son, en propiedad, competencia de los Tribunales ordinarios [...], en adelante ninguna causa particular, ya sea de carácter criminal u otro, que caiga bajo la competencia de los Tribunales ordinarios, podrá ser determinada por esta Cámara ni por comité alguno nombrado por ella...».⁸⁵

La última fase de estructuración de la teoría de la separación de los poderes, antes de Locke y Montesquieu, la encontramos en un documento que circuló en Inglaterra después de la decapitación del rey Carlos I. El documento comenzaba con una defensa de la actuación del ejército, que primero había ejecutado al rey en castigo por sus veleidades tiránicas y luego había disuelto al Parlamento porque éste, decepcionando las expectativas puestas en él, había «pervertido por completo el fin para el que son creados los Parlamentos», en gran medida debido a «las decisiones ilimitadas y arbitrarias que tomaban sus Comités». Este autor denominaba a sus ideas el “gran secreto de la libertad y el buen gobierno, previniendo tajante que “al confiar el poder legislativo y el ejecutivo a las mismas personas, supone una fuente inagotable de corrupción y tiranía”.⁸⁶ El autor insistía por que cada uno de los dos brazos del Estado debían limitarse a su propia esfera.

La ejecución del rey y la disolución de la Cámara de los Loes destruyeron la base institucional de la teoría del Estado mixto, haciendo inevitable que la nueva Constitución se cimentara en una base teórica diferente.

Surgió el Protectorado de Crownwell, en el cual, durante un corto período, la doctrina de la separación de poderes logró alcanzar la existencia independiente. A finales del Protectorado, la doctrina de la separación de poderes ya presentaba un considerable desarrollo. Sin embargo, se trataba de una doctrina relativamente poco depurada, que se limitaba a presentar los principios sin analizar las complejas interrelaciones de un sistema cuyas funciones están repartidas entre diversas agencias.⁸⁷

La evolución de la teoría de la división de poderes tiene presente en todo momento la preocupación para evitar el abuso del poder. El interés por lograr un diseño institucional del Estado para controlar no sólo al poder ejecutivo, sino al legislativo. La frase lapidaria de Montesquieu refleja magistralmente dicha preocupación: “nos ha enseñado una experiencia eterna, que todo hombre investido de autoridad abusa de ella... no hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación”.⁸⁸

La discusión teórica se consolidó y se puso en práctica en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, después de su revolución de independencia, que

⁸⁴ Vile, *op. cit.*, p. 47.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 34

⁸⁶ Marchamont Nedham, *A true state of the case of the commonwealth*, p. 10.

⁸⁷ Vile, *op. cit.*, p. 58.

⁸⁸ Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, XI, 4.

constituyó en la historia, no sólo la primer comunidad que asumiera los principios de soberanía, sino que articulara un diseño sustentado en la doctrina de la separación de poderes en un sistema presidencialista y sometido al control ciudadano del sufragio.

La primera aportación de los constitucionalistas norteamericanos fue la creación de una división de poderes suficientes pero sin llegar al aislamiento. Existía la convicción de que el poder debía estar separado en las tres funciones, pues afirmaban que “la acumulación de todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, en las mismas manos... constituye la definición misma de la tiranía”.⁸⁹ En consecuencia, sostenían que “la conservación de la libertad” exige que las tres grandes funciones estén “separadas y sean distintas”.⁹⁰

La segunda aportación es la importancia de la colaboración y control mutuo, pues se afirma por un lado que no deben estar “totalmente desconectados uno de otro”, pero “el grado de separación que la máxima requiere, como esencial a un gobierno libre, nunca puede ser debidamente mantenido en la práctica”.⁹¹

Por otro lado, se afirma que el diseño garantiza que “la ambición está hecha para contrarrestar la ambición”.⁹² Esta máxima es el sustento de lo que se considera como la *teoría de los pesos y balanzas*, que constituye una característica esencial de la separación de poderes contemporánea.

Una tercera aportación es la creación de un estado de derecho sustentado en una constitución, pues se reconoce a los norteamericanos como los pioneros en aprobar la “primera gran Constitución escrita de la historia”, es decir, la primera Constitución en el sentido preciso de tal concepto teórico.⁹³ Además, para evitar que el poder legislativo ejerza un predominio sobre los demás poderes, en razón que tiene la potestad de modificar la constitución misma, se estableció la idea de la “rigidez constitucional”, como un poder político específico, distinto por su naturaleza y significación de los poderes ordinarios.⁹⁴ Una constitución escrita donde se otorgue la potestad de “control jurídico” sentaba las bases del posterior desarrollo del concepto estado de derecho.⁹⁵

La última aportación de los constitucionalistas norteamericanos fue el control ciudadano materializado en las elecciones con una frecuencia expresa en la misma constitución. Afirman que “la elección de los gobernantes constituye el sistema característico del gobierno republicano.

Los medios en que esta clase de gobierno confía para evitar la degeneración de aquéllos son numerosos y variados. El más eficaz consiste en limitar los periodos para los cuales se les designa, en tal forma que sean debidamente responsables ante el pueblo”. En consecuencia, las elecciones periódicas mantendrán siempre viva en la memoria de los representantes populares hasta que grado “dependen del pueblo”.⁹⁶

El abuso del poder era una preocupación presente en la evolución y consolidación de la división de poderes. Su diseño y sus características garantizan

⁸⁹ *El Federalista*, n°47.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *El Federalista*, n°48.

⁹² *El Federalista*, n°51.

⁹³ Roberto L. Blanco Valdés, *El Valor de la Constitución*, p. 101.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 120

⁹⁵ *El Federalista*, n°78.

⁹⁶ *El Federalista*, n°57.

la existencia de un control parlamentario, en primera instancia, y un control político ciudadano, en última instancia, los cuales analizo a continuación.

1.4. Control Parlamentario⁹⁷

Unos autores españoles afirman que el término *control* “carece de rigor técnico y de la precisión terminológica que cualifican a numerosas instituciones constitucionales”.⁹⁸ Sostienen que la causa se encuentra en la recepción castellana de los significados de la palabra en las lenguas francesas e inglesa. En francés, *controler* significa «comprobar», «inspeccionar», «verificar», «revisar». Su raíz etimológica de *contrarotulum*, de donde *contre-rôle*, una especie de registro duplicado que se efectuaba para la verificación del original.

Por otra lado, el verbo en inglés *to check* equivale aproximadamente al sentido francés de *contrôler*. Pero *to control* significa «verificar» en una acepción muy secundaria, «regular», «ejercer autoridad», «dirigir», «mandar» u «ordenar», «reprimir» o «restringir», «dominar». Es decir, la recepción castellana de los significados puede llevarnos a entender que el significado de *control* va desde “verificar” hasta “reprimir” o “dominar”, según tenga como raíz el francés o el inglés.

Esta desavenencia del lenguaje no es ociosa, pues coincide totalmente con una de las discusiones teóricas del control parlamentario: ¿el concepto de control se limita a la simple “verificación” o también incluye la potestad de “sanción”? Al respecto, Joaquín García Morillo sostiene que el control parlamentario no debe incluir intrínsecamente la potestad de sanción, como lo sostienen algunos autores italianos. El tratadista español afirma que el error de base de quienes sostienen que control implica también potestad de sanción, reside “en su confusión entre dos conceptos diferentes: el de control y el de garantía”. Este autor considera que el primer concepto está comprendido en el segundo, pues la garantía “es un mecanismo jurídico que se utiliza para *asegurar* la adecuación de los comportamientos a las normas que deben regirlos”.⁹⁹ También asegura que la estructura de la garantía tiene dos elementos fundamentales: “El primero... es el procedimiento articulado a fin de posibilitar la comprobación de la adecuación del comportamiento...a las normas o principios que debiera regir dicho comportamiento... El segundo está compuesto por las medidas para impedir su prosecución y... sancionar lo ya actuado” en el supuesto que dicho comportamiento sea inadecuado. Concluye diciendo que “el primero de los dos elementos... es lo que se conoce como *control*”.¹⁰⁰

Francisco Rubio Llorente critica duramente dicha argumentación y considera que se necesita más que “juegos de palabras o distinciones formalistas que no llevan a ninguna parte”¹⁰¹ para resolver la controversia. En su análisis demuestra que la moción de censura como mecanismo potencial para remover al

⁹⁷ El término parlamentario es usado para referirse a las asambleas representativas, sean *congresos* o *parlamentos*, según uno de los principales estudios comparativos publicado por David M. Olson, *The Legislative Process: A Comparative Approach*, p. 11.

⁹⁸ J. R. Montero Gibert y J. García Morillo, *El control parlamentario*,

⁹⁹ *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, p. 44.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 44

¹⁰¹ “El control parlamentario”, en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, p. 99.

gobierno en un sistema parlamentario casi no se utiliza en la práctica, por la sencilla razón que es “la mayoría parlamentaria” la que designa el gobierno, o sea, hay una estrecha “dependencia parlamentaria del Gobierno”.¹⁰² Asimismo, sostiene que aunque exista la moción de censura, la mayoría parlamentaria no permitirá la remoción del gobierno pues es propiamente “su gobierno”, por lo que la minoría tiene como recurso desgastar por diversos mecanismos la actuación del gobierno, convirtiéndose en una “apelación a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar las consecuencias que estime oportunas del resultado de este control *ad referendum*”.¹⁰³ Los sistemas presidencial y parlamentario coinciden, en la práctica, en esta forma de control, donde la sanción proviene del electorado. En otras palabras, si la mayoría del congreso eligió al gobierno, esta misma mayoría no permitirá que haya los votos suficientes para que prospere una moción de censura para remover al gobierno. Continua afirmando que “el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente a la defensa de aquella actuación, para la que el Gobierno suele bastarse a sí mismo... la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad”.¹⁰⁴ Por último, concluye que los mecanismos de control no son instituciones judiciales, sino “escenarios para la acusación y la defensa en un juicio que sólo el pueblo puede emitir”.¹⁰⁵

La idea de darle al control parlamentario una función de “juicio ante el pueblo” no es nueva y hunde sus raíces en pensadores provenientes de una cultura parlamentaria, como también en pensadores que diseñaron el sistema presidencial norteamericano.

En el primer caso, podemos mencionar a John Stuar Mill quien sostenía que “la verdadera misión de una Asamblea representativa no es gobernar, porque es radicalmente impropia para ello, sino vigilar e intervenir el Gobierno... poner a luz todos sus actos; exigir su exposición y justificación.”.¹⁰⁶

En el segundo, encontramos una postura similar con el académico y expresidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, quien afirmaba tajante que entre las funciones del Congreso “legislar no es más importante que una atenta vigilancia de la administración... es aún menos importante que la instrucción y la dirección política que el pueblo podría recibir de una asamblea que discuta públicamente y a plena luz todos los asuntos nacionales”.¹⁰⁷

Por último, también los debates en las Cortés de Cádiz nos dan un antecedente de la importancia de debatir públicamente las acciones del gobierno, cuando Muñoz Torrero se preguntaba si la nación tenía el derecho de velar sobre la conducta de sus representantes, del gobierno y de los demás agentes públicos y de someter a su examen y censura las opiniones y operaciones de todos ellos, respondiéndose él mismo que este derecho existe y se funda en el carácter soberano de toda nación libre e independiente que le autoriza para actuar como “juez único y privativo de todos los negocios que le pertenecen”.¹⁰⁸

¹⁰² *Ibidem*, p. 83.

¹⁰³ *Ibid*, p. 99.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 102.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 103.

¹⁰⁶ *El Gobierno Representativo*, cap. V.

¹⁰⁷ *Congressional Government*, p. 195.

¹⁰⁸ Luis Sánchez Agesta, “Introducción” en *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, p. 50.

Otra discusión teórica sobre el control parlamentario está presente en los estudios norteamericanos y consiste de determinar si dicho control se ejerce antes o después de las acciones del gobierno. Joseph P. Harris sostiene que “control” en sentido estricto se refiere a “las decisiones o actividades legislativas previas a la acción administrativa relevante”.¹⁰⁹ Pero la “supervisión” en sentido estricto se refiere a la revisión posterior a los hechos. Ésta incluye “indagaciones sobre las políticas que están siendo o han sido ejecutadas, investigaciones de las acciones pasadas de la administración, y las comparecencia de los funcionarios públicos del ejecutivo para la rendición de cuentas en su manejo financiero”.¹¹⁰

En otras palabras, el control parlamentario en sentido amplio se materializa en un control previo y una supervisión posterior. Joel D. Aberbach realizó un estudio que me sirvió de ejemplo metodológico y que limita al análisis de las actividades de “supervisión” propiamente dicho.¹¹¹

Por último, un trabajo muy influyente en el estudio del control parlamentario es el del norteamericano Morris S. Ogul, quien aboga por ampliar la definición y el enfoque, afirmando que la supervisión legislativa es todo comportamiento de los legisladores y sus staff, individual o colectivo, que resulta en “un impacto, intencional o no, en el comportamiento burocrático”. El término que usa para definir este enfoque amplio es “supervisión latente” y busca considerar muchas actividades informales que repercuten en el comportamiento y decisiones por parte del ejecutivo, las cuales no se encuadran en un esquema formal, pero son - desde la visión del autor- parte de la función de control de los congresistas.¹¹²

En cualquiera de las posturas sobre el alcance y delimitación del control, sobresale la idea mínima de “supervisión” bajo dos ejes: mantener a los funcionarios del ejecutivo bajo la rendición de cuentas y verificar que su actuación se realice en estricto apego al estado de derecho.

1.5. Rendición de cuentas

Para los constitucionalistas norteamericanos el diseño de la estructura de gobierno tenía en última instancia la garantía del control ciudadano. Decían que el primer objetivo de una constitución es seleccionar a los mejores gobernantes, para posteriormente, mantenerlos “virtuosos”. Sostenían que el mecanismo más efectivo es “la limitación del término de su mandato”, para someterlos periódicamente a las elecciones y “mantener una adecuada responsabilidad hacia el pueblo”.¹¹³

En ese sentido, Michael W. Dowdle¹¹⁴ sostiene que las elecciones han sido un componente clave de las concepciones Anglo-Americanas del “public accountability”, o rendición pública de cuentas. Afirma que originalmente representó “la principal sanción por la cual los ciudadanos mantenían a los

¹⁰⁹ *Congressional Control of Administration*, p. 9.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 9.

¹¹¹ *Op. cit.*, p. 217.

¹¹² Una simple declaración en medios que pueda modificar una conducta o acción de gobierno se encuadra perfectamente en la visión de este autor.

¹¹³ *El Federalista*, n°57.

¹¹⁴ “Public Accountability: conceptual, historical, and epistémico mappings”, en *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*, p. 4.

políticos responsables”.¹¹⁵ La dificultad de traducir el término inglés “accountability” ha sido señalada por varios autores, quienes han explorado las diferentes palabras utilizadas en diversos idiomas, señalando la ausencia de una palabra que contenga su significado.

Pero más allá del origen del término y su dificultad para traducirla a otros idiomas, es importante señalar que en los estudios teóricos no existe un consenso sobre su concepto. Un autor norteamericano nos ofrece una variedad de opiniones sobre la ambigüedad del concepto: “es un concepto fundamental, pero subdesarrollado en la administración pública norteamericana”, “ha llegado a ser un concepto turbio”, “un concepto cambiante”, un término catcha-todo que se refiere desde el control de costos hasta la ética profesional”, entre otros.¹¹⁶

Otro autor coincide, afirmando que “el concepto mismo permanece “confuso y debatido”, existiendo una gran dificultad para encontrar que lo distingue de otros términos como “responsabilidad, control y responsividad”.¹¹⁷

James D. Fearon sostiene que el concepto de rendición de cuentas “no es por si mismo problemático, o al menos no debería ser”. Propone su formulación sencilla en los siguientes términos: “una persona, *A*, es responsable a otra, *B*, si se dan dos condiciones. Primero, hay un entendimiento que *A* está obligada a actuar de alguna manera en representación de *B*. Segundo, *B* tiene el poder para sancionar o premiar a través de reglas institucionales formales o quizá informales”.¹¹⁸ El problema se presenta cuando se busca determinar “por qué actividades o desempeño” es responsable el controlado, la “naturaleza de los instrumentos de premiación o sanción” del controlante, entre otros.

Las diferentes variables que entran en juego al analizar el concepto de responsabilidad han generado diversas tipologías, las cuales permiten comprender la riqueza de las materias consideradas dentro del concepto. Una perspectiva muy influyente fue la del argentino Guillermo O’Donnell, quien en su obra seminal sobre la democracia afirma que la representación implica responsabilidad: “de alguna manera los representantes deben rendir cuentas de sus acciones”.

La responsabilidad no es únicamente “horizontal”, haciendo a los funcionarios electos responsables ante las urnas, sino también “horizontal”, a través de una red de poderes relativamente autónomos.¹¹⁹ Este enfoque ha sido utilizado por varios autores como modelo para el diseño de la rendición de cuentas de los servicios de inteligencia.¹²⁰

Otra perspectiva es aquella que se centra en el tipo de rendición de cuentas, pudiendo ser rendición de cuentas *contable*, *legal* y *de resultados*. La primera centrada a documentar la contabilidad de los recursos públicos erogados; la segunda en el manejo honesto e imparcial, conforme a derecho; y la tercera en el desempeño y obtención de resultados.¹²¹ Otras tienen más un enfoque institucional, por ejemplo Romzek y Dubnick aplican dos criterios: la fuente que

¹¹⁵ El autor usa la palabra “accountable”.

¹¹⁶ Robert D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability*, p. 4.

¹¹⁷ Richard Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, p. 5. Las palabras utilizadas por el autor son “responsibility”, “control” y “responsiveness”.

¹¹⁸ “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sactioning Poor Performance”, en *Democracy, Accountability and Representation*, p. 55.

¹¹⁹ “Delegative Democracy”, p. 61.

¹²⁰ Caparini, “Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States”, p. 10.

¹²¹ Robert D. Behn, *Ibidem*, pp. 6-10.

demanda la rendición de cuentas (interna o externa) y el nivel de control (alto y bajo), resultando cuatro tipos de rendición de cuentas: *legal* (externa con alto control), *política* (externa con bajo control), *burocrática* (interna con alto control) y *profesional* (interna con bajo control).¹²² Sin embargo, algunos autores critican que en la práctica esta clasificación no se confirma del todo; por ejemplo, la supervisión legislativa no es necesariamente débil en ciertas coyunturas.¹²³

Una última perspectiva es analizar la rendición de cuentas desde un enfoque sustancial, es decir, las actividades necesarias para conformarla substancialmente.

El académico de FLACSO, Andreas Schedler considera que la rendición de cuentas abarca “tres diferentes formas de prevenir y corregir el abuso del poder político”. Implica la sujeción del poder a la amenaza de sanción, obligarlo a ser ejercido en medios transparentes y forzarlo a justificar sus actos.¹²⁴

La primera dimensión es la “informativa” que obliga a informar de las decisiones y la segunda es la “argumentativa” que obliga a explicar las decisiones: “la rendición de cuentas, por lo tanto, implica el derecho de recibir información y la correspondiente obligación de publicar todos los detalles necesarios”.¹²⁵

Pero para completar el concepto, el autor sostiene que “la rendición política de cuentas implica más que la generación de datos y la interacción de argumentos... también contiene elementos de aplicación de la ley”, es decir, premiar el buen comportamiento o sancionar el malo.¹²⁶

Pero para efectos de el análisis conceptual del modelo en este trabajo, debo hacer énfasis en lo que muchos autores identifican como “rendición política de cuentas” o “mecanismos políticos”, la cual le otorga a los ciudadanos el poder de controlar al poder: “cada ciudadano tiene derechos y obligaciones de ser informado (con excepciones limitadas) sobre las acciones oficiales, escuchar justificaciones, y actuar en consecuencia –electoralmente o de otra manera”.¹²⁷

Hago énfasis en la coincidencia de varios autores al definir la rendición de cuentas de carácter político, la cual necesariamente implica la obligación de transparentar la información pública, es decir, un requisito indispensable para el ejercicio de premio o sanción inherente al mecanismo electoral, tal como fue diseñado en su origen por los constitucionalistas americanos y que en la sociedad de la “información” adquiere un rol determinante para formar la voluntad popular.

Este punto es donde convergen y chocan dos valores cuya necesidad social se justifica: la transparencia de toda la información pública como un elemento conexo en el proceso de rendición de cuentas y la secrecía como una característica necesaria para la eficaz operación y funcionamiento de los servicios de inteligencia en el ámbito de la seguridad nacional.

¹²² “Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy”, p. 229.

¹²³ Gormley y Balla, *Bureaucracy and Democracy: accountability and performance*, p. 10

¹²⁴ “Conceptualizing Accountability”, en *The Self-Restraining State*, p. 14.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 15.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 15.

¹²⁷ Philippe C. Schmitter, “The Ambiguous Virtues of Accountability”, en *Assessing the Quality of Democracy*, p. 19.

1.6. *Transparencia versus Secrecía*

La literatura clásica del arte de gobernar ha asumido una postura ambivalente sobre la secrecía en el gobierno. Pero hay una doctrina que considera “un bien en si mismo” y coincide con la idea que el gobierno es “una función otorgada por una autoridad divina a unos cuantos elegidos”.¹²⁸ Francis Bacon recomendaba discreción a los príncipes, incluso con sus más allegados, pues sus “debilidades serían expuestas a la mirada hostil”.¹²⁹ Maquiavelo trataba la secrecía básicamente como un tema de “prudencia”.¹³⁰

El surgimiento de una nación que reconocía la soberanía popular como la base de la constitución y del ejercicio del poder público, vino a romper con esta postura. La teoría republicana “fue una reversión en contra de la presunción favorable de la secrecía, basada en el derecho divino de los reyes y nobles, remplazándola con una presunción a favor de la transparencia, basada precisamente en la doctrina de la soberanía popular.”¹³¹

Sin embargo, la secrecía no fue eliminada del todo. Aunque parezca irónico, la elaboración de la primera constitución democrática se redactó, discutió y aprobó en sesiones secretas. Madison reconocería que ninguna Constitución habría sido promulgada por la Convención, “si los debates hubieran sido públicos”, es decir, el primer sistema político democrático “nació en secreto”.¹³² La ironía se desvanece cuando comprendemos el contexto, pues la república Americana nació en una “revolución”.¹³³ La coordinación de la revolución misma descansó en las manos de dos comités secretos: uno encargado de la compra de armas y materiales de guerra; el otro encargado de tejer las relaciones con potencias extranjeras.¹³⁴ Benjamín Franklin fue uno de los principales protagonistas del Comité de Correspondencia Secreta¹³⁵ y es muy conocida su frase donde sostiene que es un deber indispensable de los integrantes “mantener el secreto, incluso del Congreso... el cual está integrado de tantos miembros como para mantener los secretos”.¹³⁶

La necesidad de la secrecía en materia de seguridad nacional es ampliamente reconocida, incluso por los más fervientes defensores de la transparencia. Jeremy Bentham, por un lado pugnaba por la transparencia en el parlamento, pues afirmaba que la publicidad le permitiría a los electores “obrar con conocimiento de causa. El ocultar al público la conducta de sus mandatarios es decir “elegiréis o desecharéis a tales o cuales de vuestros diputados, sin saber por qué”.¹³⁷ Por otro lado, reconocía que no podía ser absoluta, pues ha de “suspenderse”, entre otros casos, si trae como efecto el “favorecer los proyectos

¹²⁸ Hoffman, *op. cit.*, p. 11

¹²⁹ *Ibidem*, p. 12

¹³⁰ *Ibidem*, p. 12.

¹³¹ *Ibidem*, p. 13.

¹³² Gabriel Schoenfeld, *Necessary Secrets: National Security, the Media, and the Rule of Law*, p. 62

¹³³ Thomas S. Blanton, “National Security and Open Government in the United States: Beyond the Balancing Test”, en *Government Secrecy...*, p. 601.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 601.

¹³⁵ Encargado de las relaciones con potencias extranjeras.

¹³⁶ Jan Goldman, “Necessary Secrets: Alternative Views on the Need for Secrets and Secret Keeping: Introduction”, p. 471.

¹³⁷ Jeremy Bentham, *Tácticas Parlamentarias*, p. 77.

de un enemigo”.¹³⁸ Esta misma necesidad fue reconocida por los constitucionalistas americanos, quienes por un lado afirmaban la importancia de una ciudadanía informada, pero por otro lado, aceptarían la potestad del poder ejecutivo de reservar información que considere de seguridad nacional.

Un claro ejemplo fue la postura de su primer presidente, George Washington, quien como “comandante en jefe” sostenía que “hay secretos cuya preservación, depende, en muchas ocasiones, la salvación de un ejército”.¹³⁹ Pero no sólo sostenía la importancia de la secrecía, sino que también fue enfático en la importancia de las actividades de inteligencia, pues afirmaba que “no hay nada más necesario que la buena inteligencia para frustrar una posición enemiga, ni nada más que requiera más grandes esfuerzos para obtenerse”.¹⁴⁰ Los constitucionalistas americanos atendieron la necesidad de la secrecía en materias de seguridad nacional al darle al presidente dicho rol dominante”.¹⁴¹ Esta potestad del ejecutivo para reservar información del público y del congreso sería conocida como “privilegio ejecutivo”, la cual fue confirmada por la Suprema Corte en varias ocasiones, siendo la primera en 1876, cuando el heredero de un exagente secreto contratado por Lincoln en la Guerra Civil, demandó la revelación de un contrato para efectos de que sea pagado el adeudo; la Suprema Corte rechazó la petición, afirmando la potestad del ejecutivo para realizar actividades de inteligencia y mantenerlas en secreto por su naturaleza: “Él fue autorizado indudablemente durante la guerra, como Comandante en Jefe del ejército de los Estados Unidos, para emplear agentes secretos... el servicio estipulado en el contrato fue un servicio secreto; la información debería haberse obtenido clandestinamente, y habría de ser comunicada en privado; el empleo y el servicio habrían sido igualmente encubiertos”.¹⁴²

La secrecía no debería considerarse un fin en si mismo. Hace algunos años, una organización ciudadana denunciaba a la administración Reagan por el uso agresivo del tema de seguridad nacional para justificar una excesiva secrecía degenerando en:¹⁴³

- La clasificación y reclasificación de la información
- Gasto secreto para la inteligencia y la defensa sin precedentes
- Control de la prensa
- Endurecimiento de las leyes de acceso a la información
- Reducción de la publicación y divulgación de la información gubernamental
- Restricción a la libertad científica y académica
- Censura ideológica a los visitantes extranjeros

Un notable académico, Arthur Schlesinger, Jr., denunciaba en el prefacio de dicha obra que “la secrecía es la ruina de la democracia porque es el enemigo de

¹³⁸ *Ibidem*, p. 87.

¹³⁹ Jan Goldman, *op. cit.*, p. 471.

¹⁴⁰ <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/the-founding-fathers-of-american-intelligence/art-1.html>

¹⁴¹ Daniel Hoffman, *op. cit.*, p. 33.

¹⁴² Halperin y Hoffman, *Freedom vs. National Security: Secrecy and Surveillance*, p. 101.

¹⁴³ People for the American Way, *Government Secrecy: Decisions without Democracy*, p.

la rendición de cuentas”.¹⁴⁴ Y precisamente este autor tiene reconocimiento por su obra sobre la historia del control parlamentario del ejecutivo, la cual comienza con el caso de la derrota militar que sufrió el General Arthur St. Clair contra los indios americanos, donde el Congreso integró un Comité para “investigar sobre el fracaso” de dicha expedición, siendo “investido con el poder para requerir tales personas, papeles y registros que puedan ser necesarios para sus indagaciones”.¹⁴⁵ El Presidente Washington se reunió con su gabinete de seguridad nacional, Jefferson, Hamilton y Knox, para resolver si la constitución “otorga tal potestad al poder legislativo”. Washington decidió someterse a la investigación pero anunciando que los registros originales permanecerían en poder del Departamento de Guerra para su consulta.¹⁴⁶

Este ejemplo histórico nos muestra lo que en mi opinión debe prevalecer: la rendición de cuentas es una institución de un régimen democrático, cuyo primer elemento es la transparencia, la cual no debe entenderse como un fin en sí mismo. En otras palabras, un sistema democrático debe ante alcanzar el 100% de funcionarios sometidos a la rendición de cuentas, aunque no exista el 100% de la transparencia de sus actos.

Porque al final de cuentas la secrecía tiene una legitimación y justificación. Un estudio con enfoque jurídico de un especialista español, menciona por lo menos tres situaciones en las cuales el Estado constitucional está impedido para ser totalmente transparente: a) en seguridad exterior; b) en seguridad interior; y c) en la protección de la privacidad de los ciudadanos que depositan sus datos personales, los cuales deben ser protegidos.

Otro enfoque más filosófico llega a una conclusión similar, al considerar que debe existir secrecía administrativa para garantizar las deliberaciones que requieran ser protegidas de presiones externas, las investigaciones o actuaciones que requieran de un elemento sorpresa como las criminales, y la protección de los datos personales, pues una dependencia “se obliga a la confidencialidad” cuando requiere y recibe información de los gobernados que involucre su vida privada.¹⁴⁷ Hay quien incluso utiliza como ejemplo la “secrecía del voto” para evitar que el ciudadano sea presionado y garantizar su voto libre.¹⁴⁸

En este punto es inevitable preguntarme ¿cómo lograr que exista una total rendición de cuentas de los funcionarios a pesar que no pueda lograrse una transparencia absoluta? Está pregunta adquiere un análisis delicado en el tema de seguridad nacional y es una de las “cuestiones más difíciles enfrentadas por cualquier sociedad democrática hoy en día”.¹⁴⁹

Denis F. Thompson responde a dicho cuestionamiento afirmando que la solución al conflicto es “moderar la secrecía”. Propone tres diferentes mecanismos que permiten moderarla. El primero enfocado a su dimensión temporal, el cual limita la reserva de información a un tiempo limitado. Al término de dicho tiempo el ciudadano podrá juzgar la decisión con posteridad.¹⁵⁰ La reserva temporal de información debe estar legitimada por un proceso deliberativo donde los

¹⁴⁴ *Ibidem*, “Preface”, p. i.

¹⁴⁵ Arthur M. Schlesinger, Jr., *Congress Investigates 1792-1974*, p. 3.

¹⁴⁶ Arthur M. Schlesinger, Jr., *Congress Investigates 1792-1974*, p. 4.

¹⁴⁷ Sissela Bok, *Secrets: on the Ethics of Concealment and Revelation*, p. 175.

¹⁴⁸ ¿Quién?

¹⁴⁹ Francis E. Rourke, *Secrecy & Publicity: Dilemmas of Democracy*, p. 221.

¹⁵⁰ Dennis F. Thompson, “Democratic Secrecy”, p. 185.

ciudadanos puedan conocer la justificación de la autoridad para decretar su reserva.

El segundo mecanismo está enfocado a la generalidad de la información, es decir, evitar dar detalles de la información y solo dar a conocer las generalidades. En palabras del autor es reducir el grosor del “velo” de la secrecía.¹⁵¹ Por último, la información reservada podría ser conocida por un selecto número de representantes del poder legislativo, quienes en teoría representan a los ciudadanos. Este mecanismo permitiría la “revisión en privado y su aplicación”.¹⁵²

Esta solución fue puesta en práctica por primera vez en los Estados Unidos con la creación de los Comités Selectos de Inteligencia en 1976 y 1977, permitiéndonos comprender los conceptos y teoría que subyacen en el modelo de control legislativo de la seguridad nacional. El recorrido por los conceptos que integran este marco teórico, me permite esclarecer el choque de los valores transparencia y secrecía, así como la solución práctica a dicha dicotomía, lo cual retomaré en los hallazgos y conclusiones, para efectos de mis consideraciones de carácter teórico.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 185.

¹⁵² *Ibidem*, p. 193.

Antecedentes y Proceso Legislativo

La elaboración de una norma, su aplicación y su evaluación requieren necesariamente un conocimiento de la materia que se regula, su evolución a través del tiempo y su contexto. La elaboración de una norma es un proceso de racionalidad legislativa, el cual tiene diferentes niveles, según el influyente trabajo del español Manuel Atienza:¹

Nivel	Objetivo
R1: Comunicativa o Lingüística	Transmitir con fluidez un mensaje
R2: Jurídico-Formal	Integrarla armónicamente al sistema jurídico
R3: Pragmática	Adecuar la conducta de los destinatarios a lo prescrito por la ley
R4: Teleológica	La ley debe alcanzar los fines sociales perseguidos
R5: Ética	Las conductas prescritas y sus fines presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética

El nivel de racionalidad teleológica es precisamente abordado en este capítulo, pues analiza los antecedentes, contexto y proceso que derivó en las reformas al marco constitucional y legal de la seguridad nacional y las actividades de inteligencia.

La importancia de este tipo de análisis también es reconocida en el proceso de aplicación o interpretación de la norma. Incluso, es una herramienta de la disciplina denominada "análisis legal";² aunque limitada al procedimiento legislativo, bajo la denominación "historial legislativo".³

La Suprema Corte de la Nación ha reconocido la importancia del historial legislativo para efectos de interpretar el alcance y límites de una norma, cuando existe ambigüedad o conflicto con otra norma. La ha denominado "fuente auténtica" dentro de las reglas de interpretación formuladas ante la ineludible necesidad de interpretar contenidos y alcances de leyes en pugna",⁴ según una tesis aislada de 1948 que ha sido referenciada constantemente en infinidad de tesis posteriores. La intención del legislador puede encontrarse "plasmada en alguna de las etapas del proceso legislativo, como la iniciativa, los debates o discusiones en las sesiones parlamentarias, los dictámenes de las comisiones correspondientes, entre otras fuentes de motivación".⁵

La intención legislativa puede deducirse del mero procedimiento formal, es decir, los diferentes documentos que conforman el procedimiento legislativo desde la iniciativa presentada formalmente y hasta la promulgación de la ley. Sin embargo, considero necesario extender el análisis para incluir los algunos antecedentes históricos, así como algunas decisiones políticas previas al inicio del procedimiento legislativo, o sea, el proceso legislativo⁶ en palabras de la doctrina alemana y que explica con claridad el chileno Eduardo Aldunate L. (a

¹ Atienza, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, p. 24.

² Looper y Kuney, *Mastering Legal Analysis and Drafting*, p.12.

³ Romantz y Vinson, *Legal Analysis: the fundamental skill*, p. 94.

⁴ Registro n° 301701.

⁵ Tesis Aislada: Registro n° 169381 de 2007.

⁶ Eduardo Aldunate L., "La Fase Prelegislativa", p. 41.

quien tuvo la oportunidad de conocer como diputado local y organizador de un seminario en técnica legislativa).

Bajo estas consideraciones, este capítulo tiene dos objetos. El primero es enunciar algunos antecedentes que debemos considerar para comprender nuestra noción de seguridad nacional y la estructuración de servicios de inteligencia. El segundo se enfoca al proceso legislativo, a partir de la iniciativa de reforma constitucional y la iniciativa de la nueva ley reglamentaria de la materia.

2.1. Antecedentes

a. Etapa del ámbito penal.

Todos los códigos penales de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX tipificaban como delitos los atentados contra "la personalidad del Estado", incluidos los que se dirigieran contra sus "intereses políticos fundamentales" y contra su "seguridad". El objeto era proteger los "intereses superiores" del Estado por el alto valor jurídico que representaban, y más concretamente "la existencia del Estado" en un sentido laxo, incriminándose todos los hechos dirigidos contra su independencia, su integridad territorial, o contra las instituciones garantes de la seguridad y el normal funcionamiento de la actividad política, económica y social.⁷ Probablemente, su antecedente más remoto sea el *crimen majestatis* en el Imperio Romano, que consistía en un crimen en contra del rey, su persona o su dignidad.

México tipificó por primera vez este tipo de actos en 1856 cuando el presidente Comonfort expidió la Ley para castigar los delitos contra la nación:

"Artículo 1º. Entre los delitos contra la independencia y seguridad de la nación se comprenden: I. La invasión armada hecha al territorio de la República por extranjeros y mexicanos, o por los primeros solamente, sin que haya procedido declaración de guerra por parte de la potencia a la que pertenezcan... Artículo 3º. Entre los delitos contra la paz y el orden se comprenden: I. La rebelión contra las instituciones políticas, bien se proclame su abolición o reforma. II. La conspiración, que es el acto de unirse algunas o muchas personas con objeto de oponerse a la obediencia de las leyes o al cumplimiento de las órdenes de las autoridades reconocidas...

El presidente Benito Juárez dictó una nueva ley el 25 de enero de 1882, donde básicamente le incorporó los "delitos contra las garantías individuales":

" Art. 4. Entre los delitos contra las garantías individuales se comprenden: I. El plagio de los ciudadanos ó habitantes de la República para exigirles rescate. La venta que de ellos se haga ó el arrendamiento forzado de sus servicios ó trabajo. II. La violencia ejercida en las personas con objeto de apoderarse de sus bienes y derechos que constituyan legítimamente su propiedad. III. El ataque á las mismas personas á mano armada, en las ciudades ó en despoblado, aunque de este ataque no resulte el apoderamiento de la persona ó de sus bienes".

Fue precisamente con esta ley con la que fue condenado a muerte Maximiliano de Habsburgo, quien fue juzgado por un Consejo de Guerra y cuyo fiscal asentó al inicio de la causa que "los hechos notorios de la conducta de

⁷ Moreiro González, *Las cláusulas de seguridad nacional*, p. 34.

Maximiliano comprenden el mayor número de las responsabilidades especificadas en esa ley".⁸

b. Etapa de vigilancia política

La revolución mexicana dio origen a la integración de un Congreso Constituyente y a la posterior promulgación de la Constitución de 1917, en la cual nunca fueron incorporados expresamente los temas de seguridad nacional e inteligencia, como seguramente ninguna constitución de ese tiempo los habría incorporado.

Esta etapa la denomino como "vigilancia política" y comprende de 1917 a 1985. Su primer característica es la ausencia de una fundamentación en la constitución o en la ley que le de legitimidad a sus acciones. En el mejor de los casos, el nivel normativo era un reglamento interior de la Secretaría de Gobernación. En algunas ocasiones no existía ni siquiera eso. En otras palabras, el Ejecutivo Federal determina discrecionalmente la existencia y atribuciones de las áreas a través de un reglamento o en ocasiones en ninguna norma escrita.

La segunda característica y la que le da denominación a este periodo, se desprende de sus atribuciones, las cuales son claramente de "vigilancia política". Su misión es preservar la seguridad del régimen revolucionario y del Presidente, más que la seguridad de la nación.

El punto de partida es difícil de determinar. Existen documentos en el Archivo General de la Nación que estuvieron reservados por mucho tiempo y que sólo permiten ubicar que las actividades de inteligencia comenzaron con la operación de la *Sección Primera* de la Secretaría de Gobernación, según la reseña histórica del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.⁹ Esta primer estructura esta fuera de toda legalidad. pues no aparece en el primer Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación¹⁰. Es muy probable que sea la misma estructura que utilizó Venustiano Carranza en 1915 para realizar actividades de "espionaje en el campo enemigo"¹¹, ya que ambas tenían el mismo nombre.

Pero la Sección Primera no parece haber tenido mucha vida, pues fue sustituida por el *Servicio Confidencial* que comenzó a operar también sin un marco normativo que le diera vida o estableciera sus atribuciones. Su operación es mencionada por un documento de un ex agente que tuvo el encargo de escribir la historia de dicho departamento, el cual tuve la oportunidad de cotejar en el Archivo General de la Nación. En el documento se asienta que sus operaciones se iniciaron en 1920. Esta afirmación está confirmada con otros documentos, los cuales tenían papelería impresa y su propio sello para la elaboración de comunicados.

Uno de los documentos que tuve a la vista, pertenece a un legajo de oficios para permitir portar armas y que a la letra dice:

"A QUIEN CORRESPONDA: ... El portador de la presente C. Sebastián Rendón Chauffeur de esta Secretaría está autorizado para portar arma.... Sufragio efectivo. No

⁸ Azpiroz, Manuel, *Causa de Maximiliano de Habsburgo*, p. 5.

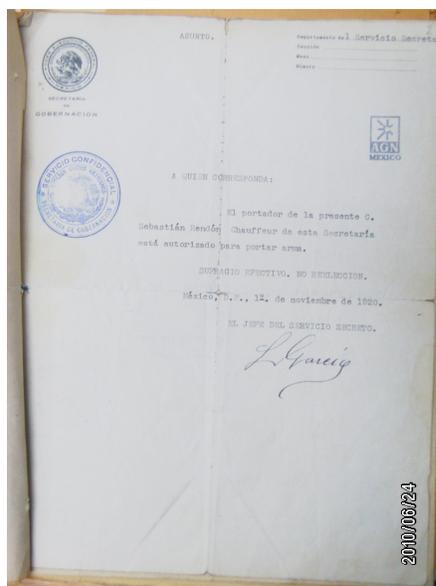
⁹ CISEN, *20 años de historia. Testimonios.*, p. 97.

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 1918.

¹¹ Archivo General de la Nación, DGIPS, volumen 82, expediente 15, foja 1-3.

reelección... México, D.F., 1° de noviembre de 1920... EL JEFE DEL SERVICIO SECRETO".¹²

El oficio tiene un sello que dice "Servicio Confidencial", pero en el extremo superior derecho lo catalogan como "Departamento del Servicio Secreto", y al final esta firmado por el "Jefe del Servicio Secreto". Lo evidente es que la Sección Primera que mencionan otros autores dejó de funcionar, para convertirse en el Departamento o Servicio Confidencial (Ver foto).



No sería hasta 1929 cuando formalmente se incorpora al **Departamento Confidencial** en la estructura del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación¹³, estableciendo sus atribuciones de la siguiente manera:

Artículo 42.- El departamento confidencial en cuanto a los asuntos relacionados con la política en general dependerá directa y exclusivamente del Secretario o Encargado del despacho, quien le encomendará las labores o comisiones que deberá desempeñar y le comunicará las instrucciones que estime pertinentes para su mejor desempeño.

Artículo 43.- Este departamento será además auxiliar de los otros Departamentos de la Secretaría, cuando demanden sus servicios para obtener informes, practicar investigaciones o ejecutar las ordenes que hayan dictado el Secretario, el Subsecretario o el Oficial Mayor, con relación de los asuntos de carácter administrativo que se tramiten.

Artículo 44.- El funcionamiento y organización de éste Departamento será el que en lo económico ordene el Secretario de Gobernación, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos.

Artículo 45.- Para el desempeño de sus labores, el Departamento contará, con Agentes de información política y con Agentes de policía administrativa. Los primeros

¹² Archivo General de la Nación, DGIPS, caja 212, exp. 05 y caja 274, exp. 05.

¹³ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 1929.

se encargarán de los asuntos a que se refiere el artículo 36, y los segundos, desempeñarán las comisiones que reciben según el artículo 37."

La lectura de los artículos es más que elocuente y deja claro que el **Departamento Confidencial** era la estructura de "vigilancia política" del régimen revolucionario, situación que puede comprobarse con leer alguno de los reportes que elaboraban sus agentes. Su organigrama contemplaba cinco grupos, entre los que destacan el grupo 3 encargado de "comunismo, agrarismo, laborismo, Caballeros de Colón, teatros, cines, cantinas, cabarets y casas de tolerancia". También es muy ilustrativo el Grupo 4 que recababa información de partidos, sindicatos, prensa, entre otros.¹⁴

A la llegada de Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República, transformó el departamento y creó la **Oficina de Información Política**, dejando básicamente el mismo objetivo, el cual se establecía en los artículos 49 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación:¹⁵

Artículo 49.- Corresponde a esta oficina hacer toda clase de investigaciones relativas a la situación política del país y prestar los servicios confidenciales que le encomienden los altos funcionarios de la Secretaría.

Artículo 50.- Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en el artículo anterior, la oficina contará con un grupo de inspectores idóneos.

Los agentes son cambiados por los "inspectores", a los cuales se les exigía expresamente en el artículo 52 ocultar su identidad, "evitando, hasta donde sea posible, dar a conocer el puesto que desempeñan; para este efecto se proveerán de credenciales ajenas a su cargo oficial, como periodistas, representantes de casas comerciales, miembros de las Cruces Roja o Blanca, etc. etc. (sic)".

Los artículos del 53 al 55 establecían obligaciones detalladas de cómo realizar misiones, desde su partida y hasta la presentación de un informe. También les exigía "leer toda la prensa para que puedan informar en cualquier momento, sobre los acontecimientos políticos del país, así como de las opiniones y doctrinas que se emitan con respecto a la actuación gubernamental".

La oficina cambió su denominación a *Departamento de Investigaciones Políticas y Sociales* (DIPS) en agosto de 1941, aunque no existe ninguna modificación al reglamento interior vigente y que haya sido publicada en el Diario Oficial, por lo que es difícil delimitar sus atribuciones formales.¹⁶ Pero se sabe que la Secretaría organizó una serie de servicios especiales de control de extranjeros sospechosos o simpatizadores de los enemigos de la nación, situación que también redundaba en una mayor vigilancia interna. También la declaración de "estado de guerra" a partir de junio de 1942 colocaría al país en una situación especial y las acciones del Departamento se incrementarían, por lo cual aumentó sensiblemente su personal.¹⁷

¹⁴ "Historia del Departamento Confidencial y deducciones sobre la labor de cada uno de los jefes que han actuado al frente de este Departamento", AGN, DGIPS, caja 58, folios 750-782.

¹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto de 1938.

¹⁶ AGN, *Guía del Fondo de la Secretaría de Gobernación. Sección: Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales*, p. 10.

¹⁷ *Ibidem*.

En 1947 se crea la **Dirección Federal de Seguridad** (DFS) como órgano dependiente de la Presidencia de la República y que tenía la misión de "vigilar, analizar, e informar sobre asuntos relacionados con la **seguridad de la nación**".¹⁸ Esta nueva estructura tampoco consta en alguna reforma o documento publicado en el Diario Oficial de la Federación y se sabe que comenzó a operar por lo menos en marzo de 1947 por un oficio que comisiona a un militar a dicha área, confirmándose también que dependía directamente de la Presidencia.¹⁹ Por otro lado, el Archivo General de la Nación afirma que en 1953 fue adscrita a la Secretaría de Gobernación, al publicarse el "cuarto reglamento", donde también la DIPS pasó a ser la **Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales** (DIPS),²⁰ pero en la base de datos del Diario Oficial de la Federación no aparece la reforma publicada.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación de 1973 ya contempla las dos estructuras, asignándoles las atribuciones que a continuación se detallan:

Artículo 19.- Compete a la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales:

- I. Estudiar los problemas de orden político o social que le encomiende el Titular del Ramo y proporcionar los informes correspondientes;
- II. Auxiliar en la investigación de infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos; y
- III. Realizar todas las actividades que, en la esfera de su competencia, confieran a la Secretaría otras disposiciones legales.

Artículo 20.- Compete a la Dirección Federal de Seguridad:

- I. Vigilar, analizar e informar de hechos relacionados con la **seguridad de la Nación** y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal;
- II. Proporcionar seguridad, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten oficialmente el país; y
- III. Realizar todas las actividades que, en la esfera de su competencia, le confiera el Titular y a la Secretaría, otras disposiciones legales.²¹

El Reglamento Interior de 1977 no realizó prácticamente ninguna modificación a las atribuciones de la DFS, y sólo añadió tres fracciones nuevas a las atribuciones de la DGIPS, quedando de la siguiente manera:

Artículo 15.- Corresponde a la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales:

- I. Realizar las investigaciones y análisis sobre problemas de índole político y social del país que le encomiende el Titular del Ramo;
- II. Organizar la documentación que se elabore como resultado de las tareas de investigación que realice;
- III. Organizar un centro de documentación con libros, revistas, publicaciones y material informativo sobre los problemas políticos y sociales del país, para consulta interna de la Secretaría;
- IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de relevancia nacional;
- V. Auxiliar en la investigación de infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos; y
- VI. Realizar las demás actividades que en la esfera de su competencia le encomiende el Titular.

¹⁸ CISEN, *op. cit.*, Manuel p. 98.

¹⁹ Aguayo, Sergio, *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, p. 62.

²⁰ Archivo General de la Nación, *Guía del Fondo de la Secretaría de Gobernación. Sección: Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales*, p. 11.

²¹ *Diario Oficial de la Federación*, 16 de agosto de 1973.

Artículo 16.- Corresponde a la Dirección Federal de Seguridad:

- I. Vigilar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público;
- II. Proporcionar auxilio, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten oficialmente el país;
- III. Realizar todas las actividades que, en la esfera de su competencia, le confiera el Titular y a la Secretaría, otras disposiciones legales.

Es importante observar que la primera atribución de la DFS incorpora por primera vez en una norma el término "seguridad de la Nación", el cual predominaría hasta el inicio de los años ochentas. También debo observar que al no existir una definición clara de qué debe entenderse por "seguridad de la Nación", se dejaba a la discrecionalidad del gobernante en turno. El extenso estudio que realizó Sergio Aguayo a las actividades de la DFS nos permiten conocer sus actividades en la realidad: "La DFS tenía como funciones proteger al presidente (y a los mandatarios que visitaran el país), investigar asuntos delicados (o aquellos considerados como tales por sus jefes), analizar la información obtenida y realizar operativos especiales contra los enemigos del régimen".²²

c. Etapa de seguridad nacional

El primer titular de CISEN, Jorge Carrillo Olea, relata que a mediados de 1982 y en plena campaña, Miguel de la Madrid planteó la necesidad de la construcción de un "sistema de seguridad nacional en México", lo cual implicaba desaparecer varias instituciones como la DFS y DGIPS, afectando muchos intereses.²³ Ya desde 1980, el término "seguridad nacional" se había usado en un documento oficial, con José López Portillo, pero bajo una concepción dominada por la defensa nacional.²⁴

En 1985, aprovechando la confusión que ocasionó la caída del edificio de la DFS con el terremoto, Miguel de la Madrid actuó rápido y realizó cambios que ya venía planeando desde hace varios años, según confiesa Jorge Tello Peón.²⁵ Los cambios fueron contundentes, pues desapareció las dos estructuras existentes, la DFS y la DGIPS, para darle paso a la **Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional** (DISEN), cuyas atribuciones se prescribían en un sólo artículo del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en los siguientes términos:

Artículo 16.- Corresponde a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional:

- I. Vigilar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público;
- II. Realizar las investigaciones y análisis sobre problemas de índole político y social del país que encomiando el Titular del Ramo;
- III. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional;

²² Aguayo, Sergio, *op. cit.*, p. 67.

²³ CISEN, *op. cit.*, p. 23.

²⁴ Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

²⁵ CISEN, *op. cit.*, p. 38.

- IV. Proporcionar seguridad, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten oficialmente el país; y
- V. Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo.²⁶

En 1989, con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia, la DISEN desaparece y se crea la estructura de inteligencia que hasta la fecha opera, o sea el **Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)**, prescribiéndose sus atribuciones en dos artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, dentro del Capítulo VI denominado "De los Organismos Desconcentrados y Organismos Autónomos":

Artículo 27.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, que será un órgano administrativo desconcentrado en los términos del presente capítulo, y que le estará jerárquicamente subordinado, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se le señalan y en el ámbito territorial que se determina.

Artículo 28. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional estará a cargo de un Director General y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país;
- II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes;
- III. Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones;
- IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional; y
- V. Las demás atribuciones que le confieran otras disposiciones legales o reglamentarias.

d. Etapa de legitimación constitucional y legal

La búsqueda real de un marco normativo adecuado para las actividades de inteligencia y seguridad nacional se dio hasta la llegada de Vicente Fox Quezada a la presidencia, siendo este el primer gobierno de alternancia al PRI, el cual había gobernado desde su creación.

Hasta antes de 1989, las diferentes modificaciones y cambios de estructura -o quizá solo de nombre- nunca tuvieron la intención de darle un marco normativo adecuado, o sea, con sustento en la constitución y una ley secundaria, o por lo menos en ésta última. Los intentos y propuestas de darle marco legal adecuado de 1989 a 2000 fallarían, según reconoció Alejandro Alegre, director de CISEN en la alternancia electoral.²⁷

Por otro lado, debe identificarse que una de las principales intenciones al modificar las estructuras fue erradicar la "corrupción" en la que invariablemente caían una y otra vez los servicios de inteligencia. Así constan en varios testimonios de actores clave e incluso en documentos de los archivos reservados.

El primer ejemplo es la relatoría histórica de José María Mena, quien al hablar del Departamento Confidencial en 1934, confesaba casos de corrupción

²⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 21 de agosto de 1985.

²⁷ CISEN, *op. cit.*, p. 65.

(venta de permisos de residencia a extranjeros), detenciones ilegales, politización de los agentes (interviniendo en procesos electorales a favor del candidato que les indicaran sus superiores), filtración de información y baja profesionalización en la información.²⁸

El segundo ejemplo es la creación de la DSP por Miguel Alemán Valdés, quien quería erradicar las deficiencias que mostró la OIP durante la II Guerra Mundial, cuyos agentes "frecuentemente fueron acusados de extorsionar a los extranjeros", lo que evitó la deportación de alemanes indeseables, según un reporte de la CIA.²⁹ Incluso, algunos funcionarios de la DSP fueron acusados de estar involucrados en el narcotráfico.³⁰

Aún las últimas modificaciones estuvieron motivadas por el interés de erradicar esta corrupción. Pedro Vázquez Colmenares, el primer titular de la DISEN y a quien le tocó inaugurar la etapa de seguridad nacional, afirma que "la situación derivada de la desgastada y obsoleta imagen que para entonces ya tenían las dependencias [DFS y DGIPS]..." influyó en la determinación para crear un nuevo órgano de inteligencia en 1985.³¹

Pero al ingreso del primer titular del nuevo gobierno de alternancia, Eduardo Medina-Mora, se planteó incluso la discusión sobre si debía existir la institución o no. Él mismo confiesa en una entrevista que dicha discusión no duró mucho y se transitó a la idea de resolver "su principal debilidad" que era la ausencia de un "marco jurídico adecuado que le permitiera a la institución realizar las tareas a su cargo... rechazar los ilegítimos que deforman su quehacer en favor de un grupo". Así es como surge la idea de la reforma a la Constitución, en su artículo 73 y, una vez lograda, "se abrió camino para el proceso legislativo".³²

2.2. Proceso Legislativo

a. Reforma Constitucional

El procedimiento de legislativo para la reforma de la Constitución se inició con la presentación de la iniciativa del diputado Omar Fayad Meneses, del Partido Revolucionario Institucional. El documento fue presentado formalmente en la sesión del 8 de noviembre de 2001 y turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales.³³

En su *parte dispositiva*, la iniciativa proponía reformar dos artículos de la constitución. El primero era el 73 para adicionar una fracción a las facultades del Congreso y tenga la potestad expresa para legislar en la materia de seguridad nacional. El segundo era el artículo 89, para adicionar una frase a las facultades y obligaciones del Presidente, adicionando la frase "preservar la seguridad nacional". Estas dos modificaciones proponían el siguiente texto:

²⁸ "Historia del Departamento Confidencial y deducciones sobre la labor de cada uno de los jefes que han actuado al frente de este Departamento", AGN, DGIPS, caja 58, folios 750-782.

²⁹ Aguayo, Sergio, *op. cit.*, p. 62.

³⁰ *Ibidem*, p. 84.

³¹ CISEN, *op. cit.*, p. 19.

³² *Ibidem*, p. 69.

³³ *Diario de los Debates*, 8 de noviembre de 2001, p. 2496.

Artículo 73.

XXVIII. Para legislar en materia de seguridad nacional.

Artículo 89.

VI. Preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.³⁴

¿Cuáles eran los argumentos que el legislador esgrimía para proponer tal reforma constitucional? En la *parte expositiva* de la iniciativa están plasmados en cerca de seis cuartillas diferentes ideas y argumentos. Aunque las ideas no tienen una estructura interna en su narrativa, es posible agrupar los datos y argumentos en varias categorías que comprenden *per se* los motivos e intenciones del legislador. Esta técnica es necesaria para identificar con claridad las intenciones más allá de los enunciados que conforman su texto. A continuación presento un cuadro sinóptico que resume este análisis argumentativo:

Intención	Texto
Base Legal <i>Dar una base constitucional y legal a la seguridad nacional y la inteligencia</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Necesidad de conceptuar, delimitar y regular, todos aquellos aspectos relacionados con la Seguridad Nacional.</i>• <i>Se han regulado en decretos y reglamentos administrativos</i>• <i>Actualmente su marco jurídico y normativo, es sólo en la fracción XXIX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>• <i>Estos organismos que realizan funciones de Seguridad Nacional, actúan dentro de un vacío constitucional, que es imperativo llenar, para acabar y evitar distorsiones y deformaciones estructurales y funcionales que puedan derivar en la posible arbitrariedad y absoluta discrecionalidad en su operación</i>• <i>La ausencia de un concepto definido y de un adecuado y suficiente marco normativo en la materia, abre la posibilidad de que se presente un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa de la Seguridad Nacional y en la toma de las decisiones derivada de esta situación, las que de no cuidarse, podrían incurrir en violaciones flagrantes a las garantías individuales y a los derechos humanos.</i>
Concepto <i>Tener una definición legal que actualice el concepto de seguridad nacional</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>El constituyente no incluyó la definición porque tenía otras prioridades</i>• <i>El concepto sufrió un primer cambio al término de la guerra fría, dejando su ámbito militarista.</i>• <i>El segundo cambio se dio con los ataques del 11 de septiembre a los EEUU, adquiriendo énfasis en la seguridad interior</i>• <i>Para él, la seguridad nacional es aquella que deberá preservar las condiciones de paz, libertad y justicia en que se sustenta el orden jurídico constitucional, permitiendo el desarrollo soberano de un país.</i>

³⁴ En *cursiva* el texto que originalmente tenía esa fracción desde la Constitución de 1917

Intención	Texto
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Considera que debe incluirse también la Seguridad económica y financiera, la seguridad ecológica y ambiental, la seguridad alimentaria, el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, el narcotráfico, el crimen organizado y la contra inteligencia</i> • <i>Seguridad Nacional y Seguridad Pública son distintas, pero están íntimamente relacionadas</i> • <i>Enlista definiciones de países como Argentina, Chile, Costa Rica, EEUU, España, Australia</i>
<p>Inteligencia <i>Profesionalizar las actividades de inteligencia</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>En México, debemos aspirar a desarrollar verdaderos procedimientos de investigación y análisis de inteligencia estratégica, táctica y operativa que genere información privilegiada para la toma de decisiones.</i> • <i>a través de la regulación normativa de la Seguridad Nacional logremos mejorar las capacidades del sistema, y en particular, del control de las actividades de búsqueda de información y de contrainteligencia, de la coordinación en inteligencia estratégica, de la calidad de los análisis, de la racionalidad en el uso del presupuesto, de la optimización de la formación y de la capacitación del personal dedicado a esas tareas</i>
<p>Abuso y Control <i>Erradicar los abusos y desviaciones en los órganos de inteligencia y seguridad nacional</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Evitar caer en la confusión entre el interés nacional y el interés de grupos, que puede pervertir la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectan la seguridad de nuestra nación</i> • <i>No debemos permitir, y nunca debe ocurrir, que ésta vele por la seguridad del régimen en turno y por proteger intereses particulares vinculados al poder</i> • <i>Estamos convencidos que únicamente con el balance entre poderes, se puede garantizar un ejercicio de gobierno responsable en materia de Seguridad Nacional</i>

Los acuerdos necesarios para la elaboración del dictamen consumieron un año, aprobándose en la comisión en sesión celebrada el 10 de diciembre, misma fecha que se notificó al pleno, se discutió y se aprobó con 426 votos a favor y sólo 6 abstenciones.³⁵ La *parte dispositiva* de la iniciativa fue ligeramente modificada y quedó como sigue:³⁶

ARTICULO 73.- ...

I. al XXIX-L

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, **estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes;**

XXX. ...

ARTICULO 89.- ...

I. al V. ...

³⁵ Las 6 abstenciones correspondieron a diputados del PRI. Los votos a favor fueron 196 PAN, 162 PRI, 46 PRD, 14 PVEM, 7 PT, 2 PAS, 1 CONV y 1 Ind.

³⁶ En **negrita** las adiciones al texto original de la iniciativa.

- VI. Preservar la seguridad nacional, **en los términos de la ley respectiva**, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII. a XX. ...

En los considerandos del dictamen, se inicia el análisis reconociendo la necesidad de tener un marco constitucional adecuado para la materia de seguridad nacional y reprodujeron algunas ideas de la iniciativa, al afirmar que "no se encuentra plasmada en nuestra Carta Magna, por lo cual se carece de una definición concreta, lo que ha dado como consecuencia el arraigo en concepciones parciales o erróneas sobre la naturaleza y alcances de la Seguridad Nacional".³⁷

Sin embargo, en la valorativa de la iniciativa sostienen que "existe consenso en que la seguridad nacional no debe ser definida en el ordenamiento constitucional, en virtud de su carácter dinámico. Tampoco es viable plasmar principios tan amplios, que permitan confundir la tutela de los intereses nacionales".

Por otro lado, los diputados consideraron que en la materia deben preverse dos elementos fundamentales: "el primero consistente en facultar claramente al Estado para poder hacer frente a las amenazas y riesgos a su seguridad y, el segundo, definir los controles y requisitos necesarios a las actividades de seguridad nacional para proteger los derechos humanos y las garantías individuales". Por ese motivo hicieron la añadidura a la potestad del Congreso del texto en negrillas, o sea "estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes".

Por último, afirman en un argumento desconectado que "aún está pendiente consignar los principios rectores de la materia de seguridad nacional, que le den transparencia y eficacia". Sin embargo, no expresan nada más al respecto, por lo que supone que también se reserven para la legislación secundaria.

La colegisladora recibió la minuta el último día de sesiones de dicho período, o sea el 14 de diciembre de 2003, pero fue discutida y votada en los últimos días de sesiones del periodo siguiente, o sea, el 29 de abril de 2003.³⁸ La minuta no sufrió modificaciones en cuanto a la parte dispositiva, por lo que habiendo consenso en las dos cámaras, fue aprobada redacción de la adición al 73 y la reforma al 89. Pero es importante reproducir las cinco consideraciones que se plasmaron en la dictaminación:

- La seguridad nacional... no tiene... un desarrollo en la legislación secundaria, no tiene tampoco una certeza legislativa respecto a los órganos gubernamentales que la toman en cuenta dentro de sus actividades... Tal es el caso, de la creación de órganos desconcentrados del gobierno federal que llevan a cabo tan importante labor, pero que no tienen una estructura firme a partir de leyes generales, que son públicas y que dan seguridad a los ciudadanos respecto de los límites y alcances de estas instituciones, si no mediante decretos del Poder Ejecutivo, los cuales, no obstante, de compartir las características de la ley, por ser normas materialmente legislativas, no tienen un control y proceso legislativos

³⁷ Publicado en la Gaceta de la Cámara de Diputados del 14 de diciembre de 2002.

³⁸ Publicado en el Diario de los Debates del Senado, el 29 de abril de 2003.

que les de persistencia a través del tiempo y seguridad para con la ciudadanía (Primera);

- Que las leyes que al respecto se emitan proporcionen los límites y condiciones de las investigaciones especiales que en la materia se lleven a cabo (Segunda);
- Se pretende en el segundo enunciado propuesto, que exista un control derivado de un Estado de derecho y democrático, es decir, que para el caso de que existan procedimientos de investigación en virtud al desarrollo de la materia, se contemplen en ley, los límites y requisitos necesarios para llevarlos a cabo, en aras también, de que no se violen garantías individuales (Tercera);
- El concepto que se desarrolle por las leyes secundarias tendrá que atender a necesidades y realidades concretas, que permitan crear un concepto de seguridad nacional adecuado, respetando los ámbitos de acción gubernamental, los orgánicos de la administración pública centralizada, así como el manejo idóneo de la información que manejen las instancias que toma en su quehacer materia de seguridad nacional (Cuarta); y
- Atendiendo a la creciente gama de facultades legislativas que tiene comprendidas en el artículo 73 constitucional, no resulta improcedente, ya que las entidades federativas no se pueden arrogar facultades relativas a la protección del exterior de amenazas de cualquier índole, o bien habrá materias de seguridad nacional que será necesaria la participación de las entidades federativas, como puede ser el caso de desastres naturales, actos de terrorismo, narcotráfico, por citar algunos, en donde la colaboración intergubernamental es indispensable (Quinta).

b. Reforma Legal

La iniciativa de la Ley de Seguridad Nacional fue presentada por los senadores del Partido Revolucionario Institucional, Enrique Jackson Ramírez y Antonio García Torres, a tan sólo seis meses de aprobada la reforma constitucional por ambas cámaras.³⁹ El documento propuso en su parte dispositiva un marco normativo de 75 artículos, de los cuales seis correspondían a normas transitorias. El articulado estaba dividido formalmente en seis títulos a saber:

TITULO	DENOMINACIÓN	ARTS.
Primero	Disposiciones Generales	1 a 8
Segundo	De las Instancias encargadas de la Seguridad Nacional	9 a 27
Tercero	De la Inteligencia para la Seguridad Nacional	28 a 55
Cuarto	Del Control Legislativo	56 a 62
Quinto	De la Cooperación de las Instancias Locales y Municipales	63 a 66
Sexto	Disposiciones Generales	67 a 69

Como puede observarse, la iniciativa le dedica uno de los seis títulos al tema del presente trabajo, o sea, el Título Cuarto denominado "Del Control

³⁹ Senado de la República, *Diario de los Debates*, 30 de octubre de 2003.

Legislativo". Los autores exponen motivaciones generales de la ley y particulares título por título. Dentro de las motivaciones generales es importante resaltar la siguiente:

La participación del Congreso en esta materia es trascendental. Va más allá de un simple control de las actividades de inteligencia. Se mira como una participación de Estado, con visión estratégica, amplia y de largo alcance; que colabore en la construcción de instituciones de Estado y no de gobierno. Ese es el rol del Poder Legislativo en el contexto de una democracia sustantiva, en un Estado Democrático y de Derecho. Este papel y esta materia excluyen por tanto visiones parciales, de partido o de grupo. Se trata de cimentar la construcción de una nueva visión de la Nación.

Más adelante, dentro de las motivaciones particulares al título cuarto mencionan lo siguiente:

"Control legislativo... Regula el control parlamentario de las políticas y actividades relacionadas con la Seguridad Nacional.

"Además de establecer controles jurisdiccionales a las actividades de intervención de comunicaciones privadas y expedir una legislación que reglamente la actividad de los órganos involucrados, es necesario contar con sistemas de transparencia y rendición de cuentas que involucren al Poder Legislativo Federal, de tal manera que la Seguridad Nacional responda, efectivamente, a políticas de Estado y a la corresponsabilidad de los Poderes de la Unión.

La pulcritud que se imprima al control, redundará en una corresponsabilidad democrática, plural y abierta de los Poderes en los asuntos de Seguridad Nacional, dentro de sus respectivos ámbitos.

Entre los lineamientos generales de la participación de legisladores federales destacan:

- Cada Cámara del Congreso de la Unión, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, designe la comisión encargada de atender los asuntos relativos a dicho control y evaluación.
- Que las comisiones referidas conozcan y opinen sobre la Agenda Nacional de Riesgos, y tengan facultades para enviar recomendaciones al Gabinete;
- Que la comisión respectiva de la Cámara de Diputados conozca y opine el proyecto de presupuesto de los programas de Seguridad Nacional;
- Que el Gabinete, a través de su Secretario Técnico, someta al conocimiento de las comisiones respectivas, un informe semestral de sus actividades realizadas en el semestre anterior inmediato.

En consecuencia, podríamos identificar las ideas clave sobre las cuales se propone el marco normativo del control legislativo:

1. El control de las actividades de inteligencia.
2. La construcción de una nueva visión de la Nación.
3. La necesidad de contar con un sistema de transparencia y rendición de cuentas.

2.3. Intención Legislativa

A través de la lectura cuidadosa de los documentos formales dentro del procedimiento legislativo, así como de los antecedentes de los sistemas y estructuras de inteligencia y seguridad nacional, podemos identificar y clarificar los siguientes objetivos que pretende la legislación de la materia que nos ocupa:

1. El primer objetivo es consiste en el *control de la inteligencia*. Es el objetivo más básico y fundamental, pues es el que le dio origen al modelo de control del poder ejecutivo por el poder legislativo y cuyo origen remonta a los años 70s en los Estados Unidos, país que fue pionero en la promulgación de una ley de seguridad nacional en 1947, la cual creaba a su vez un servicio central de inteligencia (CIA).

Sin embargo, en los años 70s salieron a la luz muchos abusos cometidos al amparo de la secrecía administrativa, por lo que se llego a la creación de dos comisiones de supervisión.⁴⁰ En la actualidad, son 38 países los que cuentan con una estructura de control por parte del congreso, parlamento o asamblea nacional. Es importante señalar que la iniciativa también proponía dos comisiones para nuestro país, pero el consenso fue crear una comisión integrada por ambas cámaras.

2. El segundo objetivo es crear un *sistema de evaluación de las políticas y acciones* de la materia. El legislador hizo énfasis al afirmar que "la participación del Congreso... va más allá de un simple control de las actividades de inteligencia". En consecuencia, debe existir una estrecha relación entre la Comisión Bicameral y la estructura del ejecutivo, la cual debe estar exenta de la partidización y politización de los temas, con el propósito de generar un diálogo que permita evaluar las referidas políticas y acciones.

3. El tercer objetivo es instaurar un *sistema de transparencia y rendición de cuentas*, lo cual se antoja paradójico. Sin embargo, la transparencia debe entenderse a puerta cerrada, ante la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, situación que se deduce al dedicarle un artículo que prohíbe la difusión o referencia de la información que se conozca.



⁴⁰ Su nombre en inglés: *U.S. Senate Select Committee on Intelligence* (1976) y el *U. S. House Permanent Select Committee on Intelligence* (1977)

Evaluación de la Comisión

Este tercer capítulo es básico para probar el argumento central de mi trabajo, pues aporta evidencia empírica que permite demostrar mi hipótesis: el modelo de control legislativo de la seguridad nacional en México aún no se ha consolidado. Dicho control se ejerce a través de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, a la cual pertencí como diputado federal durante casi tres años, habiendo ocupado en dicho lapso el cargo de Presidente, Secretario e integrante.

La tesis contraria a mi hipótesis de trabajo, o sea, la consolidación de la comisión, implicaría que la misma tenga un buen funcionamiento en su integración, su permanencia, cumplimiento de sus obligaciones y atribuciones, entre otros. En consecuencia, el aporte de evidencia que permita falsear tales supuestos de buen funcionamiento, soportaría mi hipótesis de trabajo.

La información ha sido estructurada en cuatro rubros: integración, funcionamiento, atribuciones y otras funciones, para efectos de permitir el análisis sistemático y que sirva en un futuro para un estudio comparativo internacional.



Ilustración 1. Toma de posesión como Presidente de la Comisión.

3. 1. Integración

3.1.1. Designación y permanencia

La Comisión Bicameral de Seguridad Nacional está conformada por seis integrantes: tres senadores y tres diputados.¹ La Junta de Coordinación Política en cada cámara es la facultada para proponer al Pleno la integración de las comisiones.² Dicha facultad está circunscrita al principio de pluralidad y en base al criterio de proporcionalidad que la ley establece.³

En consecuencia, sólo los 3 partidos políticos mayoritarios en cada cámara tienen posibilidad real de contar con un diputado y un senador respectivamente:

Legislatura	Cámara	Designado
LIX (2004-2006)	Senadores	*No hubo acuerdo
	Diputados ⁴	PAN: Jesús Galván Muñoz PRI: Antonio García Torres PRD: Raymundo Cárdenas Hernández
LX (2006-2009)	Senadores ⁵	PAN: Felipe González González PRI: Jorge Mendoza Garza PRD: René Arce Islas
	Diputados ⁶	PAN: Christian Castaño Contreras PRI: Roberto Badillo Martínez PRD: Higinio Chávez García
LXI (2009-2012)	Senadores	*Continúan los mismos
	Diputados ⁷	PAN: Gustavo González Hernández PRI: Rogelio Cerda Pérez PRD: Alejandro Encinas Rodríguez
LXII (2012-2015)	Senadores ⁸	PAN: Fernando Yunes Márquez PRI: Ismael Hernández Deras PRD: Manuel Camacho Solís
	Diputados ⁹	PAN: Adriana González Carrillo PRI: Raúl Macías Sandoval PRD: Lizbeth Eugenia Rosas Montero

Un primer problema que se observa y afecta directamente la instalación y en consecuencia, el buen funcionamiento de la comisión es la dilación que se presenta en el proceso de acuerdos entre los partidos para repartir las comisiones. Este proceso de repartirse las presidencias de comisión inicia se presenta cada tres años en la Cámara de los Diputados y cada seis años en la Cámara de senadores. Las fracciones parlamentarios comienzan con acuerdos en las comisiones ordinarias, quedando al final las comisiones especiales y las bicamerales.

¹ Ley de Seguridad Nacional, artículo 56.

² Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 34.1, inciso "c" y 82.1 inciso "c", para diputados y senadores respectivamente.

³ *Ibidem*, artículos 43.3 y 104.2, respectivamente para las cámaras.

⁴ Archivo de la Comisión.

⁵ *Gaceta del Senado*, 9 de noviembre de 2006.

⁶ *Boletín 0230*, 24 de octubre de 2006.

⁷ *Gaceta Parlamentaria*, 10 de Diciembre de 2009, Anexo VII. p. 23.

⁸ *Gaceta del Senado*, 13 de Noviembre de 2012.

⁹ *Gaceta Parlamentaria*, 7 de diciembre de 2012, p. 5.

Este problema que se presenta cíclicamente, genera una pérdida de tiempo que va de 4 a 6 meses para que las comisiones comiencen sus funciones. La siguiente tabla ilustra mejor el problema en el caso concreto de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional:

Legislatura	Inicio de legislatura:	Designación de integrantes:
LX (2006-2009)	1° de Septiembre de 2006	Senadores: 9 de Noviembre Diputados: 24 de Octubre
LXI (2009-2012)	1° de Septiembre de 2009	Senadores: continúan Diputados: 10 de Diciembre
LXII (2012-2015)	1° de Septiembre de 2012	Senadores: 13 de Noviembre Diputados: 7 de Diciembre

En la Cámara de los Diputados es donde suele presentarse más dilación, afectando prácticamente el primer semestre de cada legislatura. Aunque los senadores duran 6 años en la comisión, la designación de los diputados integrantes cada 3 años impacta necesariamente en el quórum para poder sesionar, lo que para efectos prácticos equivale a su "no integración".

Un segundo problema, aunque menos grave, fue los cambios que se dieron por parte de los integrantes, lo cual rompe la continuidad de los trabajos de la comisión:

Integrantes ¹⁰	LX (2006-2009)			LXI (2009-2012)		
	1	2	3	1	2	3
PAN: Felipe González González						
PRI: Jorge Mendoza Garza						
PRD: René Arce Islas*						(b)
PAN: Christian Castaño Contreras						
PRI: Roberto Badillo Martínez						
PRD: Higinio Chávez García		(a)				
PAN: Gustavo González Hernández						
PRI: Rogelio Cerda Pérez						
PRD: Alejandro Encinas Rodríguez ¹¹						
PRD: Javier González Garza		(a)				
PRD: Valentín Guzmán Soto						(b)

El primer relevo se presentó en la LX legislatura cuando el PRD comunica la baja de Higinio Chávez García y el alta de Javier González Garza.¹² El segundo caso se presentó con el Senador René Arce, quien al salir del PRD fue dado de baja, ingresando en el último año de la LXI Legislatura el Senador Valentín Guzmán Soto, quien tuvo muchas dificultades para comprender el tema. Este cambio se dio en plena presidencia, por lo que repercutió en las sesiones de la comisión durante casi tres meses.

Es extraño saber que en la actual Legislatura LXII no se incorporó a la comisión a legisladores que ya tenían experiencia en el tema, pues fueron parte de ella. Me estoy refiriendo al Senador Alejandro Encinas Rodríguez y al Diputado Jorge Mendoza Garza. Esta ausencia, quizá por no haber tenido interés en seguir

¹⁰ La Legislatura LIX nunca se instaló y la LXII apenas inició su primer año legislativo.

¹¹ Durante 3 meses fue sustituido por el Dip. Armando Ríos Piter para contender como candidato a Gobernador por el Estado de México.

¹² Sesión del 30 de Octubre de 2007.

en el tema, traerá como consecuencia la pérdida de experiencia y continuidad en la consolidación de la comisión.

4.1.2. Mesa Directiva

La Mesa Directiva de la comisión está integrada por un presidente y dos secretarios. El Presidente debe rotarse entre las cámaras y entre los partidos, según lo dispone la ley.¹³ Las presidencias que ha tenido la comisión son las siguientes:

Presidente	Partido	Periodo ¹⁴
Sen. Felipe González González	PAN	2007-2008
Dip. Javier González Garza	PRD	2008-2009
Sen Jorge Mendoza Garza	PRI	2009-2011
Dip. Gustavo González Hernández	PAN	2010-2011
Sen. René Arce Islas	PRD	2011-2012 ¹⁵
Dip. Rogelio Cerda Pérez	PRI	2012 ¹⁶
Dip. Raúl Macías Sandoval	PRI	2013-2014

El problema de la presidencia fue en parte el que contribuyó a la falta de acuerdos en la Legislatura LIX, lo cual trajo como consecuencia la primera reforma a la ley, con la adición de un párrafo que estableciera la rotación de la presidencia entre las cámaras.¹⁷

Las Juntas de Coordinación Política son las que deben lograr el acuerdo para determinar quién funge como presidente y la rotación posterior, lo cual no siempre es sencillo, pues en la actual legislatura la comisión no podía sesionar porque el acuerdo de designación de integrantes nunca especificó el orden de las presidencias, impidiendo su instalación. Esta omisión fue subsanada a cuatro meses de emitidos los acuerdos de integración.¹⁸

Sin embargo, durante este periodo la comisión no pudo instalarse, a pesar de la obligación de recibir y evaluar el informe semestral que rinde el Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, tema que abordaré más adelante.

3.2. Funcionamiento

3.2.1. Sesiones de la Comisión

Las sesiones de la comisión no están normadas en la ley de la materia, por lo que es necesario remitirse a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual regula todo lo relativo al funcionamiento de las

¹³ *Ley de Seguridad Nacional*, artículo 56.

¹⁴ Todos en el mes de marzo.

¹⁵ Su periodo se compartió con el Sen. Valentín Guzmán Soto (ver 1.1.).

¹⁶ Solo fungió siete meses porque la legislatura concluyó en agosto de 2012.

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre del 2005. La exposición de motivos puede consultarse en *Gaceta Parlamentaria*, 25 de octubre de 2005.

¹⁸ *Gaceta Parlamentaria*, 13 de febrero de 2013.

comisiones ordinarias y especiales. En ese tenor, todas las comisiones tienen la obligación de sesionar "cuando menos una vez al mes".¹⁹

La Comisión Bicameral de Seguridad Nacional no ha cumplido esta obligación de manera puntual, existiendo periodos de hasta 10 meses sin celebrarse una sesión. La siguiente tabla analiza comparativamente el número de sesiones que se celebraron durante las primeras cuatro presidencias:

Presidente	Periodo	Sesiones
Sen. Felipe González González (PAN)	2007-2008	9
Dip. Javier González Garza (PRD)	2008-2009	4
Sen Jorge Mendoza Garza (PRI)	2009-2010	4
Dip. Gustavo González Hernández (PAN)	2010-2011	11
Sen. René Arce Islas (PRD) ²⁰	2011-2012	6
Dip. Rogelio Cerda Pérez	2012	3
TOTAL		37

En seis años, la comisión ha celebrado 37 sesiones formales, cifra contrastante con las 72 sesiones que resultarían si se hubiera cumplido con la obligación de sesionar una vez al mes.

Las razones por las cuales la comisión no sesionó cada mes son variadas. La primera es el cambio de legislatura, que afectó la presidencia del Senador Jorge Mendoza Garza.

En la primera entrevista que tuve con él para preparar los detalles del cambio de estafeta, me explicó que él inició en marzo de 2009, en el ocaso de la LX Legislatura, por lo que fue imposible lograr el quórum, sobre todo porque al terminar el último periodo en abril, los diputados concluirían su cargo, aunado a las actividades electorales que involucran a muchos legisladores.

Después de la instalación de su presidencia, pasó un periodo de 10 meses sin sesionar, hasta que la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura designó en diciembre de 2010 los tres diputados integrantes. En consecuencia, se convocó a la segunda sesión de su periodo en enero de 2011, donde presentó su Plan de Trabajo. Esta situación también afectó el periodo del Diputado Rogelio Cerda Pérez, aunque el ocaso se presentó para ambas cámaras, aunado al proceso electoral presidencial que se da cada seis años. En lo personal, viví la última Comisión Permanente de mayo a agosto de 2012 y las cámaras están prácticamente desoladas, e incluso, las fracciones parlamentarias exigen a los diputados desocupar las oficinas desde el mes de mayo, para realizar las labores de remozamiento para la legislatura entrante.

Otra razón que impide sesionar cada mes, es la relativa a los periodos de receso. En un año legislativo hay dos periodos ordinarios y dos periodos de receso. Estos últimos comprenden del 15 de diciembre al 31 de enero y del 1° de mayo al 31 de agosto. Todas las comisiones en general padecen la parálisis durante los recesos y es casi imposible lograr el quórum. Los legisladores que no viven en la Ciudad de México no asisten a las reuniones o sesiones, pues dedican mucho de su tiempo a visitar sus distritos de origen -al menos ese es el argumento más común.

¹⁹ Artículo 45, párrafo 6, inciso d).

²⁰ Compartida con el Sen. Valentín Guzmán Soto

Una última razón es la dinámica de las sesiones ordinarias del pleno que se celebran martes y jueves, por lo que los legisladores que vienen de fuera se trasladan comúnmente los lunes en la noche o los martes en la mañana y regresan a sus lugares los jueves en la tarde al terminar la sesión. Eso genera que todas las comisiones compiten por sesionar los días martes, miércoles o jueves, traslapando los citatorios, pues es común que se participe en 3 o 4 comisiones.²¹ Este complicado escenario se agravó con la prohibición reglamentaria de convocar a sesiones de comisiones en días y horas que hay sesiones del pleno, para evitar que se pierda quórum.



Ilustración 2. Comparecencia del Secretario de Gobernación y la Canciller para informar de la incursión de agentes norteamericanos en nuestro territorio.

4.2.2. Recursos materiales y humanos

Las Organización de las Naciones Unidas considera deseable que las instituciones de supervisión cuenten con los recursos materiales y humanos suficientes para cumplir su función.

En un informe solicitado por el Consejo de Derechos humanos, se afirma que una supervisión eficaz no solo requiere facultades bien definidas en el plano jurídico, pues "conviene que esas facultades estén complementadas con los recursos humanos y financieros necesarios para ejercerlas, a fin de que las instituciones puedan cumplir su mandato".²²

En el caso de nuestro país, este es uno de los más graves rezagos que tiene la comisión, pues incluso llega al borde del ridículo, cuando al tomar posesión como Presidente de la comisión y recibir los archivos, no existía un espacio físico donde resguardarlos, a sabiendas que la mayor parte de los documentos tienen formalmente el carácter de reservados.

Desde el primer momento solicité que nos habilitaran una oficina en el Palacio Legislativo de San Lázaro, pues existían algunas comisiones especiales que gozaban con ese apoyo. Sin embargo, la petición nunca fue resuelta, en gran

²¹ Por ejemplo, yo participé en cuatro comisiones, donde en una era secretario y debía ir a las reuniones de mesa directiva y a las plenarias de comisión.

²² *Informe Scheinin*, p. 10.

medida porque el otorgamiento de oficinas obedece a criterios de carácter político y al principio de proporcionalidad.

Las comisiones bicamarales eran consideradas administrativamente como comisiones especiales y su presupuesto consistía en lo siguiente:

Concepto	Mensual	Anual
Gastos por comprobar	\$9,500	\$114,000
Vales	\$5,500	\$66,000
Foros o eventos públicos	- - -	\$170,000
Total		\$350,000

También recibimos el mismo tratamiento que las comisiones especiales en la asignación de recursos humanos, otorgándonos la contratación personal de manera temporal y de acuerdo a la siguiente plantilla:

Plaza	Mensual	Anual
Secretario Técnico	\$38,000	\$456,000
Asesor A	\$24,000	\$288,000
Asesor B	\$24,000	\$288,000
Asesor C	\$24,000	\$288,000
Asesor D	\$24,000	\$288,000
Total		\$1'520,000

Las plazas de Secretario Técnico y asesores A y B estaban asignadas a la presidencia, mientras que los asesores C y D estaban asignadas a los otros dos diputados integrantes de la Mesa Directiva. El personal no era permanente, sino que ingresaba y se despedía en cada legislatura, siendo contratado por el presidente en turno y los diputados. Esto representa una contravención a las buenas prácticas que reconoce la ONU, donde enfatiza las potestades que tienen ciertos países para contar con personal experto, incluso contratados externamente.²³

3.3. Atribuciones

3.3.1. Agenda Nacional de Riesgos

Una de las atribuciones substanciales y más relevantes de la comisión es la participación en la Agenda Nacional de Riesgos.

El espíritu del legislador fue precisamente diseñar un mecanismo mediante el cual el Congreso de la Unión, a través de la comisión, opinara sobre el "proyecto" de dicho documento.²⁴ La fracción II del artículo 57 establece como atribución de la comisión "conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto".

La Agenda Nacional de Riesgos representa el documento anual de las obligaciones de planeación en seguridad nacional por parte del Estado Mexicano.

²³ *Reporte Scheinin*, p. 10.

²⁴ La exposición de motivos afirmaba que: "la participación del Congreso... va más allá de un simple control de las actividades de inteligencia" (supra 3.3., b).

Dicha agenda debe sustentarse en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional, ambos sexenales.²⁵ La comisión sólo ha tenido participación en cuatro ocasiones durante el primer ciclo de seis años, o por lo menos sólo existe constancia formal de cuatro sesiones donde fue presentada la Agenda Nacional de Riesgos, a saber:

Año	Sesión	Fecha
2007	V	18-Jul-2007
2008	XII	06-Ago-2008
2009	No hay constancia	
2010	XXI	08-Jul-2010
2011	XXV	09-Feb-2011
2012	No hay constancia	

Es de observarse que en los primeros años, la comisión tenía conocimiento del documento ya muy avanzado el año; es decir, en el año 2007 fue presentada siete meses después de iniciado el año; en el 2008, fueron ocho meses y en el 2010, también siete meses.



Ilustración 3. Presentación de la Agenda Nacional de Riesgos 2011 por el Director de CISEN.

Este problema fue abordado cuando presidí la comisión y emitimos una recomendación que fue aceptada, por lo que en el 2011, el proyecto de la agenda se presentó a principios del año.²⁶ En una entrevista que tuve en Los Pinos con el Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, el ingeniero Jorge Tello Peón,²⁷ me confesó que existía resistencia por dar a conocer el documento a la comisión, antes que al consejo mismo. Sin embargo, él convenció a los integrantes de dicha obligación legal.

²⁵ Sin embargo, el primer programa sólo cubrió el trienio 2009 a 2012. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de agosto de 2009.

²⁶ Acuerdo que fue notificado y obra en los archivos de la comisión.

²⁷ Un hombre controvertido quien ocupó la titularidad de CISEN antes de Fox.

Otro problema que se presenta en el desahogo de esta atribución, es la poca información impresa que recibe la comisión. La sesión donde se desahoga se limita a una presentación en *powerpoint* por parte del titular del CISEN. Los integrantes pueden hacer preguntas y observaciones durante la presentación o al final de la misma, pero no se deja un documento impreso para los archivos de la comisión y no se realiza una relatoría ni mucho menos se graba la sesión, por considerarse información reservada y el excesivo ambiente de secretismo que impera en todas las actividades del CISEN.

Al final del ciclo de la comisión, los integrantes tuvimos contacto con otros países, y comenzamos a cuestionar por qué en México dicho documento es reservado, mientras que potencias como EEUU o Inglaterra dan a conocer una versión "pública" del documento; incluso, en los EEUU está accesible el video donde comparecen los titulares de la Comunidad de Inteligencia a exponer la denominada *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community* y que se equipara a nuestra agenda.²⁸

Es países como España es una política denominada "cultura de la inteligencia", la cual pretende involucrar a todos los actores de la sociedad.²⁹ Sin embargo, nuestros cuestionamientos y sugerencias no encontraron eco en el CISEN, por lo que será un pendiente que deberán atender los futuros integrantes de la comisión.



Ilustración 4. El especialista inglés Ian Leigh considera que parte de la política de seguridad nacional debe discutirse públicamente.

En lo personal, coincido con Ian Leigh, el experto inglés con quien compartí el foro del Primer Congreso de Derecho de la Seguridad Nacional en 2010 y quien en una de sus obras apunta que la política de seguridad nacional debe ser en parte abierta al público, quien tiene el derecho de saber a qué riesgos está expuesto, según un autor inglés.³⁰

²⁸ Ver sesión de marzo 12 de 2013 en: <http://www.intelligence.senate.gov/hearings.cfm>.

²⁹ <http://www.cni.es/es/culturainteligencia/>

³⁰ Ian Leigh, *In From the Cold War: National Security an Parliamentary Democracy*, p. 30.

3.3.2. Informe Semestral

La segunda atribución sustancial es la recepción y evaluación del Informe Semestral que debe rendir el Secretario Ejecutivo de la comisión de Seguridad Nacional ante los integrantes de la comisión, en los meses de febrero y septiembre, es decir, al inicio de cada periodo de sesiones.

El párrafo III del artículo 57 establece que la comisión tiene la atribución de “conocer el informe a que hace referencia el artículo 58, el cual a su vez establece que “en los meses en que inicien los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico del Consejo deberá rendir a la Comisión Bicameral un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior”. El párrafo final del artículo 58 fue adicionado en la primera reforma que sufrió la ley, dándole la potestad a la comisión para “citar al Secretario Técnico para que explique el contenido del informe”.

La siguiente tabla enlista las sesiones que tuvieron como orden del día el cumplimiento de dicha obligación, donde se puede apreciar que no existió regularidad durante los seis años del ciclo de la comisión, pues de los doce semestres que se debió desahogar el informe, cinco nunca fueron desahogados, dos hubo tardanza severa y sólo cinco fueron desahogados en tiempo o con una ligera tardanza:

Año	Sesión	Fecha	Dilación
2006-II	No había comisión instalada		
2007-I	III	28-Feb-2007	6 meses
2007-II	VIII	07-Nov-2007	2 meses
2008-I	No hubo discusión		
2008-II	XII	26-Sep-2008	Ninguna
2009-I	XV	01-Abr-2009	2 meses
2009-II	XVI	21-Ene-2010	4 meses
2010-I	No había comisión instalada		
2010-II	XXIII	29-Sep-2010	Ninguna
2011-I	XXV	23-Mar-2011	1 mes
2011-II	No hubo discusión		
2012-I	No hubo discusión		
2012-II	No hubo discusión		

Es notorio que los últimos 3 semestres no hubo sesión donde se desahogara la rendición del informe. Pero quizá no fue esto lo más grave, sino el contenido mismo del informe, el cual se limitaba a dos o tres cuartillas que enlistaban las fechas en que el Consejo de Seguridad Nacional sesionó, así como los acuerdos que se tomaron; es decir, era un informe mínimo de las reuniones de dicho consejo y sus principales acuerdos. Esta información era realmente risible para un país de más de cien millones de habitantes y con graves problemas en la agenda de seguridad nacional, máxime que era imposible para los miembros de la comisión realizar algún tipo de evaluación, ya no se diga comentar o glosar alguno de los puntos del informe. La información era prácticamente pública, pues su revelación no vulneraría las capacidades de las instituciones de seguridad nacional.

Esta situación fue atendida en mi presidencia, donde me dediqué a convencer a los integrantes de la comisión de la necesidad de exigir un informe

más amplio que no se limitara a un informe sucinto de las sesiones y acuerdos del Consejo de Seguridad Nacional, sino que fuera robustecido con más información de las actividades que realizó el Ejecutivo Federal para cumplir el Programa de Seguridad Nacional.

El esfuerzo logró resultado, aún cuando cuatro de los seis compañeros eran de partidos distintos al mío. En la sesión XXV de marzo de 2011, entregamos por escrito el acuerdo donde declarábamos que el informe rendido por el Secretario Técnico era insuficiente para cumplir las obligaciones de la comisión, por lo que exigimos que el próximo cumpliera con una serie de requisitos mínimos de información.

Sin embargo, los tres informes posteriores correspondientes a año y medio de actividades nunca fueron desahogados, por lo que nunca tuve conocimiento si los requisitos fueron cumplidos. En consecuencia, los legisladores que integren el nuevo ciclo de seis años de ejercicio de esta comisión, deberán atender este problema que considero grave, pues es parte de la *ratio essendi* del modelo de control legislativo. Más adelante abordaré por separado la atribución de evaluación que debe tener la comisión, la cual es materialmente inexistente.



Ilustración 5. Reunión con el Secretario de Defensa.

3.4. Otros problemas

4.1. Supervisión de la inteligencia

Tal como lo analicé en el capítulo anterior, uno de los principales objetivos que buscaba el legislador con la ley era la creación de sistema de rendición de cuentas para las actividades de inteligencia.

La iniciativa menciona en dos ocasiones este objetivo. Primero, en la motivación general afirma que la participación del Congreso "va más allá de un simple control de las actividades de inteligencia". Segundo, en la explicación de los títulos, en el Título Cuarto afirma que "además de establecer controles jurisdiccionales a las actividades de intervención de comunicaciones privadas y expedir una legislación que reglamente la actividad de los órganos involucrados,

es necesario contar con sistemas de transparencia y rendición de cuentas que involucren al Poder Legislativo Federal".³¹

Sin embargo, las atribuciones establecidas en los artículos no son contundentes sobre el alcance, dimensiones y profundidad con las que debe actuar la comisión en la supervisión de las actividades de inteligencia. Al menos el Ejecutivo Federal no lo interpreta así, pues de manera tácita se limita a entregar el mínimo de información y en relación a la actividad específica que implique cada atribución: si la comisión debe conocer el informe semestral, le entrega una simple relatoría de las fechas que sesionó el consejo y los acuerdos tomados.

En la experiencia acumulada como presidente e integrante de la comisión, en la interacción con altas personalidades tanto del control como de las áreas operativas de cerca de 8 países³², en la lectura sistemática de la teoría y práctica de la inteligencia, he llegado a identificar tres grandes problemas del modelo de control en nuestro país.

El primer problema es delimitar qué se debe entender por actividades de inteligencia sometidas al control de la comisión. Existe la ambigüedad si solo están sujetas las actividades realizadas por el CISEN, o sea, aquellas actividades de inteligencia para la seguridad nacional, o también deben supervisarse las actividades de inteligencia que realicen otras dependencias en investigaciones de otra naturaleza. La tabla muestra las diferentes dependencias del ejecutivo federal que realizan actividades de inteligencia, o al menos, así se les denomina en la ley:

DEPENDENCIA	ÁMBITO	FUNDAMENTO
CISEN	Seguridad Nacional	Ley de Seguridad Nacional
Procuraduría General de la República	Investigación criminal	Art. 16 de la Constitución y Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Inteligencia financiera ³³	Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita
Secretaría de Seguridad Pública	Inteligencia preventiva ³⁴	Ley de la Policía Federal

La gama de actividades que se denominan "inteligencia" en nuestro país nos lleva a la controversia sobre qué son las actividades de inteligencia en la realidad o qué características deben presentar para ser consideradas así: ¿su intromisión a la vida privada de las personas? Si así fuera, entonces las actividades que realizan todas estas dependencias deben estar supervisadas por la comisión.³⁵ Esa fue la conclusión a la que llegamos los integrantes y votamos un acuerdo donde se citaba a comparecer a los titulares de las dependencias referidas para exponer a la comisión cuáles eran las actividades de inteligencia que realizaban.

El acuerdo fue elevado a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados pero nunca se recibió respuesta por parte del Ejecutivo Federal y lógicamente nunca ha

³¹ *Gaceta del Senado*, 30 de octubre del 2003.

³² Tuve mas de 40 reuniones internacionales de alto nivel en EEUU, Israel, Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, República Checa y España.

³³ El área es denominada Unidad de Inteligencia Financiera.

³⁴ La ley denomina en esos términos, "inteligencia preventiva", enlistando actividades de intervención telefónica, vigilancia física y operaciones encubiertas.

³⁵ Como ya mencioné, en los EEUU el término "Intelligence Community" está reservado para actividades exclusivamente de la agenda seguridad nacional. Las investigaciones criminales no reciben el calificativo de "inteligencia".

existido una reunión donde las dependencias realmente acepten que están bajo supervisión.

Las Naciones Unidas reconocen como una buena práctica delimitar las actividades de inteligencia al ámbito de la seguridad nacional, pues si se expandieran a temas de seguridad pública "podrían poner en peligro los derechos humanos".³⁶

El segundo problema es la falta de definición del alcance que debe tener la supervisión de las actividades de inteligencia, sean limitadas a la seguridad nacional o sean todas. Los expertos internacionales han analizado las dimensiones más comunes que alcanza dicho mandato: a) respeto a la legalidad; b) respeto a los derechos humanos; c) eficacia; d) fiscalización financiera y contable; y e) investigación de denuncias.³⁷ La revisión que se ha realizado en la comisión no ha estado focalizada en ninguna de estas dimensiones. Pero por otro lado, ciertos eventos han cuestionado la eficacia de los servicios de inteligencia de nuestro país, por ejemplo, en el caso de las explosiones de los ductos de PEMEX en 2006, cuando inició la administración del Presidente Calderón.

Un tercer problema tiene que ver con la profundidad para cumplir con su mandato. Las diferentes experiencias internacionales nos dan un espectro que va desde una supervisión muy superficial, acartonada y simbólica, hasta el conocimiento de los detalles operativos de las actividades de inteligencia.³⁸ En EEUU, aunque debemos considerarlo como un caso atípico, los comités de inteligencia deben autorizar previamente la ejecución de ciertas operaciones. En nuestro caso, la supervisión es superficial y prácticamente simbólica, pero es precisamente por falta de una comprensión, tal como lo señalo en mis conclusiones.

4.2. Acceso a la información

Las Naciones Unidas reconocen que una potestad indispensable para los entes de supervisión, es el "acceso a toda la información" necesaria para realizar investigaciones.³⁹ La situación en México es grave y quizá represente el principal problema para una supervisión eficaz.

Es un problema que yo he señalando desde que asumí la presidencia de la comisión y participé en una obra colectiva publicada en el año 2011 por la Fundación Rafael Preciado Hernández.⁴⁰ También lo he manifestado en varios foros, algunos de ellos organizados incluso por el CISEN.⁴¹

La sola lectura de los artículos de la ley que norman el acceso a la información por parte de la comisión es muy ilustrativa:

³⁶ *Informe de Martín Scheinin*, Asamblea General, p. 6.

³⁷ Hans Born y Ian Leigh, *Hacia un Control Democrático de las Actividades de Inteligencia: Estándares Legales y Métodos de Supervisión*, pp. 75-77.

³⁸ *Ibidem*, p. 78.

³⁹ *Informe de Martín Scheinin*, Asamblea General, p. 10.

⁴⁰ "Los Retos del Poder Legislativo en Seguridad Nacional", en *Seguridad Nacional en México: una aproximación a los retos del futuro*, p. 68.

⁴¹ *Primer Seminario de Derecho de la Seguridad Nacional*, los días 21 y 22 de octubre de 2010.

"Artículo 59.- Los informes y documentos distintos a los que se entreguen periódicamente, sólo podrán revelar datos en casos específicos, una vez que los mismos se encuentren concluidos.

En todo caso, omitirán cualquier información cuya revelación indebida afecte la Seguridad Nacional, el desempeño de las funciones del Centro o la privacidad de los particulares. Para tal efecto, ningún informe o documento deberá revelar información reservada".

El artículo es realmente ambiguo, porque afirma que los informes distintos a los que se entreguen periódicamente podrán revelar datos cuando ya estén concluidos. Pero agrega que "en todo caso" omitirán información cuya revelación indebida genere alguna afectación, terminando contundente que "ningún informe o documento deberá revelar información reservada".

Entonces surge la pregunta: ¿la comisión nunca tendrá acceso a información reservada? ¿entonces cómo puede evaluar las políticas y acciones de la seguridad nacional? ¿cómo puede ser un espacio de transparencia y rendición de cuentas de las actividades de inteligencia? Parte del problema es la ausencia de criterios de graduación para clasificar la información reservada, tal como existe en otros países como los Estados Unidos.

En mi experiencia, la información que tuve oportunidad de conocer durante los casi tres años, no representaba tal nivel de reserva que pudiera afectar las capacidades operativas de las instituciones y personal encargados de la seguridad nacional. Un ejemplo de información de alta reserva consistiría en los nombres de los agentes en campo, los cuales nunca nos fueron revelados y no tendría ninguna utilidad hacerlo para las funciones de la comisión.

4.3. Protección de la información

La ley establece en el último artículo correspondiente al capítulo del control, que la comisión "deberá resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando su uso indebido, sin que pueda ser difundida o referida. En caso contrario, se aplicarán las sanciones que las leyes prescriban".

Este problema está íntimamente relacionado con los recursos materiales e instalaciones adecuadas para el desarrollo del trabajo de la comisión, tal como lo mencioné anteriormente. Pero también está dirigido a los legisladores que participan en la comisión, en gran medida para evitar alguna filtración que politicen los temas de seguridad nacional. Sin embargo, la entrada en vigor de la ley no fue acompañada de una reforma constitucional que restrinja o limite el fuero constitucional, por lo que materialmente sería difícil procesar a un integrante.

Las Naciones Unidas también abordan el tema como parte integral de la supervisión e incluso le dedican un apartado exclusivo en los siguientes términos:

"Práctica 8. Las instituciones de supervisión toman todas las medidas necesarias para proteger la información confidencial y los datos personales a los que tengan acceso en el ejercicio de sus funciones. Se prevén sanciones para los miembros de las instituciones de supervisión que incumplan estos requisitos".⁴²

⁴² Informe Scheinin, Asamblea General, p. 11.

Estas medidas deben ser institucionalizadas para lograr una relación de confianza. Las filtraciones son un temor que ha estado presente desde la creación de estas comisiones como modelo de control.⁴³ En el caso nuestro, durante el tiempo que participé nunca se dio alguna filtración y al final hubo un reconocimiento al profesionalismo que guardamos los integrantes, quienes comprendimos la importancia de al menos consolidar este aspecto.

Por otro lado, también es importante que la comisión publique cada año un informe público, omitiendo obviamente aquella información reservada, con el propósito de dar a conocer a la sociedad su actividad tan importante para la seguridad y las instituciones democráticas. Esta práctica se realiza por países que tienen un sistema de inteligencia global y por consiguiente, más secretos de estado que proteger.⁴⁴

⁴³ Silver, Daniel B. y otros, *Oversight and Accountability of the U.S. Intelligence Agencies: An Evaluation*, p. 34.

⁴⁴ Inglaterra <http://isc.independent.gov.uk/committee-reports/annual-reports>. También Canadá es un buen ejemplo: <https://www.csis.gc.ca/pblctns/nnlrprt/index-eng.asp>.

1. La Comisión no se ha consolidado

1.1. La Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión no se ha consolidado en sus primeros seis años de funcionamiento, desde su creación en 2004 con la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional.

1.2. La evaluación analítica de las actividades durante estos años aportan un soporte empírico suficiente para poder concluir que la comisión carece de una solidez administrativa y funcional necesaria para cumplir su importante labor de control y supervisión de las políticas de seguridad nacional y las actividades de inteligencia.



Ilustración 6. Participación en el Primer Seminario Internacional de Derecho de la Seguridad Nacional, organizado por SEGOB y CISEN.

1.3. Para consolidar la comisión, es recomendable trabajar en sus diferentes dimensiones:

- a) Fortalecer el estatus legal de la comisión, reconociéndola como una comisión ordinaria (no legislativa), pues en la actualidad es considerada una comisión especial, es decir, al nivel de las comisiones que son creadas ex profeso para un tema coyuntural.
- b) Dotarla de las instalaciones y los recursos materiales y humanos que le permitan realizar sus funciones con el profesionalismo que la materia exige.
- c) Aprobar un reglamento orgánico que clarifique el alcance de sus atribuciones y funciones, así como normar las potestades inherentes para el cumplimiento de sus funciones, tales como acceso a información

reservada, citación de funcionarios, integración de investigaciones por sí o a través de profesionales designados para tal efecto, etc.

1.4. La experiencia vivida me permite concluir que la solución a muchas de las debilidades que impiden una comisión sólida pueden ser resueltas por el mismo Poder Legislativo a través de un reglamento que sea votado y aprobado por ambas cámaras.

2. México debe tener su propio concepto de seguridad nacional

2.1. En análisis del concepto de seguridad nacional a través de los años, nos permite arribar a dos conclusiones:

- a) El concepto esta fuertemente influenciado por los Estados Unidos de Norteamérica, tanto en el ámbito académico, como en las políticas que implementaron los países en especial durante la Guerra Fría.¹
- b) El concepto esta determinado por las circunstancias geográficas e históricas de cada país y en una evolución constante, acorde a las amenazas a la seguridad de las naciones como de los ciudadanos.

2.2. Las circunstancias peculiares de México en sus aspectos geográfico, histórico, cultural y político, deben constituir la base sobre la cual se construya un concepto de seguridad nacional propio, acorde a las amenazas que enfrenta la sociedad mexicana, las cuales tienen una naturaleza interior, principalmente.

2.3. México no puede ni debe estructurar una política de seguridad nacional enfocada a las amenazas militares de otras potencias, las cuales son poco probables. México enfrenta problemas y fenómenos que afectan a la seguridad de sus ciudadanos en el orden interno, los cuales ponen en entredicho la vigencia del estado de derecho y el poder estatal para hacerlo vigente.

El deterioro de la capacidad de un gobierno para preservar el estado de derecho y brindar seguridad a sus ciudadanos puede llevar al debilitamiento de las instituciones, y a ser considerado como un "estado fallido".² México ocupa el lugar 97 en el Índice de Estados Fallidos, lo cual nos debe preocupar.³

3. Las actividades de inteligencia deben ser delimitadas

3.1. La experiencia histórica de nuestro país nos obliga a delimitar y esclarecer cuáles actividades deben ser consideradas como "actividades de inteligencia". En el análisis de los antecedentes me permitió demostrar que

¹ Esta conclusión no es nueva, pues ya había sido señalada por otros autores (véase Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En Busca de la Seguridad Perdida*, p. 17).

² Un estudio imprescindible para este tema es el de Robert I. Rotberg titulado *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*.

³ <http://ffp.statesindex.org/>

durante las décadas de ausencia de un régimen democrático, los servicios de inteligencia estaban orientados a una función de espionaje político.

3.2. La aparición de fenómenos transnacionales que generan un ambiente de violencia, tales como el crimen organizado, desdibujan los límites de las actividades de inteligencia para la seguridad nacional, pues dichos fenómenos son incorporados en las agendas de seguridad nacional, pero su naturaleza es sustancialmente criminal.

3.3. La dualidad de tratamiento de este fenómeno transnacional genera una ambigüedad sobre la naturaleza y delimitación de las actividades de inteligencia que puede plantearse en la siguiente interrogante: ¿las actividades de inteligencia tienen como función primordial prevenir, o también son actividades de inteligencia aquellas que buscan llevar a la justicia ciertos crímenes?

3.4. La ambigüedad en los límites de las actividades de inteligencia debilitan la supervisión y vigilancia que se recomienda debe existir en un estado democrático, para evitar que se aparten de la legalidad, violen los derechos humanos o sean utilizadas políticamente contra los opositores.

3.5. En la actualidad, nuestro país no tiene un modelo eficaz de supervisión de las actividades de inteligencia, sean estas para la seguridad nacional o para combatir el crimen organizado. La experiencia y la evidencia me permiten afirmar sin temor que la supervisión a dichas actividades es "prácticamente inexistente".

3.5. Es recomendable que en nuestro país definamos en qué ámbitos son requeridas las actividades de inteligencia y establezcamos un modelo claro de control y supervisión, tanto por el poder judicial como por el poder legislativo. Un modelo que vale la pena valorar es el de la República Argentina que fusionó en un ministerio los diferentes ámbitos de la inteligencia, facilitando la supervisión legislativa por una sola comisión.



Ilustración 7. Participación en tribuna. Presenté una iniciativa para mejorar el control legislativo de la Seguridad Nacional.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio (2001), *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, ed. Grijalbo, México, D.F.
- _____ y Bruce Michael Bagley, *En Busca de la Seguridad Perdida*, Siglo XXI Editores, México, D.F., 2009.
- Azpiroz, Manuel (1868), *Causa de Maximiliano de Habsburgo*, ed. Imprenta de M. Villanueva, Querétaro.
- Behn, Robert D., *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institutions Press, Washington, D.C., 2001
- Bentham, Jeremy, *Tácticas Parlamentarias*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- Blanco Valdés, Roberto L. *El Valor de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 2006.
- Bouthoul, Gastón, *Tratado de Polemología (Sociología de las Guerras)*, Ediciones Ejército, Madrid, 1984.
- Bradford, Zeb B. y Brown, Frederin J., *America's Army: a model for interagency effectiveness*, Westport, 2008.
- Buchanan, George, *De Jure Regni Apud Scotos*, edición de 1949 publicada en internet (<http://www.contra-mundum.org/books/jure/jure-title.pdf>).
- Buzan, Barry, *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies*, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire, 1991.
- Cameron, Ian, "Beyond the Nation State: The Influence of the European Court of Human Rights on Intelligence Accountability, en *Who's Watching the Spies?*, Potomac Books, Inc., Washington, D.C., 2005.
- Caparini, Marina, "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States", en *Democratic Control of Intelligence Services*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2007.
- Crabbe, Vcrac, *Legislative Drafting*, Cavendish Publishing Limited, London, 1993.
- CISEN, *20 años de historia. Testimonios.*, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México, D.F., 2009.
- Curtis, Michael, *Introduction to Comparative Government*, HarperCollins College Publishers, New York, 1993.
- Dallison, Charles, *The Royalists defence vindicating the King's proceedings in the late warre made against him. Clearly discovering, how and by what impostures the incendiaries of these distractions have subverted the Knowne law of the land, the Protestant religion, and reduced the people to an unparalle'd slavery*, London, 1648. (Reproducción facsímil de EEBO Editions).

- Dowdle, Michael W., "Public Accountability: conceptual, historical, and epistemic mappings", en *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge, 2006.
- Dvornik, Francis, *Origins of Intelligence Service*, Rutgers University Press, New Jersey, 1974
- Fearon, James D., "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance", en *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, 1999.
- Flynn, Stephen, *Americas The Vulnerable. How our government is failing to protect us from terrorism*, New York, 2005.
- García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- Godson, Roy, "Intelligence and Policy: An Introduction", *Intelligence Requirements for the 1980's: Intelligence and Policy*, Lexington Books, Lexington, 1986.
- González Hernández, Gustavo, "Los Retos del Poder Legislativo en Seguridad Nacional", en *Seguridad Nacional en México: una aproximación a los retos del futuro*, Fundación Rafael Preciado Hernández, México, D.F., 2011.
- González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, Ed. Porrúa, México, D.F., 1980.
- Gormley, William T. y Balla, Steven J., *Bureaucracy and Democracy: accountability and performance*, CQ Press, Washington, D.C., 2004.
- Hastedt, Glenn, "Controlling Intelligence: Defining the Problem", en *Controlling Intelligence*, Frank Cass, London, 1991.
- Herrero de Castro, Rubén y Barras Tejudo, Raquel, "Un nuevo reto de la sociedad internacional del siglo XXI: el crimen transnacional", en *La inteligencia como disciplina científica*, Plaza y Valdés, Madrid, 2010.
- Helga Haftendorn, "The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security", en *International Studies Quarterly*, Vol. 35, 1991.
- Herring, Pendleton, *The Impact of War: Our American democracy under arms*, Kennikat Press, New York, 1941.
- Hoffman, Daniel N., *Governmental Secrecy and the Founding Fathers: A Study in Constitutional Controls*, Greenwood Press, Westport, 1981.
- _____ y Halperin, Morton H., *Freedom vs. National Security: Secrecy and Surveillance*, Chelsea House Publishers, New York, 1977.
- Human Security Centre, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, New York, 2005.
- Johnson, Loch K. *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, Oxford University Press, New York, 2010.
- Jordan, Amos A. y otros, *American National Security*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2009.
- Kahn, David, "An historical theory of intelligence", en *Intelligence Theory*, Routledge, New York, 2009.

- Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press, Princeton, 1949.
- Knorr, Klaus, "National Security Studies: Scope and Structure of the Field", en *National Security & American Society: Theory, Process, and Policy*, University Press of Kansas, Wichita, 1973.
- Landau, Saul, *The Dangerous Doctrine. National Security an U. S. Foreign Policy*, Westview Press, Boulder, 1988.
- Laporta, Francisco J., "Teoría y realidad de la legislación", en el libro *La proliferación legislativa: un desafío para el estado de derecho*, Civitas Ediciones, Madrid, 2004.
- Leig, Ian, *In From the Cold War: National Security an Parliamentary Democracy*, Oxford University Press, 1995.
- _____ y Born, Hans, *Hacia un Control Democrático de las Actividades de Inteligencia: Estándares Legales y Métodos de Supervisión*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2005.
- Louw, Michael H.H., "Introduction to the National Security Concept", en *National Security. A modern approach*, University of Pretoria, Silverton, 1978.
- _____ "The nature of national security in the modern age", en *National Security. A modern approach*, University of Pretoria, Silverton, 1978.
- Mandel, Robert, *The Changing Face of National Security. A Conceptual Analysis*, Greenwood Press, Westport, 1994.
- Marchamont Nedham, *A true state of the case of the commonwealth*, ed. The Rota at the University of Exeter, 1978
- Marsilio de Padua, *El defensor de la paz*, Editorial Tecnos, Madrid, 2009.
- Moreiro González, Carlos J., *Las cláusulas de seguridad nacional*, ed. Iustel, Madrid, 2007.
- Montero Gibert, J. R. y García Morillo, J., *El control parlamentario*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984.
- Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1992.
- Mulgan, Richard, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, New York, 2003.
- Murphy, Walter F., *Constitutional Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2007.
- National Comission on Terrorist Attacks, *The 9/11 Comisión Report*,
- Olson, David M., *The Legislative Process: A Comparative Approach*, Harper & Row Publishers, New York, 1980.
- Orlov, Alexander, *Handbook of Intelligence and Guerrilla Warfare*, The University of Michigan Press, 1963.
- Prados, John, *Safe for Democracy: The secret wars of the CIA*, Ivan R. Dee, Chicago, 2006.

- People for the American Way, *Government Secrecy: Decisions without Democracy*, consultado en: www.openthegovernment.org
- Pettee, Goerge S., *The Future of American Secret Intelligence*, Infantry Journal Press, Washington, D.C., 1946.
- Pérez Villalobos, M^a Concepción, *Derechos Fundamentales y Servicios de Inteligencia*, Grupo Editorial Universitario, Granada, 2002.
- Platón, Leyes, ...(COMPLETAR)
- Romantz, David S., *Legal Analysis: the fundamental skill*, Carolina Academic Press, Durham, 2009.
- Romzek, Barbara S. y Dubnick, Melvin, "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy", en *Public Administration Review*, Vol. 47, 1987.
- Room, Joseph J., *Defining National Security. The Nonmilitary Aspects*, Council of Foreign Relations Press, New York, 1993.
- Rotberg, Robert I., *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2003.
- Rourke, Francis E., *Secrecy & Publicity: Dilemmas of Democracy*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1961.
- Rubio Llorente, Francisco, "El control parlamentario", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1985.
- Samuels, Richard J., *Encyclopedia of United States National Security*, Sage Publications, Thousand Oaks, 2006.
- Sánchez Agesta, Luis, "Introducción", en *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia: 1. El debate contemporáneo*, ed. Alianza Universidad, Madrid, 2007.
- Schedler, Andreas, "Conceptualizing Accountability", en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, 1999.
- Schlesinger, Jr., Arthur M., *Congress Investigates 1792-1974*, Chelsea House Publishers, Ney York, 1975.
- Schmitter, Philippe C., "The Ambiguous Virtues of Accountability", en *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, 2005.
- Schoenfeld, Gabriel, *Necessary Secrets: National Security, the Media, and the Rule of Law*, W.W. Norton & Company, New York, 2010.
- Schreier, Fred, "The Need for Efficient and Legitimate Intelligence", en *Democratic Control of Intelligence Services*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2007.
- Shanahan, Daniel J., "The Army's Role in Homeland Security", en *Transformation Concepts for National Security in the 21st Century*, Strategic Studies Institute, 2002.

- Shulsky, Abram N. y Schmitt, Gary J., *Silent Warfare: Understanding the world of intelligence*, Potomac Books, Inc., Washington, D.C., 2002.
- Silver, Daniel B. y otros, *Oversight and Accountability of the U.S. Intelligence Agencies: An evaluation*, American Bar Association, Chicago, 1985.
- Smist, Frank J., *Congress Oversees the United States Intelligence Community*, The University of Tennessee Press, Knoxville, 1994.
- Smith, Adam, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, en books.google.es
- Smoke, Richard, "National Security Affairs", en *Handbook of Political Science*, v.8, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, 1975.
- Snow, Donald M., *National Security for a New Era: Globalization and Geopolitics after Iraq*, Pearson Longman, 2008.
- Stuart, Douglas T., *Creating National Security State: A history of the law that transformed America*, Princeton University Press, Princeton, 2008.
- Stuart Mill, John, *Del Gobierno Representativo*, Editorial Tecnos, Madrid, 2000.
- Thompson, Dennis F., "Democratic Secrecy", en *Political Science Quarterly*, Vol. 114, No. 2 (Summer, 1999).
- Tsang, Steve, "Stopping Global Terrorism and Protecting Rights", en *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*, Praeger Security International, Westport, 2007.
- Trager, Frank N. y Simonie, Frank L., "An introduction to the Study of National Security", en *National Security & American Society: Theory, Process, and Policy*, University Press of Kansas, Wichita, 1973.
- U.S. Department of Defense, *Dictionary of Military Terms*, Greenhill Books, London, 1999.
- Warner, Michael, "Wanted: A definition of intelligence", en *Secret Intelligence*, Routledge, New York, 2009.
- Vile, M. J. C., *Constitucionalismo y Separación de Poderes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- Zegart, Amy B., "Cloacks, Dagggers, and Ivory Towers: Why academics don't study U.S. Intelligence", en *Strategic Intelligence*, v.1, Praeger Security International, Westport, 2007.
- Zegart, Amy B., *Eyes on Spies: Congress and the US Intelligence Community*, Hoover Institution Press, Stanford, 2011.
- Walton, Timothy, *Challenges in Intelligence Analysis*, Cambridge University Press, New York, 2010.
- Washington Platt, *Strategic Intelligence Production: Basic Principles*, Frederick A. Praeger, Publishers, New York, 1957.
- Wilson, Woodrow, *Congressional Government: A study in American Politics*, The World Publishing Company, Cleveland, 1965.