

## **Entre la razón de estado y el estado de derecho**

Por Hernán Charosky \*

### *1- Sospechas ciudadanas*

Existen interrogantes serios sobre el funcionamiento de los servicios de inteligencia en cuanto a su eficiencia y al grado en que se atienen a la legalidad. ¿Se realizaron todas las medidas de prevención humanamente posibles para evitar, luego del atentado contra la embajada de Israel, el atentado contra la AMIA?, ¿se investigaron seriamente estas masacres?, ¿se manejaron ilegalmente los fondos destinados a estas investigaciones?, ¿hubieron intromisiones en la vida privada de políticos?, ¿se pagan sobresueldos a jueces, periodistas y legisladores?, ¿se usaron fondos de la SIDE en el supuesto pago de un soborno a senadores para la aprobación de la ley de reforma laboral?

Las serias dudas que surgen al intentar contestar a estas y a otras preguntas obligan a formular una más: ¿es posible un control democrático de los organismos de inteligencia?

### *2- El control de los servicios de inteligencia como problema de la democracia*

El tema, por sí mismo y en cualquier país en el que se manifieste, afecta a los principios mismos de la existencia de los estados, en general, y a los de la existencia del Estado de Derecho, en particular.

Involucra las cuestiones propias de la existencia de los estados, en tanto la información que la actividad de inteligencia provee resulte estratégica para la seguridad del Estado. En este caso, hace a los potenciales o reales conflictos militares y riesgos de seguridad, por lo tanto, al sostenimiento del monopolio de la violencia legítima en un territorio.

En cuanto al Estado de Derecho, el control democrático de estas actividades pone de manifiesto su relación paradójica con los fundamentos de esta forma de vida institucional: su carácter intrínsecamente secreto choca con el principio de publicidad que rige a la administración. La probabilidad de que en el ámbito secreto se realicen actividades ilegales, fuera de los controles políticos, judiciales y ciudadanos a los que está sometida normalmente la actividad de la administración pública, pone en cuestión la supremacía de la ley. El hecho de que los organismos de inteligencia cuenten con abultados presupuestos y medios técnicos de interceptación de comunicaciones, en un marco de discrecionalidad, hace temer, con buenas razones, acerca la legalidad del manejo de los fondos y el respeto por la intimidad de las personas.

La resolución de estas tensiones en uno u otro sentido, sin mediación alguna, puede poner en riesgo o bien la seguridad del estado del que se trate, o bien las bases de la institucionalidad democrática.

Los estados democráticos de derecho cuentan con dispositivos que permiten mediar en esta tensión<sup>1</sup>. Algunos de ellos hacen al diseño institucional y organizacional de las agencias de inteligencia, otros, a los contrapesos institucionales para su discrecionalidad. Entre los primeros pueden contarse los criterios tendientes a descentralizar la actividad y a distribuir funciones entre diversos organismos, separando las actividades relativas a la seguridad interna, a cuestiones de control del delito y a la seguridad exterior, evitando así la conformación de organismos concentrados y monopólicos.

Respecto de los controles externos pueden distinguirse, al menos, de tres tipos: controles político-administrativos, judiciales y ciudadanos. La rendición de cuentas de

---

<sup>1</sup> Para un relevamiento y estudio comparativo de la cuestión, ver el muy completo "Legislación de inteligencia", de José Manuel Ugarte, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2000.

los servicios de inteligencia, como la de cualquier organismo público, afecta tanto al control de la legalidad como al de la eficacia de su tarea.

La existencia de sistemas fehacientes de documentación de la actividad (operaciones, investigaciones, intervenciones telefónicas, manejos económico-financieros, etc.) es fundamental para el control, en primer lugar, por parte del Presidente, y evita la autonomización de los organismos de inteligencia. El control por parte de una comisión parlamentaria, por su parte, implica un contrapeso institucional y, en tanto los legisladores se someten al mismo secreto que los funcionarios del área, se sostiene la reserva de la información. A este mecanismo puede agregarse uno más: la producción de informes públicos por parte de la comisión parlamentaria, en los que se omita la información que afecte a la seguridad nacional y se incluyan las evaluaciones sobre la legalidad y la eficacia de las tareas de inteligencia. La publicidad de estos informes sacaría a estas cuestiones del cono de sombra, las sometería al escrutinio público, remitiría a la justicia los casos de infracciones a la ley, sin elevar riesgos de ninguna especie.

La posibilidad de desclasificar información secreta cuando esta ya no afecta cuestiones estratégicas –por ejemplo, cuando ha pasado un lapso determinado, o cuando se trata de actividades que no pertenecían a la órbita específica del organismo o no afectan a la seguridad del estado- es otra herramienta imprescindible para el control ciudadano. La decisión al respecto, para constituir realmente una herramienta de transparencia, no puede ser una facultad discrecional y debe estar en manos del parlamento, o bien debe ser pasible de revisión judicial.

El control por parte de la justicia en casos de denuncias de irregularidades cometidas por funcionarios del área de inteligencia, debe contar con un mecanismo para desclasificar información cuando un juez lo solicita. Esta decisión debe ser de índole judicial, de lo contrario, se sustraería este ámbito al imperio de la ley.

### *3-Avatares argentinos*

En nuestro país, la actividad de inteligencia estuvo regulada, hasta la década del `80, por normas secretas, principalmente dictadas por gobiernos resultantes de golpes de estado, que otorgaron discrecionalidad absoluta a los organismos de inteligencia, al no prever ningún mecanismo de control externo.

Así, resulta destacable el decreto n° 5315/56 que establecía el carácter secreto de la aplicación de los fondos y establecía que sólo el Presidente tendría acceso a esa información, respecto de la cual no se exigía ningún requisito de registro detallado. Fue esta normativa la que permitió, por ejemplo, que el ex secretario de inteligencia Azorreguy declarara en el juicio de la AMIA que es imposible, incluso para él, saber cuál fue el monto y el destino de los fondos aplicados a la investigación, ya que éstos se registraron sólo de manera global.

La ley de seguridad interior e inteligencia (n° 24.059, del año 1991) mitigó parcialmente esta situación, aunque sin derogar las normas citadas, al crear una comisión bicameral para el control de estas actividades y al instituir la obligación de ésta de producir un informe público anual. Sin embargo, se desconoce que a lo largo de más de diez años esta comisión haya obtenido logros relevantes en la transparencia de estos organismos, o que haya producido algún informe público.

La actualmente vigente ley 25.520 de inteligencia (¡de diciembre de 2001!) creó una nueva comisión bicameral, especializada exclusivamente en organismos y actividades de inteligencia y le otorgó amplias facultades de control e investigación. Sin embargo, eliminó la incumplida obligación de presentar un informe público anual. No especificó requisitos de registro de operaciones y administración de fondos por parte de la

Secretaría de Inteligencia, ni mecanismos para la desclasificación de información, ya sea para los ciudadanos o para los jueces. La comisión, por su parte, tardó más de un año en constituirse, y aún más en sesionar.

La discrecionalidad en cuanto a la decisión sobre desclasificación de información solicitada por jueces quedó manifiesta en el conflicto generado por las solicitudes del Tribunal Oral Federal N° 3 de la causa AMIA a la SIDE para que funcionarios y ex funcionarios de éstas, como así también documentos, fueran presentados en el juicio oral, y la negativa del organismo a brindar la información solicitada. Este conflicto, que duró casi dos años y que iba a ser resuelto por la Cámara de Casación Penal, finalmente fue zanjado por la decisión del gobierno de Kirchner de desclasificar la información del caso.

Si bien esta decisión implica un avance fundamental en la rendición de cuentas por parte de la SIDE, es necesario que este tipo de desclasificaciones sea sometida a mecanismos permanentes y controversiales, y que no se mantenga la facultad discrecional y unilateral del Poder Ejecutivo.

La existencia de las sucesivas comisiones bicamerales que contaban con algunas razonables atribuciones de control no garantizó que éstas fueran ejercidas. De hecho, no lo fueron. Por lo tanto, la eventual existencia de otros mecanismos necesarios aunque actualmente inexistentes (informes públicos, mecanismos de desclasificación de información<sup>2</sup>) tampoco garantizaría que éstos se pusieran en funcionamiento. En todos los casos, resulta necesario que legisladores, jueces, medios de comunicación, organizaciones ciudadanas, ejerciten las facultades de control ya instituidas, o presionen para su ampliación. De lo contrario, la Secretaría de Inteligencia seguirá siendo un planeta exterior a la galaxia de la Constitución y las leyes.

\* Sociólogo, docente (Sociología, UBA), investigador de la Oficina Anticorrupción.

---

<sup>2</sup> Desde antes de la sanción de la ley 25.520 la Oficina Anticorrupción sugirió a los sucesivos Ministros de Justicia y a legisladores diversas reformas de la normativa de esta área, sin éxito. En 2003 propuso formalmente un ante proyecto de reforma de la mencionada ley, que fue recogido y presentado, cada uno por su iniciativa, por los senadores Conti y Losada.