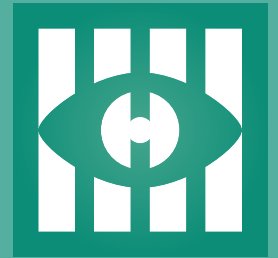


El (des) control democrático de los organismos de inteligencia en Argentina



Resumen ejecutivo

La actividad de inteligencia en la Argentina goza de inaceptables grados de autonomía que implican un riesgo para los derechos de los ciudadanos y las instituciones democráticas.

Desde 1983 los gobiernos democráticos no han sabido o querido establecer controles efectivos y los servicios de inteligencia se convirtieron en una parte esencial del poder presidencial en la Argentina. Ese poder se ejerce en muchas ocasiones de una manera que viola los derechos de los ciudadanos, en especial, el derecho a la privacidad y a la libertad de asociación y expresión.

El mecanismo de control parlamentario creado por la ley 25.520 no funciona y debe ser objeto de una revisión profunda y una reforma integral.

Las actividades de inteligencia en la Argentina están amparadas por un grado de secretismo excesivo, que alcanza incluso a las autoridades encargadas de controlar que no se cometan delitos o se violen los derechos ciudadanos.

El espionaje político interno es una de las principales actividades de inteligencia en la Argentina a pesar de que se encuentra expresamente prohibido por una ley del Congreso. Eso es consecuencia de la falta de controles parlamentarios y judiciales eficientes y de la aceptación pasiva de gran parte de la clase política.

Argentina cuenta con una adecuada capacidad de interceptación de comunicaciones privadas. Todo indica que posee la capacidad técnica de interceptar comunicaciones telefónicas y hay indicios de que ello ocurre con la colaboración de las empresas prestatarias de servicios de telecomunicaciones. Esta capacidad se extendería a los datos que circulan en Internet.

Ninguno de los escándalos producidos en los últimos años generó cambios significativos en el control de las actividades de inteligencia.

El (des)control democrático de los organismos de inteligencia en Argentina.

Enero de 2015

Las falencias en los mecanismos de control del sistema de inteligencia en la Argentina no son, lamentablemente, hechos novedosos. Desde el retorno de la democracia en 1983 diversas iniciativas generadas desde la sociedad civil o el ámbito académico han intentado promover reformas legislativas y reglamentarias capaces de establecer un control democrático sobre los organismos de inteligencia. Esta tarea resultó ser tan difícil como necesaria: hoy, a más de treinta años del retorno de la democracia podemos decir que se ha avanzado muy poco en ese sentido. Los organismos de inteligencia gozan de una inaceptable autonomía y continúan siendo un actor de peso en el sistema político gracias a leyes ineficientes y a un amplio arco político dispuesto a mirar hacia otro lado. Este informe es poco más que un llamado de atención sobre una situación conocida por todas las personas que trabajan en política. Es, también, una actualización de la agenda de *democratización* de los servicios de inteligencia de cara a la nueva era de la vigilancia masiva de las comunicaciones electrónicas que revelara, en junio de 2013, el ex contratista de la National Security Agency (NSA) Edward Snowden.

En cierto sentido, este informe es urgente. Hacia fines de 2014 fue finalizado y entró en proceso de revisión interna en la ADC, como suele ocurrir con los informes complejos que reflejan investigaciones prolongadas. Durante esos

días se hicieron públicas *internas* en la Secretaría de Inteligencia (SI) que culminaron con el desplazo de uno de los más poderosos agentes de las últimas décadas¹. El 19 de enero de 2015 los argentinos despertaron con la noticia de que el fiscal federal a cargo de la causa AMIA apareció muerto de un tiro en la cabeza el día anterior a declarar en el Congreso por una denuncia que involucraba a las más altas esferas del poder. Este informe se presenta como urgente porque los desplazamientos internos en la SI y los hechos en torno a la causa AMIA –en donde la SI estuvo involucrada desde el primer momento para encubrir más que para esclarecer el atentado– presentan una oportunidad única para que la democracia argentina actúe sobre el sistema de inteligencia, un cuerpo autónomo de agentes estatales y paraestatales que actúa en las sombras, maneja millones en fondos reservados que sirven para comprar jueces y periodistas y espionar a políticos, empresarios, funcionarios públicos. Es un sistema que desde 1983 a esta parte se presenta como altamente autónomo pero parte esencial del presidencialismo argentino: sirve a placer del presidente de turno pero, a la vez, es capaz de manejar una agenda propia que constituye una verdadera amenaza para la democracia argentina y los derechos de los ciudadanos.

Este informe relata las causas legales y políticas del problema que pueden resumirse de la siguiente forma: la democracia argentina adoptó una estructura de inteligencia sin controles y la convirtió en uno de los pilares del poder presidencial. Al hacerlo, consolidó servicios poco profesionales dedicados al espionaje interno y al manejo de fondos reservados que no rinden cuentas ante nadie. Mientras el Congreso afirmó en numerosas oportunidades la necesidad de *democratizar* a las fuerzas armadas, de seguridad e inteligencia (Cawthra y Luckham, 2003; Pion-Berlin, 1992) esas leyes son ineficientes y no funcionan, en parte como consecuencia de acuerdos tácitos entre distintos sectores políticos que esperan usufructuar esas estructuras si acceden a la presidencia.

Este informe relata la historia de la inteligencia en la democracia argentina y los intentos fracasados por controlar de modo eficiente como funciona el lado más oscuro y opaco del Estado. Es un llamado de atención en un momento de crisis que se presenta como único para promover reformas y cambios significativos capaces de crear servicios de inteligencia profesionales y capacitados, controlados por las instituciones democráticas y dedicados a los legítimos intereses de la defensa nacional y la seguridad del Estado y no –como en las últimas décadas– a la violación de los derechos de los ciudadanos y a satisfacer los intereses de información más banales del presidente de turno.

Este informe se enmarca en esfuerzos de la sociedad civil que incluyen pero

¹Mariano Obarrio. *Desplazaron a Stiuso de la Secretaría de Inteligencia*. La Nación. 20 de diciembre de 2014.

exceden a la ADC. La cuestión de la *democratización* de las fuerzas armadas y de seguridad fue una parte central de la agenda del movimiento de derechos humanos en los primeros años de la democracia y lo continúa siendo (Estudios Legales y Sociales, 1997). Esos esfuerzos estuvieron inspirados en la certeza de que el fortalecimiento de las instituciones exigía cambios culturales profundos en instituciones complejas que, durante décadas, habían sido árbitros no elegidos del sistema político argentino.

Una de las primeras iniciativas de la sociedad civil en ese sentido fue la llevada adelante por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en 1997, cuando organizó un seminario sobre *Control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina*. Dicho seminario funcionó a través de un grupo de expertos locales que evaluaron críticamente las estructuras de control existentes en ese entonces, establecidas en la ley de Seguridad Interior (Derechos Civiles (ADC), 2014: 12). Ese trabajo se dio en el marco de un proyecto regional que incluyó iniciativas similares en Chile y Perú.

En 2001 el Congreso de la Nación sancionó la ley 25.520 de Inteligencia Nacional y creó un sistema de control específico sobre las actividades de inteligencia que funciona desde entonces. Dicho sistema de control operó durante años por debajo del radar: sus actividades eran escasamente reportadas en los medios de comunicación y diversos escándalos que, durante esos años, habían alcanzado a servicios de inteligencia parecieron no haber impactado en el trabajo de la Comisión.

En diciembre de 2012, la ADC y el *Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia* (ILSED) organizaron un seminario en el Congreso de la Nación del que participaron numerosos expertos locales. La conclusión de dicho encuentro fue que el control *democrático* de los organismos de inteligencia era todavía una cuenta pendiente de nuestra democracia. A comienzos de 2013 ILSED y ADC crearon la *Iniciativa Ciudadana para el Control del Sistema de Inteligencia* (ICCSI) para generar un espacio de discusión sobre estas cuestiones. Este informe es parte de estos esfuerzos prolongados de la sociedad civil por impulsar al sistema político a adoptar reformas que estimamos necesarias. Procedemos de la siguiente manera.

En la primera parte presentamos los desafíos vinculados a las actividades de inteligencia y a su control democrático, en términos generales y con referencia particular al caso argentino. Al hacerlo introducimos una cuestión que cruzará de manera transversal a todo este trabajo y que se vincula con la necesidad de entender las causas del fracaso del control en la Argentina.

En la segunda parte realizamos un análisis de la historia de la inteligencia en la Argentina, enfocándonos especialmente en el período democrático de 1983 a esta parte. Ese análisis documentará numerosos hechos que han tenido a los servicios de inteligencia argentinos en el eje del debate público. Sin embargo, esos sucesos –en ocasiones, verdaderos escándalos públicos–

no tuvieron consecuencias institucionales de importancia, un hecho que nos resulta curioso ya que en otros países de América Latina la revelación pública de abusos y delitos generó reformas profundas.

En la tercer parte analizamos el marco legal de la inteligencia en la Argentina: el legislador ha intentado prevenir algunos de los peores abusos cometidos en nuestro pasado autoritario, como el espionaje con fines políticos y la intromisión en la privacidad de los ciudadanos. En esta sección también analizamos la compleja arquitectura legal y los estándares jurisprudenciales vinculados a la interceptación de comunicaciones privadas, una de las prácticas de *inteligencia* más problemáticas desde el punto de vista de los derechos de los ciudadanos.

En la cuarta parte nos enfocamos en la cuestión del control y analizamos el funcionamiento de la *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia*. Con base en entrevistas a expertos y actores políticos relevantes, esta sección busca superar los obstáculos que hemos encontrado en términos de secretismo y acceso a la información para conocer el real funcionamiento del órgano principal de fiscalización que prevé la ley 25.520. Describimos las características principales de la Comisión y ciertos detalles de su funcionamiento que revelan falencias estructurales en su funcionamiento.

Finalmente, en la quinta parte analizamos en mayor profundidad tres casos de abusos que han involucrado al aparato de inteligencia en los últimos años. Los tres casos que vamos a analizar revelan que aún permanece una cultura escasamente democrática en los organismos de inteligencia. Estos casos revelan persecución política sobre militantes sociales, actividades de infiltración en actores de la sociedad civil y vigilancia con fines extorsivos sobre actores relevantes de la arena política local.

I. Inteligencia y democracia

Al pensar sobre el control de los servicios de inteligencia en una sociedad democrática surge una dificultad fundamental que parece cruzar de manera transversal a todas las reflexiones, trabajos de investigación e iniciativas legislativas sobre esta cuestión: la necesidad de conciliar dos principios aparentemente contradictorios. Por un lado, la *transparencia* que usualmente acompaña los mecanismos eficientes de rendición de cuentas. Por el otro, el *secretismo* necesario para el desarrollo de una actividad de inteligencia efectiva.

La reforma en materia de inteligencia es usualmente tratada como un subtema de la cuestión de las relaciones cívico-militares en procesos de transición (Bruneau y Boraz, 2007: 4) y esos análisis suelen enfocarse en tres cues-

tiones: el control civil, la efectividad en el cumplimiento de roles y objetivos y la eficiencia en el desempeño de esa tarea.

Mientras la existencia de un control civil se puede afirmar en términos absolutos –existe o no existe– los juicios de *efectividad* y *eficiencia* son más complejos. Como explican Bruneau y Boraz, se suele considerar que la inteligencia es más *efectiva* cuando lo que hacen los operadores es secreto, aunque los fracasos suelen ser sumamente públicos (2007: 5). Y el juicio de eficiencia es casi imposible: “la falta de transparencia en procesos y presupuestos hace que no haya una forma realista de realizar un análisis de costo y beneficio” (Bruneau y Boraz, 2007: 5).

Estos obstáculos propios de la actividad son aún más problemáticos en procesos de transición, donde las agencias han desarrollado prácticas autónomas de recolección de datos e información sobre ciudadanos.

“Como se demuestra en los estudios de casos presentados en este libro y ha sido claramente demostrado por las casi dos décadas de reformas frustradas en materia de inteligencia en la Argentina, es un gran desafío comenzar a reformar las organizaciones de inteligencia que han tenido un amplio alcance y profunda penetración en regímenes autoritarios. El desafío de promover la consolidación y reforma democrática en las organizaciones es exacerbado porque en la mayoría de los países hay poco conocimiento sobre las funciones (...) de la inteligencia. Como el caso de Argentina demuestra claramente, las organizaciones de inteligencia resisten el cambio y los legisladores conocen muy poco acerca de lo que involucra la actividad de inteligencia. La actividad de cabildeo en pro de la reforma recayó sobre un grupo pequeño de asesores académicos. En muchos países, además, hay una preocupación real de que el aparato de inteligencia ha acumulado y continúa recolectando información que puede ser utilizada para el chantaje a civiles y políticos. Por ello, no sólo hay falta de información sobre los organismos de inteligencia sino que esa carencia se combina con el miedo, que perpetúa la falta de información. De nuestro trabajo en distintas partes del mundo surge, claramente, que o los políticos no saben nada de inteligencia o –si lo saben– simplemente no quieren lidiar con ello” (Bruneau y Boraz, 2007: 13).

La cita extensa se justifica ya que ella revela cuestiones muy relevantes respecto de los procesos de *democratización* en general y respecto de la situación argentina en particular.

En primer lugar, señala hacia la cuestión de la falta de conocimiento: las actividades de inteligencia requieren de cierto grado de secretismo para ser

efectivas y ello limita el conocimiento que los actores políticos pueden tener sobre esta actividad. En un trabajo anterior (Derechos Civiles (ADC), 2014) hemos intentado introducir al debate público ciertos conceptos básicos relacionados con la actividad de inteligencia: los procesos, actividades y organizaciones que la llevan adelante, los tipos de inteligencia que existen, la forma en que la información es procesada, etcétera. Esta información es vital para que los actores políticos que realizan el control civil puedan adelantar juicios de *efectividad* y *eficiencia* sobre alguna base más o menos sólida.

Pero en los procesos de transición como el argentino, esa falta de conocimiento se ve potenciada por el *miedo* que el sistema político profesa a los servicios de inteligencia que no puede controlar. En el curso de esta investigación hemos podido verificar a través de entrevistas con distintos actores que el temor ante organismos autónomos y poderosos que se mueven a la sombra del poder es absolutamente relevante para comprender la actitud del sistema político argentino hacia la implementación del sistema de control vigente y hacia la reforma. Si bien no es el único factor a tener en cuenta en el análisis, lo cierto es que es uno de los factores relevantes para entender los desafíos que el control presenta en la Argentina.

En este punto podemos plantear la siguiente pregunta: ¿el fracaso del control democrático de los organismos de inteligencia es consecuencia del pasado autoritario? ¿Estamos ante un supuesto de transición incompleta o fallida?

La respuesta positiva a estas preguntas es posible: muchos estudios de las relaciones entre civiles y militares en procesos de transición señalan hacia las múltiples formas en que las autoridades autoritarias logran imponer condiciones a las nuevas autoridades democráticas o –en algunos casos– mantener centros de poder bajo su control (Pion-Berlin, 1992: 83). Es lo que ocurrió, por ejemplo, con las fuerzas armadas de Brasil en el proceso de transición *negociada* que tuvo lugar desde 1974 en adelante (Viola y Mainwaring, 1985).

Sin embargo, el tipo de transición *por colapso* que experimentó la Argentina a partir de 1982 sugiere que esa respuesta podría no ser correcta (Viola y Mainwaring, 1985). En nuestro país el régimen militar culminó, en parte, como consecuencia de un régimen en retirada que había perdido una guerra y que tenía escasa capacidad de imponer condiciones a la democracia naciente (Arceneaux, 1997: 329). Ejemplo de ello es la decisión del gobierno de Raúl Alfonsín de anular la ley de autoamnistía dictada por el gobierno militar antes de entregar el poder. Como señala Arceneaux, “la nueva democracia representaría un quiebre limpio con el pasado régimen autoritario” (1997: 245)

Si bien la explicación de la transición *negociada* debe ser descartada, la sub-

sistencia en democracia de enclaves autoritarios que desarrollan lógicas de autonomía ha sido común en América Latina. Este fenómeno ha sido especialmente estudiado en países que experimentaron transiciones negociadas como es el caso de Chile (Barton, 2002; Navia, 2010) o Brasil (Zaverucha, 1993) pero también se ha señalado en países donde el cambio de régimen fue diferente, como en el caso de México y el proceso novedoso de salida del PRI del poder en 2000 (Lawson, 2000). Si la hipótesis del *enclave autoritario* se sostiene en relación a los servicios de inteligencia en la Argentina, ello debe estar vinculado a razones diferentes a la imposición de condiciones por parte del régimen saliente. Este informe sugiere que los servicios de inteligencia escaparon al proceso de democratización porque nuestros presidentes democráticos vieron en ellos una fuente de poder que –como sugirió una fuente de esta investigación– creyeron poder controlar a su favor. En general, todos ellos se dieron cuenta ante de terminar sus mandatos que ello no era así. La democracia argentina adoptó a los organismos de inteligencia y su cultura autoritaria en su propio seno. La historia política de los servicios de inteligencia en democracia sugiere precisamente esa conclusión.

II. Breve historia de la inteligencia en democracia, 1983-2014

La historia de los servicios de inteligencia en democracia merece ser puesta en perspectiva en el siguiente sentido: si repasamos la forma en que estos organismos han intervenido en la vida pública argentina veremos un patrón que, desde 1983 en adelante, se mantiene relativamente estable. Esto tal vez tenga que ver con el adecuado juicio de Bruneau y Boraz cuando señalan que los éxitos de este tipo de organismos son secretos y los fracasos, sumamente públicos (2007: 5). Pero dejando por ahora de lado fracasos estrepitosos –como los atentados contra la comunidad judía argentina en 1992 y 1994– la aparición pública de los servicios de inteligencia en la Argentina siempre parece estar relacionada no con *fracasos* sino con actividades que no deberían estar haciendo.

Como explica Young, los servicios de inteligencia en la Argentina nacieron luego de la Segunda Guerra mundial como una tendencia que pareció necesaria para la defensa nacional y de los intereses de la Nación (Young, 2006: 23). Durante años fueron regulados por decretos secretos del poder ejecutivo: desde 2001, es la Ley de Inteligencia Nacional la que delimita los campos de acción, define actividades e impone mecanismos de control. Pero esa innovación legislativa no modificó la función del órgano. “No cambió ni el objetivo ni la ambigüedad del objetivo. La SI sigue siendo el aparato de espionaje del presidente. Para lo que guste mandar. Para lo que se le ocurra

hacer en secreto” (Young, 2006: 23).

La autonomía e independencia de la SI, así como su subordinación al poder ejecutivo, queda registrada por la forma en que los altos funcionarios de la SI se presentan ante los presidentes cuando éstos asumen sus cargos.

“La entrega de carpetas era una tradición de La Casa [SI]. Desde la primera presidencia de Carlos Menem, catorce años atrás, cada vez que asumía un Presidente o un nuevo jefe de la SIDE, el funcionario tenía derecho a conocer lo que La Casa sabía de ellos. Y La Casa obdedecía. Era un gesto de lealtad, pero también una advertencia. Si fuiste observado una vez, podés volver a serlo. Es más: con seguridad vas a volver a serlo. Desde diciembre de 2001, Jaime era el encargado de custodiar y administrar esas carpetas. En 2002 había entregado la de Eduardo Duhalde, cuando el caudillo peronista tomó el gobierno de prestado. Poco después le tocó entregar la del último jefe de la SIDE, Miguel Ángel Toma. Por esa carpeta había tenido algún lío. Toma se la había pedido, pero cuando la vio no le gustó nada. Abrió la carpeta de cartulina amarilla y descubrió que se habían metido en su vida privada, que habían seguido a su mujer y le habían sacado fotos en una parrilla de San Telmo. Toma se enojó mucho. Gritó, insultó, pidió explicaciones. Pero ¿qué iba a hacer Jaime? ¿O acaso no le pagaban para eso?” (Young, 2006: 28).

El párrafo anterior es prácticamente una anécdota, pero es significativa: revela la paradójica coincidencia de dos principios en el funcionamiento de la inteligencia en Argentina: *autonomía* y *subordinación*. Esta paradoja es esencial para comprender por qué la SI se ha mantenido ajena al proceso de democratización que la Argentina comenzó a transitar en 1983. En efecto, la SI estuvo estrechamente vinculada a las dictaduras que gobernaron el país entre las décadas del 50 y 70. Y estuvo, también, involucrada con los crímenes de esos años: un ejemplo paradigmático puede encontrarse en la famosa banda de Aníbal Gordon, un agente de la SI entre 1968 y 1974 que integró la Triple A y manejó el centro clandestino de detención conocido como *Automotores Orletti* (Young, 2006: 51 y ss.). Durante esos años ingresaron, en puestos administrativos de bajo rango, muchas de las personas que integran la SI hoy en día (Young, 2006: 39 y ss.).

Por supuesto, el retorno de la democracia trajo cambios. Pero ellos no fueron significativos y la lógica de subordinación al Presidente de la Nación continuó. Por ejemplo, en 1983 fue nombrado por el Presidente Raúl Alfonsín al mando de la SI al ex diputado radical y abogado laboralista Roberto Pena. Young relata de la siguiente manera las medidas adoptadas en ese primer momento.

“Durante los dos primeros meses de gestión, Pena expulsó a casi todos los militares que ostentaban cargo y poder en las bases secretas. También ordenó regresar al país, para luego darlos de baja, a todos los delegados de la SI en el exterior, en su mayoría amigos de los jefes de la dictadura que buscaban una jubilación placentera. (...) Pena también revisó los legajos del personal para dar con todos los que habían pasado por Orletti, la mancha más notable de la SI. No tuvo mucha suerte. El sumario interno por el cierre de Orletti había desaparecido junto a Anibal Gordon, que no había dejado rastros por ningún lado, salvo a su hija, una chica algo tímida que daba sus primeros pasos en la base Billinghamurst. La chica Gordon siguió allí durante años. (...) La de Pena fue la gran limpieza de La Casa en toda su historia. (...) En apenas dos meses se fueron a sus casas 860 empleados. (...) La salida de tantos militares le permitió al gobierno ocupar las vacantes con jóvenes alfonsinistas, en su mayoría estudiantes universitarios que habían participado en la campaña previa a las elecciones (...). A pocos meses de asumir Pena, la SI ya era la más rica y poblada base política del único partido capaz de quitarle algún espacio de poder al peronismo” (Young, 2006: 70-71).

El relato de la primera reacción de la democracia ante un elemento clave de la represión sugiere que la teoría del *enclave autoritario* no parece aplicarse de manera directa al caso de la SI. No se trata de un caso de transición incompleta, sino de un nuevo régimen político que optó por mantener una estructura de poder vinculada al pasado autoritario porque creyó que podía servir a sus intereses². Como señala Young, hubo cambios, relativos, de nombres, pero no de funciones. La SI continuó realizando espionaje interno para satisfacer las necesidades del presidente y el 21 de octubre de 1985 a través del decreto 2049 Alfonsín dispuso el arresto por 60 días de doce personas a las que el gobierno acusaba de desestabilización institucional, entre ellos militares retirados, en actividad y civiles. La base de la acusación eran escuchas y relaciones telefónicas obtenidas a partir de nuevos sistemas de interceptación comprados a Israel ese año (Young, 2006: 81 y ss).

Los últimos años del gobierno de Alfonsín lo encontraron con intentos tardíos de controlar a la SI: intervino la Escuela de Inteligencia Militar, nombró a un hombre de confianza al frente del organismo e intentó refloatar la Central Nacional de Inteligencia como organismo coordinador de toda la inteligencia nacional (Young, 2006: 86).

El primer secretario de inteligencia durante el gobierno de Carlos Menem fue el periodista Juan Bautista Yofre, quien –a fines de la década del ochenta–

²Cuando Pena fue echado por el Presidente Alfonsín, declaró a los diarios de entonces: “Los servicios están intactos”. Ver (Young, 2006: 76).

había integrado un grupo de periodistas, agentes e informantes que publicaban “información” sobre la comunidad de inteligencia en *El Informador Público* (Young, 2006: 89). Durante su gestión regresaron militares: a cargo de la Escuela Nacional de Inteligencia quedó el general de brigada Carlos Martínez, quien había sido jefe de la SI durante los últimos años de la dictadura militar; a cargo de Contrainteligencia el teniente coronel retirado Carlos Doglioli (Young, 2006: 103-104). Por esos días, una interna en la SI se resolvió mediante el rumor de que se estaba espionando a periodistas críticos: dos *carpetas* con información privada sobre periodistas de *Página/12* y *El Porteño* salieron a la luz y un funcionario de la SI fue despedido. “Para los espías argentinos, el gran material de trabajo seguían siendo las escuchas telefónicas” (Young, 2006: 108).

Con la salida de Yofre llegó al cargo Hugo Anzorreguy, y allí comenzó la colaboración de la SI con las investigaciones del poder judicial (Young, 2006: 114) que –luego– se transformó en un canal de cooptación y corrupción de jueces y fiscales de la Argentina (Young, 2006: 117) conocido como *la cadena de la felicidad*: un sistema de pagos con fondos reservados de Inteligencia a jueces, fiscales y periodistas (Boimvaser, 2000: 204 y ss.; Young, 2006: 133 y ss.).

Uno de los casos más emblemáticos que tuvo a la SI en el centro de la escena durante los años noventa fue el atentado contra la Asociación Mutual Israelita Argentina perpetrado el 18 de julio de 1994, en el que fueron asesinadas 85 personas. En este caso, la SI intervino en la investigación secuestrando y torturando testigos (Young, 2006: 164) y aportando dinero para sobornar al sospechoso Carlos Telleldín. Esta acción salió a la luz gracias a la revelación de una cámara oculta en el despacho del juez federal Juan José Galeano. Cabe recordar que en 1992 un atentado con la Embajada de Israel en Buenos Aires debería haber puesto en alerta a los servicios de inteligencia. La SI, en lugar de aportar información para prevenir el atentado o para encontrar a sus responsables, intervino para obstaculizar la investigación judicial. Sobre esta cuestión, señaló Hernán Charosky:

“La falta de control sobre estos fondos [reservados de inteligencia] permitió que el juez que instruyó la causa AMIA y las autoridades de la entonces Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), dispusieran de fondos ilimitados para pagar declaraciones y financiar inverosímiles operaciones. Estas maniobras cubrieron de ilegitimidad la instrucción de la causa, y así lo entendió el Tribunal Oral No. 3, al poner de manifiesto que las acusaciones contra los imputados por ser la “conexión local” se habían basado en irregularidades judiciales, pagos de declaraciones y otras aplicaciones ilegales de fondos de la SIDE. El ex presidente Menem y el ex secretario Anzorreguy se encuentran bajo investigación judicial por estos hechos, entre otros funcionarios” (Charosky, 2012).

Las irregularidades continuaron y la publicidad de las mismas no afectaron el funcionamiento de la SI. Por ejemplo, en 1999 dos custodios del titular de la SI fueron asesinados en hechos diferentes (Hauser y Kollman, 1999a, 1999b; Young, 2006: 209). Ninguno de los casos se esclarecieron pero las sospechas en ese entonces, según reportes de la época, giraban en torno a disputas internas entre la SI y la Policía Federal (Young, 2006: 210).

En 1999 accedió a la Presidencia de la Nación Fernando De la Rúa, un político radical que llegó de la mano de la alianza entre el radicalismo y el Frepaso. Con De la Rúa llegó a la SI el banquero Fernando de Santibañes.

“[E]l banquero retirado llegó prometiendo un servicio secreto ágil y moderno que se ocuparía de hacer inteligencia estratégica para los negocios e intereses del Estado en el mundo global. Acabó entregando lo mismo que había recibido: una usina de informantes que siguió escuchando los teléfonos de sus rivales, que siguió llevando sobres con sobresueldos o, en algún caso, valijas millonarias” (Young, 2006: 212).

Hacia fines de 1999, la gestión de Santibañes despidió a 1093 agentes de inteligencia (Carbone, 2000). Esos cambios produjeron peleas internas y revelaciones que derivaron en lo que se conoció públicamente como *el caso de las coimas del senado* (Young, 2006: 218). En efecto, según Young fue de la SI que salieron, según la acusación en ese entonces, 5 millones de dólares que servirían para asegurar los votos de varios senadores a favor una ley de reforma laboral en el año 2000 (Young, 2006: 230 y ss.). Trece años después, ninguno de los involucrados en la maniobra fue condenado («Coimas en el senado», 2013).

Cuando el gobierno de De la Rúa colapsó por la crisis económica y las protestas ciudadanas, la SI fue la encargada de contrarrestar esas protestas. Como relata Young, a través de grupos de matones, infiltraciones y creación falsa de noticias sobre inseguridad, la SI intentó controlar los ánimos de la clase media argentina (Young, 2006: 243). También estuvo, de acuerdo al mismo relato, detrás de presiones sobre jueces de la Corte Suprema (Young, 2006: 251) y de la represión de los movimientos piqueteros (Young, 2006: 252).

El relato de los párrafos anteriores es escueto y se basa, en su mayoría, en una de las pocas fuentes periodísticas disponibles sobre la historia de la inteligencia en la Argentina. Sin embargo, todos estos hechos pueden verse reflejados en los diarios y periódicos del momento en que ocurrieron. Y en ningún caso la SI modificó de manera radical sus prácticas. Este hecho fundamental –es decir, la falta de consecuencia de los escándalos que involucraron a la SI– sugiere que la teoría del *enclave autoritario* es inadecuada

para explicar por qué la democracia no llegó a la inteligencia en la Argentina. La continuidad de prácticas, estructuras y funciones no puede explicarse por la subsistencia de elementos del régimen anterior como sugiere la teoría del *enclave*. No se trata de un régimen *autoritario* o *democrático* sino del vínculo estrecho entre los organismos de inteligencia y un poder ejecutivo que, ocupado por militares o civiles, sostiene parte de su poder sobre un organismo secreto, con acceso a enormes recursos y alejado de controles democráticos. La SI en la Argentina no es un caso de *enclave* autoritario, sino un fenómeno estrechamente vinculado al sistema presidencialismo argentino, con sus particulares circunstancias (O'Donell, 1994).

III. El marco legal de la Inteligencia en la Argentina

La estructura del Sistema Nacional de Inteligencia

La historia relatada en la sección anterior es sólo un panorama, bastante acotado, del tipo de prácticas en las que los servicios de inteligencia argentinos se vieron involucrados en las últimas décadas de nuestra democracia. Estas prácticas, en muchos casos contrarias a los estándares profesionales que se esperan de los servicios de inteligencia (Derechos Civiles (ADC), 2014) o directamente reñidas con valores democráticos, no generaron sin embargo cambios significativos en las prácticas de los organismos. Este hecho resulta curioso si se lo compara con la dinámica política de reforma que hechos similares generaron en otros países³.

A pesar de esto, los servicios de inteligencia si fueron objetos de cambios legales cuya eficacia es puesta en duda por diversos especialistas. En particular, los servicios de inteligencia fueron objeto de regulación a través de las reformas legales estructurales que marcaron la relación del Estado con las fuerzas armadas y de seguridad en el proceso de transición. Como señalamos en otro trabajo (Derechos Civiles (ADC), 2014) la democracia argentina se valió de tres leyes fundamentales para regular la relación de la democracia con las fuerzas armadas, las de seguridad y los servicios de inteligencia. Ellas son la ley de Defensa Nacional (1988), la de Seguridad Interior (1992) y la de Inteligencia Nacional (2001).

Este tríptico normativo buscó delimitar actividades y establecer prohibicio-

³El ejemplo que tenemos en mente es la reforma del *Departamento Administrativo de Seguridad* de Colombia luego del llamado escándalo de las "chuzadas". Cfr. "Chuzadas" del DAS: así espiaban a los periodistas. (n.d.). Semana. Consultado el 8 de agosto de 2014, en <http://www.semana.com/nacion/articulo/chuzadas-del-das-asi-espiaban-periodistas/125410-3> y Manual para amenazar. (n.d.). Semana. Consultado el 8 de agosto de 2014, en <http://www.semana.com/nacion/articulo/manual-para-amenazar/110931-3>.

nes taxativas con el objetivo explícito de impedir abusos. Y uno de sus objetivos principales fue distinguir con precisión entre la *defensa nacional* y la *seguridad nacional*, con el objeto doble de separar a las fuerzas armadas de cuestiones vinculadas a la seguridad interior y de limitar el concepto para rechazar de manera expresa la llamada “doctrina de la seguridad nacional” sobre la cual se construyó el aparato represivo del Estado durante la última dictadura militar (Derechos Civiles (ADC), 2014: 5).

En este sentido, la *defensa nacional* se limitó a amenazas externas a la soberanía nacional, se excluyó a las fuerzas armadas de cuestiones vinculadas a la *seguridad interior* y las llamadas “nuevas amenazas” del terrorismo y narcotráfico fueron claramente compartimentadas dentro de los supuestos alcanzados por las fuerzas de seguridad. Esta distinción tajante entre lo *externo* y lo *interno* buscó limitar a las fuerzas armadas en su capacidad de acción interna y fue la respuesta más clara dada por la nueva democracia argentina al pasado autoritario que había tenido a las fuerzas armadas como actor principal. La ley de Inteligencia Nacional, sin embargo, parece atravesar esa distinción tajante ya que abarca a la seguridad “exterior e interior de la Nación”. La distinción de las leyes de 1988 y 1991 es receptada por la ley 25.520 de 2001 a través de la división entre cuestiones de inteligencia *estratégica militar*, vinculadas a la *defensa nacional*, y la inteligencia *criminal*, vinculada a la *seguridad interior* (Derechos Civiles (ADC), 2014: 7). Sin embargo, la definición de inteligencia *nacional* del artículo 2.1 de la ley confunde ambas nociones al definirla como la “actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación”.

El análisis del sistema de inteligencia nacional es complejo: requiere tomar en cuenta al texto de la propia ley pero también al decreto reglamentario 950/02 y a las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior. Sus principales características pueden resumirse en los siguientes puntos.

- La ley reformó la estructura del Sistema de Inteligencia Nacional (SIN) y estableció, como organismos de inteligencia, a la Secretaría de Inteligencia (organismo superior), la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar.
- Creó a la Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia como órgano de control, con “amplias facultades para controlar e investigar de oficio”.
- La misión de la Comisión Bicameral es amplia: ella debe “fiscalizar que su funcionamiento [el de los organismos del SIN] se ajuste estrictamente a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, verificando la estricta observancia y respeto de las garantías indi-

viduales consagradas en la Constitución Nacional, así como también a los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional”.

- La Comisión Bicameral está legalmente capacitada para monitorear los “gastos reservados” del SIN (artículo 37), es decir, los fondos que utiliza el sistema y que son altamente secretos.
- El SIN depende de la Presidencia de la Nación, y la Secretaría de Inteligencia es el principal organismo de Inteligencia argentino, a cargo de la producción de la inteligencia nacional y la contrainteligencia.
- La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, con dependencia de la Secretaría de Seguridad Interior, tiene como función la producción de Inteligencia Criminal.
- La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, bajo la órbita del Ministerio de Defensa, tiene como principal actividad la obtención de Inteligencia Estratégica Militar que recaban las fuerzas Armadas (Estado Mayor Conjunto, Ejército, Armada y Fuerza Aérea).

La actividad de inteligencia y los derechos de los ciudadanos

Comprender la estructura del SIN es poco útil si no comprendemos, en concreto, en qué consiste la actividad de inteligencia. De manera simplificada podemos decir lo siguiente: la actividad de inteligencia comprende la recolección y análisis de información⁴. En efecto, la información es el activo más valioso para esta actividad y ésta se recoge de distintas fuentes que a las que la literatura especializada se refiere a partir de distintas abreviaturas.

- La **Inteligencia Humana** (HUMINT) constituye una categoría de inteligencia derivada de información obtenida y proporcionada por fuentes humanas. Incluye la información obtenida legalmente y por métodos clandestinos a través del contacto interpersonal. Esta fuente de información no sólo es un gran aporte en las actividades de inteligencia, sino también en escenarios de contrainteligencia.
- La **Inteligencia de Imágenes** (IMINT) es aquella inteligencia derivada de la información recolectada y proporcionada por imágenes, obtenidas principalmente a través de satélites o medios aéreos. Actualmente esta disciplina se apoya principalmente en los desarrollos tecnológicos

⁴También incluye la realización de actividades de *contrainteligencia* y acciones encubiertas para evitar “actividades de inteligencia de actores que representen amenazas o riesgos para la seguridad del estado”. Ley 25.520, artículo 2.2.

en el campo espacial y en los aviones no tripulados, conocidos como *drones*.

- La **Inteligencia de Señales (SIGINT)** corresponde a la inteligencia derivada de la información que es obtenida y proporcionada por la interceptación y decriptación de señales. Todas las comunicaciones son señales (radio, televisión, teléfono, móvil, Internet y cualquier otro aparato que envíe y reciba mensajes codificados) y estas mismas de alguna forma pueden ser interceptadas, analizadas y utilizadas para proporcionar información de utilidad para el receptor que las captura.
- La **Inteligencia de Recursos Abiertos (OSINT)** es una categoría de Inteligencia derivada de la información obtenida y proporcionada por fuentes públicas. Es decir, información desclasificada y públicamente accesible de forma gratuita.
- La **Inteligencia de Reconocimiento y Signatura (MASINT)** ocupa aquel espacio de inteligencia relacionado con los sistemas de mediciones y firmas electrónicas. Abarca las actividades de recolección de información que reúnen elementos dispares y que no encajan en las definiciones de inteligencia de señales, inteligencia de imágenes, o de la inteligencia humana. Es una disciplina fundamental en cuestiones de seguridad y salud pública dado que concentra sus tareas en la recolección, procesamiento y análisis de gases, líquidos o muestras sólidas, quedando comprendidas en este grupo las tareas de defensa y prevención contra armas químicas, biológicas y amenazas radiológicas o nucleares.

Es de destacar que estos distintos tipos de inteligencia no constituyen sólo información: como hemos destacado en las definiciones de cada uno de los tipos señalados, se trata de *inteligencia* que deriva de *información*. Y es que la información en sí misma no sirve de nada si ella no es procesada y analizada a través de un circuito de inteligencia que comienza con la *planificación* y *dirección* y que culmina con la *difusión* a los actores relevantes del sistema (Bruneau y Boraz, 2007: 9).

Los distintos tipos de inteligencia importan una tensión mayor o menor con los derechos de los ciudadanos. En efecto, la inteligencia de fuente abierta (OSINT) recurre a fuentes de acceso público y su recolección no afecta, en principio, ningún derecho resguardado por la Constitución. En el otro extremo, la inteligencia de señales (SIGINT) importa por definición la interceptación de comunicaciones protegidas por el artículo 18 de la Constitución. La ley 25.520 tiene previsiones específicas respecto de esta posibilidad que tienden a resguardar los derechos de los ciudadanos y buscan, también, limitar el campo de acción de los servicios de inteligencia de cara a nuestro pasado autoritario.

En efecto, el artículo 4 de la ley dispone que ningún organismos de inteligencia podrá:

1. Realizar tareas represivas, poseer facultades compulsivas, cumplir, por sí, funciones policiales ni de investigación criminal, salvo ante requerimiento específico realizado por autoridad judicial competente en el marco de una causa concreta sometida a su jurisdicción, o que se encuentre, para ello, autorizado por ley;
2. Obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción;
3. Influir de cualquier modo en la situación institucional, política, militar, policial, social y económica del país, en su política exterior, en la vida interna de los partidos políticos legalmente constituidos, en la opinión pública, en personas, en medios de difusión o en asociaciones o agrupaciones legales de cualquier tipo;
4. Revelar o divulgar cualquier tipo de información adquirida en ejercicio de sus funciones relativa a cualquier habitante o a personas jurídicas, ya sean públicas o privadas, salvo que mediare orden o dispensa judicial.

Resulta interesante el análisis detallado de este artículo ya que él establece los límites de las actividades de inteligencia y –en consecuencia– debería ser uno de los ejes principales del mecanismos de control que establece la ley, cuya función primordial es, como vimos, asegurar que los organismos de inteligencia respeten la ley.

El inciso 1 establece el principio general de que las actividades de investigación criminales deben ser objeto de una expresa autorización judicial. Por su parte, el inciso 2 prohíbe el espionaje *político*: el legislador, conociendo los abusos producidos en el pasado, busca prohibir expresamente un tipo de espionaje ligado pura y exclusivamente con sistemas de gobierno autoritarios. El inciso 3 es una respuesta directa al funcionamiento de las fuerzas armadas, de seguridad y los servicios de inteligencia como actores políticos en el período 1955-1983. Y el inciso 4 establece al *secreto* pero no como prerrogativa para lograr una mayor *eficacia* o *efectividad* de las actividades de inteligencia sino como garantía de los ciudadanos, para impedir que la violación a la privacidad que acompaña a la inteligencia de señales sea utilizada en contra de los ciudadanos espiados, se supone legítimamente, por el Estado.

Este último punto merece un análisis detallado: la ley 25520 dedica un título exclusivo al tratamiento de las interceptaciones o captaciones de comunicaciones privadas de cualquier tipo. En la siguiente sección se analizará la constante tensión entre la legislación vigente en materia de interceptación de comunicaciones y el respeto de la privacidad de los individuos.

Las interceptaciones de comunicaciones privadas

La actividad de inteligencia se encuentra en máxima tensión con los derechos de los ciudadanos cuando ésta recurre a fuentes protegidas por las leyes y la Constitución de un país. Es lo que ocurre con la inteligencia de señales (SIGINT), que procede de información capturada o interceptada por medios subrepticios, sin que las personas que participan de esa comunicación lo sepan. Plantear el problema en términos legales es relativamente sencillo: las comunicaciones privadas en la Argentina encuentran protegidas por el artículo 18 de la Constitución y el artículo 11 de la Convención Americana. Cualquier restricción a esos derechos debe ser establecida por una ley clara y precisa, que busque satisfacer un objetivo legítimo del Estado y ser “necesaria” en una comunidad democrática (Derechos Humanos, 2009, III.68).

Sin embargo, cuando desandamos el camino de normas y criterios jurisprudenciales la situación se vuelve un tanto más compleja. Cuando incorporamos las prácticas, la situación de nuestras comunicaciones privadas ingresa en un terreno de extrema incertidumbre.

Como explicamos antes, el artículo 18 de la Constitución y el 11 de la Constitución resguardan al domicilio, a los papeles privados y a la vida privada y correspondencia⁵. Tradicionalmente, este lenguaje fue interpretado de manera expansiva por los tribunales argentinos para resguardar el principio *detrás* del texto constitucional: la protección de la privacidad y la intimidad de los ciudadanos. En este sentido, los tribunales fueron interpretando que esos papeles privados incluían a la telefonía y a las comunicaciones electrónicas. Una de las últimas expansiones jurisprudenciales sobre este punto se dio en el caso *Halabi*, en el que la Corte Suprema consideró amparados por estas garantías constitucionales a los llamados *metadatos*, es decir, a la información de los registros de llamadas y comunicaciones electrónicas que se producen a través de Internet (Justicia de la Nación, 2009).

⁵El artículo 18 de la Constitución establece lo siguiente, en su parte pertinente: “El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación”. El artículo 11 de la Convención, por su parte, establece en su inciso 2 que “[n]adie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación”.

En el ordenamiento jurídico argentino, el derecho a la privacidad es un derecho amplio que incluye –a la vez– una dimensión vinculada a la autonomía personal y otra vinculada a la intimidad (Nino, 1992). En el primer sentido –más amplio y generoso y receptado por el artículo 19 de la Constitución– de lo que se trata es de “asegurar que cada individuo pueda estar en condiciones de desarrollar su propia vida, conforme a sus propias decisiones” (Gargarella, 2009). El segundo sentido es más limitado y se ve reflejado por el artículo 18 de la Constitución. Como explica Nino, se trata de “una esfera de la persona que está exenta del conocimiento generalizado por parte de los demás” (Nino, 1992: 327). Esa esfera se expande más allá del domicilio o los papeles en sentido estricto, e incluye a todas las comunicaciones entre los ciudadanos y a diversos aspectos de la personalidad y espacios respecto de los cuales es posible sostener una razonable expectativa de privacidad.

Pero el derecho a la privacidad es –además– un derecho fundamental para poder desarrollar la ciudadanía democrática. Sin el derecho a decidir sobre la propia vida y sin un espacio ajeno a la mirada de los otros, ciertas libertades básicas que hacen al núcleo de la ciudadanía democrática no podrían ejercerse de manera plena. Por ejemplo, derechos como la libertad de expresión, la libertad de reunión o de asociación no pueden ejercerse explotando toda su potencialidad si –por ejemplo– los ciudadanos son objeto de medidas de control o vigilancia por parte del Estado. En el mismo sentido, la autodeterminación informativa que garantizan las leyes de protección de datos personales también tiene por objeto resguardar un espacio “privado” necesario para la plena autodeterminación y para no ser objeto de actores de terceros que pueden coartar esa libertad fundamental.

Si, como vimos, el derecho se encuentra reconocido en la Constitución, el análisis de sus limitaciones debe partir necesariamente de identificar a la ley y el objetivo perseguido por el Estado a la hora de limitar ese derecho. Y aquí es donde la situación se vuelve más compleja.

La autorización legal

La ley 25.520 es muy clara en relación a las comunicaciones privadas: ellas son “inviolables en todo el ámbito de la República Argentina, excepto cuando mediare orden o dispensa judicial en sentido contrario”⁶. La ley realiza una afirmación contundente: tanto las interceptaciones de comunicaciones

⁶Ley 25.520. Artículo 5. Las comunicaciones telefónicas, postales, de telégrafo o facsímil o cualquier otro sistema de envío de objetos o transmisión de imágenes, voces o paquetes de datos, así como cualquier tipo de información, archivos, registros y/o documentos privados o de entrada o lectura no autorizada o no accesible al público, son inviolables en todo el ámbito de la República Argentina, excepto cuando mediare orden o dispensa judicial en sentido contrario.

correspondientes a actividades de inteligencia y contrainteligencia, como aquellas dispuestas por el órgano judicial como medida investigativa en una causa determinada, requieren orden o autorización judicial. Pero Ugarte señala que hay una diferencia significativa entre *orden* y *dispensa* judicial.

“Mientras que la orden judicial supone la existencia de un proceso judicial en el que el magistrado competente ha dado la orden de efectuar una interceptación de comunicaciones, la dispensa supone una autorización judicial ante una solicitud efectuada por un organismo de inteligencia, que la requiere en el ejercicio de las actividades de inteligencia y contrainteligencia” (Ugarte, 2012: 175).

En todo caso, resulta claro que la garantía de la intervención judicial debe estar presente: los artículos 18 y 19 de la ley lo ratifican.

Artículo 18. 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.

Artículo 19. En el caso del artículo anterior, la autorización judicial será requerida por el Secretario de Inteligencia o el funcionario en quien se delegue expresamente tal facultad, por ante el juez federal penal con competencia, jurisdiccional, a cuyo fin se tendrá en consideración el domicilio de las personas físicas o jurídicas cuyas comunicaciones van a ser interceptadas o la sede desde donde se realizaren si se tratare de comunicaciones móviles o satelitales. Las actuaciones serán reservadas en todas las instancias⁷.

La Secretaría de Inteligencia cuenta con una dependencia particular encargada de realizar las interceptaciones telefónicas: la *Dirección de Observaciones Judiciales* (DOJ). Este órgano es el que recibe las órdenes judiciales, las que deben contener “instrucciones precisas y detalladas”. Asimismo, los jueces deben señalar en un oficio aparte los números que serán intervenidos y este oficio será adjuntado por la DOJ al pedido que “remitirá a la empresa de

⁷Ley 25.520. Artículos 18 y 19.

servicios telefónicos responsable de ejecutar la derivación de la comunicación”⁸.

Como se ve, a partir de la ley 25.520 todo tipo de interceptaciones telefónicas debe pasar por la Secretaría de Inteligencia. Esta característica de la ley ha sido cuestionada por especialistas, quienes han considerado que esta decisión del legislador responde más a razones de índole política que técnica: concentra demasiado el poder en el ejecutivo y afecta la independencia del poder judicial. Como explicó Ugarte, antes los jueces y fiscales podían requerir interceptaciones de manera directa a las instituciones policiales y fuerzas de seguridad y ahora se ven obligados a pasar por un único punto de control que funciona bajo la órbita del poder ejecutivo⁹.

Esta concentración de poder es inédita en el derecho comparado: en general, predomina el criterio de otorgar facultades de interceptación a instituciones policiales o de seguridad (Ugarte, 2012). El diseño de la ley 25.520 es problemático por la siguiente razón: ofrece al ejecutivo una fenomenal herramienta de control sobre el poder judicial, lo que afecta la garantía de independencia de este último. En efecto, el ejecutivo tiene de hecho la posibilidad de conocer y monitorear todas las investigaciones judiciales en las que se soliciten interceptaciones, incluyendo aquellas que afectan sus propios intereses o los de sus principales funcionarios. No hay garantías institucionales de ningún tipo que prevengan el acceso a ese tipo de información. Por esta razón, en el Congreso se han presentado propuestas para quitar al ejecutivo este enorme poder de monitoreo sobre la Justicia federal¹⁰.

La competencia sobre las actividades de inteligencia es federal: son los jueces de ese fuero los encargados de proveer las autorizaciones correspondientes. Cuando cierta actividad de inteligencia tenga *continuidad* en el tiempo, las solicitudes de interceptación deben reiterarse al juez que “previno”, es decir, que intervino en primer lugar, tal como lo dispone el artículo 14 del decreto reglamentario No. 950/02.

⁸Ley 25.520. Artículo 22: Las órdenes judiciales para la interceptación de las comunicaciones telefónicas serán remitidas a la Dirección de Observaciones Judiciales (DOJ) mediante oficio firmado por el juez, con instrucciones precisas y detalladas para orientar dicha tarea. // El juez deberá remitir otro oficio sintético, indicando exclusivamente los números a ser intervenidos, para que la DOJ lo adjunte al pedido que remitirá a la empresa de servicios telefónicos responsable de ejecutar la derivación de la comunicación. // Los oficios que remite la DOJ y sus delegaciones del interior a las empresas de servicios telefónicos, deberán ser firmados por el titular de la Dirección o de la delegación solicitante.

⁹Entrevista con José Manuel Ugarte realizada en Buenos Aires el 25 de junio de 2014.

¹⁰Diario Clarín. 10 de agosto de 2010. *Intentan sacarle a la SIDE el control de las escuchas telefónicas*. Consultado el 14 de agosto de 2014 en http://www.clarin.com/congreso/Intentan-SIDE-control-escuchas-telefonicas_0_314368605.html. La iniciativa fue presentada por la diputada Patricia Bullrich.

La Comisión Bicameral, como organismo de control, está facultado expresamente para verificar el accionar de la Dirección de Observaciones Judiciales¹¹. Pero ello nunca ha ocurrido: cuando la diputada Patricia Bullrich, integrante de la Comisión Bicameral, intentó conocer detalles sobre el accionar de los organismos de inteligencia, recibió como respuesta que esa información era clasificada. Además, y como consecuencia de una denuncia de un ciudadano sin aparente vinculación con los servicios de inteligencia, se le inició una causa penal en su contra¹².

A pesar de las sospechas sobre el no funcionamiento de los mecanismos de control (ver siguiente sección), lo cierto es que la forma en que las interceptaciones deben proceder en la práctica permitiría un control exhaustivo. En efecto, sería teóricamente posible confrontar las órdenes emitidas por la DOJ con las interceptaciones realizadas por las empresas de telecomunicaciones e ISP. Pero ello requeriría que las interceptaciones se hagan de acuerdo a lo que dispone la ley, es decir, mediante oficios judiciales concentrados por la DOJ y dirigidos a las empresas prestatarias de servicios de comunicaciones. Hay indicios, sin embargo, de que ello no ocurre así.

Las interceptaciones telefónicas

Resulta sumamente difícil saber, en la Argentina, la forma en que el Estado realiza las interceptaciones de las comunicaciones privadas de los ciudadanos. Conocemos lo que la ley establece, pero no sabemos si ello sucede así en la práctica. Según la ley, las interceptaciones de comunicaciones deben ser autorizadas por un juez, quien debe –como se señaló antes– enviar dos oficios detallados a la DOJ. Uno de esos oficios será reenviado, por la DOJ, a las empresas prestatarias de servicios que –según el artículo 22 de la ley 25.520– serán las “responsable[s] de ejecutar la derivación de la comunicación”. Pero diversas informaciones de los últimos años sugieren que la forma de acceso es diferente. Según Young, esos servicios se pagan a las telefónicas y bien: en 1996 se pagaron a Telecom y a Telefónica de Argentina un millón de dólares a cada una (Young, 2006: 185).

En marzo de 2007 y en el marco de una investigación criminal sobre amenazas contra un funcionario público se descubrió en un edificio de la empresa *Telecom* en Garín, Provincia de Buenos Aires, equipamiento para realizar

¹¹Ley 25.520. Artículo 34. La Comisión Bicameral estará facultada para requerir de la Dirección de Observaciones Judiciales (DOJ) de sus delegaciones en el interior del país 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.

¹²Entrevista con Patricia Bullrich realizada en Buenos Aires el 11 de julio de 2014.

intercepciones telefónicas. Se trataba de un DVCRAU de la compañía alemana Siemens con capacidad para interceptar miles de líneas telefónicas de manera simultánea. Según un perito que intervino en esa causa, estos equipos de interceptación sólo direccionaban las comunicaciones de las líneas elegidas y las enviaban de manera inalámbrica a un lugar desconocido de la Ciudad de Buenos Aires¹³. Pero según el perito Garbarz, la Secretaría de Inteligencia no contaba a 2007 con esos equipos de manera oficial. “Siguen con equipos de generación vieja en Avenida de los Incas [sede de la DOJ], no se han actualizado. Esos equipos que menciono se usan únicamente ilegalmente, fuera de la estructura legal de la SIDE, (...) desde alguna SIDE paralela”¹⁴.

Esta información fue corroborada con la diputada Patricia Bullrich, quien perteneció a la Comisión Bicameral entre 2009 y 2011. Recordó que en ese período los integrantes de la Comisión visitaron al mencionado edificio de la DOJ en la Avenida de los Incas, Ciudad de Buenos Aires, y señaló que la tecnología allí disponible era antigua. “Lo habían preparado para nosotros, claramente la Secretaría de Inteligencia tiene tecnología moderna que no es la que nos mostraron”, recordó¹⁵.

Los sucesos de marzo de 2007 salieron a la luz en octubre de ese año, en plena campaña electoral. Según la información periodística de esos días, las líneas interceptadas por el DCVRAU de Garín incluían las de legisladores, ministros y funcionarios de distintos partidos políticos, oficialistas y opositores por igual¹⁶. La noticia desapareció de los diarios poco tiempo después y la investigación judicial quedó en la nada.

Esta investigación judicial no fue la única de los últimos años. En el año 2000, el juez federal Jorge Urso allanó la sede central de la DOJ donde secuestró dos DCVRAU pasivos marca Siemens que intevenrían “ilegalmente 60 líneas telefónicas”¹⁷. Y una investigación similar detectó no sólo la práctica sino también al espía que se había encargado del espionaje ilegal: el caso de Ciro James que involucró al jefe de gobierno porteño Mauricio Macri en 2009¹⁸.

¹³Informe Reservado. *Garbarz vs. Telecom: “Hay una mentira técnica absoluta en el informe”*. 2007. Disponible en: <http://www.informereservado.net/noticia.php?noticia=12764>.

¹⁴Id.

¹⁵Entrevista con Patricia Bullrich realizada en Buenos Aires el 11 de julio de 2014.

¹⁶Daniel Santoro. Diario Clarín. 17 de octubre de 2007. Investigan si la SIDE pinchó teléfonos sin orden judicial. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2007/10/17/elpais/p-01003.htm>; Gustavo Ybarra. Diario La Nación. 18 de octubre de 2007. Exigen que el Gobierno explique el caso de las escuchas ilegales. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/954242-exigen-que-el-gobierno-explique-el-caso-de-las-escuchas-ilegales>.

¹⁷Ariel Garbarz. *Breve historia técnica del espionaje telefónico en el Gobierno de la Ciudad*. Miradas al Sur, Año 4, No. 158. 29 de mayo de 2011.

¹⁸Ariel Garbarz. *La gran oreja ilegal aún está entre nosotros*. Miradas al Sur. Disponible en:

Ninguno de estos escándalos generaron cambios profundos en materia de regulación pero arrojan cierta luz sobre la tecnología que se utiliza para interceptaciones telefónicas: sistemas de interceptación DCVRAU de marca Siemens, NEC y Nokia capaces de interceptar las comunicaciones y direccionarlas a centros de almacenamiento y control. Estos informes coinciden con lo revelado por Young respecto de las tecnologías de interceptación (Young, 2006: 199, 234 y 286).

Las interceptaciones telefónicas son, desde hace años, moneda corriente de la política local. En 1998, el entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde declaraba: “Desgraciadamente, los teléfonos nuestros [por los de los políticos] permanentemente están pinchados y ya nos acostumbramos a esto”¹⁹. Este *sentido común* de los políticos argentinos lo pudimos verificar en entrevistas realizadas en el marco de esta investigación y de vez en cuando afloran en los medios de comunicación, con denuncias genéricas que nunca llegan a nada. En el proceso final de elaboración de este informe, por ejemplo, el jefe del bloque mayoritario de la Cámara de Senadores, Miguel Angel Pichetto, denunció que sus teléfonos y los de otros funcionarios de la provincia de Río Negro se encuentran intervenidos²⁰. Nada pasó al respecto.

Pero así como sabemos algo respecto de las interceptaciones telefónicas, las de *datos* permanecen aún más en la oscuridad. La ADC recogió testimonios en el sentido de que el acceso es permitido de manera directa por las empresas prestatarias de servicios de telecomunicaciones. Una asesora legislativa de la diputada Patricia Bullrich que trabajó temas de inteligencia en el ámbito parlamentario señaló que “todo lo que pasa por Internet, ellos pueden tenerlo”.²¹

Las retenciones de datos: una ley suspendida, pero vigente

En principio, las interceptaciones de datos se encuentran sometidas al mismo régimen legal reseñado previamente. Pero hacia fines de 2003 el Congreso de la Nación sancionó la ley 25.873, que disponía la obligación de retención de datos de las compañías telefónicas en su artículo 1.

<http://sur.infonews.com/notas/la-gran-oreja-ilegal-aun-esta-entre-nosotros>.

¹⁹La Nación. 3 de junio de 1998. Aseguran que nadie está a salvo de las intervenciones telefónicas. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/98679-aseguran-que-nadie-esta-a-salvo-de-las-intervenciones-telefonicas>.

²⁰La Nación. 20 de agosto de 2014. *Miguel Pichetto denunció ser víctima de espionaje*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1720275-miguel-pichetto-denuncio-ser-victima-de-espionaje>.

²¹Entrevista con la asesora parlamentaria C.E. realizada en Buenos Aires el 8 de agosto de 2014.

“Todo prestador de servicios de telecomunicaciones deberá disponer de los recursos humanos y tecnológicos necesarios para la captación y derivación de las comunicaciones que transmiten, para su observación remota a requerimiento del Poder Judicial o el Ministerio Público de conformidad con la legislación vigente.

Los prestadores de servicios de telecomunicaciones deberán soportar los costos derivados de dicha obligación y dar inmediato cumplimiento a la misma a toda hora y todos los días del año.

El Poder Ejecutivo nacional reglamentará las condiciones técnicas y de seguridad que deberán cumplir los prestadores de servicios de telecomunicaciones con relación a la captación y derivación de las comunicaciones para su observación remota por parte del Poder Judicial o el Ministerio Público.”

Asimismo, el artículo 2 disponía lo siguiente:

“Los prestadores de servicios de telecomunicaciones deberán registrar y sistematizar los datos filiatorios y domiciliarios de sus usuarios y clientes y los registros de tráfico de comunicaciones cursadas por los mismos para su consulta sin cargo por parte del Poder Judicial o el Ministerio Público de conformidad con la legislación vigente. La información referida en el presente deberá ser conservada por los prestadores de servicios de telecomunicaciones por el plazo de diez años.”

La reglamentación de la ley en el decreto 1563/04 complementó a la norma de manera significativa. Por ejemplo, el decreto precisaba que las compañías privadas deberían utilizar la última tecnología disponible y deberían operar “a través de sistemas de gestión de conexión directa”, es decir, de tecnologías que permitieran a la DOJ la conexión directa a las redes²². La tecnología encontrada en la central Garín de la empresa Telecom en 2007 sugiere que el modelo de conexión directa se encuentra vigente.

El decreto fue cuestionado por dar demasiado poder a la Secretaría de Inteligencia. Como explicó Ugarte,

“Otro problema que puede advertirse del decreto bajo análisis, surge de la atribución en la Secretaría de Inteligencia del monopolio de la ejecución de las interceptaciones de comunicaciones,

²²Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 1563/04, artículo 2.j.

tanto de aquellas derivadas de la actividad de inteligencia, como de las dispuestas por el órgano judicial en materia de investigación de delitos, se incrementan sensiblemente, al disponerse la obligación de suministrar al aludido organismo de inteligencia múltiple información complementaria; no establecerse un procedimiento concreto u obligación específica para el aludido organismo de inteligencia, de acreditar ante las prestadoras la existencia y alcances de la orden o dispensa judicial, ni, mucho menos, ratificación simultánea por parte del órgano judicial de la existencia de la orden y además, otorgarse al propio organismo de inteligencia facultades de inspección y verificación respecto de las múltiples obligaciones que la ley No. 25.873 y su reglamentación imponen a las prestadoras, facultades que muy bien pueden disuadir a tales prestadoras de toda hipotética intención de constituirse en defensoras de la privacidad de sus clientes” (Ugarte, 2012: 184).

Para decirlo de otra manera: no existe ningún mecanismo legal que permita a las compañías requeridas por la DOJ verificar que las órdenes de interceptación se encuentran respaldadas por ordenes judiciales legítimas. Asimismo, es la propia Secretaría de Inteligencia la encargada de inspeccionar que las empresas privadas –telefónicas e ISP– cumplan con las obligaciones impuestas por la ley 25.873 y su decreto reglamentario. Esto, como señala Ugarte, parece estar dirigido a eliminar potenciales incentivos por proteger la privacidad de los clientes y garantizar un acceso sin restricciones a los organismos autorizados del Estado.

Cabe destacar que el decreto reglamentario fue suspendido por el poder ejecutivo ante las críticas recibidas y el planteo de demandas judiciales en contra de ese régimen legal²³. Y la norma fue considerada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso *Halabi*. Pero como el control judicial en la Argentina es difuso y limitado a cada caso concreto, esa norma se encuentra formalmente vigente y nunca fue expresamente derogada. Asimismo, si bien la norma establecía la obligación de guardar información, según el principio de reserva constitucional dispone que todo lo que no está expresamente prohibido está permitido. Las empresas telefónicas y los ISP pueden no estar obligados a retener los datos, pero nada les impide hacerlo si lo desean.

Si a esto agregamos los estrechos vínculos entre el Estado y las compañías telefónicas e ISP y el acceso directo de la DOJ a las centrales telefónicas verificado en las causas judiciales reseñadas en la sección anterior así como el nulo control de las bases de datos privadas por la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (Derechos Civiles, 2014) el panorama res-

²³Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 357/05.

pecto de los datos sobre las comunicaciones que ocurren a través de Internet es sumamente preocupante. Cuando este trabajo estaba en proceso final de edición se reveló que la Argentina compró tecnología destinada a la vigilancia masiva de las comunicaciones a Alemania. El hecho se hizo público gracias a un pedido de informes realizado por el Partido Verde en el parlamento alemán. Como informó el periodista Daniel Santoro:

“El gobierno de Cristina Kirchner compró equipos de espionaje electrónico y tecnologías de vigilancia de las comunicaciones a Alemania, cuyas características se mantienen en secreto. En un informe del gobierno alemán al que tuvo acceso Clarín en exclusiva se puntualiza que la Argentina adquirió equipamiento sensible por casi 2 millones de dólares, seguramente para la SI-DE. Fuentes militares informaron a este diario que los servicios de inteligencia argentinos compraron también equipos con tecnologías de punta a otros países, cuyas características también se mantienen en secreto. (...) El informe firmado por el ministro federal de Economía y Energía de Alemania, Rainer Sontowski, señala que el gobierno de Angela Merkel le vendió a la Argentina equipos de tecnología dual por 1.183.000 euros en 2010; y 169.357 euros en 2011. Las funciones de esos equipos serían para la interceptación de celulares y correos electrónicos. El documento alemán es una respuesta a un pedido de informes del Partido Verde de Alemania, que está preocupado por el uso de esas tecnologías por parte de los gobiernos para violar libertades individuales y vigilar ilegalmente opositores, actividades de derechos humanos y periodistas. La respuesta está firmada el 2 de agosto pasado. Sontowski afirmó que antes de autorizar estas exportaciones se examina la situación de los derechos humanos en el país receptor y se pide la firma de un certificado de destino final. Por la aplicación de este criterio, se le prohibió a empresas como Siemens vender este tipo de equipos a Irán, Siria y Barein” (Santoro, 2014).

El hecho –que fue confirmado por el Jefe de Gabinete²⁴– es significativo y revela lo mucho que falta conocer respecto de las tecnologías utilizadas por los servicios de inteligencia del gobierno argentino para espiar a sus ciudadanos.

²⁴Cfr. Diario Perfil. *Admite el Gobierno haber comprado equipos para intervenir emails y llamados*. 17 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.perfil.com/politica/Admite-el-Gobierno-haber-comprado-equipos-para-intervenir-emails-y-llamados-20141117-0006.html>

IV. El control de los organismos de inteligencia

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

La situación antes de la ley 25.520

En 1991 la Ley de Seguridad Interior No. 24.059 creó la *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia*. Con esta norma, la Argentina fue el primer país en América Latina que estableció un control externo de su actividad de inteligencia. Tal como dispone en su artículo 33 la mencionada ley, a la Comisión le fue asignada la misión de ejercer “la supervisión y control de los órganos y organismos de seguridad interior e inteligencia actualmente existentes, de los creados por la presente ley y de todos los que se crearán en el futuro”.

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

“[V]ale decir que a la Comisión Bicameral de Fiscalización no solamente se le reconocieron limitadas atribuciones de fiscalización y control externo, sino que además no se le otorgó ningún tipo de facultades que permitieran viabilizar la fiscalización y control interno de la estructura y dinámica orgánico-funcional de las actividades y organismos de información e inteligencia del Estado, tareas éstas fundamentalmente asentadas en el control de las políticas y operaciones de información e inteligencia y en el control presupuestario y de financiamiento de aquellas actividades y organismos”²⁵.

²⁵Diputado Jesús Rodríguez y otros, Proyecto de Ley de Control de las Actividades y Gastos de Inteligencia, Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 5406-D-97, presentado el 9/10/1997.

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

La situación después de la ley 25.520

La estructura legal

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

El artículo 32 de la ley de Inteligencia Nacional dispone:

“Los organismos pertenecientes al Sistema de Inteligencia Nacional serán supervisados por la Comisión Bicameral, con la finalidad de fiscalizar que su funcionamiento se ajuste estrictamente a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, verificando la estricta observancia y respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional, así como también a los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional.

La Comisión Bicameral tendrá amplias facultades para controlar e investigar de oficio. A su requerimiento, y con los recaudos establecidos en el art. 16, los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional deberán suministrar la información o documentación que la Comisión solicite.”

La ley 25.520 sumó aspectos relativos a la verificación del correcto funcionamiento en cuanto a las directivas políticas de Inteligencia Nacional. Ello significa que la Comisión Bicameral debe emitir opinión sobre todo proyecto legislativo que pudiere estar vinculado a las actividades de inteligencia. Además, debe elaborar y remitir al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso

de la Nación un informe secreto anual sobre cuestiones relativas a la eficacia en el funcionamiento y organización del Sistema de Inteligencia Nacional²⁶.

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

El funcionamiento en la práctica

El funcionamiento real de la Comisión comenzó en el año 2004 cuando se le asignó fondos suficientes para la designación de asesores y auditores contables sin los cuales resultaba imposible articular sus funciones²⁷. Se constituyeron cuatro subcomisiones destinadas a distintas funciones: capacitación de personal de inteligencia, control de gasto de inteligencia, cumplimiento del Plan Nacional de Inteligencia por parte de los organismos integrantes del sistema y control de las interceptaciones de las comunicaciones.

La Comisión sostiene un riguroso secreto sobre sus actividades: en el sitio que mantiene en la sección *comisiones* tanto de la página de la Cámara de Diputados como del Senado, no hay información sobre reuniones, informes o agenda de trabajo. El único informe que la Comisión debe elevar al Congreso y al Poder Ejecutivo –conforme lo exige la ley en su artículo 33.2– es anual y está expresamente clasificado como secreto. Varios diputados consultados por la ADC que llevan varios años de mandato señalaron que nunca recibieron copias de ese informe.

Un dato que no es menor en torno a la actividad de control de este órgano encuentra también una significativa limitación emergente del artículo 16, que realiza una clasificación amplia y extensiva de “las actividades de inteligencia, el personal afectado a las mismas, la documentación y los bancos de datos de los organismos” y del artículo 32.2 que regula la forma en que el Sistema de Inteligencia Nacional debe suministrar información a la Co-

²⁶Cfr. Ley No. 25.520, artículo 33.4.

²⁷El presupuesto de la Comisión Bicameral es fijado por ella misma. Constituye un programa específico dentro del presupuesto (Código 25 Control Parlamentario del Sistema de Inteligencia – Unidad Ejecutora Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia dentro del presupuesto del Congreso de la Nación).

misión Bicameral. Asimismo, los artículos 11 y 20 del decreto reglamentario No. 950/2002 supeditan la posibilidad para la Comisión de acceso a documentación reservada de inteligencia, a autorización del propio Secretario de Inteligencia: de ese modo, el decreto reglamentario subordina la realización a actos de control a la voluntad del controlado (Ugarte, 2012: 189).

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

Obviamente, el secreto que cubre a las actividades de inteligencia alcanza también a la Comisión Bicameral. En este sentido, es difícil conocer sus prácticas: en un evento de noviembre de 2012 organizado por la ADC junto a ILSED en el Congreso de la Nación, diversos diputados que participaron dijeron desconocer la forma en que trabaja la comisión encargada de controlar los servicios de inteligencia. Sin embargo, las elecciones legislativas de 2009 en las que el oficialismo perdió el control de algunas comisiones ofreció un interesante espacio de dos años –entre 2009 y 2011– para observar las prácticas de la Comisión y su funcionamiento interno. La conclusión que puede realizarse de las informaciones recabadas por la ADC es la siguiente: la Comisión Bicameral no cumple con la función que le asigna la ley en parte porque –como señaló el especialista Eduardo Estévez– se requiere un cambio cultural profundo para el cual la reforma legal fue solo un primer e insuficiente paso²⁸.

El análisis de las prácticas de la Comisión Bicameral puede comenzar por situar a la comisión en un marco más amplio: el de la actividad de *control* que de manera creciente recae sobre los parlamentos democráticos. En efecto, el desarrollo del estado burocrático desde comienzos del siglo XX está caracterizado por el nacimiento de numerosas estructuras gubernamentales con variadas funciones que –en general– se localizan en la órbita del poder ejecutivo. Ante ese escenario, las legislaturas en distintos regímenes políticos han procurado extender sobre esas estructuras burocráticas diferentes mecanismos de control y la actividad de inteligencia no escapó nunca a

²⁸Entrevista con Eduardo Estévez, realizada en Buenos Aires el 4 de julio de 2014.

esa lógica: como señalamos en un trabajo anterior (Derechos Civiles (ADC), 2014) el mecanismo preferido de control en todo el mundo está centrado en el poder legislativo.

El investigador Tomás Bieda analizó la forma en que el Congreso argentino controla diversas actividades que caen en el ámbito del poder ejecutivo. Y una de las comisiones que investigó es la Comisión Bicameral encargada de fiscalizar las actividades de inteligencia. Según Bieda, los incentivos del control parlamentario medidos por la integración partidaria de las comisiones y la tasa de permanencia de sus miembros son bajos (Bieda, 2013: 2). El argumento de Bieda es el siguiente:

“Si la mayoría en las comisiones es del partido de gobierno es más difícil que se controle al Poder Ejecutivo; y si sus integrantes están poco tiempo en la comisión, es más difícil que adquieran la *expertise* necesaria para hacerlo. Sin embargo, encontramos que algunas comisiones, conformadas con mayoría del partido de gobierno, registran mayor *seniority*. ¿A qué se debe esta inversión? Nuestro argumento es que estas comisiones, más que controlar las acciones de gobierno, buscan controlar lo que se controla. En este respecto, antes que agentes de la Cámara, y en tanto organizaciones partidarias e informacionales a su servicio, estas comisiones operan como agentes del Poder Ejecutivo” (Bieda, 2013: 2).

El trabajo de Bieda se basa en analizar las dinámicas de acción entre las distintas ramas de gobierno y de acuerdo a los alineamientos partidarios: si una comisión bicameral encargada de controlar al poder ejecutivo está controlada por el partido política que controla a esa rama entonces esos legisladores tendrán bajos o nulos incentivos por controlar las actividades de burocracias que se encuentran esencialmente bajo su control.

Otra de las conclusiones de la investigación de Bieda sugiere que los partidos políticos destinan a políticos de experiencia sólo a las comisiones que controla temas sensibles generalmente relacionados con potenciales irregularidades, posibles casos de corrupción o con espacios valiosos para la gestión de gobierno o funcionamiento del Estado. En la investigación de Bieda, la Comisión Bicameral registra un nivel alto de permanencia por parte de sus integrantes lo que sugiere que –en efecto– se trata de uno de esos espacios de control sobre los que las mayorías quieren mantener, paradójicamente, un control estricto (Bieda, 2013: 26). Este dato se vincula con otro aspecto de la investigación de Bieda: la dinámica que el control de las comisiones desata. Según esa dinámica, cuando una comisión es controlada por la oposición ella tiende a un control más activo, cuando es controlada –tanto por la mayoría de la integración como por la presidencia de la misma– por

el partido de gobierno, la Comisión se vuelve un *gatekeeper* o *veto player* (Bieda, 2013: 23). Es decir, las mayorías se asegure que la comisión de control no controle realmente.

La Comisión Bicameral sigue esa lógica: como explica Bieda, esta estuvo dominada por el Partido Justicialista / Frente para la Victoria entre 2001 y 2013, salvo por un breve período de dos años entre 2009 y 2011 en los que estuvo presidida por un sector relativamente *opositor* al ejecutivo del peronismo: el llamado Peronismo Federal. Este dato resulta significativo por lo siguiente: si la tesis de Bieda se sostiene, entonces durante esos años el control debería haber sido más activo. Y ello sucedió en cierto sentido, aunque probablemente no con los resultados esperados.

En efecto, cuando el oficialismo perdió la mayoría legislativa en las elecciones de 2009 se conformó un grupo de distintos partidos de la oposición que prometieron coordinar la acción legislativa para incrementar el control de las acciones del poder ejecutivo. Ese grupo –conocido públicamente como Grupo A– llegó a tomar la presidencia de la Comisión Bicameral encargada de controlar las actividades de inteligencia. Este espacio de control *mayor* sobre los organismos de inteligencia sugiere una dinámica entre controlado y controlante que revela que la ley 25.520 no pudo modificar la cultura del secreto que informa a esta actividad. En efecto, una de las diputadas por la oposición que integró la Comisión Bicameral en esos dos años es la diputada Patricia Bullrich. Según recuerda una asesora de la diputada en esa comisión, C.E., en esos años la diputada impulsó una docena de notas pidiendo información, la mayoría dirigidas al Secretario de Inteligencia pero también a otros funcionarios –como la titular de la DNIC y el Jefe de Gabinete de Ministros– pero éstas no fueron respondidas en tiempo o en forma. “Las que contestaron contenían escasa información, insuficiente o irrelevante”, recordó. Esta reticencia del controlado a brindar información al controlante es común en otros regímenes de control similares: en los Estados Unidos, por ejemplo, se verificó que el titular de la Central Nacional de Inteligencia había mentado a los senadores respecto del alcance de los programas de vigilancia que alcanzaba, curiosamente, a los propios legisladores (Timm, 2014).

C.E. recuerda que en esos años hubo pocas reuniones de comisión: en las que hubo se discutía qué se iba a preguntar y a quién: los legisladores de la oposición dividían las preguntas y muchas de ellas tenían que ver con el funcionamiento de la DOJ²⁹. Según Bullrich, esto tiene que ver con la connivencia entre el partido gobernante –el justicialista– con algunos sectores del radicalismo³⁰. En efecto, y como relata Young, la SI está integrada por agentes que responden a los partidos políticos que ocuparon el poder desde

²⁹Entrevista con la asesora parlamentaria C.E. realizada en Buenos Aires el 8 de agosto de 2014.

³⁰Entrevista con Patricia Bullrich realizada en Buenos Aires el 11 de julio de 2014.

1983: el radicalismo y el justicialismo. Es significativo, en este sentido, cómo cuando el radicalismo llegó al poder en 1999 en una Alianza con el FRE-PASO este último quiso ingresar infructuosamente a la Secretaría: de hecho, la renuncia del presidente Carlos Álvarez a su cargo estuvo precedida por denuncias públicas de que la SI lo estaba espiando (Young, 2006: 226). Esta hipótesis explicaría por qué el control en la Argentina enfrentaría obstáculos adicionales que escapan a la dicotomía *oficialismo / oposición* presente en la tesis de Bieda.

El funcionamiento mismo de la comisión es pobre. Además de las pocas reuniones que recuerdan Bullrich y C.E., la Comisión ha emitido –durante su historia– una increíblemente baja cantidad de dictámenes. La información recopilada por Bieda revela una muy baja actividad en la Comisión desde su creación y puesta en operación a principios de la década pasada.

Año	Dictámenes
2001	0
2002	0
2003	0
2004	19
2005	4
2006	3
2007	0
2008	2
2009	3
2010	0
2011	0
2012	0

Cuadro 1: Dictámenes de la Comisión Bicameral. Datos del Honorable Senado de la Nación recopilados por Tomás Bieda (Bieda, 2013).

Cabe destacar que la reticencia de la Secretaría de Inteligencia no se limita a no contestar pedidos de informes. En efecto, luego de pedidos de información realizados por Bullrich un ignoto abogado hizo una denuncia penal en su contra y la legisladora fue procesada por supuesta divulgación de secretos de Estado³¹.

El funcionamiento interno de la Comisión tiene razonables medidas de seguridad. Por ejemplo, Bieda señaló que el Plan Nacional de Inteligencia se encuentra en una caja fuerte a la que tienen acceso sólo personal autorizado de la Comisión o los propios legisladores que pertenecen a ella³². Sin embargo, C.E. señaló que el plan no tenía información de relevancia y comentó que “el plan de 2009 - 2010 era prácticamente igual a los anteriores”³³.

³¹Entrevista con Patricia Bullrich realizada en Buenos Aires el 11 de julio de 2014.

³²Entrevista con Tomás Bieda realizada en Buenos Aires el 2 de julio de 2014.

³³Entrevista con la asesora parlamentaria C.E. realizada en Buenos Aires el 8 de agosto

El funcionamiento de la Comisión durante esos años reveló, también, un hecho significativo vinculado a la profesionalización de los servicios de inteligencia. Salvo intentos aislados de reclutamiento a través de exámenes y mecanismos de selección, en general el ingreso a los servicios de inteligencia se hace a través de conexiones familiares. Eduardo Estévez señaló que ingresan a la Secretaría los “hijos de los hijos de” y remarcó que si bien hay núcleos de personas muy capacitadas en formaciones profesionales en muchos casos ello no ocurre y los agentes tienen bajo nivel de formación³⁴. Ello genera falencias en términos de capacidad de acción y efectividad ante amenazas complejas como, por ejemplo, el narcotráfico.

Además, los agentes de inteligencia en la Argentina se encuentran en una situación laboral precaria, como atestigua la *purga* realizada durante la administración de De La Rúa de más de más de mil agentes de inteligencia. En este sentido, C.E. recordó que una de las actividades de la Comisión era recibir denuncias vinculadas con temas de inteligencia y que los familiares de personal de inteligencia víctimas de tratos arbitrarios por parte de sus superiores veían en los legisladores que integraban la bicameral una posibilidad para comentar su situación. Estas personas, en general, tienen dificultades para hacer valer sus derechos laborales³⁵.

La cuestión de los recursos

Un aspecto fundamental en relación al control parlamentario ejercido sobre la actividad de inteligencia tiene que ver con los gastos *reservados* asignados a tales actividades. Si bien la Ley No. 24059 de Seguridad Interior no instrumentaba de forma clara y expresa un control permanente al que debía someterse el empleo de fondos reservados asignados exclusivamente para actividades de inteligencia, la Ley 25.520 resolvió esta situación con total claridad y detalle. Así, dispuso lo siguiente en su artículo 37.

“La Comisión Bicameral será competente para supervisar y controlar los ‘Gastos Reservados’ que fueren asignados a los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional. A tales fines podrá realizar cualquier acto que se relacione con su competencia, en especial:

1. Entender e intervenir en el tratamiento del proyecto de ley de presupuesto nacional que el Poder Ejecutivo remita al

de 2014.

³⁴Entrevista con Eduardo Estévez, realizada en Buenos Aires el 4 de julio de 2014.

³⁵Entrevista con la asesora parlamentaria C.E. realizada en Buenos Aires el 8 de agosto de 2014.

Congreso de la Nación. A tales fines el Poder Ejecutivo enviará toda la documentación que sea necesaria, en especial:

- a. Un anexo conteniendo los montos asignados o ejecutados por jurisdicción que tengan el carácter de gastos reservados, confidenciales, secretos o de acceso limitado o restringido.
 - b. Un anexo con clasificación de seguridad, conteniendo finalidad, programa u objeto del gasto.
2. Exigir la colaboración de todos los organismos de inteligencia contemplados en la presente ley, los que estarán obligados a suministrar los datos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones. En aquellos casos de estricta necesidad, también podrá requerirse fundadamente la documentación a que alude el Artículo 39 de la presente ley.
 3. Controlar que los fondos de carácter reservado hubiesen tenido la finalidad prevista en la asignación presupuestaria.
 4. Elaborar anualmente un informe reservado para su remisión al Congreso de la Nación y al Presidente de la Nación que contenga:
 - a. El análisis y evaluación de la ejecución de los gastos reservados otorgados a los organismos de inteligencia.
 - b. La descripción del desarrollo de las actividades de supervisión y control efectuadas por la Comisión Bicameral, así como las recomendaciones que ésta estimare conveniente formular.

Como se sigue del artículo, la intervención de la Comisión comienza con el envío por parte del Poder Ejecutivo Nacional del Proyecto de Ley de Presupuesto, al que el referido órgano complementará con “un anexo conteniendo los montos asignados o ejecutados por jurisdicción que tengan el carácter de gastos reservados, confidenciales, secretos o de acceso limitado o restringido y un anexo con clasificación de seguridad, conteniendo finalidad, programa u objeto del gasto”.

La Comisión también está facultada para “entender o intervenir” en el proyecto de ley de presupuesto enviado por el Ejecutivo. Con acierto, Ugarte

señala que la competencia de la Comisión es de intervenir *ex post* sobre la correcta ejecución presupuestaria y el destino de inversión de los fondos destinados en el presupuesto del ejercicio o presupuestos anteriores. La facultad de *entender* corresponde más bien a una responsabilidad exclusiva signada por la especialización, en el caso, las Comisiones de Presupuesto y Hacienda (Ugarte, 2012: 200).

Otra cuestión terminológica que puede suscitar cierta confusión surge del apartado (a) del artículo analizado, cuando al referirse a la documentación enviada por el Ejecutivo para ser controlada por la Comisión establece que ha de enviarse un anexo conteniendo “los montos *asignados o ejecutados* por jurisdicción”. En este punto, Ugarte señala que por asignación ha de entenderse lo presupuestado para el ejercicio comprendido en la ley de Presupuesto, mientras que el término ejecutados da la pauta de gastos que se han realizado en ejercicios anteriores (Ugarte, 2012: 201).

El control de la Comisión ha de ceñirse entonces a un doble análisis. Por un lado, analizar la racionalidad de las asignaciones frente a futuras actividades de inteligencia y por otro, analizar que los gastos ya ejecutados en carácter de gastos reservados, confidenciales, secretos o de acceso limitado o restringido se correspondan con la finalidad prevista en su asignación inicial.

Respecto de los gastos en curso, imputables al actual ejercicio presupuestario, el artículo 39 de la mencionada ley dispone que “las erogaciones efectuadas durante el ejercicio serán documentadas mediante acta mensual firmada por los funcionarios responsables del organismo o dependencia correspondiente, que servirá de descargo ante la Contaduría General de la Nación”. En este punto cabe preguntarse cuál es el alcance del control al que refiere el artículo. Si basta un acta firmada por el titular de la entidad responsable (la Secretaría de Inteligencia por ejemplo) para tener por justificadas tales erogaciones, parecería que el control es puramente formal. Por ello, el artículo 37 ya citado faculta a la Comisión Bicameral a requerir en los supuestos previstos a requerir “fundadamente la documentación a que alude el Artículo 39 de la presente ley”, es decir, las actas mensuales en cuestión.

En este punto, parece correcta la apreciación de Ugarte en el sentido de que el el control de la Comisión frente al envío de tales actas es ineficaz: se debería haber facultado al órgano de control a requerir el detalle discriminado de todos los gastos realizados, con los respectivos comprobantes, sin perjuicio del deber de mantener éstos su carácter secreto para no afectar la efectividad de operaciones legales en curso (Ugarte, 2012: 202).

Respecto al informe reservado que anualmente debe remitirse al pleno del Congreso y al Presidente de la Nación, el reglamento de la Comisión Bicameral desatiende lo previsto expresamente en el artículo 37 punto 4 ya citado, estableciendo que dicho informe anual se eleve exclusivamente a

los presidentes de ambas Cámaras. Ello explica por qué diversos diputados consultados por la ADC señalaron que no habían recibido nunca el informe que dispone la ley, a pesar de llevar varios años en el ejercicio de sus cargos.

Desde la conformación de la Comisión Bicameral en el año 2004 a la fecha han pasado diez años en que los gastos de los servicios de inteligencia pasan inadvertidos para el Congreso (Oz, 2012). En efecto, la Comisión Bicameral “se presta a legitimar ese turbio proceder con su falta de acción, al tiempo que distraen fondos públicos de los cuales no se rinden cuentas en una comisión que ni siquiera se atreve a informar cuándo se reúne” (Oz, 2012).

Resulta llamativo en este sentido que a pesar de que la actividad de control en la práctica sea prácticamente nula, el presupuesto de la Comisión aumente, como surge del cuadro 2.

Año	Presupuesto	Variación
2013	\$6.600.000	+20 % respecto al 2012
2012	\$5.500.000	+14,6 % respecto al 2011
2011	\$4.800.000	+33 % respecto al 2010
2010	\$3.600.000	sin variación respecto al 2009
2009	\$3.600.000	

Cuadro 2: Presupuesto de la Comisión Bicameral de Fiscalización de Organismo y Actividades de Inteligencia. Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Expte. 8415-D-2012.

De hecho, si se compara los aumentos anuales de fondos de la Comisión Bicameral con los aumentos de la propia Secretaría de Inteligencia es posible verificar que los de la Comisión son proporcionalmente mayores, como surge del cuadro 3.

Año	Presupuesto	Variación
2013	\$612.674.581	+11,26 % respecto el 2012
2012	\$550.673.581	+7 % respecto al 2011
2011	\$515.045.527	+0,06 respecto al 2010
2010	\$514.715.675	+6,23 % respecto al 2009
2009	\$484.536.800	

Cuadro 3: Presupuesto de la Secretaría de Inteligencia. Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Expte. 8415-D-2012

Como señala Oz, el presupuesto que año a año presenta la Secretaría de Inteligencia poco dice respecto del verdadero gasto que se desembolsa en el área de inteligencia debido al nulo control sobre los gastos reservados. Es una práctica corriente de los últimos años que el Ejecutivo solicite la aprobación de un presupuesto menor del que efectivamente desembolsa según

consta en la Cuenta Anual de Inversión. La Secretaría de Inteligencia ha incrementado desde 1990 los créditos que originalmente fueron remitidos al congreso para su aprobación a través de la Ley de Presupuesto, lo cual ha revelado –según Oz– un verdadero desfasaje entre lo presupuestado y lo realmente ejecutado (Oz, 2012).

Un control adecuado de los recursos presupuestarios alrededor de la actividad de inteligencia es indispensable para garantizar el eficiente funcionamiento del sistema nacional de inteligencia. No sólo como un requisito vital en democracia como lo es la transparencia y el control inter poderes si no como una herramienta fundamental de gestión eficiente y adecuada sobre la administración de recursos del estado.

V. Los casos de abuso

En esta sección exponemos algunos de los casos de abusos en los que la actividad de inteligencia del Estado avanzó sobre los derechos de los ciudadanos. Son solo un puñado y nos concentramos en los últimos años: un relevamiento exhaustivo, como reveló la segunda sección, podría llevar la extensión de un libro. Estos casos son relatados con base en información que es pública: en general, nuestras fuentes de información fueron periodísticas. Si bien se mantuvieron entrevistas con abogados de las causas o con periodistas que investigaron los temas, lo que aquí exponemos –de un modo sintético– es información que fue publicada en medios masivos de comunicación. Destacamos este punto por lo siguiente: ninguno de estos casos generaron grandes escándalos mediáticos, iniciativas de reforma o renuncias de funcionarios involucrados en la dirección o el control de los organismos de inteligencia involucrados.

Caso Balbuena

Américo Alejandro Balbuena, ex estudiante de radio y periodismo, comenzó a desempeñarse en 2001 como parte de la red de corresponsales periodísticos de FM la Tribu. Un año más tarde, se integraría a la agencia de noticias Rodolfo Walsh, producto de una relación proveniente de su infancia con Roberto Grinberg, uno de los fundadores de ese medio alternativo con quien se reencontró mientras estudiaba periodismo. Su participación en la Agencia Walsh, le permitía estar en contacto permanente con organizaciones políticas, sociales, sindicales, estudiantiles y de derechos humanos. Ese contacto era el normal que se establece entre un periodista y sus fuentes de información (Soffietto, s. f.).

En abril del 2013, tras once años de actividad ininterrumpida dentro de la

Agencia y tras convertirse en una persona conocida entre los activistas de izquierda y de movimientos sociales que la Agencia usualmente cubría, se descubrió que Balbuena era en realidad un agente de inteligencia de la sección Reunión de Datos de la división Análisis de la policía federal. La información fue filtrada hacia la propia Agencia Walsh por parte de una persona con contactos en el mundo de la inteligencia de la policía federal.³⁶ El nombre de Balbuena fue solo uno que salió a la luz entre muchos otros, que revelaban en conjunto una red de espionaje de las fuerzas de seguridad sobre partidos y movimientos de izquierda.³⁷

En su calidad de falso reportero, Balbuena tenía a su cargo la agenda de actividades políticas de la Agencia Walsh. Ello le permitía tener un mapa completo de las actividades de partidos de izquierda y movimientos sociales a lo largo y ancho del país (Soffietto, s. f.). Desde esa posición privilegiada, Balbuena podía mantener informados a sus superiores de la policía federal respecto de las actividades políticas de ciudadanos absolutamente legales que son, sin embargo, objeto del interés de las fuerzas de seguridad en violación de la ley 25.520 que prohíbe de manera expresa y tajante ese tipo de espionaje político interno.

Lo más llamativo del caso sea, tal vez, que no se trata de un evento aislado: se suma a una práctica usual de distintas fuerzas de seguridad que infiltran agentes propios en organizaciones de la sociedad civil absolutamente legales. La *Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional* (CORREPI) elaboró una cronología de los hechos de infiltración detectados a la fecha, y otras organizaciones mencionaron sus propios casos, como la Asociación de Ex Detenidos Desaparecidos que detectó al espía Alberto Amarilla, ex miembro del Batallón de Inteligencia 601 como militante de la Liga Argentina por los Derechos del Hombre (Rojas, 2012). Otro caso conocido es el del espía militar Raúl Tarifeño, quien en democracia fue militante del Partido Comunista (PC), a partir de 1991 del Movimiento al Socialismo (MAS) y luego del Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST) en Neuquén hasta su desvinculación definitiva en 2008 (Sabatini, 2010).

Caso Violación de secretos políticos o militares

Entre agosto de 2006 y junio de 2008 una “compleja organización clandestina de espionaje” (definidos así por el poder judicial) *hackeó* cientos de cuentas de correo electrónico de distintos funcionarios de Gobierno de alta jerarquía, desde secretarios y ministros hasta la propia presidenta Cristina Fernández de Kirchner. El material obtenido, era en muchos casos comercia-

³⁶Entrevista con Ana Soffietto de julio de 2014, realizada en la ADC.

³⁷Sobre el particular, ver declaración de Marcelo Saín en calidad de testigo en el marco de la causa del 4 de abril de 2014, en archivo de la ADC.

lizado y luego trascendía en medios periodísticos como si fuera producto de una intensa investigación o proviniera directamente de fuentes calificadas.

Esta causa estuvo a cargo de la jueza federal Sandra Arroyo Salgado, que tras 6 años de investigación determinó que se trataba de una red ilegal de espionaje cuyo líder era Juan Bautista “Tata” Yofre, titular de la Secretaría de Inteligencia durante el menemismo, y sus brazos ejecutores en las tareas de detección y hackeo de cuentas dos ex agentes de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) y de la Secretaría de Inteligencia (ex SIDE), Iván Velázquez –prófugo– y Pablo Carpintero, al igual que el director del portal Seprin, Héctor Alderete. En otro grupo, la jueza Arroyo Salgado decidió procesar por encubrimiento y revelación de secretos a un grupo de periodistas que a sabiendas del “origen espurio” de la información, consumían y difundían el contenido hackeado («Avanza la causa por robo de mails a funcionarios y personalidades», 2012; Hauser, 2012).

Caso *Leakymails*

En el año 2011, un grupo anónimo conformado por un Jefe de Redacción, un Analista de contenidos, y distintos periodistas y técnicos –según una entrevista realizada a los responsables– decidió poner en línea un blog conocido como *Leakymails* en donde “se publicaron y difundieron correos electrónicos pertenecientes a funcionarios del gobierno nacional, tanto de casillas privadas como oficiales” («Bloquean webs que revelan correos de funcionarios y políticos argentinos», 2011). La remake local de Wikileaks se jactaba de contar con un “inconmensurable volumen de información que descansa tanto en expedientes judiciales como en medios magnéticos y otros medios de soporte” entre los que había fotografías, videos y conversaciones grabadas. Por caminos separados los ministerios de Defensa y de Seguridad presentaron denuncias judiciales. En agosto de 2011, el juez federal Sergio Torres le ordenó a la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) bloquear ambos sitios («Bloquean webs que revelan correos de funcionarios y políticos argentinos», 2011). En ambos casos los sitios quedaron inoperativos, aunque los documentos filtrados continuaron apareciendo en sitios de diverso tipo disponibles para el público que quisiera consultarlos. Además de los mails privados de personas públicas, *Leakymails* divulgó documentos que revelaban seguimientos de inteligencia sobre personas de las comunidades vasca, irlandesa y árabe de la Argentina. Si bien las sospechas en este sentido apuntan hacia los servicios de inteligencia (incluso hacia las mismas personas investigadas en la causa del 2008 en manos de la Jueza Arroyo Salgado), estos han salido en reiteradas ocasiones a desligar su responsabilidad.

Caso *Proyecto X*

A fines del año 2011, el Jefe de la Gendarmería Nacional denunció la existencia de una unidad especial dentro de la propia fuerza dedicada a realizar tareas de inteligencia sobre dirigentes políticos y sociales y sobre el conjunto de los sectores populares, en especial sobre las comisiones internas gremiales combativas y de izquierda. Esta operación, más tarde conocida como “Proyecto X”, comprendía principalmente la infiltración de agentes (en muchos casos camuflados de periodistas de medios independientes) en protestas sociales con el fin de obtener información de sus líderes³⁸. Luego, en el marco de la causa, se conoció que esa información se registraba en bases de datos conteniendo movimientos bancarios, hábitos, creencias y direcciones de distintos líderes de movimientos sociales y gremiales. Incluso detalles de índole privada, como si la persona monitoreada fumaba o bebía alcohol.³⁹

Si bien desde el gobierno han salido a desmentir las versiones denunciadas, alegando que se trata de un sistema informático de inteligencia criminal que data del 2002 y que quedó en desuso en 2006, las organizaciones de derechos humanos que han llevado adelante estas denuncias insisten que este sistema le ha permitido a Gendarmería disponer de información previa y tenerla latente ante potenciales procesos penales contra alguno de los sujetos ya identificados. En estos casos, se desclasificaba judicialmente toda esa información –obtenida ilegítimamente claro está– recopilada de antemano, sin autorización judicial.

VI. Conclusión

Como señalamos al comienzo, este trabajo es poco más que un llamado de atención sobre una realidad que todos los actores políticos en la Argentina conocen pero prefieren callar. No es usual que las disputas hacia adentro de los servicios de inteligencia se hagan públicas como ocurrió hacia fines de 2014. La muerte del fiscal Nisman producida el 18 de enero de 2015 es un hecho de gravedad institucional que merece no sólo ser investigado sino colocado en el contexto de las prácticas de los servicios de inteligencia en la Argentina que este informe quiso destacar.

La agenda de democratización de los servicios de inteligencia es una de las tantas tareas pendientes de nuestra democracia que no supo o no quiso modificar prácticas autoritarias heredadas del pasado. Nuestra hipótesis es que se trata de la segunda opción: como señaló una fuente consultada para la elaboración del informe, todos los presidentes creen que pueden controlar

³⁸Entrevista con el abogado Nicolás Tauber Sanz realizada en mayo de 2014.

³⁹Id.

a los servicios de inteligencia y utilizarlos en beneficio propio pero tarde o temprano se dan cuenta que en realidad los servicios que proveen son condicionales, en manos de estructuras sin control y con una gran autonomía que les permite imponer condiciones a los órganos democráticos. Los hechos de fin del año pasado y comienzos del presente sugieren que estamos viendo la expresión más pública de esa dinámica perversa de subordinación y autonomía que los servicios de inteligencia han logrado generar con los presidentes de turno.

Estos hechos, de indudable gravedad institucional, sugieren que es el momento oportuno para insistir sobre la necesidad imperiosa de establecer mecanismos efectivos de control sobre los organismos de inteligencia.

En primer lugar, es necesario que el control consolide una cultura profesional hacia adentro de los organismos y en relación a todos los actores del sistema. Contar con inteligencia de calidad y análisis precisos es imprescindible para la adopción de innumerables políticas públicas fundamentales para un estado moderno. Desde la política exterior a la política criminal, servicios de inteligencia profesionalizados y con alta capacidad operativa permitirían prevenir o combatir amenazas internas como –por ejemplo– el narcotráfico, que en los últimos años parece haberse expandido sin control en la Argentina.

En segundo lugar, el control es necesario para evitar que los organismos de inteligencia incurran en abusos y violaciones de derechos de los ciudadanos, ya sea para beneficios propios de funcionarios de carrera o para funcionarios electos del poder ejecutivo. Los abusos reseñados en este trabajo son el resultado directo de esa falta de control. Como explica Bieda en su investigación, el control existente parece estar destinado a *controlar* que el *control* no sea efectivo. Los propósitos nobles de la ley 25.520 quedan en la nada como consecuencia de una cultura institucional en donde el sistema político en general y el poder ejecutivo en particular se valen de la falta de controles para tener una herramienta política poderosa, como son los servicios de inteligencia, a su disposición y *para lo que guste mandar*. Como señalaron varias de las fuentes consultadas para la realización de este trabajo, la posibilidad de acceder a ese poder en caso de ocupar el poder ejecutivo y el mantenimiento de agentes que responden a los partidos tradicionales dentro de la comunidad de inteligencia conspiran contra la posibilidad de que el cambio necesario provenga del sistema político.

En ese caso, es posible pensar en un control por parte del poder judicial. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido en numerosos casos una jurisprudencia que tiende a limitar el alcance del secreto que pesa sobre los servicios de inteligencia. Sin embargo, esa jurisprudencia apenas si araña la superficie: el control judicial sobre los servicios de inteligencia debería ser activo y permanente. Pero contra ello conspira, también, el hecho

significativo de que los gastos reservados que se manejan sin control sirven –también– para cooptar y controlar a miembros del poder judicial, como surge de la llamada *cadena de la felicidad* señalada en este trabajo. Este hecho revela una tercera razón para el control: la necesidad de contar con jueces verdaderamente independientes del poder político.

En cuarto lugar, el control adecuado se vuelve aún más necesario ante los avances en materia de tecnologías de la comunicación. Como reveló el ex contratista de la NSA Edward Snowden, actualmente existe tecnología capaz de interceptar, almacenar y procesar enormes cantidades de información. De ese modo, es posible pasar de la vigilancia *direccionada* a la vigilancia *masiva* sobre todas las comunicaciones, opción que constituiría una verdadera sociedad de control total que difícilmente pueda calificarse como *democrática*.

Este informe sigue la línea de trabajos anteriores realizados por organizaciones de la sociedad civil que buscaron echar luz sobre la necesidad de que la democracia afirme su control sobre las fuerzas militares, de seguridad y de inteligencia. Este informe fue producido, además, mientras los sectores de inteligencia del Ejército ganaban poder y colocaban por primera vez a un general de ese sector en la jefatura del Estado Mayor. La historia aquí relatada de los servicios de inteligencia en nuestra democracia sugiere que no existen condiciones políticas para un cambio en este sentido: ni el oficialismo ni la oposición parecen estar interesados en los cambios de prácticas y de cultura institucional que parecen necesarios. La lógica del bipartidismo que gobernó a nuestra democracia desde 1983 permitió que los dos principales partidos políticos de la Argentina –el peronismo y el radicalismo– tengan intereses relativos en el mantenimiento de las prácticas actuales. La Comisión Bicameral que fue objeto de estudio detallado en este caso está integrada, casi exclusivamente, por legisladores provenientes de ambos partidos políticos.

Desde la sociedad civil es poco lo que se puede hacer para promover los cambios que parecen necesarios. Este informe es un llamado de atención en ese sentido: lo que se requiere es la conformación de una verdadera voluntad política capaz de dar a la Argentina servicios de inteligencia profesionales, bajo el control de los tres poderes del Estado y estrictamente limitados en su accionar a las necesidades reales de la defensa nacional y la seguridad de la Nación.

Referencias

Bieda, Tomás. (2013). *El control parlamentario en la argentina* (PhD thesis). Universidad Di Tella, Buenos Aires.

Asociación por los Derechos Civiles (ADC). (2014, mayo). *Quien vigila a quienes vigilan? Estudio comparativo sobre sistemas de control de los organismos de inteligencia* (Policy Paper). Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles.

Asociación por los Derechos Civiles (ADC). (2014, agosto). El estado recolector. un estudio sobre la argentina y los datos personales de los ciudadanos. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles.

Arceneaux, Craig L. (1997). Institutional design, military rule, and regime transition in argentina (1976-1983): An extension of the remmer thesis. *Bulletin of Latin American Research*, 16(3), 327-350. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1470-9856.1997.tb00057.x/abstract>

Barton, Jonathan R. (2002). State continuismo and pinochetismo: The keys to the chilean transition. *Bulletin of Latin American Research*, 21(3), 358-374.

Boimvaser, Jorge D. (2000). *Los sospechosos de siempre: Historia del espionaje en la argentina*. Planeta ; Espejo de la Argentina.

Bruneau, Thomas C., y Boraz, Steven C. (2007). *Reforming intelligence obstacles to democratic control and effectiveness*. Austin: University of Texas Press. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/id/10245703>

Carbone, Florencia. (2000). "El recorte en la SIDE se hizo como en una empresa privada". Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/4690-el-recorte-en-la-side>

Cawthra, Gavin, y Luckham, Robin. (2003). *Governing insecurity : Democratic control of military and security establishments in transitional democracies*. New York: Distributed in the USA exclusively by Palgrave.

Charosky, Hernán. (2012). AMIA: responsables políticos. *Perfil.com*. Recuperado de: <http://www.perfil.com/ediciones/columnistas/-20127-695-0040.html>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Informe anual de la relatoría especial para la libertad de expresión.

Centro de Estudios Legales y Sociales, (1997). Control democrático de los organismos de seguridad interior en la república argentina. Centro de Estudios Legales y Sociales.

Gargarella, Roberto. (2009). Privacidad. En Roberto Gargarella (ed.), *Teoría y crítica del derecho constitucional* (Vol. I). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Hauser, Irina. (2012). Una banda de espías y periodistas «top». *Página/12*.

Hauser, Irina, y Kollman, Raul. (1999a). Dos hipótesis y silencio. *Página/12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-08/99-08-05/pag05.htm>

Hauser, Irina, y Kollman, Raul. (1999b). Una muerte a un mes exacto de la

otra. *Página/12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-09/99-09-28/pag03.htm>

Lawson, Chappell. (2000). Mexico's unfinished transition: Democratization and authoritarian enclaves in Mexico. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 16(2), 267-287.

Navia, Patricio. (2010). Living in actually existing democracies: Democracy to the extent possible in Chile. *Latin American Research Review*, 45(4), 298328. Recuperado de: http://muse.jhu.edu/journals/latin_american_research_review/v045/45.S.navia.html

Nino, Carlos Santiago. (1992). *Fundamentos de derecho constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma.

Oz, Fernando. (2012). La bicameral de inteligencia no controla los gastos del espionaje. *Diario Perfil*. Recuperado de: <http://www.perfil.com/ediciones/politica/-20126-688-0052.html>

O'Donnell, Guillermo A. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.

Pion-Berlin, David. (1992). Military autonomy and emerging democracies in South America. *Comparative Politics*, 25(1), 83.

Rojas, Diego. (2012). Un espía en los organismos de derechos humanos. *Plazademayo.com*. Recuperado de: <http://www.plazademayo.com/2012/03/un-espia-en-los-organismos-de-derechos-humanos/>

Sabatini, Jorge. (2010, marzo). Un espía que siguió trabajando en democracia. *8300 web*. <http://www.8300.com.ar/2010/03/13/un-espia-que-siguio-trabajando-en-democracia/>. Recuperado de: <http://www.8300.com.ar/2010/03/13/un-espia-que-siguio-trabajando-en-democracia/>

Santoro, Daniel. (2014, noviembre). El gobierno compró equipos para espiar mails y llamados. *Clarín*. http://www.clarin.com/politica/Organismos_de_inteligencia-vigilancia-SIDE-espionaje_0_1249075526.html. Recuperado de: http://www.clarin.com/politica/Organismos_de_inteligencia-vigilancia-SIDE-espionaje_0_1249075526.html

Sin autor. Bloquean webs que revelan correos de funcionarios y políticos argentinos. (2011). *Diario Los Andes*.

Sin autor. Avanza la causa por robo de mails a funcionarios y personalidades. (2012). <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=631565>. Recuperado de: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=631565>

Sin autor. Coimas en el senado: 13 años después, todos absueltos. (2013, diciembre). *Clarín.com*. http://www.clarin.com/politica/coimas-Senado-De-la-Rua-sentencia_0_1052894984.html. Recuperado de: http://www.clarin.com/politica/coimas-Senado-De-la-Rua-sentencia_0_1052894984.html

coimas-Senado-De_la_Rua-sentencia_0_1052894984.html

Soffietto, Ana. (s. f.). El espía de la walsh. *Revista Anfibia*. Recuperado de: <http://www.revistaanfibia.com/cronica/el-espia-de-la-walsh/>

Timm, Trevor. (2014, julio). CIA director john brennan lied to you and to the senate. fire him trevor timm. *the Guardian*. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jul/31/cia-director-john-brennan-lied-senate>. Recuperado de: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jul/31/cia-director-john-brennan-lied-senate>

Ugarte, Jose Manuel. (2000). Sistema de inteligencia nacional argentino: Cambiar ya! En. Miami: Latin American Studies Association.

Ugarte, Jose Manuel. (2012). *El control publico de la actividad de inteligencia en america latina*. Buenos Aires: CICCUS. Recuperado de: <http://www.cuspide.com/9789871599844/El+Control+Publico+De+La+Actividad+De+Inteligencia+En+America+Latina/>

Viola, Eduardo, y Mainwaring, Scott. (1985). Transitions to democracy: Brazil and argentina in the 1980s. *Journal of International Affairs*, 38, 193-219. Recuperado de: <http://search.proquest.com/docview/59367339?pq-origsite=summon>

Young, Gerardo. (2006). *SIDE: la argentina secreta*. Planeta.

Zaverucha, Jorge. (1993). The degree of military political autonomy during the spanish, argentine and brazilian transitions. *Journal of Latin American Studies*, 25(02), 283-299.

Índice

I. Inteligencia y democracia	4
II. Breve historia de la inteligencia en democracia, 1983-2014	7
III. El marco legal de la Inteligencia en la Argentina	12
La estructura del Sistema Nacional de Inteligencia	12
La actividad de inteligencia y los derechos de los ciudadanos	14
Las interceptaciones de comunicaciones privadas	17
La autorización legal	18
Las interceptaciones telefónicas	21
Las retenciones de datos: una ley suspendida, pero vigente	23
IV. El control de los organismos de inteligencia	27
La situación antes de la ley 25.520	27
La situación después de la ley 25.520	28
La estructura legal	28
El funcionamiento en la práctica	29
La cuestión de los recursos	34
V. Los casos de abuso	38
Caso <i>Balbuena</i>	38
Caso <i>Violación de secretos políticos o militares</i>	39
Caso <i>Leakymails</i>	40
Caso <i>Proyecto X</i>	41
VI. Conclusión	41
Referencias	43

Índice de cuadros

1. Dictámenes de la Comisión Bicameral. Datos del Honorable Senado de la Nación recopilados por Tomás Bieda (Bieda, 2013). 33
2. Presupuesto de la Comisión Bicameral de Fiscalización de Organismo y Actividades de Inteligencia. Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Expte. 8415-D-2012. . . . 37
3. Presupuesto de la Secretaría de Inteligencia. Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Expte. 8415-D-2012 . . 37

este trabajo fue realizado con el apoyo de

~~PRIVACY~~
~~PRIVACY~~
~~INTERNATIONAL~~
~~INTERNATIONAL~~



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