

4904-D-2016

ARTÍCULO 1° — Sustitúyase el inciso 1 del artículo 4° de la ley 25.520, por el siguiente texto:

1. Realizar tareas represivas, poseer facultades compulsivas, cumplir, por sí, funciones policiales o de in-vestigación criminal.

ARTÍCULO 2° — Sustitúyase el artículo 8° de la ley 25.520, por el siguiente:

Artículo 8°: Las funciones de la Agencia Federal de Inteligencia serán las siguientes:

La producción de inteligencia nacional sin medios propios de obtención y reunión de información.

La obtención y reunión de información referida a los hechos, riesgos y conflictos que afecten la defensa nacional serán llevadas a cabo por la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar y por los orga-nismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas según corresponda.

La obtención y reunión de información referida a los hechos, riesgos y conflictos que afecten la seguridad interior serán llevadas a cabo por la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y por los organismos de inteligencia de las policías y fuerzas de seguridad federales según corresponda.

ARTÍCULO 3° — Sustitúyase el artículo 9° de la ley 25.520, por el siguiente:

Artículo 9° — Créase la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente de la Secretaría de Se-guridad Interior.

Tendrá como función la producción de Inteligencia Criminal.

Las áreas de inteligencia criminal de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Pre-fectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria y de inteligencia penitenciaria del Servicio Penitenciario Federal, y el personal que revistare en las mismas, deberán observar las previsiones norma-tivas establecidas en la presente ley, en especial las establecidas en los artículos

4° incisos 2, 3 y 4, 5°, 5° bis, 11°, 15° bis, 15° ter, 16°, 16° bis, 16° ter, 16° quáter, 16° quinquies, 16° sexies, 17° y 38° bis.

ARTÍCULO 4° — Sustitúyase el artículo 15° de la ley 25.520, por el siguiente texto:

Artículo 15°: Créase en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, la Agencia Federal de Inteligencia como organismo rector del Sistema de Inteligencia Nacional, que será conducida por un Director General, con rango de Ministro, designado por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Honorable Senado de la Nación.

También contará con un Subdirector General, con rango de Secretario de Estado, que será designado por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Honorable Senado de la Nación.

El Director General, así como el Subdirector General, deben ser personas de alta calificación profesional en la materia, y poseer una reconocida trayectoria democrática y republicana.

Previo a la designación, el Poder Ejecutivo Nacional deberá publicar el nombre y los antecedentes curricu-lares de las personas propuestas para los cargos. El Senado de la Nación instrumentará los mecanismos necesarios a fin de asegurar procedimientos abiertos y participativos a la sociedad civil y la comunidad en su conjunto.

El cese de ambos funcionarios podrá ser dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional.

La Agencia Federal de Inteligencia deberá quedar constituida en el plazo de ciento veinte (120) días.

ARTÍCULO 5° — Sustitúyase el artículo 16° de la ley 25.520, por el siguiente:

Artículo 16° — Las actividades de inteligencia, el personal afectado a las mismas, la documentación y los bancos de datos de los organismos de inteligencia llevarán la clasificación de seguridad que corresponda en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación.

El acceso a dicha información, cuando la clasificación de la misma sea confidencial o secreta, será autori-zado por el Presidente de la Nación o el funcionario en quien se delegue expresamente tal facultad, con las excepciones previstas en la presente ley.

La Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia podrá acceder a la información que requiera para el cumplimiento de sus funciones, sin necesidad de contar con la autorización establecida en el párrafo precedente.

La clasificación sobre las actividades, el personal, la documentación y los bancos de datos referidos en el primer párrafo del presente artículo se mantendrá, aun cuando el conocimiento de los mismos deba ser suministrado a la justicia en el marco de una causa determinada o sea requerida por la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia.

ARTÍCULO 6º. — Sustitúyase el artículo 16º bis de la ley 25.520, por el siguiente texto:

Artículo 16 bis: Se establecen las siguientes clasificaciones de seguridad que serán observadas por los organismos integrantes del Sistema de Inteligencia Nacional:

a) SECRETO: Aplicable a toda información, documento o material cuyo conocimiento por personal no autorizado pueda afectar gravemente los intereses fundamentales u objetivos vitales de la Nación, entre ellos, la soberanía e integridad territorial; el orden constitucional y la seguridad del Estado; el orden público y la vida de los ciudadanos; la capacidad de combate o la seguridad de las Fuerzas Armadas o de sus aliados; la efectividad o la seguridad de operaciones de las fuerzas de seguridad; las relaciones diplomáticas de la Nación, y las actividades de inteligencia específicamente determinadas y fundadas de los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional.

b) CONFIDENCIAL: Aplicable a toda información, documento o material cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda afectar parcialmente los intereses fundamentales de la Nación o vulnerar principios, planes y métodos funcionales de los poderes del Estado, entre ellos, la soberanía e integridad territorial; el orden constitucional y la seguridad del Estado; el orden público y la vida de los ciudadanos; la capacidad de combate o la seguridad de las Fuerzas Armadas o de sus aliados; la efectividad o la seguridad de operaciones de las fuerzas de seguridad; las relaciones diplomáticas de la Nación.

c) PÚBLICO: Aplicable a toda documentación cuya divulgación no sea perjudicial para los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional y que por su índole permita prescindir de restricciones relativas a la limitación de su conocimiento.

ARTÍCULO 7º. — Sustitúyase el artículo 16º ter de la ley 25.520, por el siguiente texto:

Artículo 16 ter. — Para cada grado de clasificación de seguridad se dispondrá un plazo para la desclasificación y acceso a la información.

Las condiciones del acceso y de la desclasificación se fijarán en la reglamentación de la presente.

En ningún caso, el plazo para la desclasificación de información, documentos o material podrá ser inferior a los quince (15) años a partir de la decisión que originó su clasificación de seguridad efectuada por alguno de los organismos integrantes del Sistema de Inteligencia Nacional.

Toda persona u organización que acredite interés legítimo, podrá iniciar una petición de desclasificación ante el Poder Ejecutivo Nacional, destinada a acceder a cualquier clase de información, documentos o material que se encuentre en poder de uno de los organismos que componen el Sistema de Inteligencia Nacional. La forma, plazos y vías administrativas serán reglamentadas por el Poder Ejecutivo Nacional.

La Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia podrá solicitar la desclasificación de información, cuando su apertura sea necesaria para la investigación de ilícitos y posibles abusos cometidos por parte del personal de inteligencia en el ejercicio de sus funciones.

Sin perjuicio de lo establecido en los párrafos anteriores y la reglamentación respectiva, el Poder Ejecutivo Nacional podrá ordenar la desclasificación de cualquier tipo de información y determinar el acceso total o parcial a la misma por acto fundado, si lo estimare conveniente para los intereses y seguridad de la Nación y sus habitantes.

ARTÍCULO 8º. — Sustitúyase el artículo 17º de la ley 25.520, por el siguiente texto:

Artículo 17º: Los integrantes de los organismos de inteligencia, los legisladores miembros de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia, y el personal afectado a la misma, así como las autoridades judiciales, funcionarios y personas que por su función o en forma circunstancial accedan al conocimiento de la información mencionada en el

artículo 16° bis de la presente ley que no haya sido clasificada como pública, deberán guardar el más estricto secreto y confidencialidad.

La obligación de guardar secreto subsistirá no obstante haberse producido el cese de las funciones en virtud de las cuales se accedió al conocimiento de la información clasificada.

La violación de este deber hará pasible a los infractores de las sanciones previstas en el Libro II, Título IX, Capítulo II, artículos 222 y/o 223 del Código Penal de la Nación, según correspondiere.

ARTÍCULO 9°. — Sustitúyase el artículo 32° de la ley 25.520, por el siguiente texto:

Artículo 32°: Los organismos pertenecientes al Sistema de Inteligencia Nacional serán supervisados por la Comisión Bicameral, con la finalidad de fiscalizar que su funcionamiento se ajuste estrictamente a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, verificando la estricta observancia y respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional, los Tratados de Derechos Humanos suscriptos y los que se suscriban con posterioridad a la sanción de la presente ley, y a toda otra norma que establezca derechos y garantías, así como también a los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional. La Comisión Bicameral tendrá amplias facultades para controlar e investigar de oficio. Cada integrante de la Comisión podrá requerir información y, con los recaudos establecidos en el artículo 16°, los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional deberán suministrar la información o documentación que se solicite en un plazo razonable.

La Comisión Bicameral elaborará un informe anual público, en el que se indicará como mínimo:

- a. Presupuesto operativo propio;
- b. Cantidad de reuniones desarrolladas;
- c. Cantidad de pedidos de informes elevados;
- d. Cantidad de investigaciones de oficio efectuadas;
- e. Cantidad de denuncias recibidas;
- f. Toda aquella información pública que se considere relevante.

Con la finalidad de la mayor transparencia en la utilización de los fondos, se establecerán mecanismos adecuados para el control de los montos asignados y su aplicación a la finalidad prevista, compatibles a su clasificación de secreto, confidencial y público.

La Comisión Bicameral dictará su propio reglamento interno que deberá dar a publicidad.

ARTÍCULO 10°. — Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La discusión por la reforma de la ley de inteligencia se dio en el marco de un escenario complejo, disruptivo, que tristemente imposibilitó arribar a consensos mayores y, fundamentalmente, corregir falencias centrales del sistema de inteligencia nacional. No caben dudas de que éste es uno de los debates pendientes de cara a lograr construir un sistema de inteligencia democrático. El rápido tratamiento que recibió el tema y el escenario político en el que se desarrolló, no permitieron generar el debate necesario que como sociedad aún nos debemos. Hablamos de un tema de enorme trascendencia institucional que, lamentablemente, fue tratado de modo espasmódico, perdiéndose la posibilidad de avanzar seriamente en una reforma profunda del Sistema Nacional de Inteligencia. A más de un año de la reforma, reconocemos que todavía persisten inconvenientes en el marco normativo que habilitan el sostenimiento de prácticas nocivas para la democracia.

No es ninguna novedad que, desgraciadamente, aún subsisten estructuras del Estado que no se encuentran al servicio de los ciudadanos, sino al de sus propios intereses. La evidente autonomía y oscuras finalidades con las que los servicios de inteligencia se han manejado desde el regreso de la democracia, han quedado explicitadas en numerosas oportunidades.

La ley 27.126 supuso una modificación de la ley 25.520 que, lejos de constituir un avance determinado en la búsqueda por la democratización del Sistema de Inteligencia, dejó sin resolver

adecuadamente el problema de fondo, y presentó algunos retrocesos en puntos centrales sobre los cuales hace ya varios años atrás hubo un amplio consenso.

En realidad, la reforma que este proyecto que hoy se presenta propone, es una asignatura pendiente como consecuencia de la obligación que el Estado Nacional asumió ante la Comisión Interamericana de DDHH con respecto a la causa AMIA, en virtud del reconocimiento que ha realizado la nación argentina por no haber prevenido el atentado, investigado lo suficiente ni sancionado a sus responsables. A raíz de ello, la Argentina se obligó en el año 2005 a rever su ley de inteligencia nacional, transparentar el manejo de los fondos destinados para las tareas de inteligencia y, principalmente, su sistema de judicialización de la prueba cuando la misma es obtenida a través de estos servicios.

Desde el 2005 a la fecha, no se ha cumplido con esos compromisos; por el contrario, se continuó verificando el avance del sistema de inteligencia sobre el sistema judicial, así como la propagación de grupos operativos que realizan operaciones policiales. De allí que una reforma de la ley de inteligencia carece de sentido, si no logra resolver de forma definitiva las confusiones que existen entre inteligencia criminal e investigación criminal y, sobre dicha distinción, separa funciones, diferencia actores institucionales y reorganiza los mecanismos para la producción de información. El principal punto – neurálgico, por cierto – de la crisis del Sistema Nacional de Inteligencia ha sido la cláusula de la normativa vigente mediante la cual se ha amparado y extendido la relación promiscua entre agentes, jueces y fiscales. La excepción prevista en el artículo 4° de la ley 25.520 ha sido la ventana mediante la cual se logró consolidar como regla una supuesta situación de excepción. En concreto, la ley 25.520 preveía en su artículo 4° diversas prohibiciones a los organismos de inteligencia, entre ellas: "Realizar tareas represivas, poseer facultades compulsivas, cumplir, por sí, funciones policiales ni de investigación criminal, salvo ante requerimiento específico realizado por autoridad judicial competente en el marco de una causa concreta sometida a su jurisdicción, o que se encuentre, para ello, autorizado por ley". La reforma propuesta por la ley 27.126 reconoció la necesidad de reformar este inciso, aunque lamentablemente se quedó a mitad de camino. La nueva redacción del inciso 1 del artículo 4° prohíbe a los organismos de inteligencia "realizar tareas represivas, poseer facultades compulsivas y cumplir por sí funciones policiales"; sin embargo, mantiene subsistente la posibilidad de desarrollar funciones de investigación criminal en los casos en que exista "un requerimiento específico y fundado".

La ley 27.126 dejó sin resolver aquello que constituye el núcleo del problema: el avance del sistema de inteligencia sobre el sistema judicial. La modificación introducida al inciso 1 del artículo 4° de la normativa vigente debería haber quitado en su totalidad la excepción respecto del requerimiento judicial, de modo de garantizar efectivamente que la AFI no desarrolle en ninguna circunstancia tareas de investigación criminal.

Los jueces y fiscales no debieran tener que establecer relación con los organismos de inteligencia para el desarrollo de actividades de investigación criminal. Es necesario en su caso, diagramar un mecanismo mediante el cual los organismos puedan derivar información que resulte de interés en una causa judicial, pero sin que se los habilite a realizar tareas de investigación a las que no están ni habituados ni son de su competencia específica.

Debemos recordar que en Argentina se define doctrinariamente a la inteligencia como el conocimiento resultante de la elaboración (o proceso de la información) a que es sometida la información obtenida durante la ejecución del Ciclo de Producción de Inteligencia. En otras palabras, la inteligencia es básicamente producción de conocimiento. Es un conocimiento - información elaborada - obtenido por el Estado y para ser utilizado por éste en interés de la comunidad nacional, para la formulación de políticas tendientes a preservar y promover sus intereses de seguridad en el exterior, y para enfrentar en el interior del país amenazas promovidas por otros Estados u organizaciones, contra el Estado, el sistema de gobierno libremente elegido por sus habitantes, o el legítimo desempeño de sus deberes por parte de las autoridades constituidas, empleando métodos ilegales.

Cabe aclarar que la inteligencia, como conocimiento o como actividad, no constituye un instrumento destinado a la promoción de cualquier tipo de políticas, en sustitución de otros medios de obtención de información pública o de ejecución de acciones con que cuentan los gobiernos. El secreto que

rodea las fuentes y métodos de las organizaciones que producen ese conocimiento y el carácter subrepticio que presenta el accionar de estas organizaciones determinan que sea un instrumento destinado a ser empleado cuando significativos intereses de seguridad, de política exterior, o de bienestar nacional están en juego.

En esencia, la misión de la inteligencia es generar conocimiento para anticiparse a las amenazas y riesgos, en el marco de una realidad compleja, y asistir a la toma de decisiones. Es por ello que esta actividad debe siempre encuadrarse en un marco legal específico de modo que existan tanto garantías para la sociedad, como legitimidad para los organismos de inteligencia en un contexto de suficiente transparencia.

La inteligencia criminal o policial, por su parte, constituye uno de los aspectos más discutidos en esta materia. En principio, la actividad de inteligencia y la actividad policial son ámbitos claramente diferentes y separados. Por otra parte, esta diferenciación resulta necesaria para asegurar la transparencia y eficacia del accionar de los órganos judiciales y la protección de los derechos y garantías individuales.

Una de las principales características de la actividad de inteligencia -el secreto que protege fuentes y métodos- es difícilmente conciliable con la actividad policial, en la cual se investiga el delito y se obtienen pruebas que deben ser controladas por la defensa ante el tribunal. En este sentido, la necesidad que tienen los organismos de inteligencia de asegurarse que sus funcionarios no serán citados a prestar declaración testimonial ante la justicia y que no deberán explicar ante un tribunal los métodos mediante los cuales obtuvieron determinadas pruebas, entre otros aspectos, los convierte en un medio completamente inadecuado para la actividad policial, en cuya esfera, siempre, todo debe ser verificable por la defensa.

De esta forma, las tareas operativas de investigación criminal no deben confundirse con las de inteligencia criminal (centralmente, análisis de datos e información). Éstas, a su vez, no deben confundirse con las de inteligencia de Estado (golpes institucionales, levantamientos, atentados contra el orden constitucional, cuestiones de integridad territorial, energía, geopolítica, economía y, sobre todo, actividades de contra inteligencia).

La reforma suscitada en febrero de 2015 supuso, amén de estos inconvenientes, un grave retroceso en definiciones centrales que habían sido consensos originarios intra-partidarios en momentos del retorno de la democracia.

Es importante recordar que en el debate por la sanción de la 25.520, la discusión se centró en impedir que se militarice la seguridad y las actividades de inteligencia, en línea con las leyes nacionales de defensa nacional y seguridad interior. De esta forma, se estableció una base normativa clara que se plasmó en las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior y, finalmente, en el año 2001, en la ley de Inteligencia Nacional. Dicho marco legal se erigió sobre la distinción fundamental entre las actividades e instituciones de defensa nacional y las correspondientes a seguridad interior, lo que llevó a estructurar un sistema de inteligencia tripartito: la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y, en el vértice superior y como organismo rector, la Secretaría de Inteligencia. Las direcciones nacionales se repartían la producción de inteligencia para la defensa de la nación por un lado, y para la seguridad interior, por otro; mientras que la Secretaría de Inteligencia se reservaba para sí la seguridad general del Estado Nacional, así como la dirección y coordinación del conjunto del sistema. En este punto, la Argentina estuvo en sintonía con la mayoría de los procesos de reforma de los países de la región, que debieron atravesar organismos que tenían relación con la doctrina de seguridad nacional, en los cuales las fuerzas armadas avanzaban de modo notorio sobre temas de seguridad interior. Así, las reformas que se fueron introduciendo acompañaron los procesos de avance y fortalecimiento del paradigma de la seguridad democrática, con la consiguiente separación entre inteligencia para la defensa, e inteligencia criminal.

En el caso de Brasil, por ejemplo, la Agencia Brasileña de Inteligencia asesora al Presidente y planifica, coordina, supervisa, controla y ejecuta a nivel nacional las actividades de inteligencia del país. La ABIN es el órgano central del Sistema de Inteligencia Brasileño. Luego de modificaciones introducidas a través de decretos, la ABIN depende orgánicamente del Gabinete de Seguridad

Institucional (órgano de la presidencia). A partir de las nuevas modificaciones se introdujo también el Subsistema de Seguridad Pública, dependiendo éste de la Secretaría de Seguridad Pública.

Perú, por su parte, tiene un Consejo Nacional de Inteligencia; de él depende la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica. La DIGEMIN (Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior) depende del Ministerio del Interior y es la responsable de la inteligencia criminal.

Guatemala cuenta con la Secretaría de Análisis Estratégico (S.A.E.), dependiente de Presidencia; es estrictamente civil y tiene acceso a la información que recaba el Departamento de Inteligencia civil y análisis de información del Ministerio de Gobernación, y la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa. No se le permite realizar inteligencia con medios propios a la S.A.E.

Chile, finalmente, tiene la Agencia Nacional de Inteligencia, dependiente del Ministerio del Interior. El objetivo de la Agencia es asesorar al Presidente en materia de amenazas. Completan el sistema de inteligencia chileno la Dirección de Inteligencia de defensa del Estado Mayor de la defensa nacional, las direcciones de inteligencia de las Fuerzas Armadas y las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas de Seguridad Pública. La coordinación se establece en el marco de un Comité conformado por los jefes de cada organismo.

En este sentido, resulta compleja y riesgosa la modificación del artículo 8° que introdujo entre las funciones de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), la referida a la producción de inteligencia criminal. La norma se compone de dos incisos: el primero indica funciones comprendidas en la definición de Inteligencia Nacional, y el segundo a las abarcadas por el concepto de inteligencia criminal. Además de repetir en el segundo inciso actividades contenidas y alcanzadas por el primero, resulta llamativo que se haya otorgado a la AFI no sólo la producción de inteligencia criminal para casos definidos como "delitos federales complejos" (terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, cibercrimes, y atentatorios contra el orden económico y financiero, contra los poderes públicos y el orden constitucional), sino la capacidad de realizarlo con medios propios de obtención y reunión de información. Esto implica en la práctica, tener agentes trabajando en calle con el objeto de producir información relativa a inteligencia criminal, históricamente desarrollada por las fuerzas policiales, bajo coordinación y análisis de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad.

En esta misma línea se encuentra la transferencia de las competencias de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad a la AFI, prevista en la modificación del artículo 9° de la ley. En la práctica, esta transferencia implicó un concreto vaciamiento de la DINICRI y un traspaso directo de la misma a la AFI. Este tema, que fue insistentemente advertido por las organizaciones de la sociedad civil que participaron del debate, debe ser corregido. Es ciertamente preocupante que se mezclen ámbitos de actuación en desmedro de consensos de la democracia que plasmaron la demarcación entre inteligencia para la defensa nacional e inteligencia criminal, actividades absolutamente diferenciadas de lo que es la investigación criminal, que implica producción de prueba en el marco de un proceso judicial. Resulta trascendente delimitar el ámbito de actuación que se pretende regular, para no incurrir en errores graves que puedan derivar en abusos de poder.

La modificación del artículo 8° implicó habilitar a la Agencia Federal de Inteligencia la facultad de producir inteligencia criminal a través de medios propios, lo cual indica que la confusión conceptual se extendió a las decisiones vinculadas al diseño institucional del Sistema de Inteligencia Nacional. La Agencia Federal de Inteligencia debe ubicarse como el vértice del sistema y encargarse de la coordinación general de las dos direcciones: la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar y la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal. Ha sido un error trasladar la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal al ámbito de la propia AFI y, peor aún, permitirle que pueda desarrollar inteligencia criminal con medios propios. La DINICRI debe retornar por completo a su ámbito de origen, es decir, a la órbita del Ministerio de Seguridad. Por el contrario, la AFI únicamente debe coordinar la producción del análisis estratégico.

En este sentido, es útil recuperar una diferencia conceptual central para comprender y pensar el diseño institucional. Existen diferentes niveles de inteligencia, entendidos como posiciones relativas del conjunto de elementos de inteligencia destinados a satisfacer las necesidades de determinado nivel de conducción para su toma de decisiones. Al máximo nivel se reconocen dos: el estratégico

nacional y el político estratégico, vinculado el primero a necesidades de información del Estado, del presidente y , el segundo, a áreas de seguridad interior y defensa. En inteligencia criminal se pueden diferenciar el estratégico y el operacional o táctico. En inteligencia militar, el estratégico militar, el operacional y el táctico superior e inferior. La estructuración en niveles supone la especialización de los elementos de inteligencia para satisfacer las necesidades del nivel del que se trate.

Entendida como conocimiento aplicado para anticipar amenazas y contribuir a la toma de decisiones, la inteligencia no se distingue por el método de reunión y análisis de información, sino por su ámbito de intervención/actuación. Quién produce la información, bajo qué pautas y para qué la produce es lo que debe separar un ámbito institucional de otro.

La reforma de la ley 25.520 supuso sin dudas un avance en calidad institucional al prever la elección con acuerdo del Senado del Director y el Subdirector del organismo. Sin embargo, no se incorporaron en la reforma los mecanismos de publicidad de antecedentes, ni se establecieron por ley procedimientos abiertos y participativos para la elección de los mismos. Esta situación habilitó la posibilidad de dar inicio al proceso de elección de los máximos responsables del organismo, de espaldas a la sociedad. Las organizaciones de la sociedad civil, inclusive, se han visto en estos días en la obligación de solicitar formalmente que el Senado de la Nación habilite un proceso de audiencia pública para discutir abiertamente en el Congreso de la Nación los pliegos de los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo Nacional. Hemos acompañado dicha solicitud porque entendemos que éste es, sin duda alguna, uno de los principales puntos a ser corregido.

La ley debe dejar sentada la necesidad de establecer mecanismos de publicidad de los antecedentes de los/as candidatos/as, así como procedimientos abiertos y participativos para que la ciudadanía formule preguntas e impugnaciones a las candidaturas, en pos de garantizar la idoneidad de los mismos y la participación de la sociedad en todo el proceso. En este sentido se incluye taxativamente en el artículo 15°, que tanto el Director General como el Subdirector deben ser personas de alta calificación profesional en la materia y poseer una reconocida trayectoria democrática y republicana. Asimismo, se establece que el Poder Ejecutivo Nacional deberá publicar el nombre y los antecedentes curriculares de las personas propuestas para los cargos, y que el Senado de la Nación deberá instrumentar los mecanismos necesarios a los fines de asegurar procedimientos abiertos y participativos a la sociedad civil y la comunidad en su conjunto.

Hablamos de la necesidad de instrumentar mecanismos para acrecentar la transparencia de los actos de gobierno y de habilitar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. La elección de los responsables de llevar adelante una de las instituciones de mayor poder, implica un interés público en sí mismo. La participación ciudadana vela porque no se produzcan actos ilegítimos, por disminuir posibles errores en la toma de decisiones y por impedir la concentración excesiva de poder en una autoridad hegemónica.

Uno de los puntos más relevantes de la discusión por la democratización de los organismos de inteligencia, es la información. A lo largo de los años todas las actividades relacionadas con la producción de inteligencia nacional han sido imbuidas en un estricto y, en algunos casos, absurdo secretismo. Este oscurantismo no ha permitido realizar un efectivo control sobre los organismos. De aquí, entonces, que las reformas introducidas en los artículos referidos a la clasificación de la información adquieran tanta relevancia.

Si bien se han incorporado modificaciones en el nuevo artículo 16° bis, simplificando notoriamente las definiciones contenidas en el decreto reglamentario de la 25.520, no ha sido alterada la definición de información pública. Esto implica que sigue sin quedar garantizado que aquella información que no afecte a los organismos ni comprometa la seguridad del Estado, será accesible y trascenderá el ámbito oficial. El riesgo cierto que conlleva esta definición es que en la enorme mayoría de los casos, por no aseverar todos, quedarán en el ámbito oficial sin llegar efectivamente al ámbito público.

Este punto requiere ser modificado; es inconsistente la definición que indica el carácter público de la información pero luego lo deja limitado al ámbito oficial. Vale señalar que hace tan sólo unos meses atrás esta misma Cámara de Diputados dio media sanción a un proyecto de ley que vela por el acceso a la información. Allí, oportunamente señalamos que se trataba de un cambio de

paradigma. En nuestro país, el derecho de exigir al poder que rinda cuentas e informe sobre sus actos y decisiones ha estado siempre amenazado por una larga tradición y cultura del secreto que ha hecho carrera del ocultamiento de documentos públicos, ya sea recurriendo al engaño, la desidia, o incluso al uso de la fuerza.

Por estos motivos se propone quitar la salvedad que sujeta la publicidad al ámbito oficial, entendiendo que hablamos en todos los casos de información “cuya divulgación no sea perjudicial para los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional y que por su índole permita prescindir de restricciones relativas a la limitación de su conocimiento”.

Del mismo modo, consiste un equívoco dejar sin modificar el artículo 16° de la ley y establecer el carácter público de cierta información. Dicho artículo exige para todos los casos de acceso a la información -no importa qué carácter tenga- la autorización expresa del Presidente o de quien éste delegue. Con el mismo espíritu, se circunscribe esta exigencia para los casos en los que se trata de información confidencial o secreta, dejando por fuera de ella los casos de información clasificada como pública.

La construcción de una administración sobreprotegida fundamentada sobre un supuesto resguardo del interés general no sólo no tiene respaldo jurídico, sino que además se ha utilizado para esconder la ineficiencia y la corrupción burocrática del Estado. Tenemos que entender de una buena vez que el secreto es propio de una actitud autoritaria y autocrática, y que implica una negación del control democrático de los actos de gobierno.

La reforma de la ley 25.520 no avanzó sobre la modificación de aquellos artículos que afectan el diseño del control de los organismos de inteligencia. A juzgar por los resultados obtenidos a lo largo de estos años, se advierte que es preciso profundizar en ciertos puntos a los fines de garantizar un efectivo control de los organismos.

El control de los órganos y actividades de inteligencia debe ser aceptado y asumido como una consecuencia ineludible del carácter democrático del Estado y su lógica derivación: el público examen de la actividad y la exigencia de legitimidad y de eficacia que dicho carácter plantea para toda institución gubernamental. Y en esto debemos siempre recordar que se trata, además, de una actividad que presenta rasgos distintivos respecto de otras actividades estatales.

Cuando hablamos de inteligencia, hablamos de una actividad caracterizada por el secreto, que protege sus fuentes y métodos, y que frecuentemente realiza actos de carácter subrepticio, y ello contradice uno de los principios fundamentales del sistema republicano: la publicidad de los actos de gobierno. De allí entonces que los mecanismos de control adquieran una relevancia aún mayor. Argentina, con la sanción en el año 2001 de la ley 25.520, estableció un sistema de control parlamentario -externo- al Sistema Nacional de Inteligencia, mediante la creación de la Comisión Bicameral de Control y Fiscalización de los Organismos de Inteligencia.

Cabe destacar que el control parlamentario es por excelencia uno de los principales controles externos. En esto Argentina ha sido pionera en la región. La mayoría de los países que han avanzado en reformas del sistema de inteligencia han incluido controles parlamentarios (Brasil, México, Chile, Colombia, Perú). Los controles democráticos sobre el ejercicio de las funciones de inteligencia son absolutamente relevantes para la vigencia de la democracia y del pleno goce de derechos y garantías constitucionales.

No obstante, el funcionamiento de la Comisión Bicameral (CB) a lo largo de estos años no ha logrado avanzar en un control efectivo del Sistema. Las reglas de clasificación de la información, personal y actividades de inteligencia han sido un obstáculo funcional al control parlamentario. Desde este lugar, el desaprovechamiento que supuso la reforma de la ley 25.520 en este punto en particular, merece ser corregida a los fines de dotar a la CB de todos los elementos necesarios para realizar el control que requiere el propio sistema.

Es imprescindible establecer mecanismos de control que funcionen a partir del principio de publicidad y acceso a la información. Para ello resulta fundamental avanzar en modificaciones sobre determinados puntos, tal como ha sido sostenido por las organizaciones de la sociedad civil. En primer lugar, una modificación del artículo 16° a los fines de remover la autorización del Poder Ejecutivo en los casos de solicitud de información por parte de la CB, de modo de garantizar que

ésta pueda acceder efectiva e inmediata-mente al conocimiento de actividades, personal, documentación y bancos de datos de los organismos de inteligencia.

Por otro lado, si bien ha sido una valiosa incorporación el artículo 16° ter referido a la desclasificación de la información, debe modificarse a los fines de garantizar que la propia CB pueda solicitar, sin más, la descla-sificación de información, cuando su apertura sea necesaria para la investigación de ilícitos y posibles abu-sos cometidos por parte del personal de inteligencia en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, es preciso ajustar el artículo 32° de la ley 25.520 a los fines de establecer mecanismos que garanticen que el funcionamiento de la CB no quede condicionado por el ejercicio de las mayorías parla-mentarias. En este sentido, la solicitud de información no debe quedar sujeta a la aprobación de dichas mayorías. De allí la modificación introducida a los fines de garantizar que cada integrante, a título individual, pueda requerir la información que considere pertinente para ejercer sus funciones, indicando que la AFI siempre debe responder al pedido en un período de tiempo razonable. Asimismo, se debe pro-curar instrumentar ciertas modificaciones del funcionamiento de la CB que, paradójicamente y sin mayo-res argumentos, ha quedado también imbuida por completo en la cultura del secreto, a tal punto que orga-nizaciones de la sociedad civil han tenido que elevar un pedido de solicitud de información básica -que no afecta en modo alguno ni pone en riesgo la seguridad del Estado- a la justicia ante la manifiesta negativa de la CB de brindar información.

Atendiendo a las modificaciones ya introducidas en la ley 25.520, a la nueva clasificación de información, al reconocimiento de que no toda la información que afecta al sistema es información secreta ni clasifica-da y, fundamentalmente, teniendo en cuenta que el trabajo parlamentario -amén del contenido que mane-je- es un ejercicio de gobierno, y como tal debe quedar sujeto a la publicidad que todo poder republicano exige, se introducen modificaciones en el artículo 32° para obligar a la CB a brindar cierta información. Así, se indica que debe elaborar un informe anual público en el que se dé a publicidad información referida a su propio funcionamiento que en modo alguno afecta la seguridad del Estado, estipulando como puntos mínimos a incluir, su propio presupuesto operativo, cantidad de reuniones realizadas en el año, de pedidos de informes elevados, de investigaciones de oficio efectuadas y de denuncias recibidas. Asimis-mo, se establece la obligación de dar a publicidad el reglamento interno que la CB dicte a los efectos de su funcionamiento.

La reforma de los organismos de inteligencia ha de ser uno de los temas más sensibles que afectan al dise-ño institucional republicano y a la vida democrática. Desde este lugar, el desafortunado tratamiento legis-lativo que recibió la ley 27.126 ha afectado la posibilidad concreta de alcanzar una correcta y adecuada modificación. El nuevo escenario político en el que nos encontramos, nos permite revisar estas decisiones a los fines de corregir los errores cometidos y lograr diseñar un sistema de inteligencia con los consensos interpartidarios y sociales necesarios, para sentar las bases de una política de Estado eficiente y respetuosa del Estado democrático de Derecho.