

El Diseño de un Nuevo Marco Jurídico Regulatorio para la Actividad de Inteligencia del Estado en la Argentina

Jaime Garreta

Presidente de SER en el 2000

Ha sido larga tradición en la Argentina, así como en muchos otros países latinoamericanos, que las áreas de la defensa y la seguridad interior fueran, respectivamente, manejadas por las Fuerzas Armadas o de Seguridad, con escasa o nula participación civil en ellas.

En el caso particular de la Inteligencia, una actividad siempre concomitante con las dos anteriores, también ha sido tradicionalmente asumida en primera instancia y en gran medida por las tres Fuerzas Armadas, repartiéndose entre ellas las tareas y el poder dentro del área, contando para ello con una activa participación, casi siempre subordinada, de los organismos de seguridad y del personal civil de inteligencia de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE).

Que ello haya sucedido de este modo, tanto para las actividades de Inteligencia exterior, como doméstica, y fundamentalmente en el último caso, se ha debido principalmente a cuestiones conceptuales acuñadas en la llamada Doctrina de Seguridad Nacional y derivadas de ésta, misma que fue, durante muchos años, la concepción que orientó todas estas áreas del Estado argentino. A ello también debemos sumarle las sucesivas interrupciones de la vida institucional del país, que hacía que las fuerzas armadas se hicieran cargo del control de todo el aparato del estado.

Desde ambas vertientes, todos los aspectos que hacen a la multidimensionalidad del concepto de seguridad, se los abordaba casi siempre desde y con una óptica militar. En otras palabras vale decir que todo problema de seguridad, externo o interno, fuera éste de la órbita militar o no, terminaba siendo un problema militar y como tal, responsabilidad de las fuerzas armadas argentinas.

Finalmente, el control que éstas ejercían particularmente sobre la Inteligencia interior les permitía también que, al fin de cada gobierno militar, el proceso de desgaste político que siempre recaía sobre ellas, no fuese un obstáculo insuperable, para poder hallar un camino ordenado de retorno, hacia la alternancia de un gobierno civil. En este sentido la inteligencia interior cumplía una misión de contacto y coordinación de carácter reservada, entre las desgastadas cúpulas militares y la ocasional y proscrita dirigencia política civil, en el proceso previo a la recuperación de las instituciones.

Marco Jurídico para Actividades de Inteligencia en Argentina

Para todos estos efectos y sustentados, como ya hemos dicho, en la doctrina de seguridad nacional, las Fuerzas Armadas diseñaron un marco jurídico ad-hoc para la Inteligencia de Estado que les era funcional, aunque no necesariamente democrático ni público. Dicho marco, basado en decretos presidenciales de carácter secretos, es el que se ha mantenido vigente desde la década de 1960 –gobierno del General Juan Carlos Onganía - hasta Diciembre del año pasado en que, finalmente, el Congreso Nacional logró promulgar una ley de Inteligencia de Estado, de carácter pública.

Este cambio operado en el marco jurídico que regulaba la actividad de Inteligencia del Estado argentino se ha debido, en primer lugar, al retorno del país a la vida democrática en 1983 y en segundo término, a la necesidad de adecuar los servicios de Inteligencia argentinos a las nuevas demandas de conducción del Estado, que tanto el nuevo marco mundial, regional como nacional imponen.

Ratificadorio de la urgente necesidad de producir un cambio en esta área era el texto de la ley de Defensa Nacional (ley 23.554) promulgada el 26 abril de 1988, que era mandatoria de la necesidad de promulgar una ley pública de Inteligencia, para lo cual otorgaba un plazo de 365 días.

Los cuatro años que demandó poder promulgar la ley de Defensa, mostraba claramente el verdadero grado de dificultad que el sistema democrático tenía para poder reordenar las áreas de seguridad interior y de defensa. Ello era derivado de las viejas prácticas, en las que ambas áreas se interpenetraban dejando poco claros cuáles eran los verdaderos límites entre una y otra. Este proceso de indiferenciación por fuerza arrastraba también a la propia actividad de Inteligencia, que mostraba límites difusos entre lo que era la Inteligencia interna y la externa.

El concepto central en que se basó la elaboración del nuevo marco jurídico democrático específico para las áreas de seguridad interior y defensa fue el de trazar, con mucha precisión, los límites entre dichas áreas. Vale decir que se definían, por primera vez con claridad, las funciones y atribuciones específicas en cada campo, tanto para las Fuerzas Armadas, como para las Fuerzas de Seguridad.

Las primeras no podían tener injerencia en la seguridad interior, salvo caso extremo de conmoción interna y previa declaración del estado de sitio por parte del Presidente de la Nación. Las últimas eran las responsables de garantizar la seguridad doméstica pudiendo recibir, para asegurar dicha labor, apoyo de carácter logístico de las Fuerzas de Armadas, en el caso en que no poseyeran ciertas capacidades propias o cuando, teniéndolas, éstas se vieran rebasadas por las circunstancias. Esta división y distribución de roles y atribuciones, como luego veremos, serían ordenadoras para el abordaje del marco jurídico regulador de la propia actividad de Inteligencia del Estado.

En la ley de Defensa, en lo concerniente a Inteligencia, su artículo 15° preveía que: "El organismo de mayor nivel de inteligencia proporcionará la información y la inteligencia necesarios en el ámbito de la estrategia nacional de la defensa". Como se puede observar, aquí ya se preveía, si se quiere intuitivamente, la necesidad de un primer nivel de articulación entre los organismos de inteligencia militar y la inteligencia de defensa, que siempre será de carácter civil, insinuando desde la propia ley de Defensa la necesidad de esa futura articulación inter-agencias.

Continuaba diciendo que: “las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares”.

En cuanto a la urgencia de promulgar otras leyes derivadas, en sus artículos 45^a y 46^a preveía, como ya hemos dicho, que debían promulgarse una ley de Inteligencia y una de Secretos de Estado:

Ante tales precisiones de las leyes de defensa y de Seguridad interior, cabe preguntarse a qué se ha debido la demora de más de doce años para promulgar una Ley de Inteligencia y cómo se han visto afectados los campos de la defensa y la seguridad, después de la promulgación de dicha ley

Para dar respuesta al primer interrogante, debemos reconocer que entre las razones que explican este fenómeno de retraso no se encuentran, como podría pensarse a simple vista, la ausencia de un debate sobre estos temas en todos estos años. Este se ha dado, permanentemente, tanto en el ámbito académico como legislativo. Hubo discusiones profundas en torno a todos y cada uno de los aspectos que leyes de esta naturaleza debían contemplar. Se discutió profusamente alrededor de cómo precisar el reparto de poder que implica la redistribución de responsabilidades y funciones en este tipo de actividad, para que dicho reparto sirviese, al mismo tiempo, para mejorar la eficiencia y a promover el necesario control democrático que este tipo de actividades requiere en el marco de un Estado democrático.

Debemos reconocer también que tanto la ley de Inteligencia como la de Secreto de Estado debían cumplimentar con algunos requisitos básicos imprescindibles. La labor de consenso sobre ellos nos demandó, para la Ley de Inteligencia, más de una década de debate entre todos los actores involucrados y aún seguimos trabajando en torno a aquellos imprescindibles, para la de Secreto de Estado.

Para el caso de la Ley de Inteligencia podríamos resumir estos requisitos en cinco puntos básicos.

- Que fuera un marco jurídico que facilitara a los responsables del área la posibilidad de realizar una labor de inteligencia altamente profesional.
- Que la eficiencia buscada, no propiciara el quebrantamiento del principio democrático de protección irrestricta de los derechos fundamentales de los individuos y de la comunidad en su conjunto, que toda sociedad democrática requiere siempre preservar.
- La necesidad de definir reglas jurídicas de punición claras, para aquellos casos en donde se violentaran estos derechos fundamentales de los habitantes, a la vez que generar mecanismos parlamentarios específicos, para garantizar una labor permanente de fiscalización sobre este tipo de actividades del estado.
- Que dicho marco regulatorio expresara el verdadero grado de consenso alcanzado en esta materia por parte de todos los actores involucrados en un futuro en la actividad, de modo que la ley no termine siendo letra

muerta, como lo es en aquellos casos en que el consenso alcanzado no resulta ser genuino.

- Simultáneamente con lo anterior, se debía lograr un balance y una distribución de roles que permitiera a cada componente del Sistema de Inteligencia Nacional quedar debidamente identificado y descrito en torno a las funciones y atribuciones específicas que le tocarían asumir en el manejo del área.

Para alcanzar estos objetivos un equipo de aproximadamente cuarenta personas, entre legisladores, expertos en inteligencia y asesores parlamentarios, debatió durante aproximadamente ocho meses en torno a:

- ***Si esta ley debía ser un marco jurídico laxo y poco reglamentarista o lo contrario.***

Este no fue un debate menor, ya que más allá de la importancia del aspecto jurídico doctrinario que se ponía en discusión, en él se jugaban también, los naturales temores de una sociedad y de su dirigencia política que deseaba poder superar la larga y negativa experiencia de excesos cometidos en el pasado, en nombre de las actividades de inteligencia del Estado.

No eran pocos aquellos que deseaban ser no sólo extremadamente precisos y explícitos, sino sobreabundantes, en torno a qué se le debería permitir hacer a los organismos de inteligencia y en cada caso, cómo hacerlo y con qué tipo de controles.

Contrapuestos con ellos, estaban quienes ponían más el acento en la necesidad de que la labor de inteligencia del Estado no se viera interferida por una ley demasiado reglamentarista, ya que un exceso en ese sentido podría afectar sensiblemente tanto la eficiencia de dicha labor, como también que el producto de la inteligencia no llegara a manos de los decisores en tiempo y forma adecuados.

Finalmente el debate logró encontrar un punto de equilibrio entre ambas posturas polares, arribándose así a un texto de consenso que resultó ser un marco jurídico balanceado que permitía al mismo tiempo que garantizar la eficiencia, el poder resguardar a los ciudadanos de los posibles excesos de parte de esta actividad del Estado.

El evitar una ley de carácter minimalista abrió el espacio para que la Inteligencia pudiera operar adecuadamente ajustándose a dos principios básicos. El primero de ellos, el de flexibilidad, que implica tener una estructura y un perfil tal, que le permita al sistema adaptarse a las cambiantes situaciones de la realidad internacional, regional y nacional.

Ello requería una capacidad de laxitud en la articulación de la ley, misma que fue provista, tanto para dar respuestas a las nuevas amenazas, como para permitirle al sistema, articularse con otros sistemas de inteligencia extranjeros.

Requería también dotarlo de estructuras sencillas y precisas, que respondieran a las especificidades de cada nivel, para su articulación interna como sistema nacional de inteligencia.

- ***El segundo gran tema de debate fue una redefinición del alcance que le debíamos dar a los conceptos de Inteligencia, Contrainteligencia, Inteligencia Criminal, Inteligencia Estratégica Militar y Sistema de Inteligencia Nacional, mismos que quedaron plasmados en el título primero de la ley como Principios Generales.***

Ello hizo establecer parámetros claros en cuanto a lo que conceptualmente se quería abarcar dentro del tema a legislar, al mismo tiempo de cómo debían articularse dichos conceptos, en un sistema de inteligencia nacional.

Este tampoco fue un tema menor. En primer lugar porque requirió mucho debate el tema de si las definiciones de carácter conceptual debían figurar como parte del texto de la ley o no. Esto es, ¿deberíamos introducir un marco descriptivo conceptual, o no? En caso positivo, como en realidad sucedió, quedaba pendiente aun el enfoque más adecuado para el abordaje de cada concepto.

En segundo lugar porque obligó al equipo a buscar consensos específicos en cuanto al grado de precisión y amplitud que se le deseaba dar a cada concepto en particular, de modo que cada uno de ellos posibilitara la identificación de tareas claras y prefijara modos concretos de articulación de los diferentes escalones de la actividad de inteligencia, apuntando a que el “todo conceptual que se alcanzara a sintetizar” pudiera constituir la verdadera base sobre la que sustentar el futuro Sistema de Inteligencia Nacional.

- ***El tercer gran tema de debate, como ya hemos hecho mención anteriormente fue el de “La Protección de los Derechos y Garantías de los Habitantes de la Nación”.***

Este momento de la discusión permitió precisar cuáles eran aquellos derechos de los ciudadanos que centralmente debían ser preservados, por y debido a la actividad de inteligencia, además de procurar los mecanismos para garantizar el cómo protegerlos.

En este sentido, se logró establecer la prohibición de que los Organismos de Inteligencia posean facultades para reprimir, facultades compulsivas, funciones policiales o de investigación criminal, salvo que hubiere un requerimiento de la justicia, en cuyo caso se estableció un principio de articulación específico entre los diferentes poderes del Estado, en el marco de una causa judicial concreta. De ello se deriva que el Sistema Nacional de Inteligencia deja atrás cualquier actividad represiva interna, articulando su labor con la justicia a través de la Inteligencia Criminal, misma que en el futuro operará en el marco de la ley 25.049 de Seguridad Interior, que prevé que el organismo encargado de este tipo de inteligencia será la Secretaría de Seguridad Interior.

En este capítulo también se deja plasmado que ningún organismo del Sistema de Inteligencia Nacional tiene autoridad para “obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe

religiosa, acciones privadas, u opinión política, o adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción”.

Tampoco podrán interferir de modo alguno en los procesos institucionales, políticos, militares, policiales, sociales o económicos del país. Con estos dos últimos incisos, se deja definitivamente atrás la cultura nociva de injerencia de los organismos de inteligencia en la vida política interna del país, en particular aquellos organismos que corresponden al área específica de la inteligencia estratégico militar. La no-injerencia en la vida política interna, además de implicar la ruptura de formas viciosas del pasado, permite superar también una antigua metodología sobre la que se ordenaba la producción de inteligencia interior sobre la base del relevamiento de información proveniente de los llamados factores: gremial, social, estudiantil, religioso, etc.

Más allá todavía, mediante esta ley desaparece definitivamente el propio concepto de *inteligencia interior*, que es substituido por el de *inteligencia criminal*, referido a aquella labor de inteligencia que deberá informar sobre las actividades y tendencias del crimen organizado, sea éste nacional o transnacional. Mismo que, por sus actividades específicas, su naturaleza, origen, su peligrosidad y modalidades, afectan tanto la libertad, la vida, los derechos y el patrimonio de los habitantes de nuestro país, como la propia estabilidad de las instituciones del sistema democrático argentino.

Se rompe de este modo con ese concepto que entiende a la Inteligencia como un continuo indiferenciado entre su componente exterior e interior. Mismos que, en el pasado, sólo estaban separados por una difusa y gris frontera en la que se superponían, engorrosamente, teórica y prácticamente los criterios de trabajo y actividades de los distintos organismos que configuraban el viejo sistema de Inteligencia.

- ***El cuarto gran tema de debate giró en torno a quienes debían formar parte del Sistema de Inteligencia Nacional, como debía articularse dicho sistema y qué atribuciones se les daría a los organismos que de él formaban parte.***

Al respecto el debate giró en torno a redefinir las tareas de inteligencia partiendo, precisamente, de una revisión de los viejos criterios que antes subdividían formalmente a la inteligencia en interna y externa, para desembocar en una redefinición, ahora ajustada a las necesidades de nuestra realidad, que nos llevó a establecer la necesidad de crear una Dirección de Inteligencia Criminal para atender a toda la temática del crimen organizado. Dicho órgano, dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior, se lo articuló, en cuanto a la tarea de producción de Inteligencia Nacional, con la Secretaría de Inteligencia que como órgano superior del Sistema de Inteligencia Nacional, es el único con capacidad para producir tanto Inteligencia como Contrainteligencia en el nivel nacional.

Con un criterio similar se estableció una Dirección de Inteligencia Estratégica Militar, dependiente del Ministerio de Defensa. Dicha dirección sería la encargada de producir la Inteligencia militar para la defensa y se articularía, también, con la Secretaría de Inteligencia para la producción de la misma en el nivel nacional.

- ***El quinto tema desarrollado en el debate y plasmado en el texto de la ley, fue la mecánica para la elaboración de la política de Inteligencia Nacional.***

Se definió que debía ser el Presidente de la República el responsable de fijar los lineamientos y objetivos estratégicos de la política de Inteligencia Nacional. El Presidente también contaría con la autoridad para convocar a un Consejo Interministerial para su asesoramiento en la materia, pudiendo hacer participar en el mismo a las Fuerzas Armadas, de Seguridad y a la Policía Federal Argentina de modo consultivo, cuando y por el tiempo que lo considerara pertinente.

Articulado con lo anterior se fijó como responsabilidad de la propia Secretaría de Inteligencia una serie de tareas que, en su conjunto, completarían la Política Nacional de Inteligencia, misma que se deberá plasmar en un Plan de Inteligencia Nacional, con su correspondiente Apreciación de Inteligencia Estratégica y subordinado a ello, un plan de reunión de informaciones, a lo que se le deberá asignar un presupuesto anual, mismo que será de carácter público en cuanto a su monto global.

Del mismo modo se le fijaron a la Secretaría las responsabilidades de planificar y ejecutar las actividades de obtención y análisis de la información para la producción de Inteligencia y Contrainteligencia nacional.

El texto de la ley expresa en este sentido que: "Será responsabilidad de la Secretaría dirigir y articular las actividades y el funcionamiento del Sistema de inteligencia nacional, así como las relaciones con otros organismos de inteligencia de otros Estados".

Se definió que sería también responsabilidad de la Secretaría la tarea de coordinar las actividades de inteligencia dentro de los marcos de las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior, con los funcionarios designados por los ministros de esas dos áreas respectivas, así como también el requerir cooperación de cualquier órgano de la Administración Pública Nacional o de los gobiernos provinciales cuando ello fuera necesario.

A los efectos de facilitar la labor de control del parlamento sobre los organismos de inteligencia y sus actividades, la Secretaría estaría, en lo sucesivo, obligada a producir un informe anual de las actividades de inteligencia a los efectos de ser presentado ante la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia del Congreso de la Nación, creada por esta ley. Para esos efectos cada organismo de inteligencia del sistema estaría obligado a brindar a la Secretaría toda la información que ésta requiriere para la elaboración del informe.

Se fijó como obligación de la Secretaría la función de brindar toda la información requerida por el Ministerio de la Defensa a los efectos de que dicho ministerio pueda producir la Inteligencia Estratégico Militar, tal como lo prevé el artículo 15 de la ley de Defensa Nacional.

La Secretaría de Inteligencia estaría a cargo del Secretario de Inteligencia, que tendría rango de Ministro, y que para su designación el Presidente debería

consultar previamente a la Comisión Bicameral de Fiscalización, aunque dicha consulta no sería de carácter vinculante.

Finalmente se le dieron atribuciones a la Secretaría para entender en la formación, capacitación, adiestramiento y actualización del personal perteneciente a la misma, así como también participará en la capacitación del personal superior del sistema a través de la Escuela Nacional de Inteligencia.

- ***El sexto tema de debate fue lo que luego se organizó en el título relativo a la preservación de los secretos de Estado y la clasificación de la información en el cuerpo de la ley.***

Este título de la ley define los niveles de clasificación de seguridad a los que deberán en el futuro estar sometidos la información sensible, ciertos bancos de datos y la documentación reservada del Estado. A su vez, que fija un criterio para establecer los niveles de clasificación de seguridad de la información en manos del Estado, que dependerá del grado de perjuicio que su divulgación indebida ocasionare al país.

Para acceder a dicha información clasificada deberá recurrirse a la autorización del Presidente de la República o al funcionario en que el Presidente delegue dicha autoridad, salvo para la Comisión de Fiscalización y la Justicia, en cuyos casos la clasificación de seguridad se seguirá manteniendo, por lo que los miembros de la Comisión Bicameral y los Jueces deberán hacer prevalecer el correspondiente nivel de secreto, con el que la información que obre en su poder haya sido clasificada.

Con estos recaudos se permite un funcionamiento armónico de la justicia, a quien no se le obstaculizará el acceso a aquella información clasificada que requiera en su tarea. Del mismo modo se facilita la labor de control del Congreso sobre las actividades, personal e información de inteligencia.

- ***El séptimo tema de debate giró en torno a cómo legislar sobre lo relativo a las interceptaciones de las telecomunicaciones.***

La colocación de este tema en el debate, que en el pasado había sido motivo de mil escándalos y denuncias contra los servicios de inteligencia argentinos, se debió a los excesos cometidos en materia de escuchas telefónicas, que por ser muchas veces realizadas en forma ilegal y no existiendo formas de control al respecto, terminaban lesionando los derechos de los ciudadanos comunes o del ocasional opositor político al gobierno de turno. Unos como otros terminaban siendo víctimas de una acción ilegal sistemática, realizada desde y en nombre del Estado.

Gran cantidad de dirigentes políticos, ex-Presidentes, empresarios, periodistas, ciudadanos comunes, ciudadanos extranjeros legalmente asentados, se venían quejando, reiterativamente a lo largo de la historia reciente de nuestro país, de haber sido objeto, por parte del Estado, de interceptaciones ilegales en sus comunicaciones privadas. Cabe acotar que ello ocurrió tanto bajo gobiernos militares como civiles, aunque, como era lógico de esperar, este tipo de acciones ilegales se acrecentaban durante estos últimos. En principio una de las razones

que explica por qué este tipo de actividades estaba tan extendida, era el hecho de que, hacer una escucha telefónica ilegal no suponía incurrir, de por sí, en un delito grave sino de modo muy indirecto, como lo es la invasión de la privacidad. Delito éste fácil de eludir por lo difícil que resulta su probación, a la vez punido con un castigo menor.

El segundo factor que facilitaba este tipo de interceptaciones ilegales es que no había norma alguna sobre cuál debía ser el organismo responsable para este tipo de actividades del Estado.

Es interesante acotar que en esta materia las opiniones vertidas en el debate se encontraban altamente divididas en dos grandes posturas. Estaban aquellos que propugnaban por otorgarle a la Secretaría de Inteligencia el monopolio de las escuchas e interceptaciones telefónicas judiciales, haciendo actuar a dicha Secretaría en este aspecto como organismo auxiliar de la justicia; y estaban los que, contrariamente, planteaban colocar la oficina de interceptaciones dentro del propio ámbito de la justicia.

Aquellos que preferían mantenerlos en el ámbito del Poder Ejecutivo y como una función específica de la Secretaría, argumentaban que ello se debía a la seriedad y la eficiencia largamente demostradas por la Secretaría en la labor cotidiana de interceptación, en calidad de auxiliar de la justicia. Argumentaban que no percibían mayores problemas en la articulación para esta labor entre la justicia y la SIDE, aunque aceptaban, en esta materia, la existencia de cierto manejo a la ligera por parte de los propios jueces.

Aquellos que opinaban a favor de pasar las interceptaciones al ámbito de la justicia lo hacían así, porque pensaban que con ello se le devolvía a la justicia una atribución que por función le era propia, a la vez que se resolvían de este modo los complicados y no siempre eficientes mecanismos de articulación entre la justicia y el Ejecutivo que la tarea requería, estando la oficina de escuchas en el ámbito del Poder Ejecutivo. Se criticaba además que estos mecanismos de articulación entre los dos poderes del Estado, no siempre resultaban fáciles de controlar y que, consecuentemente, eran la causa, precisamente, de los excesos reiteradamente denunciados por los ciudadanos.

El que se haya tomado partido por el criterio de mantener la oficina dentro de la Secretaría de Inteligencia se debió en definitiva, no tanto a que este debate hubiera quedado saldado, sino más bien al argumento, por casi todos reconocido, que señalaba que el aparato de la justicia no llegaría a capacitarse adecuadamente en el corto plazo para hacer un manejo eficiente y seguro de esta oficina. Ello debido a su actual estado deficitario como poder del Estado. Se apeló para ello al fundamento de que muchas veces el propio poder judicial no podía siquiera impedir la violación del secreto de sumario de instrucción en las causas judiciales que se tramitan en su ámbito, debido, precisamente, a la corrupción imperante en el sistema judicial.

Por ello el artículo 21 de la ley de inteligencia establece con toda claridad que se crea en el ámbito de la Secretaría de Inteligencia la Dirección de Observaciones Judiciales (DOJ) que será el único órgano del Estado encargado de

ejecutar las interceptaciones de cualquier tipo autorizadas u ordenadas por la autoridad judicial competente.

Es importante destacar también que se pudo plasmar, como parte de la norma, un mecanismo de articulación para evitar las escuchas ilegales, establecido entre los Jueces y la Secretaría. En su artículo 18 la ley establece que “Cuando en el desarrollo de las actividades de inteligencia o contrainteligencia sea necesario realizar interceptaciones o captaciones de comunicaciones privadas de cualquier tipo, la Secretaría de Inteligencia deberá solicitar la pertinente autorización judicial. Tal autorización deberá formularse por escrito y estar fundada, indicando con precisión el o los números telefónicos o direcciones electrónicas o de cualquier otro medio, cuyas comunicaciones se pretenda interceptar o captar.

Asímismo en el artículo 19, se establece que la autorización judicial será requerida por el Secretario de Inteligencia o el funcionario en quien se delegue expresamente tal facultad, ante el juez federal penal con competencia jurisdiccional. Se establece que las actuaciones serán reservadas en todas las instancias. Otorgándole 24 horas de plazo al juez de primera instancia para responder el requerimiento, tratando de garantizar de este modo la eficiencia en materia de reunión de pruebas para la posterior acción de la justicia. En caso de que hubiera una denegatoria por parte de dicho juez, esta decisión podrá ser apelable ante la Cámara Federal correspondiente, caso en el cual el recurso interpuesto deberá ser resuelto por la Sala interviniente dentro de un plazo perentorio de SETENTA Y DOS (72) horas.

La autorización de interceptación será concedida por un plazo no mayor de SESENTA (60) días que caducará automáticamente, salvo que mediante pedido formal del Secretario de Inteligencia o funcionario en quien se haya delegado tal facultad y fuera otorgada nuevamente por el Juez interviniente, o la Cámara respectiva en caso de denegatoria en primera instancia. En este caso se podrá extender el plazo por otros SESENTA (60) días como máximo cuando ello fuera imprescindible para completar la investigación en curso.

Es interesante observar por ejemplo que vencidos los plazos establecidos para la interceptación, el juez deberá ordenar la iniciación de la causa correspondiente, o en caso contrario ordenará en su defecto, a quien estuviere obligado a hacerlo, la destrucción o borrado de los soportes de las grabaciones, las copias de las intervenciones postales, cablegráficas, de facsímil o cualquier otro elemento que permita acreditar el resultado de aquellas. El espíritu del artículo veinte es garantizar la preservación de la privacidad de las personas, a la vez que evitar que se generen archivos de carácter secretos sobre los ciudadanos, que pudieran servir para acciones de inteligencia futuras sobre dicho ciudadano.

La ley también establece mecanismos de reaseguro y control por parte de la Comisión Bicameral de Fiscalización del Congreso, quien ahora podrá desarrollar una labor de verificación sorpresiva ante la Secretaría y las propias compañías telefónicas privatizadas.

En su artículo 34 la ley establece con precisión que la Comisión Bicameral de Fiscalización del Congreso, estará facultada para requerir de la DOJ de la Secretaría de Inteligencia y de las empresas que prestan o presten en el futuro

servicios telefónicos o de telecomunicaciones de cualquier tipo en la República Argentina, informes con clasificación de seguridad que contengan el listado de las interceptaciones y derivaciones que se hayan realizado en un período determinado. Corresponderá a la Comisión Bicameral cotejar y analizar la información y controlar que tales oficios hayan respondido a requerimientos judiciales.

De esta manera se garantiza la existencia de un mecanismo preventivo, para que esas formas de articulación entre la Justicia y la Secretaría previstas en la ley, no sean violadas en ninguno de los pasos secuenciales correspondientes, o en caso de que hubiere sospechas de que lo ha sido, contar con un contralor desde otro poder del Estado, además del accionar de la propia justicia, vía denuncia judicial.

- ***Un octavo tema de debate giró en torno al personal de inteligencia y su capacitación.***

En este aspecto, además de definir el perfil de los futuros funcionarios o miembros de los organismos de inteligencia del sistema nacional, se puntualizó también la prohibición de que participen en dicho sistema elementos vinculados a hechos delictivos de cualquier tipo o asociados a casos de violación a los derechos humanos.

Esto venía a resolver un problema histórico como lo era el que en los servicios de inteligencia revistaban aún muchos elementos de conocida participación en las sucesivas dictaduras militares pasadas y que, en la mayoría de los casos, estaban definitivamente denunciados por violación de derechos humanos.

Para ello se estableció un mecanismo de articulación entre la Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales del Ministerio del Interior y la Secretaría de Inteligencia, por el cual antes de que un elemento nuevo pueda ser nombrado en la Secretaría o en cualquier otro organismo de inteligencia, dicha persona deberá pasar por un proceso de verificación en el que quede establecido que no posee antecedentes de crímenes de guerra, contra la humanidad, o por violación de los derechos humanos ante el órgano del Ministerio del Interior correspondiente, de la Justicia o de cualquier otro organismo que se cree en estas materias en el futuro. Con ello se ha pretendido buscar un mecanismo interactivo que permita sanear las estructuras del personal del sistema de inteligencia.

Con relación a su formación y capacitación, el debate definió con claridad que era parte del perfil de profesional deseado para el personal del Sistema de Inteligencia Nacional el poseer valores éticos, solidarios, a la vez que tener capacidad reflexiva y crítica.

Del mismo modo que propender a la permanente actualización del personal, la formación deberá apuntar a conectar el conocimiento específico de inteligencia del personal, al derecho, a los contenidos humanísticos, sociológicos y éticos.

La ley promueve la capacitación superior del personal de inteligencia a través del sistema nacional de educación superior y para ello prevé la posibilidad de que la Escuela Nacional de Inteligencia desarrolle los convenios correspon-

dientes con diferentes Universidades estatales o privadas, con el Poder Judicial, o con el Ministerio Público.

Con esta articulación inter-agencias, se estimula a que el nivel de los funcionarios a cargo de producir la inteligencia nacional, se coloque a la altura de las necesidades, pudiendo para ello hacer buen aprovechamiento de los mejores recursos educativos superiores disponibles dentro del país.

- ***Un noveno aspecto considerado en el debate fue el tema del Control del Congreso sobre el Sistema de Inteligencia Nacional.***

Aunque algo hemos ido adelantando ya al respecto, vale decir que, así como al principio decíamos que uno de los objetivos de la ley era el de garantizar un marco jurídico adecuado para que la actividad de inteligencia se pudiera desarrollar sin limitaciones, también era necesario proveerle a esta actividad un control muy estricto por parte del Congreso. Ello debido a la naturaleza sensible de la actividad en cuestión y a los efectos de que la misma se apegara a los marcos establecidos por la Constitución Nacional en general, al resto a la normatividad vigente, en particular y específicamente a la preservación de los derechos y garantías de los ciudadanos.

Para ello se dispuso la creación de una Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia. Dicha Comisión tendría como función principal la de fiscalizar que el funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional guarde estricta observancia, además de con los aspectos antes mencionados, también con los objetivos y la Política de Inteligencia Nacional trazada por el propio Estado, oportunamente.

A esta Comisión Bicameral se le dieron, finalmente, amplias facultades para controlar e investigar de oficio. Esto que parece sencillo de escribir, requirió sin embargo de un delicado proceso de negociación con aquellos actores involucrados en las actividades de inteligencia del Estado. Estos reclamaban mecanismos concretos para que, vía control parlamentario, no se resquebrajara la disciplina del secreto a las que están sometidas las estructuras y las informaciones de un sistema de inteligencia.

La tensión del debate llegó a su punto máximo, cuando desde el sector parlamentario se propugnaba un amplio poder para la Comisión en materia de fiscalización del gasto secreto. Ello era interpretado por los miembros de la comunidad de inteligencia, que actúan en el marco del Poder Ejecutivo, como una lisa y llana intromisión de un poder del Estado sobre el otro. Sin embargo, este criterio prevaleció finalmente como reaseguro del control democrático sobre este tipo de actividades.

Resumidamente se puede decir que la ley de inteligencia descansa sobre dos pilares básicos que son, por un lado el otorgamiento de un amplio grado de libertad al PEN para trazar y ejecutar las políticas públicas de Inteligencia y por el otro el munir al Congreso de una amplia facultad de control sobre cada uno de los pasos y aspectos de esta actividad. En este último aspecto se procedió a otorgarle a la Comisión Bicameral las siguientes facultades:

Marco Jurídico para Actividades de Inteligencia en Argentina

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

- De consideración del Informe Anual de las Actividades de Inteligencia, informe de carácter secreto que deberá enviar la Secretaría de Inteligencia a la Comisión dentro de los diez días de iniciado el período legislativo cada año.
- De elaboración y posterior envío al PEN de un informe propio de la Comisión, evaluando las actividades de Inteligencia realizadas en el transcurso del año en curso y brindando, a su vez, las recomendaciones y sugerencias respectivas al Poder Ejecutivo.
- De emitir opinión con relación a cualquier proyecto legislativo vinculado a actividades de Inteligencia.
- De receptar las denuncias formuladas por personas físicas o jurídicas sobre abusos o ilícitos cometidos en el accionar de los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional, así como investigar dichas denuncias.
- De ejercer contralor sobre los planes de estudio empleados por la Escuela Nacional de Inteligencia en la formación y capacitación del personal.
- De investigación, en todo el territorio nacional, las posibles anomalías que se detecten en materia de interceptaciones telefónicas a cargo de la Secretaría de Inteligencia de modo de poder verificar si se han cometido escuchas ilegales sobre ciudadanos. En este particular se establecen los mecanismos a través de los cuales la Comisión podrá ejercer el proceso de fiscalización sobre la Secretaría de Inteligencia u otros organismos del Sistema.
- De ejercer control sobre toda la normativa interna, doctrina, reglamentos y estructuras orgánico funcionales de los organismos de Inteligencia.
- De preservación del secreto de aquella información clasificada que la Comisión Bicameral maneja y preservación del secreto sobre aquella información clasificada, cuando emita algún tipo de comunicación vinculada a dicha información.
- De supervisión y control de los Gastos Reservados que sean asignados a los organismos del Sistema de inteligencia nacional.

Tratando de contestar a la segunda pregunta que nos formulábamos al principio de ¿cómo se han visto afectados los campos de la defensa y la seguridad después de la promulgación de la ley de inteligencia?, es preciso señalar que la ley ha contribuido a reordenar las actividades específicas de inteligencia en uno y otro plano de la actividad del Estado.

El que las Fuerzas Armadas no tengan ya injerencia en la seguridad doméstica en ninguno de los planos, lo que incluye a la labor de inteligencia específica que éstas desarrollan en el marco de la defensa, les ha permitido poder dedicarse de

lleno a la labor de preparación del instrumento militar. Dentro de las actividades que prevé esta tarea de defensa están las de la inteligencia estratégico militar, mismas que son de responsabilidad de dichas fuerzas y del Ministerio de Defensa.

Al mismo tiempo las Fuerzas de Seguridad, a través de la Secretaría correspondiente, recuperaron para sí la responsabilidad, en su calidad de auxiliares de la justicia, de producir la inteligencia que servirá para combatir al crimen, sea éste de carácter ideológico como es el caso del terrorismo (sea externo o interno) o vinculado a cualquier otra forma del crimen organizado (narcotráfico, lavado, delitos complejos, delitos comunes, delito transnacional, etc.). Con ello se ha logrado un mayor control civil sobre esta parte de la actividad de inteligencia del Estado.

Resumiendo, resulta claro que la ley de Inteligencia actualmente vigente es un paso necesario sin el cual la gobernabilidad democrática sobre esta área del estado en particular, se hace imposible. Con la ley se han fijado los andariveles dentro de los cuales deberá transcurrir la actividad de Inteligencia estatal. Se han establecido reglas de juego claras, que a la vez que legitiman la actividad, la ordenan en relación con el contexto de la vida institucional democrática en la que los argentinos deseamos convivir.

También es necesario precisar que los cambios culturales que se pretenden con esta ley están vinculados, por un lado a la formación del personal del Sistema de Inteligencia Nacional en un nuevo marco profesional y ético, del mismo modo que por el otro lado se pretende desarrollar en el parlamento una capacidad real para poder ejercer, verdaderamente, la labor de fiscalización en lo que hace a la ejecución de las políticas, elaboración de presupuestos, manejo del gasto reservado y ejecución del gasto adjudicado.

La falta de experiencia tanto de los miembros del sistema de inteligencia, como de los legisladores para convivir armónicamente bajo este nuevo marco jurídico común, tal vez sea el obstáculo mayor a vencer en el futuro. Así también será un punto de viraje central la obligatoria necesidad de planificación anual previa, que la ley exige para esta área del estado a los actores de sistema.

La planificación previa, la asignación de un presupuesto, la necesidad de ajustar a dicha planificación y presupuesto una actividad congruente con ellos, así como la posterior obligación de someterse a la fiscalización de otro poder del Estado, significará una "revolución Copernicana" por la positiva en la práctica de la actividad de la Inteligencia estatal en la Argentina. En primer lugar, porque por primera vez ésta propenderá a ser más una actividad de Estado que de gobierno, en tanto que deberá y podrá atender aquellos retos y oportunidades estratégicos a los que se enfrenta el Estado Nacional.

Significa también que la actividad de Inteligencia podrá ser ahora, una actividad del Estado articulada mediante una armónica interacción de los tres poderes nacionales que lo componen. Al mismo tiempo será una actividad adecuadamente articulada interiormente como sistema. La Inteligencia Anticriminal, quien estará a cargo de la Secretaría de Seguridad, la Inteligencia Estratégico Militar bajo la responsabilidad del funcionario designado por el Ministro de Defensa para ese efecto y estos dos componentes, a su vez, articulados y direccionados por la Secretaría de

Marco Jurídico para Actividades de Inteligencia en Argentina

Inteligencia, como el único componente del sistema habilitado para producir Inteligencia Nacional.

Finalmente es importante señalar que los nuevos retos a la seguridad producidos por los sucesos terroristas ocurridos en EEUU el 11 de septiembre de 2001, han encontrado a nuestro Sistema de Inteligencia Nacional en una situación ventajosa, en tanto no se requerirá producir cambios significativos en nuestro marco jurídico normativo, para poder atender los nuevos desafíos derivados de esos hechos.

Si hubiera necesidad de una interconexión entre diferentes componentes de nuestro Sistema de Inteligencia, derivada de alguna acción terrorista realizada dentro de nuestro territorio nacional por parte de alguna fracción armada de ese tipo de organizaciones, el marco jurídico vigente le provee al Sistema la posibilidad de poder actuar articuladamente, a través de la Secretaría de Inteligencia. A través de dicha Secretaría, la Inteligencia Estratégico Militar y la Inteligencia Criminal podrán actuar combinadamente, a través de acciones de inteligencia específicas desde y en cada área, de acuerdo a las formas previstas por la ley. El Sistema de Inteligencia está provisto de este modo, de formas de articulación claras que en todo momento le permitirá actuar a sus componentes de una manera mancomunada, con unidad de criterio, de acción y de conducción.

Es cierto que aún resta muchísimo por hacer en esta área en la Argentina. La existencia de un nuevo marco normativo en sí mismo no significa el cambio, pero sin lugar a dudas abre una posibilidad cierta para que ese cambio se opere en el más corto plazo y en el sentido que el congreso le ha querido dar, que no es otro que el de legitimar y democratizar esta difícil pero necesaria actividad del Estado como lo es la Inteligencia.