

CONTROL POLÍTICO Y DEMOCRÁTICO DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA. ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO Y AUSTRALIA COMO ESTUDIOS DE CASO

Political and Democratic Control of Intelligence Services. United States,
United Kingdom and Australia as Case Studies

Daniel Casal (URJC, España), Jesús Gutiérrez Villalta (UCLM, España)
y Beatriz Viladrich (UCM, España)

Una de las características que definen al Estado democrático tiene que ver con la tensión que se genera entre la regla general de la publicidad de las actuaciones de los poderes públicos y la necesidad que tienen las propias instituciones de contar con estructuras cuyas funciones exigen reserva para obtener, analizar y tratar determinadas informaciones de las que dependen la integridad de los Estados, la democracia y sus instituciones. El artículo se centra en el control democrático que se realiza, por parte de los poderes del Estado, de los servicios de inteligencia en tres países de una gran relevancia en materia de calidad democrática y estructuras de inteligencia: Estados Unidos, Reino Unido y Australia. La investigación analiza la dirección política de las comunidades de inteligencia, los mecanismos de control parlamentario y jurisdiccional, constatando una tendencia hacia la presidencialización política y una progresiva especialización de los sistemas de fiscalización.

One of the dimensions that define the democratic state has to do with the tension that is generated between the general rule of publicity of the actions of public powers and the need that the institutions themselves have to have structures whose functions require confidentiality to obtain, analyze and process certain information on which the integrity of states, democracy and their institutions depend. The article focuses on the democratic control carried out, by the powers of the state, of the intelligence services in three countries of great relevance in terms of democratic quality and intelligence structures: the United States, the United Kingdom and Australia. The research analyzes the political direction of the intelligence communities, the parliamentary and jurisdictional control mechanisms, confirming a trend towards political presidentialization and a progressive specialization of oversight systems.

Palabras clave

Comunidad de Inteligencia, gobernanza, servicios secretos, control político

Keywords

Intelligence community, governance, secret services, political oversight

Cómo citar este artículo: Casal, D., Gutiérrez Villalta, J. y Viladrich, B. (2025). Control político y democrático de los servicios de inteligencia. Estados Unidos, Reino Unido y Australia como estudios de caso. *TSN. Transatlantic Studies Network*, (18), 189-204. <https://doi.org/10.24310/tsn.18.2025.19025>. **Financiación:** este artículo no cuenta con financiación externa.



Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0.

Introducción

Realizar cualquier aproximación al ámbito de los servicios de inteligencia constituye un reto de gran relevancia para cualquier investigador en el ámbito de la ciencia de la administración y el derecho público, ya que, si este tipo de estructuras, absolutamente esenciales para la integridad del Estado de derecho, se caracterizan por algo es por el carácter reservado de su actuación, así como por la confidencialidad de la información con la que desarrollan su labor.

Según Troy (2008, p. 433), la inteligencia en el ámbito de la seguridad se caracteriza por tres importantes rasgos distintivos: en primer lugar está el objeto de actuación que se proyecta sobre amenazas o enemigos a la seguridad que puedan comprometer la integridad de un Estado; el segundo elemento definitorio tiene que ver con la función consistente en la recopilación, análisis y tratamiento de información recogida mediante el empleo de un variado conjunto de fuentes de todo tipo; y, finalmente, la tercera característica se vincula con el método de trabajo, que tiende a caracterizarse por el secreto y la reserva.

Este aspecto conlleva un elemento de tensión con los sistemas políticos de corte democrático, puesto que, aunque nadie cuestiona la necesidad de contar con este tipo de estructuras, es evidente que en modelos demoliberales, donde la regla general que guía la actuación de los poderes públicos se vincula con el principio de publicidad y su sometimiento al escrutinio público, las actuaciones reservadas o secretas pueden llegar a constituir una necesidad para hacer efectiva la garantía de intereses políticos o bienes jurídicos de una gran relevancia para el marco institucional del Estado (Kriele, 1980, p. 268).

Por tanto, se puede afirmar que el secreto tiene perfecta cabida en las actuaciones de los poderes públicos de una democracia, aunque, como dice Bobbio (1991, p. 20), debe constituir una excepción a la regla general de la publicidad. En este punto es necesario señalar que la reserva y el secreto se proyectan en dos planos: por un lado, el de la información; en este aspecto, quien redacta estas líneas ya abordó en un artículo anterior (Casal, 2023) las diferentes políticas de tratamiento de los secretos oficiales. De otro tiene que ver con las organizaciones y estructuras administrativas que operan con estos parámetros, entidades cuyo estudio como componentes del sistema democrático se caracteriza por su escasez en el ámbito de los estudios sobre instituciones y administraciones públicas.

En este aspecto, el presente artículo se centra en el análisis sobre las comunidades de intelligen-

cia y su sometimiento al control político por parte de los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), así como la definición de sus mecanismos de gobernanza. Para ello, tiene como pregunta principal conocer cómo fiscalizan los sistemas democráticos la actuación de sus estructuras de inteligencia.

Para abordar esta pregunta, la investigación cuenta con tres partes: en primer lugar, se analiza la relación entre servicios de inteligencia y Estado democrático mediante una revisión de la literatura y de los enfoques teóricos existentes; a continuación se define el diseño de la investigación basado en el estudio de la dimensión de control ejecutiva, parlamentaria y jurisdiccional, que se centra en tres casos de gran relevancia (Estados Unidos, Reino Unido y Australia), que se han seleccionado porque se trata de países con amplia tradición democrática que han desarrollado estructuras de inteligencia complejas en su historia reciente; en último término, se presentan los principales hallazgos de la investigación y se discuten los resultados que dan paso a las conclusiones generales del artículo.

1. Bases teóricas

1.1. La función de inteligencia en el Estado moderno

La existencia de estructuras de inteligencia se vincula con la necesidad de contar con estructuras de investigación que proyectan su actividad sobre un conjunto multidimensional de todo tipo de riesgos, que, como las carreras armamentísticas, la tecnología, las cuestiones medioambientales, los factores económicos y comerciales, las redes de crimen organizado, la desinformación o más recientemente determinadas actuaciones en el ciberespacio, constituyen amenazas que pueden poner en riesgo la integridad y existencia de los Estados (Navarro, 2007, p. 117; Clerc, 1997, p. 330).

Tradicionalmente, las organizaciones dedicadas a las tareas de inteligencia proyectaban su actuación en dos planos: por un lado, se enfocaban en la inteligencia militar analizando las fuerzas integradas por unidades, personal y material, la doctrina estratégica de carácter operacional y táctico, así como la evolución tecnológica (Dupuy, 1990, p. 152), de otro, se centraban de forma adicional en la obtención de información de naturaleza política vinculada a la evolución de otros Estados o a impedir los intentos de infiltración (Alcantud, 2005, p. 15; Colonieu, 1888, p. 32).

Frente a esta visión limitada y como consecuencia del incremento de las materias susceptibles de constituir riesgos para los países y sus instituciones, lo cierto es que las estructuras de inteligencia,

como acertadamente señala Díaz Fernández (2005, p. 50), se han transformado desde estructuras que imitaban los modelos de organización policial hacia órganos clave para el asesoramiento en los procesos de toma de decisiones por parte de las instituciones públicas.

Tabla 1. Tipología de organización de las entidades de inteligencia

| Tipo | Características | Subtipos |
|-------------|---|---|
| Concentrado | Centralización de las tareas de inteligencia en un solo organismo | |
| Difuso | Existencia de una pluralidad de entidades (organismos, agencias, departamentos, etc.) | <ul style="list-style-type: none"> - Geográfica: se vinculan a un espacio determinado (interior-exterior) - Especialización: actúan vinculados a un determinado ámbito que requiere un conocimiento concreto (inteligencia de señales, medioambiental, industrial, tecnológica, financiera) - Sectorial: focalizan su labor en un determinado entorno (inteligencia militar, criminal, terrorista) |

Fuente: elaboración propia.

Por tanto, como indica Pérez Villalobos (2008), es posible señalar que en estas funciones se pueden articular las entidades de inteligencia, existiendo dos grandes tipos de modelos: en primer lugar estaría el concentrado en el que todas estas tareas se realizan a través de una única entidad y por otro lado el modelo difuso se asienta en la existencia de una estructura más o menos compleja en la que las funciones de inteligencia se asumen por diversos actores que conforman una comunidad (Wheaton y Beerbower, 2006, p. 321; Arquilla y Ronfeldt, 2000).

El modelo difuso se asienta en la existencia de varios tipos de entidades que operan tomando como parámetros criterios diversos. La subclasificación con mayor grado de conocimiento es aquella que distingue a las organizaciones en función de su espacio geográfico de actuación y que permite diferenciar entre servicios de inteligencia interior, que centran su actividad en su propio territorio (Ugate, 2012, p. 123), exterior, cuando se proyectan fuera de las fronteras estatales (Katz, 1989), o geoespacial, cuando comprenden el análisis y la explotación de información que permiten evaluar y presentar las características físicas y actividades en la tierra (Kovacic, 2012, p. 3).

Adicionalmente, la existencia de una compleja red de organizaciones dedicadas a la realización de funciones de inteligencia también puede dar lugar a que su actuación se guíe sobre la base de criterios de especialización en determinadas materias cuya complejidad requiera conocimientos técnicos muy específicos que exigen el concurso de personas expertas. Es el caso de las funciones de inteligencia que se proyectan sobre las señales o las telecomunicacio-

nes, las cuestiones ecológicas y medioambientales, la inteligencia fiscal o financiera y la inteligencia que se vincula con los aspectos relacionados con el desarrollo tecnológico e industrial (Pérez Villalobos, 2008, p. 417).

Finalmente, también es posible que la estructuración de este conjunto de organismos tenga naturaleza sectorial y cada uno proyecte su labor hacia

un espacio socio-técnico determinado, pudiendo hablarse de inteligencia militar cuando realiza funciones de asesoramiento vinculadas a aspectos tácticos y operacionales de las Fuerzas Armadas, contrterrorista (Uribe y Mesa Palacio, 2020, p. 91) si se centra en la obtención y análisis de información que permite afrontar riesgos vinculados a la actividad de organizaciones terroristas (Díaz Matey, 2016, p. 217) o frente al crimen organizado (Ferrato, 2014, p. 62; Sansó-Rubert, 2006, p. 209).

1.2. Democracia y servicios de inteligencia

Uno de los elementos que son definitorios de los sistemas políticos de corte demoliberal lo constituye la regla general de publicidad aplicada al conjunto de las actuaciones de los poderes públicos con la finalidad de que su labor pueda ser sometida al escrutinio público y, en consecuencia, evaluada por toda la comunidad política (Guicciardini, 1947, p. 68). Se trata de un paradigma moral que parte de la premisa de que toda actuación pública debe ser legal, lícita y ética (Kant, 1985, p. 62; Fernández, 1997, p. 15), que rompe de manera radical con la concepción, propia del Antiguo Régimen, basada en que solamente el secreto permitía ordenar de forma eficaz el conjunto de los asuntos públicos al ser un elemento de neutralización de los conflictos entre personas y grupos (Maquiavelo, 1984, p. 85).

Sin embargo, como señalan Gómez Reino (1976, p. 120) o Sánchez Ferro (2006, p. 18), pueden darse circunstancias en las que la necesidad de ocultar la actuación o impedir el acceso a la información sean un elemento de protección interna y externa de la seguridad del propio Estado, constituyendo una excepción, que debe estar debidamente fun-

damentada y limitada en el tiempo, a la regla general de la publicidad.

En este aspecto es imprescindible mencionar que es inusual que los textos constitucionales hagan referencia a la labor de las entidades de inteligencia, lo cual es paradójico si se tiene en cuenta que, como acertadamente destaca Aba-Cotoira (2002, p. 141), el espionaje, la obtención de información y su análisis han constituido una de las primeras actividades que se han venido desarrollando a lo largo de la historia.

Este silencio –de una actividad cuya realización se da por sentada en las sociedades contemporáneas– no debe impedir que por parte de los sistemas políticos, junto con los instrumentos de control de la información clasificada, se definan mecanismos de supervisión democrática de las organizaciones dedicadas a la inteligencia por parte del poder que tiene encomendadas las funciones de dirección de la administración pública y la política general (el ejecutivo), por el que elabora las cuentas públicas y las normas legales (el Parlamento) y por el que controla la aplicación de la ley (el judicial), con la finalidad de que la actuación de este tipo de entidades, por muy reservada y secreta que sea, esté claramente alineada con la protección del sistema democrático y de las instituciones constitucionales (Whitaker, 1999, p. 17).

2. Diseño de la investigación

Una vez se han planteado la introducción y la presentación de las bases teóricas, se hace necesario recordar la pregunta que guía la presente investigación, consistente en averiguar cómo se someten al control democrático las comunidades de inteligencia. Por tanto, se puede señalar que el objetivo principal de este artículo radica en la conceptualización de los servicios de inteligencia como un componente esencial de los Estados democráticos alineados con los objetivos del sistema político y los valores constitucionales que lo informan, siendo los objetivos específicos la modelización de los sistemas de control de las entidades de inteligencia y la construcción de una base de datos que permita agregar de forma comparativa.

Para abordar la respuesta a la pregunta que guía la presente investigación y alcanzar el cumplimiento de los objetivos expuestos se ha trabajado en una investigación eminentemente cualitativa que nace de la selección de tres casos de una gran importancia debido a su extensa trayectoria democrática como referentes de sistemas políticos parlamentarios (Reino Unido y Australia) y presidencialistas (Estados Unidos), pero también por su posición geoestratégica en el mundo, siendo referencias en materia de inteligencia en el espacio

Asia-Pacífico (Estados Unidos y Australia) o en el espacio euroatlántico (Reino Unido y Estados Unidos).

Tras la elección de estos casos, se ha trabajado en la construcción de una base de datos analítica integrada por tres variables analíticas que cuentan a su vez con quince subvariables de estudio.

Tabla 2. Variables de estudio

| Áreas | Variables | Subvariables |
|------------------------------|-----------------------|---|
| Dirección política | Control gubernamental | <ul style="list-style-type: none"> - Entidad - Año de creación - Modelo - Tipo - Designación de la dirección - Dependencia funcional - Dependencia orgánica - Empleados |
| Supervisión legislativa | Control parlamentario | <ul style="list-style-type: none"> - Cámara legislativa - Órganos de fiscalización - Extensión del control |
| Fiscalización jurisdiccional | Control judicial | <ul style="list-style-type: none"> - Órgano de control - Fundamentación normativa - Composición y designación de sus integrantes - Tipo de control |

Fuente: elaboración propia.

2.1. Dirección política

La primera de las dimensiones de estudio se centra en la relación entre los servicios de inteligencia y el poder ejecutivo. En el Estado de derecho a los gobiernos se les encomiendan, con carácter general, las principales facultades relacionadas con la dirección de la política interior y exterior, así como del mando sobre las estructuras administrativas. En este aspecto, el análisis de la dirección política permite apreciar cómo un país configura administrativamente sus servicios de inteligencia mediante el estudio, sobre cada una de las entidades, del año de creación, el tipo de servicio de inteligencia, la designación de su principal órgano de dirección (distinguiendo entre si es un procedimiento de diálogo ejecutivo-legislativo o si es un mero nombramiento gubernamental), la dependencia funcional y la dependencia orgánica de cada organización de inteligencia.

2.2. Supervisión legislativa

En segundo término, es necesario analizar la relación que se establece entre las estructuras de inte-

ligencia y los parlamentos. Se trata de un elemento crucial, puesto que las cámaras son órganos que expresan la pluralidad política, ideológica, social, así como territorial de un país. Tradicionalmente el legislativo ha tenido tres importantes funciones: la principal elaborar las leyes, además de elaborar los presupuestos y actuar como órgano de fiscalización e impulso del ejecutivo. En este aspecto es necesario destacar que el desarrollo del Estado social ha tenido un fuerte impacto sobre la configuración del Parlamento expandiendo la potestad normativa de los gabinetes al tiempo que ha reforzado su posición en la tramitación presupuestaria con la finalidad de asegurar la materialización de las políticas públicas redistributivas y, de otro lado, ha hecho que la función de las cámaras se focalice en mayor medida en labores de control político sobre los gobiernos (Fernández Sarasola, 2000, p. 91; Carro y Gómez Ferrer, 1980, p. 186; Biscaretti di Ruffia, 1965, p. 404).

El estudio de las capacidades parlamentarias vinculadas a la inteligencia se centra en la función de control a través del análisis de qué cámara (o cámaras) tiene competencias de fiscalización, a través de qué órganos y si la jurisdicción de estos tiene naturaleza completa que les permita conocer en detalle sus funciones o si, por el contrario, en algún caso ven estas capacidades limitadas a algún aspecto concreto.

2.3. Control judicial

Finalmente, se estudia la participación del tercer poder del Estado, conformado por los jueces y tribunales, en las funciones de los servicios de inteligencia. Para ello, la investigación toma como referencia cuatro elementos: el tipo de órganos que participan en el control de la Comunidad de Inteligencia, su fundamentación legal con la finalidad de saber si son normas específicas sobre seguridad nacional las que le encomiendan este tipo de funciones, la composición del órgano así como el procedimiento de designación de sus integrantes y, finalmente, el tipo de control que realizan.

3. Resultados

3.1. La Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos: configuración e instrumentos de control

La Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos la constituye un grupo de entidades que existen en el seno del gobierno federal. Su configuración como red se remonta al 4 de diciembre de 1981, cuando el presidente Ronald Reagan promulgó la orden ejecutiva 12333 sobre actividades de inteligencia de Estados Unidos, donde dio estatuto normativo a esta entidad, a cuyo frente se situó al

director de Inteligencia Nacional, un alto cargo del gabinete norteamericano designado por el presidente con el consejo y consentimiento (*advice and consent*) del Senado.

Tabla 3. Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos

| | Año de creación | Modelo | Tipo | Designación dirección | Dependencia orgánica | Dependencia funcional | Empleados |
|---|-----------------|--------------------------------|--|---|-----------------------------------|--|-----------|
| Agencia Central de Inteligencia (CIA) | 1947 | Agencia independiente | Geográfico: exterior | Advice and consent | Director Nacional de Inteligencia | Consejo Nacional de Seguridad | 21.575 |
| Agencia de Seguridad Nacional (NSA) | 1952 | Agencia dependiente | Especializado: tecnológico | Advice and consent (artículo 10USC debe ser un militar con grado de general o almirante de cuatro estrellas y un adjunto civil especializado) | Departamento de Defensa | Subsecretario de Defensa para Inteligencia | 40.000 |
| Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA) | 1961 | Agencia dependiente | Sectorial: defensa | Advice and consent (oficial militar: almirante o general de tres estrellas) | Departamento de Defensa | Subsecretario de Defensa para Inteligencia | 16.500 |
| Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial (NGA) | 1996 | Agencia dependiente | Geográfico: geoespacial | Advice and consent | Departamento de Defensa | Subsecretario de Defensa para Inteligencia | 14.500 |
| Oficina Nacional de Reconocimiento (NRO) | 1961 | Agencia dependiente | Especializado: inteligencia de señales | Advice and consent | Departamento de Defensa | Subsecretario de Defensa para Inteligencia | 3.000 |
| Decimosexta Fuerza Aérea (16USAF) | 1948 | División de las Fuerzas Aéreas | Especializado: vigilancia aérea, reconocimiento y guerra cibernética | Administrativa | Departamento de Defensa | Subsecretario de Defensa para Inteligencia | |

| | | | | | | | |
|---|------|--|--|--------------------|--|--|--------|
| Cuerpo de Inteligencia Militar (MCIA) | 1977 | División del Ejército | Sectorial: defensa | Administrativa | Departamento de Defensa | Subsecretario de Defensa para Inteligencia | 28.000 |
| Oficina de Inteligencia Naval (OIN) | 1882 | División de la Armada | Sectorial: defensa | Administrativa | Departamento de Defensa | Subsecretario de Defensa para Inteligencia | 3.000 |
| Inteligencia del Cuerpo de Marines (MCIU-MC) | 1978 | División del Cuerpo de Marines | Especializado: inteligencia expedicionaria | Administrativa | Departamento de Defensa | Comandante en jefe de la Marina | |
| Centro Nacional de Inteligencia Espacial (NSIC) | 2022 | División de la Fuerza Espacial de Estados Unidos | Geográfico: inteligencia espacial | Administrativa | Departamento de Defensa | Comandante en jefe de la Fuerza Espacial de Estados Unidos | 350 |
| Oficina de Inteligencia y Contrainteligencia (OICI) | 1977 | Agencia dependiente | Especializado: inteligencia energética e industrial | Administrativa | Departamento de Energía de Estados Unidos | Secretario de Energía | |
| Inteligencia y Análisis (I&A) | 2007 | División del Departamento de Seguridad Nacional | Especializado: inteligencia intergubernamental | Advice and consent | Departamento de Seguridad Nacional | Secretario de Seguridad Nacional | |
| Inteligencia de la Guardia Costera (CGI) | 1915 | División de la Guardia Costera | Geográfico: vigilancia de la frontera y del tráfico marítimo | Administrativa | Departamento de Seguridad Nacional | Comandante de la Guardia Costera | 1.500 |
| Rama de Inteligencia (IB) | 2014 | División del FBI | Geográfico: inteligencia interior | Administrativa | Departamento de Justicia | Director adjunto del FBI | |
| Oficina de Inteligencia de Seguridad Nacional (ONSI) | 2006 | División de Inteligencia de la DEA | Sectorial: delincuencia organizada y narcotráfico | Administrativa | Administración para el Control de Drogas de Estados Unidos | Director de la DEA | 680 |

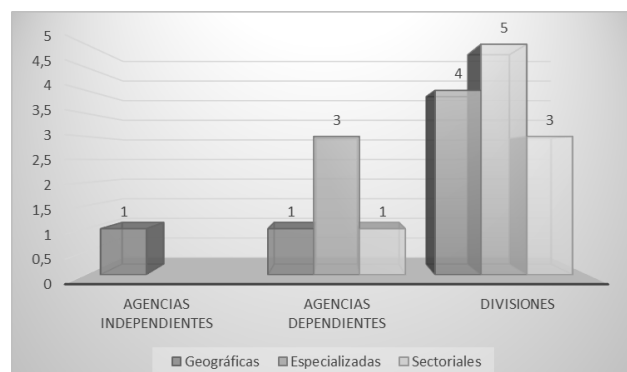
| | | | | | | | |
|--|------|--|---|----------------|-------------------------|---|-----|
| Oficina de Inteligencia e Investigación (INR) | 1945 | División de Inteligencia del Departamento de Estado | Geográfico: inteligencia diplomática exterior | Administrativa | Departamento de Estado | Subsecretaría adjunta principal de Inteligencia e Investigación | 300 |
| Oficina de Inteligencia y Análisis (OIA) | 2004 | División de Inteligencia del Departamento del Tesoro | Especializado: inteligencia financiera | Administrativa | Departamento del Tesoro | Subsecretaría del Tesoro para Inteligencia y Análisis | |

Fuente: elaboración propia.

En la actualidad esta agrupación la componen diecisiete organizaciones dedicadas a la inteligencia que emplean, según datos públicos del propio gobierno federal, al menos a 129.405 personas. Se trata de agencias que operaban con carácter previo a la configuración de la Comunidad de Inteligencia, con la excepción de la Oficina de Inteligencia y Análisis del Departamento del Tesoro (OIA), la Oficina de Inteligencia de Seguridad Nacional (ONSI), la División de Inteligencia y Análisis (I&A) y más recientemente la Rama de Inteligencia del Departamento Federal de Investigación (IB, FBI) y el Centro Nacional de Inteligencia Espacial (NCIS), siendo algunas de ellas entidades muy antiguas, como es el caso de la Oficina de Inteligencia Naval (OIN), que data de 1882, o la Inteligencia de la Guardia Costera (CGI), creada en 1915.

Como muestra la tabla 3, existen pluralidad de modelos y tipologías de entidades. En total hay una agencia independiente (la CIA), cinco agencias dependientes de los Departamentos de Defensa (NSA, DIA, NSA y NRO) e Industria (OICI), y el resto de entidades son divisiones de los distintos componentes de las Fuerzas Armadas, el Departamento de Seguridad Nacional y el FBI.

Gráfico 1. Distribución de funciones



Fuente: elaboración propia.

En materia de actuación, la tendencia es a mantener un cierto equilibrio; en materia geográfica, las funciones de inteligencia exterior recaen en la CIA, que es una agencia independiente, y a nivel diplomático en la OIA, que constituye una división del Departamento de Estado. Por su parte, las cuestiones internas se desarrollan a través de la IB, que forma parte del FBI, mientras que las que tienen que ver con las fronteras marítimas son competencia de la CGI y las de ámbito geoespacial de la NGA. A nivel sectorial, actúan cuatro organizaciones: la Agencia de Inteligencia de Defensa, la Oficina de Inteligencia Naval, el Cuerpo de Inteligencia del Ejército y la Oficina de Inteligencia y Seguridad Nacional, dependiente de la Administración para el Control de Drogas (DEA). El resto de entidades tienen una componente de especialización en materia tecnológica (NSA, 16USAF y NRO), inteligencia fiscal (OIA), espionaje industrial o tecnológico (OICI), aspectos relacionados con la exploración espacial (NCIS) o vinculados a la información recabada de otros niveles gubernamentales (I&A).

Tabla 4. Control del Congreso de Estado Unidos

| Cámara | Órgano | Extensión |
|--------------------------|-----------------------------------|--|
| Senado | Comité Selecto de Inteligencia | Completa |
| | Comité de Servicios Armados | Limitada a las entidades dependientes del Departamento de Defensa |
| | Comité de Seguridad Nacional | Limitada a las entidades dependientes del Departamento de Seguridad Nacional |
| Cámara de Representantes | Comité Permanente de Inteligencia | Completa |
| | Comité de Servicios Armados | Limitada a las entidades dependientes del Departamento de Defensa |
| | Comité de Seguridad Nacional | Limitada a las entidades dependientes del Departamento de Seguridad Nacional |

Fuente: elaboración propia.

En la mayoría de los casos los nombramientos de los titulares de sus órganos de dirección tienen naturaleza administrativa. La Agencia Central de Inteligencia (CIA), el Departamento de Inteligencia de Defensa (DIA), la Agencia de Seguridad Na-

cional (NSA), la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial (NGA), la Organización Nacional de Reconocimientos (NRO), así como el Servicio de Inteligencia y Análisis (I&A) requieren que la designación de sus titulares la realice el presidente con el consejo y consentimiento del Senado. Un caso atípico lo constituye la Oficina de Inteligencia y Contrainteligencia (OICI), que vela por cuestiones industriales y energéticas, cuya dirección debe ser nombrada por un acuerdo interadministrativo entre el secretario de Energía y el director de Inteligencia Nacional.

El control parlamentario de la Comunidad de Inteligencia norteamericana tiene naturaleza bicameral y plural. El Congreso de Estados Unidos tiene una estructura bicameral basada en un órgano de representación popular denominado Cámara de Representantes y otro de base territorial, el Senado, en el que cada estado de la unión, con independencia de su tamaño, elige dos escaños y participa en la conformación de la voluntad federal. En este aspecto ambas cámaras disponen de una comisión específica (Comité Selecto de Inteligencia del Senado y Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes) que dispone de capacidades completas de control de la actividad del conjunto de organismos que componen la Comunidad de Inteligencia, pudiendo extender su conocimiento a aspectos logísticos, operacionales y estructurales de cada una de las entidades que la integran. Esta función se completa con otras dos comisiones en cada cámara a nivel de las Fuerzas Armadas; las Comisiones de Servicios Armados de los dos órganos del Congreso disponen de facultades limitadas de fiscalización en aspectos presupuestarios de aquellas entidades dependientes del Departamento de Defensa; otro tanto sucede con las Comisiones de Seguridad Nacional que supervisan las agencias dependientes de dicho departamento, solamente en cuestiones de naturaleza presupuestaria.

Tabla 5. Control jurisdiccional

| Órgano | Fundamento | Composición |
|---|----------------|---|
| Tribunal de Vigilancia de Inteligencia Extranjera (FISC) | Artículo 50USC | Once magistrados nombrados por el presidente del Tribunal Supremo |
| Tribunal de Revisión de Vigilancia de Inteligencia Extranjera (FISCR) | Artículo 50USC | Tres magistrados nombrados por el presidente del Tribunal Supremo |

Fuente: elaboración propia.

En materia judicial, la actividad de las organizaciones de inteligencia es controlada por parte de

una estructura de doble instancia y apelación. La supervisión general recae en el Tribunal de Vigilancia de Inteligencia Extranjera (FISC), que según el artículo 50 del Código de Estados Unidos lo componen once magistrados cuya designación es competencia del presidente del Tribunal Supremo, que es el máximo órgano de poder judicial federal.

El FISC tiene la potestad de autorizar determinadas operaciones de vigilancia cuando así se lo propone el gobierno federal. En este aspecto es necesario destacar que el propio artículo 50 USC limita esta autorización, ya que en casos excepcionales el fiscal general puede permitir este tipo de actividades por razones de emergencia para la seguridad nacional.

Existe, adicionalmente, un órgano con capacidad revisora, el Tribunal de Revisión de Vigilancia de la Inteligencia Extranjera (FISC), creado con la reforma del artículo 50 USC que realizó la Ley de Vigilancia Extranjera en 1978. La FISC lo componen tres magistrados, cuya designación es potestad exclusiva del presidente del Tribunal Supremo.

Es necesario destacar que la designación de los magistrados que componen el FISC y la FISC es una potestad que recae en el titular del máximo órgano del poder judicial federal y, sobre todo, constituye una anomalía al proceso de selección judicial norteamericano. A nivel federal el procedimiento de designación de los miembros de los órganos jurisdiccionales se fundamenta en el sistema de consejo y consentimiento, donde se combinan propuesta gubernamental y ratificación parlamentaria, siendo un sistema donde se desarrolla una negociación entre poderes en torno al perfil del designado por el ejecutivo con el legislativo, de manera que, si el gobierno tiene mayoría parlamentaria, se tenderá a impulsar designaciones más ideologizadas, mientras que, si no la tiene, el sistema tiende a seleccionar candidatos con un perfil más centrado que satisfagan a ambas partes en el proceso de nombramiento (Currie, 1997, p. 25).

3.2. La inteligencia en el sistema político australiano

Desde 2008, la estrategia de seguridad nacional del gobierno de Australia configuró una comunidad de inteligencia que cuenta con seis componentes: la Oficina de Inteligencia Nacional, dependiente del Departamento del primer ministro, actúa como ente rector del sistema y centraliza el conjunto de capacidades de evaluación y tratamiento de la información clasificada. Adicionalmente, integran esta red la Organización Australiana de Inteligencia y Seguridad (ASIO), el Servicio Secreto de Inteligencia (ASIS), la Organización de Inteligencia de Defensa (DIO), la Dirección de Señales de Australia (ASD) y la Organización Australiana de Inteligencia Geoespacial (AGO).

Tabla 6. Estructura de la inteligencia en Australia

| | Año de creación | Modelo | Tipo | Designación dirección | Dependencia orgánica | Dependencia funcional |
|--|-----------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| Oficina Nacional de Inteligencia (ONI) | 2018 | Agencia independiente | Mixto | Administrativa | Departamento del primer ministro | Primer ministro |
| Organización Australiana de Inteligencia y Seguridad (ASIO) | 1949 | Agencia dependiente | Geográfico: inteligencia interior | Administrativa | Ministerio del Interior | Ministro del Interior |
| Servicio Secreto de Inteligencia (ASIS) | 1952 | Agencia dependiente | Geográfico: inteligencia exterior | Administrativa | Ministerio de Asuntos Exteriores | Ministro de Asuntos Exteriores |
| Organización de Inteligencia de Defensa (DIO) | 1990 | Agencia dependiente | Sectorial: inteligencia militar | Administrativa | Ministerio de Defensa | Ministro de Defensa |
| Dirección de Señales de Australia (ASD) | 1947 | Agencia dependiente | Especializado: tecnológico | Administrativa | Ministerio de Defensa | Ministro de Defensa |
| Organización Australiana de Inteligencia Geoespacial (AGO) | 2000 | Agencia dependiente | Geográfico: geoespacial | Administrativa | Ministerio de Defensa | Ministro de Defensa |

Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia en la tabla 6, existen entidades que proyectan su ámbito de forma geográfica (la ASIO al interior, el ASIS fuera del país y el AGO al ámbito geoespacial), sectorial (la DIO, que se centra en la inteligencia militar) y especializada (la ASD, en inteligencia de señales). Sin embargo, la principal peculiaridad radica en la Oficina Nacional de Inteligencia, que es una agencia independiente que opera de forma conjunta en el ámbito geográfico, el sectorial y especializadamente sobre la base de la información que le suministran el resto de componentes de la comunidad de inteligencia.

La ONI es una agencia independiente, vinculada de forma directa con el Departamento del primer ministro; la mayoría de las entidades son agencias dependientes del Ministerio de Defensa, con excepción del Servicio Secreto de Inteligencia (ASIS), que por su actividad exterior depende del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como de la ASIOS, que al vincular su actividad a la inteligencia interna depende del Departamento de Interior. Los nombramientos de los titulares de su dirección tienen naturaleza administrativa y en ningún caso requieren del concurso mediante procedimiento de consejo y ratificación de las cámaras parlamentarias.

Tabla 7. Control parlamentario

| Cámara | Órgano | Extensión |
|---------------------------------|---|--|
| Senado-Cámara de Representantes | Comité Parlamentario Conjunto de Inteligencia y Seguridad | Completa |
| Senado | Comité de Asuntos Exteriores, Defensa y Comercio | Limitada a las entidades dependientes de los departamentos de Defensa y Exteriores en aspectos presupuestarios |
| | Comité de Asuntos Legales y Constitucionales | Limitada a las agencias dependientes del Ministerio del Interior en aspectos presupuestarios y operacionales |
| | Comité de Finanzas y Administración Pública | Limitada las agencias dependientes del primer ministro |

Fuente: elaboración propia.

El control que realiza el poder legislativo sobre los servicios de inteligencia del país tiene naturaleza híbrida. En primer lugar, hay que recordar que en Australia el Parlamento tiene una configuración de carácter bicameral. La Cámara de Representantes constituye el órgano de representación popular, cuenta con 172 miembros elegidos por distritos uninominales y de ella depende la supervivencia del gobierno, cuyo primer ministro suele ser el líder del partido con mayor número de escaños. Por su parte el Senado constituye la cámara territorial del sistema político y se compone de 76 senadores, de los cuales 12 son representantes de los seis estados y el resto son 2 por cada uno de los territorios. A diferencia de otros sistemas de tipo Westminster (Lijphart, 2016), aunque la supervivencia del gobierno está ligada a la cámara baja, en Australia el Senado dispone de amplias capacidades, como la posibilidad de rechazar proyectos de ley, presupuestos y asignaciones, y constituye *de facto* un sistema bicameral casi perfecto. Esta configuración y poderes del Senado se observan en el control de la comunidad de inteligencia.

Inicialmente, la fiscalización parlamentaria completa de aspectos operacionales, logísticos y cotidianos recae en el Comité Parlamentario Conjunto de Inteligencia y Seguridad, que se crea a través de la Ley de Servicios de Inteligencia de 2001. Se trata de una comisión mixta integrada por 11 miembros: 5 senadores y 6 representantes; de ellos, 6 deben pertenecer a grupos parlamentarios del gobierno y 5 se reservan para los partidos de la oposición. En paralelo, el Senado realiza un control limitado a aspectos meramente presupuestarios a través del Comité de Asuntos Legales y Constitucionales, y fiscaliza a la ASIO, dependiente del Ministerio del Interior. El Comité de Asuntos Exteriores, Defensa y Comercio hace lo propio con las agencias de los departamentos de Exteriores y Defensa, mientras que el Comité de Finanzas supervisa a la ONI.

Tabla 8. Supervisión jurisdiccional

| | Fundamento | Composición |
|--|--|--|
| Tribunal Administrativo de Apelaciones | Ley del Tribunal Administrativo de Apelaciones | Variable, designados por el gobernador general a propuesta del primer ministro |
| Tribunal Federal de Australia | Ley del Tribunal Federal de Australia de 1876 | Variable, designados por el gobernador general a propuesta del primer ministro |
| Tribunal Supremo de Australia | Ley del Poder Judicial de 1903 | 7 magistrados designados por el gobernador general a propuesta del primer ministro |

Fuente: elaboración propia.

En último término, es necesario señalar que el control jurisdiccional de la comunidad de inteligencia australiana recae en tres órganos: en primer lugar está el Tribunal Administrativo de Apelaciones, creado por su respectiva ley; se trata de un ente de naturaleza contencioso que no forma parte del poder judicial y que se compone de un número variable de miembros, que, de acuerdo con la tradición jurídica del país, designa el gobernador general (jefe de estado que sustituye al monarca británico, titular de la corona australiana) a propuesta del primer ministro. La estructura propiamente judicial, un diseño de doble instancia: por un lado, el control rutinario de estas entidades de inteligencia recae en el Tribunal Federal, constituido en 1876, con jurisdicción en todo el territorio, y compuesto por un número variable de miembros nombrados por el gobernador general a propuesta del primer ministro; de otro, las cuestiones de apelación y recurso se residen en el Tribunal Supremo Federal, constituido en 1903, que actúa como un órgano de casación, pero también asume funciones de control de constituciona-

lidad. Está compuesto por siete magistrados nombrados por el gobernador general a propuesta del jefe de gobierno. Por tanto, se puede señalar que no existe un órgano *ad hoc* específico y especializado en el control de las entidades que conforman la comunidad de inteligencia de Australia.

3.3. Comunidad de inteligencia y sistema político en el Reino Unido

El último de los estudios de caso de la presente investigación se vincula con el sistema político británico. La estructura deriva de la Oficina del Servicio Secreto, creada en 1909, concebida en origen para evitar la infiltración extranjera y que tras la Primera Guerra Mundial se divide en un modelo dual en donde la Quinta Sección, denominada Dirección de Inteligencia Militar, se redefinió como Servicio de

Seguridad (MI5) y se focalizó en la inteligencia interior, mientras que la Sexta se rebautizó como Servicio Secreto de Inteligencia (MI6) y, desde su especialización en asuntos extranjeros, se focalizó en la inteligencia exterior.

En la actualidad existen diez entidades que conforman la comunidad de inteligencia del Reino Unido. El MI5 y el MI6 constituyen agencias dependientes de los ministerios del Interior y Asuntos Exteriores, respectivamente, dado que el primero es una organización de tipo geográfico que se centra en actividades de inteligencia interna, mientras que el MI6 hace lo propio en relación con actividades fuera del territorio británico. La Agencia Nacional contra el Crimen (NCA), especializada en la criminalidad organizada, también depende del Ministerio del Interior. El servicio de inteligencia de las fuerzas armadas (DI) constituye un departamento dependiente del Ministerio de Defensa que está especializado en inteligencia militar. Por su parte,

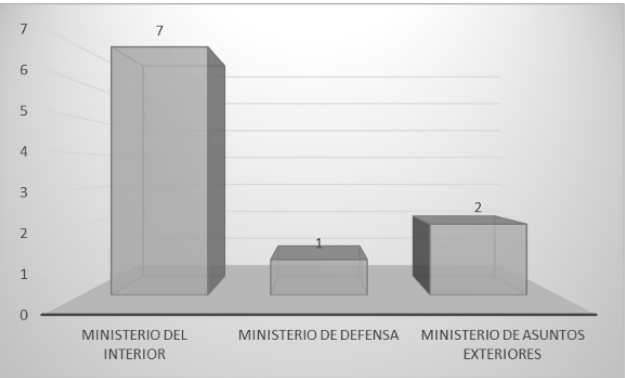
Tabla 9. Comunidad de inteligencia en el Reino Unido

| | Año de creación | Modelo | Tipo | Designación dirección | Dependencia orgánica | Dependencia funcional |
|---|-----------------|---|--|-----------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| Servicio Secreto de Inteligencia (MI6) | 1909 | Agencia dependiente | Geográfico: inteligencia exterior | Administrativa | Ministerio de Asuntos Exteriores | Ministro de Asuntos Exteriores |
| Servicio de Seguridad (MI5) | 1909 | Agencia dependiente | Geográfico: inteligencia interior | Administrativa | Ministerio del Interior | Ministro del Interior |
| Inteligencia de Defensa (DI) | 1964 | Departamento del Ministerio de Defensa | Especializado: inteligencia militar | Administrativa | Ministerio de Defensa | Ministro de Defensa |
| Sede de Comunicaciones del Gobierno (GCHQ) | 1919 | Departamento del Ministerio de Asuntos Exteriores | Especializado: tecnológico | Administrativa | Ministerio de Asuntos Exteriores | Ministro de Asuntos Exteriores |
| Agencia Nacional contra el Crimen (NCA) | 2013 | Agencia dependiente | Especializado: crimen organizado | Administrativa | Ministerio del Interior | Ministro del Interior |
| Oficina de Seguridad y Contraterroismo (OSCT) | 2007 | Departamento del ministro del Interior | Especializado: terrorismo | Administrativa | Ministerio del Interior | Ministro del Interior |
| Autoridad de Pandilleros y Abuso Laboral (GLAA) | 2005 | Departamento del Ministerio del Interior | Especializado: explotación laboral | Administrativa | Ministerio del Interior | Ministro del Interior |
| Oficina de Inteligencia Nacional contra el Fraude (NFIB) | 2006 | División policial | Especializada: fraude y ciberdelincuencia | Administrativa | Ministerio del Interior | Ministro del Interior |
| Servicio Nacional de Inteligencia Balística (NABIS) | 2008 | División policial | Especializada: criminalidad con armas de fuego | Administrativa | Ministerio del Interior | Ministro del Interior |
| Unidad Nacional de Inteligencia sobre Extremismo y Desórdenes Domésticos (NDE-DIU) | 2004 | División policial | Especializada: radicalización violenta | Administrativa | Ministerio del Interior | Ministro del Interior |

Fuente: elaboración propia.

el GCHQ, especializado en inteligencia de señales, comunicaciones y tecnología, depende del Ministerio de Asuntos Exteriores, mientras que la Oficina de Seguridad y Contraterrorismo (OSCT), así como la GLAA –especializada en asuntos vinculados con la explotación y el abuso– dependen del Ministerio del Interior. Finalmente, integran la estructura británica de inteligencia tres divisiones policiales especializadas en lucha contra el fraude y la ciberdelincuencia (NFIB), control de armas de fuego (NABIS) y radicalización violenta (NDEDIU).

Gráfico 2. Matriz de las entidades de inteligencia británicas



Fuente: elaboración propia.

Se trata, por tanto, de un esquema en el que la mayoría de las organizaciones se sitúan bajo la órbita del Ministerio del Interior del Reino Unido. En este aspecto también es relevante señalar que los titulares de los organismos de dirección de cada una de estas entidades son designados mediante actos administrativos internos del gobierno, sin la intervención de ningún otro poder del Estado y sin la necesidad de consensuar el nombramiento entre agencias gubernamentales.

En lo referente al control parlamentario, el primer elemento que es necesario destacar en torno al sistema político británico es su carácter bicameral e imperfecto. Como señala Lijphart (2016), el modelo institucional es el paradigma del tipo de democracia Westminster o mayoritaria basada en un esquema parlamentario en donde existen dos cámaras: la popular o *House of Commons*, que representa al conjunto de la sociedad y coexiste con la Cámara de los Lores, cuya función tradicional era la de dar participación a las élites nobiliarias en el proceso de conformación de la voluntad legislativa y que en la actualidad ha visto reducida su función a la de incorporar a personalidades con trayectoria pública, privada, cultural o educativa de gran relevancia, quienes aportan un punto de vista consultivo en determinados asuntos procedentes de la cámara baja.

En este modelo de democracia, el peso político recae en la Cámara de los Comunes y, además del grueso del proceso legislativo, de ella depende la supervivencia del gabinete, que lo suele conformar el partido que logra más escaños, frente al cual el primer partido se erige en «leal oposición» (*His Majesty Loyal Opposition*), hasta el punto de replicar en su estructura parlamentaria la división ministerial del gobierno con la finalidad de realizar una fiscalización constructiva de las decisiones que adopta el poder ejecutivo. De este modo, quien dirige la oposición, que ostenta el título de *leader of the Loyal Opposition*, se convierte en una suerte de *alter ego* del primer ministro, lo que le otorga varias prerrogativas, como la de formar parte del Consejo Privado de la Corona (máximo órgano consultivo del país), la de contar con recursos oficiales y técnicos para el desempeño de su función, lo que le da acceso a determinados ámbitos de la seguridad nacional, así como la potestad de tener que ser consultado por el primer ministro en la adopción de determinadas decisiones de alcance constitucional (Johnson, 1997).

Tabla 10. Control parlamentario de los servicios de inteligencia

| Cámara | Órgano | Extensión |
|---|---|-----------|
| Cámara de los Comunes-Cámara de los Lores | Comité de Inteligencia y Seguridad del Parlamento | Completa |

Fuente: elaboración propia.

El diseño de los mecanismos de supervisión parlamentaria de la actividad de la comunidad de inteligencia tiene algunos aspectos cruciales que merece la pena comentar. En primer lugar, existe un único órgano de composición mixta que concentra las funciones de fiscalización. Se trata del Comité de Inteligencia y Seguridad del Parlamento, que agrupa a 18 miembros, 9 de los cuales forman parte de la Cámara de los Comunes y los 9 restantes son integrantes de la Cámara de los Lores. En segundo término, es necesario destacar que el órgano de control no es el resultado de la potestad autoorganizativa de los trabajos parlamentarios, sino que, al contrario, nace por mandato de la Ley de Servicios de Inteligencia de 1994 y de su posterior reforma a través de la Ley de Justicia y Seguridad de 2013. Además, los miembros del comité disponen de pleno acceso al material clasificado y pueden requerir la comparecencia de miembros del gobierno y altos cargos, así como de expertos, con la finalidad de recabar las informaciones que consideren pertinentes. Esta función tiene naturaleza reservada y solamente se publica un informe anual en materia presupuestaria, pudiendo, con la reforma legal de 2013, elaborarse informes

parciales sobre determinadas cuestiones operativas cuando sean de interés general.

A pesar de que el órgano, estructuralmente, equipara a las dos cámaras, lo cierto es que tiene un elemento corrector. Sus 18 miembros son designados por el primer ministro, previa deliberación con el líder de la oposición. Esto implica que el jefe del ejecutivo dispone de la capacidad de componer políticamente como considere más oportuno sin prácticamente ningún tipo de limitación, más allá de la obligatoriedad legal de realizar un intercambio de opiniones con el primer partido de la oposición.

Tabla 10.1. Control jurisdiccional de los servicios de inteligencia del Reino Unido

| | Fundamento | Composición |
|--|--|----------------------------|
| Comisionado de Poderes de Investigación | Ley de Regulación de los Poderes de Investigación, de 2000 | 16 comisionados judiciales |
| Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales | Ley de Reforma Constitucional, de 2005 | 39 lores |
| Sala Interior del Tribunal de Sesión de Escocia | Ley de Reforma Constitucional, de 2005 | 3 jueces |
| Corte Suprema | Ley de Investigación, de 2016 | 12 magistrados |

Fuente: elaboración propia.

La fiscalización de las entidades de inteligencia británicas por parte del poder judicial británico se caracteriza por la existencia de cuatro órganos con capacidad de control. El primer escalón lo constituye el Comisionado de Poderes de Investigación, creado en 2000 por la Ley de Regulación de Poderes de Investigación, impulsada bajo el gobierno laborista de Tony Blair. Se trata de una entidad de naturaleza administrativa compuesta por 15 magistrados superiores y un presidente, que también debe ser miembro del escalafón superior de la carrera judicial, designados por el primer ministro para un período de tres años. Si bien es cierto que se trata de un organismo que no se integra en el poder judicial, su composición y la independencia que se predica de sus miembros le otorgan una posición similar a la de una entidad de primera instancia que controla las actuaciones del conjunto de las entidades que integran la comunidad de inteligencia.

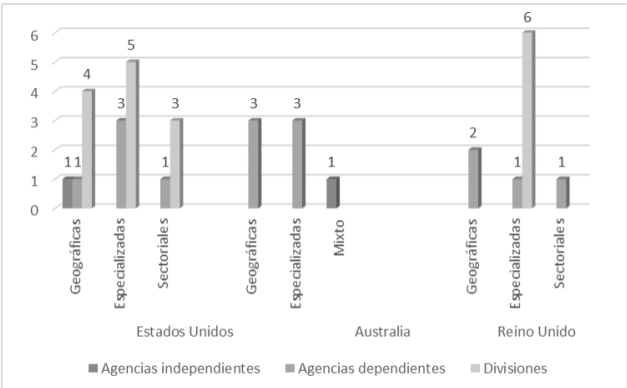
En el ámbito propiamente del poder judicial, existen tres organismos con capacidad de supervisión de las estructuras de inteligencia británica. En primera instancia, la demarcación territorial determina, desde la aprobación de la Ley de Reforma Constitu-

cional de 2005, que puedan conocer de asuntos vinculados a la labor de los servicios de inteligencia el Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales, conformado por 39 lores, o bien la Sala Interior del Tribunal de Sesión de Escocia, compuesta por 3 magistrados superiores. Como segunda y última instancia, es competente la Corte Suprema desde la aprobación de la Ley de Investigación de 2016, conformada por 12 magistrados superiores. Por tanto, en el poder judicial británico, con la excepción del Comisionado, de las cuestiones sobre inteligencia conocen tribunales de ámbito general y no cortes especializadas en este tipo de asuntos.

4. Discusión de resultados

A partir de la presentación de los resultados, la investigación permite extraer tres consideraciones previas. En primer lugar, es necesario destacar que en los tres países que constituyen el objeto de estudio el modelo de organización de las funciones de inteligencia se caracteriza por ser naturaleza difusa, dado que este tipo de responsabilidades se encomiendan a un conjunto diverso de organizaciones, tal y como se puede apreciar en las tablas 3, 6 y 9.

Gráfico 3. Comunidades de inteligencia



Fuente: elaboración propia.

Como muestra el gráfico 3, en la mayoría de los casos el mayor número de organizaciones se basa en la especialización y en menor medida en la sectorialización (fundamentalmente vinculada al sector de la defensa), siendo la tendencia a contar con un número menor de entidades que actúan sobre la base de criterios geográficos. En este sentido es necesario destacar que solamente en el caso de Australia una organización tiene naturaleza mixta: la Oficina Nacional de Inteligencia, que es el ente rector del sistema.

Tabla 11. Estructuras de gobernanza

| ESTADOS UNIDOS | | | | |
|---|-----------------|--|---|------------------------------|
| | Año de creación | Órgano | Dependencia orgánica | Dependencia funcional |
| Comunidad de Inteligencia | 1981 | Grupo de Coordinación Intergubernamental | Oficina del director de Inteligencia Nacional | Presidente de Estados Unidos |
| AUSTRALIA | | | | |
| | Año de creación | Órgano | Dependencia orgánica | Dependencia funcional |
| Comité de Seguridad Nacional | 1996 | Comisión Delegada Intermistrial | Departamento del primer ministro | Primer ministro |
| Comité de Secretarios de Seguridad Nacional | 1996 | Comisión Delegada Interadministrativa | Comité de Seguridad Nacional | Primer ministro |
| Comité Nacional de Coordinación e Inteligencia | 2008 | Comisión Ejecutiva Interadministrativa | Comité de Seguridad Nacional | Primer ministro |
| REINO UNIDO | | | | |
| | Año de creación | Órgano | Dependencia orgánica | Dependencia funcional |
| Consejo de Seguridad Nacional | 2010 | Comisión Delegada Intermistrial | Departamento del primer ministro | Primer ministro |
| Comité Conjunto de Inteligencia | 1936 | Comisión Delegada Interadministrativa | Departamento del primer ministro | Primer ministro |

Fuente: elaboración propia.

En consecuencia, esta complejidad lleva a que los países diseñen diversos sistemas de coordinación y gobernanza de las comunidades de inteligencia. Como se ve en la tabla 11, existen dos sistemas de organización. Por un lado está el sistema norteamericano, que se caracteriza por la simplicidad del diseño: existe un órgano de coordinación intergubernamental, denominado Comunidad de Inteligencia, creado mediante la Orden Ejecutiva 12333, que bajo la dependencia orgánica del director de Inteligencia Nacional y sobre todo funcional del presidente de Estados Unidos agrupa al conjunto de responsables de las entidades de inteligencia.

De otro lado, el modelo anglosajón se caracteriza por una mayor complejidad, lo cual se aprecia

en los casos de Australia y Reino Unido. En ambos países existen varios tipos de órganos: comisiones delegadas que reúnen a ministros responsables de los departamentos y directivos de agencias bajo la dependencia orgánica y funcional de los primeros ministros que coexisten con comisiones interadministrativas de carácter técnico, donde concurren altos funcionarios, también bajo dependencia funcional y orgánica del primer ministro. En este aspecto es necesario destacar que ambos modelos constatan una «presidencialización» de la inteligencia en donde la necesidad de gobernanza del sistema conlleva que los titulares del poder ejecutivo asumen un papel protagonista a pesar de que las dependencias funcionales y orgánicas de las agencias se vinculan a otros departamentos matrices.

Adicionalmente a esta naturaleza difusa y a una progresiva presidencialización de la comunidad de inteligencia, es necesario señalar, como segunda consideración, que el control parlamentario de la misma es un fiel reflejo del sistema político en el caso de Estados Unidos, donde la tabla 4 constata cómo el bicameralismo, basado en la configuración federal del país, conlleva que ambas cámaras posean poderes idénticos de supervisión de las agencias de inteligencia mediante un sistema de comisiones-espejo idénticas en cada órgano. De este modo se puede entender que el Senado lo revisa con una perspectiva territorial, mientras que la Cámara de Representantes lo hace desde un planteamiento de escrutinio de la opinión pública sin que sus trabajos se solapen.

También lo es en el caso de Australia, en donde, si bien es cierto que, pese a ser una democracia mayoritaria donde la supervivencia del gobierno se vincula a la composición de la Cámara de Representantes, el Senado dispone de amplias facultades en el proceso legislativo y presupuestario que le dan un poder superior al de las cámaras altas de los sistemas Westminster. Por esa razón, junto a la existencia de un Comité Parlamentario Conjunto de Inteligencia y Seguridad, integrado por miembros de ambas cámaras y con una composición determinada por la propia normativa parlamentaria, el Senado dispone además de otros tres comités, como muestra la tabla 7 (Asuntos Exteriores, Defensa y Comercio; Asuntos Legales y Constitucionales; y Finanzas y Administración Pública), que tienen como finalidad realizar un control presupuestario limitado a las agencias que forman parte de los departamentos de Defensa, Asuntos Exteriores e Interior, así como de aquellas que dependen directamente de la Oficina del Primer Ministro.

Esta correspondencia no se da en el Reino Unido, si bien es el paradigma de modelo de democracia mayoritaria, donde la Cámara de los Comunes cuenta con unos poderes muy superiores a la Cámara de los Lores, que se reduce a funciones consultivas y limitadas sin ningún tipo de incidencia en la gobernabilidad del país. Lo cierto es que el control parlamentario de la comunidad de inteligencia, en el caso británico, no refleja esta asimetría, puesto que lo ejerce una única comisión mixta paritaria comunes-lores –como se ve en la tabla 10–, cuya principal característica es que no nace fruto de la potestad autoorganizativa de los trabajos parlamentarios, sino que tiene su fundamento en la Ley de Servicios de Inteligencia de 1994, que dispone que sus integrantes son designados por el primer ministro, previa deliberación con el líder de la oposición.

La consideración final que permite extraer la presente investigación tiene que ver con el control

Tabla 12. Resumen del control jurisdiccional

| ESTADOS UNIDOS | | |
|--|----------------------------|----------------|
| | Naturaleza | Instancia |
| Tribunal de Vigilancia de Inteligencia Extranjera (FISC) | Judicial | Primera |
| Tribunal de Revisión de Vigilancia de Inteligencia Extranjera (FISCR) | Judicial | Segunda |
| AUSTRALIA | | |
| | Naturaleza | Instancia |
| Tribunal Administrativo de Apelaciones | Contencioso-administrativa | Administrativa |
| Tribunal Federal de Australia | Judicial | Primera |
| Tribunal Supremo de Australia | Judicial | Segunda |
| REINO UNIDO | | |
| | Naturaleza | Instancia |
| Comisionado de Poderes de Investigación | Contencioso-administrativa | Administrativa |
| Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales | Judicial | Primera |
| Sala Interior del Tribunal de Sesión de Escocia | Judicial | Primera |
| Corte Suprema | Judicial | Segunda |

Fuente: elaboración propia.

de naturaleza jurisdiccional que se caracteriza en los tres países por una progresiva tendencia a la creación de órganos especializados. El ejemplo más extremo lo constituye Estados Unidos, en donde existe un sistema de control especializado puro compuesto por dos tribunales especializados de primera (FISC)

y segunda instancia (FISCR), como se ve en la tabla 5, puesto que, por un lado, competencialmente limitan su funcionamiento al control de las actividades de inteligencia y porque, de otro, su composición es atípica en el poder judicial norteamericano, ya que todos sus integrantes son designados exclusivamente por el presidente del Tribunal Supremo, frente a la tendencia a los procesos complejos de consejo y consentimiento del Senado al presidente que caracterizan la elección del resto de jueces y tribunales en el orden federal.

Frente a este modelo puro, Reino Unido y Australia incorporan modelos que tienden a la especialización, pero tienen una naturaleza mixta. Como muestran las tablas 8 y 11, en ambos países existe un primer nivel de control administrativo, pero con distinta intensidad. El Comisionado de Poderes de Investigación, creado en 2000 por el gobierno británico, es un órgano colegiado compuesto por 16 miembros que deben ser magistrados, cuya función de control administrativo se vincula a la labor de las agencias de inteligencia. En el caso australiano, la intensidad de la especialización administrativa es menor, dado que estas funciones recaen en el Tribunal Administrativo de Apelaciones, que tiene competencias más amplias. En ambos modelos las decisiones administrativas pueden ser revisadas por la justicia ordinaria a través de órganos que no están especializados en una primera instancia por tribunales de apelación, que en el caso británico son el Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales o la Sala Interior del Tribunal de Sesión de Escocia (dependiendo del fuero territorial del caso), mientras que en Australia esta función se encomienda al Tribunal Federal. También en ambos países su corte suprema (Tribunal Supremo Federal australiano y *Supreme Court* británica) actúa como un órgano de segunda y última instancia.

5. Conclusiones

Las presentación y discusión de los principales hallazgos de la investigación permiten obtener cuatro conclusiones finales. En primer lugar, es necesario destacar el carácter complejo que tiene la realización de las funciones de inteligencia en todos los estudios de caso que se han realizado en el presente artículo, ya que, lejos de ser modelos concentrados, son modelos extraordinariamente difusos compuestos por una amplia pluralidad de entidades, creadas sobre la base de criterios operativos, organizativos y funcionales claramente diferenciados, en los que su gobernanza ha conllevado la proliferación de estructuras de gobernanza, como se resume en la tabla 11, cuya principal consecuencia es la asunción de un protagonismo formal y orgánico de los centros presidenciales en la dirección de la inteligencia

y la seguridad nacional, con independencia de que el sistema político sea presidencialista (Estados Unidos) o de naturaleza parlamentaria (Reino Unido y Australia).

En segundo término es necesario apuntar que la complejidad se aprecia en las otras dos dimensiones analíticas de la investigación. Por un lado, se observa una progresiva especialización del control parlamentario, que se ve en que todos los países que se analizan en el presente artículo cuentan al menos con un órgano que fiscaliza de forma completa la labor operacional de las estructuras de inteligencia. En el caso norteamericano cada cámara tiene un comité de inteligencia, mientras que en Australia y Reino Unido esta concentración es más intensa, puesto que se materializa en la constitución de comisiones mixtas que integran a miembros de las dos cámaras que componen sus respectivos poderes legislativos. Esta labor de control no impide que, en el caso norteamericano, aspectos presupuestarios sean fiscalizados de forma limitada por los comités de Servicios Armados y Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes y del Senado o en Australia por tres comisiones de la cámara alta. Esta especialización también se comienza a apreciar en el control jurisdiccional, en el caso norteamericano mediante tribunales sectorializados en el poder judicial, mientras que en los sistemas británico y australiano con la configuración de organismos administrativos de supervisión que cierran la vía contenciosa previa.

La tercera de las conclusiones que se pueden obtener de la presentación y discusión de resultados tiene que ver con que tienen naturaleza parcial, puesto que solo estudian tres casos, dadas las limitaciones espaciales a las que se suelen ver sometidas este tipo de investigaciones. En este aspecto sería relevante incluir más estudios de caso para determinar tendencias muy interesantes, como son la presidencialización de la gestión de la inteligencia o la especialización de los instrumentos de control por parte del conjunto de poderes del Estado.

En último lugar, es necesario concluir que las investigaciones sobre el control de los servicios de inteligencia tienen siempre un indudable sesgo descriptivo, toda vez que se topan con una limitación importante, debida a que la naturaleza de las funciones de gobernanza del sistema, de control parlamentario o de supervisión judicial se caracterizan por la reserva, que impide acceder a datos en profundidad sobre rendimiento institucional.

Fuentes y bibliografía

Aba-Cotoira, A. (2002). El secreto de Estado y los servicios de inteligencia. *Cuadernos Constitucionales de la Cádiz Fadrigue Furió Ceriol*, 38, 133-168.

- Alcantud, J. A. G. (2005). El enigma del secreto: espionaje político. *Historia, Antropología y Fuentes Orales*, 34(2), 5-28.
- Arquilla, J., y Ronfeldt, D. (2000). *Redes y guerra en red: el futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. Alianza.
- Biscaretti di Ruffia, P. (1965). *Derecho constitucional*. Tecnos.
- Bobbio, N. (1991). *Il futuro della democrazia*. Einaudi Editore.
- Carro, J. L., y Gómez Ferrer, R. (1980). La potestad reglamentaria del gobierno y la Constitución. *Documentación Administrativa*, 188, 183-232. <https://doi.org/10.24965/da.vi188.4503>
- Casal, D. (2023). Información clasificada en tiempos de transparencia: un análisis comparado sobre las políticas en materia de secretos oficiales. *CISDE. Revista de Pensamiento Estratégico*, 8(1), 51-68.
- Clerc, P. (1997). Inteligencia económica: retos actuales y perspectivas. *Informe Mundial sobre la Información 1997*. Unesco.
- Colonieu, V. (1888). *L'espionage au point de vue du droit international & du droit penal français*. Rosseau.
- Currie, D. (1997). *The Constitution in Congress*. Chicago University Press.
- Díaz Fernández, A. M. (2005). *Los servicios de inteligencia españoles*. Alianza Editorial.
- Díaz Matey, G. (2016). El papel de la inteligencia en la lucha contra el terrorismo salafista y yihadista. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 116, 207-228.
- Dupuy, T. N. (1990). La comprensión de la guerra. *Historia y Teoría del Combate*. Ediciones Ejército.
- Fernández, E. (1997). *Entre la razón de Estado y el Estado de derecho. La racionalidad jurídica*. Cuadernos Bartolomé de las Casas. Dykinson.
- Fernández Sarasola, I. (2000). El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento jurídico español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 60, 89-113.
- Ferratto, A. I. (2014). Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos para el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Seguridad*, 15, 55-70.
- Gómez Reino, E. (1976). El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 8, 115-136.
- Guicciardini, F. (1947). *De la vida política y civil*. Espasa-Calpe.
- Johnson, N. (1997). Government and Opposition. *International Journal of Comparative Politics*, 32(4), 487-510. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1997.tb00442.x>
- Kant, I. (1985). *La paz perpetua*. Tecnos.
- Katz, B. M. (1989). *Foreign Intelligence: Research and Analysis in the Office of Strategic Services, 1942-1945*. HUP.
- Kovacic, V. (2012). Understanding the Role of Geographic Data and Processes in Geospatial Intelligence. *Specialna Technika*, 4.
- Kriele, M. (1980). *Introducción a la teoría del Estado*. De-salma.
- Lijphart, A. (2016). *Modelos de democracia*. Ariel.
- Maquiavelo, N. (1984). *El príncipe*. PPP.
- Navarro, D. (2007). *Derrotado pero no sorprendido. Reflexiones sobre la información secreta en tiempos de guerra*. Plaza y Valdés.
- Pérez Villalobos, M. (2008). El control de los servicios de inteligencia en los Estados democráticos. *Actas del Congreso Nacional de Inteligencia*, 409-430. <http://hdl.handle.net/10481/27872>
- Sánchez Ferro, S. (2006). *El secreto de Estado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sansó-Rubert, D. (2006). El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. *UNISCI Discussion Papers*, 12, 203-227.
- Troy, T. (2008). The «Correct» Definition of Intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 433-454. <https://doi.org/10.1080/08850609108435193>
- Ugate, J. M. (2012). El ámbito normativo de la inteligencia interior en América Latina. *Varia Historia*, 47(28), 121-162.
- Uribe Taborda, A. E., y Mesa Palacio, L. J. (2020). La inteligencia militar como actor fundamental en el afianzamiento de los escenarios de paz. *Revista Ciencia y Poder Aéreo*, 15(1), 87-107. <https://doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.656>
- Wheaton, K. J., y Beerbower, M. T. (2006). Towards a New Definition of Intelligence. *Stanford Law and Policy Review*, 17, 319-330.
- Whitaker, R. (1999). *El fin de la privacidad*. Paidós.