



Reforma de la Secretaría de Inteligencia:

¿cambiar para que nada cambie?

Expte. del Poder Ejecutivo de la Nación PE-431/14 Mensaje N°143, Proyecto de Ley por el que se propicia la creación de la Agencia Federal de Inteligencia.

Buenos Aires, 3 de febrero de 2015. Desde Fundación Vía Libre, recibimos con atención el anuncio realizado por la Presidenta sobre la disolución de la Secretaría de Inteligencia, la creación de la Agencia Federal de Inteligencia y la reforma de algunos aspectos claves de la producción de inteligencia. Creemos que es una medida política de enorme trascendencia institucional. La reforma de este organismo es una de las deudas pendientes de la clase política argentina con la ciudadanía desde la recuperación de la democracia en 1983. Por lo tanto, el proyecto de ley merece un debate profundo y sosegado, y un fuerte compromiso político de todos los sectores involucrados para terminar con las acciones antidemocráticas que caracterizaron históricamente a este organismo.

Los anuncios realizados por la Presidenta indicaban que el proyecto apunta a poner límite a la autonomía adquirida por los servicios de inteligencia en las últimas décadas, definiendo sus funciones de manera tal que cumplan con su misión de proteger la seguridad de los habitantes de la Nación, respetando los principios constitucionales y lo establecido en diversos pactos de Derechos Humanos.

Sin embargo, el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo y el plan de trabajo previsto en el Congreso Nacional nos obligan a dudar del verdadero alcance de la reforma propuesta. A primera vista, el proyecto avanza poco en transparentar los servicios de inteligencia, en mejorar los mecanismos de acceso a la información producida por los organismos de inteligencia, y en reformar estructuralmente el organismo. No sólo mantiene la estructura vigente -conservando, además, al personal de la Secretaría de Inteligencia-, sino que otorga atribuciones a la Agencia Federal de Inteligencia similares a las que ocasionaron que la SI se transformara en un Estado dentro del Estado.

El calendario de trabajo prevé la aprobación del proyecto durante el mes de febrero, lo que debilita la capacidad de establecer consensos claves en un tema que indudablemente los requiere.

Creemos necesario referirnos a algunos problemas generales del proyecto, antes de ahondar en el análisis específico de cada artículo propuesto. Una reforma que se pretende de carácter estructural no puede ser la mera introducción y eliminación de algunos artículos de una ley que ha demostrado en la práctica su ineficacia.

Es necesario recordar que la producción de cualquier tipo de inteligencia debería someterse a definiciones y controles muy estrictos. La producción de inteligencia en muchas ocasiones comporta la violación de derechos de las personas, incluyendo su privacidad y la de su entorno más inmediato. Por lo tanto, considerando que se trata de una actividad que muy fácilmente puede dar lugar a abusos de poder, no debería realizarse sin que existan definiciones terminológicas claras, sin que existan criterios generales y concretos, sin que existan controles democráticos, y sin que existan estándares mínimos de respeto a los derechos humanos.

La premura por introducir el proyecto descuidó el criterio de organicidad que una ley de estas características debería cumplir. Un caso paradigmático que lo demuestra es el haber mantenido intactos los artículos 18 a 20, que deberían establecer nuevos criterios para la interceptación de comunicaciones en vistas de la transferencia de la Dirección de Observaciones Judiciales a otro organismo del Estado. Por el momento, el proyecto nos indica de qué forma la SI debe formular las interceptaciones, pero nada nos dice sobre la forma en que las debe realizar el Ministerio Público Fiscal.

En cuanto a los aspectos específicos del proyecto, destacamos los siguientes problemas:

- **Ausencia de definiciones precisas en materia de inteligencia e investigación y ampliación de las atribuciones de la AFI**
- **Aumento de la autonomía de la AFI y sus funcionarios**
- **Continuidad institucional, sin cambios estructurales en el organismo**
- **Ausencia de reglamentación en el traspaso de la DOJ al MPF**
- **Ausencia de definición de las funciones de la AFI**
- **Ausencia de controles democráticos efectivos**
- **Ausencia de definiciones precisas en las clasificaciones de seguridad de la información**

A continuación, desarrollamos cada uno de los puntos.

Ausencia de definiciones precisas en materia de inteligencia e investigación y ampliación de las atribuciones de la AFI

Hay problemas de definición terminológica que afectan directamente la forma en que deben ser comprendidas las atribuciones del nuevo organismo. No están definidos términos tales como "riesgo", "amenaza" o "conflicto", términos cruciales para la elaboración de una política de inteligencia. Las escasas definiciones que sí aporta el proyecto han sido incluidas de manera inorgánica, a tal punto que en el proyecto el término *inteligencia criminal* queda subordinado a la definición de *inteligencia interior*, sin que este sea definido jamás: en el proyecto se establece el ámbito al que quedarán restringidas "*las actividades de inteligencia interior*", pero no se define a la inteligencia interior como tal.

Por otra parte, no es adecuado que en un apartado de definiciones terminológicas se determinen funciones, y es exactamente ese el carácter del artículo 2, inciso 6, donde se establece que "*las actividades de inteligencia interior quedarán limitadas¹ a la investigación en materia de delitos federales complejos, inteligencia criminal compleja o atentados contra el orden institucional y el sistema democrático conforme lo establecido por el artículo 36 de la Constitución Nacional.*" El artículo es, además, confuso: mezcla investigación de delitos complejos e inteligencia criminal, y lo coloca en términos de igualdad con la investigación de atentados, cuando los tres términos no son equivalentes.

1 El subrayado es nuestro.

El mayor problema de este inciso, sin embargo, es que junto con el artículo 9), que transfiere las competencias de la Dirección de Inteligencia Criminal, dependiente del Ministerio de Seguridad, a la AFI², consolida la ampliación de atribuciones que se le otorga a esta nueva agencia. Con la sanción de esta ley, la AFI podrá intervenir directamente en la producción de inteligencia criminal en casos de delitos federales complejos.

Esta función, por otra parte, se superpone con la prevención de amenazas internacionales y criminalidad transnacional³. Conviene que las tres actividades que tendrá bajo su cargo la AFI (la producción de inteligencia interior, la producción de inteligencia frente a amenazas internacionales y la contrainteligencia) queden en realidad a cargo de tres organismos diferentes y separados, una vez hecha la distinción pertinente entre *inteligencia criminal*, *investigación de delitos federales complejos*, e *investigación sobre atentados*. Coincidimos con el análisis del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) sobre las consecuencias que este esquema de poder único acarrea para el Sistema de Inteligencia en su conjunto⁴.

En algunos casos, además, esto genera problemas adicionales, ya que la inclusión en las funciones de investigación de crímenes tales como los *ciberdelitos* provoca un solapamiento de las actividades: en el orden jurídico vigente un "ciberdelito"⁵ es tanto un delito federal como una posible amenaza internacional. Este problema podría resolverse con una separación funcional de las actividades de la agencia, pero, además, elaborando una definición mucho más clara y concreta de los términos que mencionábamos anteriormente, como *amenaza*, *riesgo*, *conflicto*, que despeje las ambigüedades y responda a una política de inteligencia.

La concentración de dos funciones tan importantes como la prevención de amenazas internacionales y la investigación criminal, crean una agencia que tendrá amplios poderes de control sobre aspectos claves de la inteligencia exterior e interior, pero escasos controles democráticos sobre la forma en que desarrolla sus tareas. Tampoco queda explicitado el vínculo que el sistema judicial mantendrá con la AFI en estas actividades de "inteligencia interior". En estas condiciones, es dudoso que la AFI contribuya a poner fin al tipo de relaciones que la Secretaría de Inteligencia mantuvo con el poder judicial durante todas estas décadas.

Aumento de la autonomía de la AFI y sus funcionarios

Uno de los problemas centrales que da origen a la necesidad de reformar los servicios de inteligencia en Argentina ha sido su creciente autonomía que ha llevado a un profundo descontrol por parte de las instituciones democráticas. Lejos de contribuir en la solución de este problema, el proyecto presentado por el PEN profundiza la autonomía de la AFI al establecer en su artículo 5 bis⁶

2 El artículo 9 establece: "*Transfíranse a la órbita de la Agencia Federal de Inteligencia las competencias y el personal que se requiera de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente del Ministerio de Seguridad, referidas a las actividades de inteligencia indicadas en el inciso 6. del artículo 2° de la presente ley, es decir, la producción de la Inteligencia Criminal de delitos complejos*".

3 Tal como lo establece el artículo 8: "*La misión general de la Agencia Federal de Inteligencia será la dirección y coordinación de la misma y la producción de inteligencia en defensa de la Nación ante amenazas internacionales de, entre otras, terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero, trata de personas, ciberdelitos, económicas y financieras*".

4 "Avances y retrocesos en la Ley de Inteligencia", publicado en el sitio web del CELS: <http://cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1894>. Fecha del último acceso: 2/2/2015.

5 Vale aclarar, además, que el concepto de "ciberdelito" no tiene una definición clara en el marco jurídico argentino, salvo la inclusión de los delitos informáticos en el Código Penal, a través de la ley 26.388 sancionada en el año 2008: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141790/norma.htm>. La tipificación internacional más cercana es la Convención de Ciberdelitos de Budapest, de la cual Argentina no sólo no es parte, sino que incluye una serie de problemas conceptuales al incluir entre los tipos criminales la violación de propiedad intelectual, por ejemplo.

6 (art. 5 bis) Las actividades de inteligencia serán ordenadas por las máximas autoridades de cada organismo. En caso

que las actividades de inteligencia pueden iniciarse "en caso de urgencia" sin conocimiento de las máximas autoridades de cada organismo de inteligencia e informadas luego de 72 hs. de haber sido iniciadas. Es decir, que le otorga a los funcionarios del organismo 72 horas de gracia para iniciar sus acciones, en casos de urgencia que deja sin especificar. Si analizamos esta facultad a la luz de la ampliación de potestades de la AFI, nos encontramos con la posibilidad de que se abran investigaciones encubiertas, de oficio, sin autorización ni orden judicial y con validación posterior de la máxima autoridad del organismo. La gravedad de este inciso es más que elocuente.

Respecto del régimen profesional de los funcionarios afectados a las tareas de inteligencia, baste realizar un sencillo ejercicio comparativo. La ley 26.102 de 2005⁷, que introdujo cambios en el sistema de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, dedica por lo menos 40 artículos a establecer el régimen profesional de la PSA⁸, los controles disciplinarios, el régimen previsional, etcétera. En la ley actual, la 25.520, solo se dedican 7 artículos del Título VII respecto del personal, cuyos derechos, deberes y garantías se establecen por decreto del PEN. Y al menos tres de estos siete artículos se refieren a la Escuela de Inteligencia Nacional, de la cual tampoco se modifica ninguna función de relevancia.

En síntesis, esta estructura se mantiene inalterada, dado que en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo no se hace mención alguna en relación al personal, su forma de selección ni su jerarquización.

Por si esto fuera poco, el personal de la Secretaría de Inteligencia se mantiene en su totalidad y se traslada a la nueva AFI. No se establece ningún tipo de mecanismo de revisión o de control de lo efectuado en estos últimos años por parte de este organismo. La ausencia de un articulado específico para el personal de inteligencia ocasiona que se mantengan los vicios de fondo de la Secretaría de Inteligencia: no hay ningún criterio para la selección de personal idóneo para una tarea que puede nada más y nada menos que violar derechos humanos si no es realizada atendiendo a estándares y criterios definidos.

Continuidad institucional, sin cambios estructurales en el organismo

El proyecto de creación de la AFI presenta escasos cambios significativos en materia institucional. Solo eleva a rango de Ministro al Director General de la AFI, y establece el acuerdo del Senado como condición para la designación de Director y Subdirector. Ambos cargos podrán ser removidos por el Poder Ejecutivo Nacional. El proyecto no establece qué tipo de mayoría se requiere para la designación de las autoridades, aunque diversos voceros del PEN expresaron que se trata de mayoría simple.

Por otro lado, en las Disposiciones Complementarias del proyecto (véase art. 23) se establece la disolución de la Secretaría de Inteligencia y la transferencia de la totalidad del personal, bienes, activos y patrimonio de la misma a la AFI, con excepción de los bienes afectados a la Dirección de Observaciones Judiciales que pasan al Ministerio Público Fiscal. A esto debemos sumar el hecho de que en el texto de la ley no se establece cambio alguno a las atribuciones en materia de inteligencia

de urgencia, las mismas podrán ser iniciadas, debiendo ser informadas a las autoridades máximas de cada organismo de inteligencia en un plazo de SETENTA Y DOS (72) horas desde que comenzó su ejecución o se dio la orden de llevarlas a cabo. Los funcionarios de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia que infrinjan deberes y obligaciones de sus funciones o no sean informadas en los términos previstos en el párrafo anterior incurrirán en responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal. La obediencia debida no podrá ser alegada como eximente de responsabilidad.

7 Ver: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/117238/norma.htm>

8 La elección de la PSA es a los meros efectos de seleccionar un organismo de actividad similar a la agencia que se pretende crear. La falta de elocuencia respecto de la reglamentación profesional de una actividad que puede lesionar seriamente los derechos humanos, contrasta con la profusa cantidad de reglamentaciones y estatutos sancionados en leyes públicas para actividades de mucho menor impacto sobre los derechos humanos.

militar, el área que más ha crecido en presupuesto e inversión de tecnología en los últimos años.

Ausencia de reglamentación en el traspaso de la DOJ al MPF

El único cambio estructural de trascendencia es el traslado de la División de Observaciones Judiciales al Ministerio Público Fiscal, con lo que se quita así de la esfera de la AFI un factor de poder fundamental de los servicios de inteligencia. Sin embargo, como mencionábamos más arriba, por la premura con la que fue enviado el proyecto no se establece en él de qué forma se deben realizar las interceptaciones de las comunicaciones en el marco del Ministerio Público Fiscal. Tampoco aclara en qué contexto serán realizadas estas interceptaciones, ya que el articulado mantiene su formulación original, refiriéndose a las interceptaciones requeridas en el desarrollo de "actividades de inteligencia y contrainteligencia"⁹, por lo tanto no se sabe si las interceptaciones son en el contexto de actividades de inteligencia militar, actividades de inteligencia interior, actividades de inteligencia criminal o actividades destinadas a prevenir amenazas internacionales, según las propias definiciones del texto enviado.

Esta situación es particularmente grave porque, en efecto, nunca hubo una razón técnica que justificara la inclusión de la DOJ bajo el ámbito de la Secretaría de Inteligencia. La Secretaría de Inteligencia accedía a la interceptación de las comunicaciones mayormente a través de los proveedores privados de comunicaciones, y es de esperar que lo mismo suceda con el Ministerio Público Fiscal.

En este sentido, si esta relación entre el MPF y las empresas de comunicaciones no está expresamente regulada en la ley, puede que las situaciones que propendieron los abusos continúen. Las obligaciones y garantías de los proveedores privados de comunicaciones deberían quedar fijados en el articulado, de manera tal de ofrecerles el necesario resguardo legal para rechazar las situaciones abusivas que pudieran generarse. Entre las obligaciones de las empresas debería figurar la de elaborar informes anuales de transparencia que, sin afectar a las actividades de inteligencia ni al normal desenvolvimiento de la justicia, puedan dar cuenta de la cantidad de interceptaciones realizadas, la duración temporal de cada interceptación, el tipo de dato recabado, entre otros. En concreto, datos que sin divulgar información sensible permitan hacer una auditoría pública del vínculo entre el Estado y las empresas privadas en materia de cooperación para el desarrollo de las actividades de inteligencia.

A nivel procedimental, también debería quedar claro que aunque las tecnologías actuales lo permitan, la inteligencia realizada no puede alcanzar a las actividades *previas* al inicio del monitoreo y seguimiento de un ciudadano o grupo de ciudadanos, sino que necesariamente debe fijarse un límite temporal que es el establecido a partir de que se libra la orden judicial y hasta que la orden pierda su efecto. El mismo criterio debería aplicar en general para todas aquellas actividades de inteligencia bajo la órbita de la AFI que requieran recabar información de ciudadanos o grupos específicos¹⁰.

9 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.

10 Resulta extremadamente problemático que se hayan mantenido las funciones de la AFI intactas. El artículo 13, inciso 6, de la actual ley de inteligencia, además de su poca claridad respecto de si se refiere a las funciones propias del organismo como la "elaboración del plan nacional de inteligencia" o a funciones tales como "la actividad de inteligencia en sí misma", sin establecer una separación funcional entre la definición de la política y la concreción de la actividad orientada bajo la política, abre la puerta para que información que es recabada actualmente por el Estado en un supuesto "normal ejercicio de sus funciones" sea requerida (y peor aún, entregada) sin que medie

La ley debería fijar mecanismos de buena fe para la interceptación de las comunicaciones. Está claro que se puede interceptar una comunicación celular utilizando un IMSI catcher, pero sería de escasa buena fe que un organismo bajo la órbita del Estado utilizara un procedimiento de estas características. Los mecanismos para la interceptación de comunicaciones deberían ser de buena fe, auditables y definidos previamente en la orden judicial.

Ausencia de definición de las funciones de la AFI

El mayor problema de mantener el articulado sobre las interceptaciones intacto radica en el hecho de que la principal tarea de un organismo de inteligencia *no es* la interceptación y captación de las comunicaciones, sino la recolección, el análisis y la utilización de la información con objetivos específicos referidos al resguardo de la seguridad de los habitantes, en un sentido muy amplio. La interceptación de las comunicaciones es una de las tareas, pero sin dudas no es la única ni es tampoco la principal. Incluso, no todas las formas de recolección de la información destinadas a la producción de inteligencia necesariamente revisten algún carácter de ilicitud o requieren de un permiso especial.

Pero modificar esta percepción que equipara a los servicios de inteligencia a una central de escuchas telefónicas hubiera requerido el esfuerzo de redactar en el proyecto de ley un capítulo específico referido a las *funciones* de la Agencia Federal de Inteligencia, que estableciera de manera clara, concreta y contundente, las tareas y actividades a realizar para la producción de inteligencia y los procedimientos que debe seguir, así como sus límites y los estándares que debe respetar en materia de derechos humanos.

En cambio, se optó por mantener intacta la sección referida a la *Política Nacional de Inteligencia*¹¹, que le asigna a la AFI la definición del Plan de Inteligencia Nacional y relega el resto de sus actividades a formulaciones vagas y obvias de cualquier organismo del Estado, como ejecutar su presupuesto y cooperar con otros organismos de la Administración Pública. Así, se pierde la enorme oportunidad de fijar lineamientos generales de una política nacional de inteligencia que respete las garantías constitucionales y la vida democrática.

Ausencia de controles democráticos efectivos

Otro de los aspectos que tornan urgente una reforma integral en los Servicios de Inteligencia tiene que ver con la falta de controles efectivos sobre su funcionamiento. Nada aporta el proyecto en esta materia.

El texto enviado al congreso por el PEN mantiene a la Comisión Bicameral como órgano de control de la AFI. Lamentablemente, la evaluación del trabajo realizado hasta el momento por la comisión bicameral es negativo en términos de logros y resultados. La misma cuenta con un presupuesto millonario y su actividad ha sido prácticamente nula a lo largo de los últimos años.¹²

En relación al control, el proyecto agrega una cláusula sobre fondos reservados¹³ que establece que

ningún tipo de control sobre el resguardo de las garantías constitucionales de los ciudadanos.

11 Artículos 12 a 15 ter.

12 Véase Cámara de Diputados de la Nación. Expte. 8415-D-2012. Proyecto firmado por el Diputado con Mandato Cumplido Gerardo Milman.

13 Artículo 32 bis: "Con la finalidad de la mayor transparencia en la utilización de los fondos se establecerán

se generarán mecanismos de contralor adecuados, pero no especifica cuáles serán ni fija lineamiento alguno para su definición, salvo por el hecho de que vela por el secretismo que cubre toda la actividad.

Nada se establece en materia de investigación sobre las actuaciones de la SI, ni mucho menos sobre apertura de archivos, controles amplios ciudadanos, investigación de ilícitos y posibles abusos por parte del organismo de inteligencia.

El proyecto mantiene los mismos contralores que han fracasado en el cumplimiento de su misión hasta el momento. A esto se suma la ausencia de mecanismos en el Poder Judicial y en el Poder Ejecutivo para controlar las actividades del organismo, que deberían crearse con la nueva ley.

Problemas en las clasificaciones de seguridad y en la protección de datos personales

Entre los temas destacados del proyecto enviado por el PEN se encuentran las clasificaciones de acceso a la información¹⁴. Las cláusulas de clasificación de información son las mismas que se encuentran actualmente vigentes por el decreto 950/02.

No se encuentra en el proyecto definición alguna ni lineamiento sobre esta clasificación. La decisión en la materia será tomada por el Presidente de la Nación o por el funcionario a quién este delegue.

Particularmente problemática es la cláusula que establece que el mínimo plazo para proceder a la desclasificación de archivos será de 25 años, en lo que parece ser no sólo una exageración sino una condición esencial para la impunidad en casos de abusos.

Vale mencionar que el grado de secretismo y confidencialidad existente es tan amplio que fija límites a la aparición de informantes o *whistleblowers* que pudieran dar cuenta de abusos y violaciones de Derechos Humanos cometidos por funcionarios de la Agencia.

Dentro del mismo artículo 16 se establece que las condiciones del acceso y de la desclasificación se fijarán en la reglamentación de la ley, en un traslado inadmisibles de una decisión fundamental del Congreso al Poder Ejecutivo Nacional.

mecanismos de contralor adecuados para el control de los montos asignados y su asignación a la finalidad prevista, compatibles a su clasificación de reservados, confidenciales, secretos o de acceso limitado o restringido o público de los mismos.”

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

- a) **ESTRICTAMENTE SECRETO Y CONFIDENCIAL:** Aplicable a toda información, documento o material que esté exclusivamente relacionado con la organización y actividades específicas de los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional.
- b) **SECRETO:** Aplicable a toda información, documento o material cuyo conocimiento por personal no autorizado pueda afectar los intereses fundamentales u objetivos vitales de la Nación.
- c) **CONFIDENCIAL:** Aplicable a toda información, documento o material cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda afectar parcialmente los intereses fundamentales de la Nación o vulnerar principios, planes y métodos funcionales de los poderes del Estado.
- d) **RESERVADO:** Aplicable a toda información, documento o material que no estando comprendidos en las categorías anteriores, no convenga a los intereses del Estado que su conocimiento trascienda fuera de determinados ámbitos institucionales y sea accesible a personas no autorizadas.
- e) **PÚBLICO:** Aplicable a toda documentación cuya divulgación no sea perjudicial para los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional y que por su índole permita prescindir de restricciones relativas a la limitación de su conocimiento, sin que ello implique que pueda trascender del ámbito oficial, a menos que la autoridad responsable así lo disponga.

A esto nos referimos también cuando criticamos la falta de organicidad de la ley. En efecto, porque al faltar una definición de funciones de la AFI, que mencionábamos más arriba, se produce la extraña situación de que la clasificación de la información se coloca en pie de igualdad con lo referido a la integridad de la información recolectada, a través de los artículos 16 quater, 16 quinquies y 16 sexies, cuando la naturaleza del tipo de información es radicalmente diferente. En un caso se trata de información *producida* por el propio organismo *en el ejercicio de sus actividades de análisis*, mientras que en el otro se refiere a la información *recolectada* por el organismo para la producción de inteligencia. Esta separación no es ociosa, porque mientras que la clasificación de la información producida por el organismo en el ejercicio de sus funciones responde a criterios intrínsecos vinculados al tipo de información producida, el tratamiento de la información personal recolectada tiene que responder necesariamente a la preservación de los derechos fundamentales de las personas sobre las cuales se recolecta información.

Caben, además, algunas observaciones referidas al artículo 16 quáter¹⁵. En él se establece que los organismos de inteligencia deberán someterse a las reglas generales de la ley 25.326 en lo que respecta al tratamiento de los datos. En principio, podría señalarse que la ley 25.326 ya tiene más de una década en vigencia y el entorno tecnológico ha creado nuevos problemas para el resguardo de la privacidad de los ciudadanos, por lo que sería necesario una revisión de dicha ley.

Por lo pronto, también es necesario marcar que la ley 25.326 exige una serie de disposiciones, tales como la posibilidad de ratificar, rectificar o suprimir los datos¹⁶, que no encuentran solución en la forma en que está redactada la ley en este momento. Para ello, se deberían crear mecanismos especiales que permitan que los ciudadanos que hayan estado bajo el seguimiento y el monitoreo de los organismos de inteligencia por motivo de sospechas de alguna actividad criminal, puedan acceder a la información que se recolectó sobre ellos si las actividades de inteligencia se han suspendido, no se llegó a ninguna condena judicial y la información no reviste alguna de las clasificaciones que impiden su comunicación al público. Este mecanismo es esencial para el cumplimiento de las garantías establecidas en la ley 25.326.

Aún así, hay otros problemas en lo que refiere a la ley 25.326. Uno de ellos es el hecho de que la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales depende directamente del Poder Ejecutivo, en virtud de lo establecido en el Decreto Reglamentario 1558/2001¹⁷. A los efectos de ser un órgano de control del Estado, la DNPDP debería ser un organismo autárquico, contar con un financiamiento propio, y su director designado a través de mecanismos institucionales establecidos para tal fin. Este órgano de control ha fallado en su tarea de fiscalización de las actividades del propio Estado en materia de tratamiento de datos personales¹⁸, por lo que la inclusión de todo lo que refiere a los artículos 16 quater, 16 quinquies y 16 sexies, es una formulación abstracta y de nulo impacto positivo si no se establecen mecanismos claros que permitan el ejercicio de los derechos consagrados en la ley 25.326, y si no se modifican las características del propio órgano de control encargado de que se cumpla lo establecido en la ley.

A modo de conclusión

15 Artículo 16 quáter: "Los organismos de inteligencia enmarcarán sus actividades inexcusablemente dentro de las prescripciones generales de la Ley de Protección de los Datos Personales N° 25.326. El cumplimiento de estas disposiciones será materia de directivas y controles por parte del titular de cada organismo integrante del Sistema de Inteligencia Nacional en el ámbito de su respectiva Jurisdicción."

16 Artículos 6 de la ley 25.326.

17 Capítulo V, "Control", Decreto Reglamentario 1558/2001:
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70368/norma.htm>

18 Véase si no el listado de inspecciones realizadas en el período 2008-2012, exclusivamente realizadas a empresas privadas: <http://www.jus.gob.ar/datos-personales/cumpli-con-la-ley/inspecciones.aspx>

La reforma de los organismos de inteligencia es urgente y requiere profundo debate y construcción de consensos. El proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional constituye una propuesta de cambios insuficientes para dar cuenta de la gravedad de la problemática. A los efectos de resumir, las principales falencias del proyecto son:

- ausencia de definiciones claras y concretas sobre términos fundamentales referidos a las actividades de inteligencia en general, desde la inclusión de actividades de naturaleza muy diferente en un mismo término genérico (como "inteligencia interior") hasta la falta de definiciones respecto de qué es una amenaza, un conflicto, un riesgo, etcétera;
- deja librado al arbitrio del PEN muchos aspectos que podrían ser tratados en la propia ley, desde la selección de personal hasta la definición de las políticas nacionales de inteligencia, entre otros aspectos;
- mantiene intactas las funciones de la Secretaría de Inteligencia, no establece lineamientos claros sobre las tareas y actividades que realizará la AFI, y no genera procedimientos ni estándares que respeten los derechos humanos;
- amplía las facultades de la AFI, centralizando en ella la investigación de delitos federales complejos;
- otorga potestades y autonomías antes prohibidas por la ley de inteligencia (la investigación sin orden judicial y sin orden de la máxima autoridad art. 5bis, es decir, de aprobación ex post);
- mantiene las condiciones de secreto y confidencialidad de todo el funcionamiento del organismo, sin realizar una distinción de qué aspectos deben ser secretos y cuáles podrían gozar de mayor transparencia;
- mantiene los mismos sistemas de control basados estrictamente en la Bicameral del Congreso, y no incorpora nuevos mecanismos de control, por parte del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial;
- establece un mínimo de 25 años de secreto antes de cualquier programa de desclasificación de archivos.

Como corolario de todo lo anterior, podríamos mencionar que ni la mejor ley de inteligencia puede resolver los problemas de un marco regulatorio débil. Con esto queremos decir, en concreto, que hay una serie de normas que deberían ser modificadas y sancionadas para mejorar la relación de los ciudadanos con la información pública y con la información que el Estado recaba sobre él.

Algunas modificaciones necesarias incluyen a la ley 25.326 de Protección de Datos Personales, que necesita adecuarse al esquema de un organismo con funcionamiento autárquico. Es necesaria también una ley de acceso a la información pública, una regulación de las actividades privadas de vigilancia y monitoreo, incluyendo a los sistemas de videovigilancia, y una reglamentación y regulación clara respecto de las bases de datos con datos personales recabados por diferentes organismos del Estado.

Creemos que es indispensable que la nueva ley de inteligencia proponga recaudos más sólidos en relación al control democrático de los sistemas de inteligencia, fije límites más claros al accionar del organismo, con control preciso de sus atribuciones, mecanismos, procedimientos y modos de funcionamiento, y establezca estándares más efectivos en términos de cumplimiento de los derechos humanos.

La ex SIDE, actual SI, fue uno de los organismos que permaneció prácticamente intacto desde el retorno de la democracia en 1983. Tuvo una participación directa en coordinar las acciones de inteligencia tendientes a concretar el terrorismo de Estado más brutal que vivió la historia argentina, y sus actividades sirvieron al oscuro fin de contribuir a la desaparición de 30.000 ciudadanos, y a la tortura de tantos otros.

Si algo pudimos aprender de los juicios contra los responsables del terrorismo de Estado es que una sociedad democrática no puede convivir con la más absoluta impunidad de quienes, siguiendo intereses espurios y personales, se abocaron a destruir los principios fundamentales de la vida política, ejerciendo acciones ilegales e ilegítimas para imponer por la fuerza lo que no podían conseguir por las urnas. La SIDE no fue ajena a estas acciones, pero sin embargo nunca se juzgó su accionar, nunca se juzgó al personal que tuvo participación en ello, y se mantuvo intacta su estructura en buena medida durante todos estos años de democracia.

A tal punto se mantuvo su carácter antidemocrático que en 1994 volvió a ilustrarnos sobre su capacidad de daño a la sociedad democrática, embarrando y ensuciando la causa AMIA a tal punto que hoy, 21 años más tarde, es dudoso que pueda haber justicia para las víctimas del atentado. Un organismo que impide una actividad tan necesaria para la reparación del dolor como es la búsqueda de la justicia, no puede contribuir en nada a la construcción de instituciones democráticas y respetuosas de los derechos humanos, y necesita ser disuelto en toda su estructura.

Es un organismo que no sólo necesita ser disuelto sino que también necesita ser investigado por la Justicia, sus archivos publicados y sometidos al escrutinio público, y sus oficiales removidos, para terminar con la impunidad que caracterizó su funcionamiento.

En este contexto, la nueva ley de inteligencia debería apuntar a la construcción de instituciones democráticas y respetuosas de los derechos humanos. Creemos que mantener los principios estructurales de este organismo difícilmente contribuyan a este objetivo, pero también creemos en la posibilidad de articular una discusión y un consenso sólido con todos los sectores involucrados sobre la dirección que deberíamos tomar para consolidar un organismo de inteligencia al servicio de la sociedad.