

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
FACULTAD DE DERECHO
Córdoba - Argentina



REVISTA DE LA FACULTAD

Vol. XIV • Nº 1 • NUEVA SERIE II (2023)

ISSN 1850-9371



ÍNDICE

Reglamento de la Revista - Normas editoriales IX

DOCTRINA E INVESTIGACIÓN

LA EPIDEMIA DE LA FIEBRE AMARILLA DE 1871

THE YELLOW FEVER EPIDEMIC OF 1871

Marcela Aspell

¿DE VERDAD FRANCISCO DE VITORIA FUE EL PADRE DEL DERECHO INTERNACIONAL?

WAS FRANCISCO DE VITORIA REALLY THE FATHER OF INTERNATIONAL LAW?

Pablo Antonio Fernández Sánchez

HISTORIA TRANSICIONAL NORPATAGÓNICA REVISITADA. PERSPECTIVAS, MÉTODOS Y PRESUPUESTOS EN DISPUTA

REVISITED NORTH PATAGONIC TRANSITIONAL HISTORY.

PERSPECTIVES, METHODS AND PRESUPPOSITIONS IN DISPUTE

Nicolás Emanuel Olivares

LA INFLUENCIA LIBERTARIA DE LOS CONSTITUYENTES GADITANOS EN LA CODIFICACIÓN PENAL DEL TRIENIO LIBERAL. DEL "TRÁGALA" AL DEBATE SOBRE LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

THE LIBERTARIAN INFLUENCE OF THE CADIZ CONSTITUENTS IN THE CRIMINAL CODE
DURING THE LIBERAL TRIENNIUM FROM THE "TRÁGALA" (FORCED TO ACCEPT OR ENDURE)
TO THE DISCUSSION ON THE DIGNITY OF PRISONERS

David Martín-Herrera

RESPONSABILIDAD Y HONESTIDAD PROFESIONAL PARA EVITAR LA UTILIZACIÓN APÓCRIFA Y POLÍTICA DE LAS TEORÍAS ECONÓMICAS MÁS RELEVANTES: EL SORPRENDENTE CASO ARGENTINO

RESPONSIBILITY AND PROFESSIONAL HONESTY TO STOP THE APOCRYPHAL AND
POLITICAL USE OF THE MOST RELEVANT ECONOMIC THEORIES: THE SURPRISING
ARGENTINE CASE

Héctor Daniel Gattás

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE "INTERÉS ESENCIAL" DEL ESTADO O DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y EL "BIEN JURÍDICO PROTEGIDO" DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL

SOME REFLECTIONS ON THE RELATIONSHIP BETWEEN THE "ESSENTIAL INTEREST" OF
THE STATE OR OF INTERNATIONAL COMMUNITY AND "LEGAL GOODS" FROM THE
PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL LAW

María Alejandra Sticca

**LA AUSENCIA DE LO NECESARIO. TRANSPORTE, COMERCIO EXTERIOR,
TURISMO Y DERECHO ADUANERO EN LA FORMACIÓN DEL ABOGADO**
*THE ABSENCE OF WHAT IS NECESSARY. TRANSPORT, FOREIGN TRADE, TOURISM
AND CUSTOMS LAW IN THE TRAINING OF A LAWYER*

Giselle Javurek.....

**SECRETO DE ESTADO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA:
UNA HISTORIA DE SUS TENSIONES Y ANTECEDENTES**

*STATE SECRECY AND ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN ARGENTINA: HISTORY
OF ITS TENSIONS AND BACKGROUND*

Adriana L. Vercellone

**DISCUSIONES EN TORNO A LA COMPOSICIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN: ARGUMENTOS ESTRATÉGICOS, BANALIZACIÓN DE LAS
INSTITUCIONES Y EROSIÓN DEMOCRÁTICA**

*DEBATES ON THE COMPOSITION OF THE SUPREME COURT OF JUSTICE: STRATEGIC
ARGUMENTS, TRIVIALIZATION OF INSTITUTIONS AND DEMOCRATIC EROSION*

Juan M. Mocoroa.....

**FINALIDAD Y CRITERIOS PARA LA GRADUACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA
“SANCIÓN PUNITIVA”**

*PURPOSE AND CRITERIA FOR THE GRADUATION AND QUANTIFICATION OF THE
“PUNITIVE DAMAGE”*

Leonardo Marcellino

**LA INSTRUMENTALIZACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN LAS CIUDADES
INTERMEDIAS**

THE INSTRUMENTALIZATION OF OPEN GOVERNMENT IN INTERMEDIATE CITIES

Edgar Gustavo Fernández Suárez

**EL IMPULSO POR LA SUSTENTABILIDAD A NIVEL MUNDIAL: UNA VISIÓN
GENERAL DE ASIA Y EUROPA**

THE GLOBAL IMPULSE FOR SUSTAINABILITY: AN ASIA AND EUROPE OVERVIEW

Marconi Sosa Ríos

**LA POSESIÓN EN EL CÓDIGO CIVIL Y LAS RUPTURAS EN EL
PROYECTO DE REFORMA CIVIL DE 1936**

*POSSESSION IN THE CIVIL CODE AND THE BREAKS
IN THE CIVIL REFORM PROJECT OF 1936*

Raquel Virginia Moyano

JURISPRUDENCIA

**EL ESTADO DE DERECHO Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LA
JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL (*Análisis de Jurisprudencia*)**

*THE RULE OF LAW AND JUDICIAL INDEPENDENCE IN INTERNATIONAL
JURISPRUDENCE. (*Analysis of Jurisprudence*)*

Carlos Fernández de Casadevante Romani.....

CRÓNICAS E INFORMACIONES

Formación académica.....	.....
Formación en posgrado.....	.....
Actividades en investigación.....	.....
Ciencia y Técnica.....	.....
Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales.....	.....
Actividades de extensión y relaciones internacionales.....	.....
Actividades para graduados.....	.....

RECENSIONES

ÁLVAREZ RUBIO, J.J. - IRIARTE ÁNGEL, J.L. - BELINTXON MARTÍN, U. (Dirs.). <i>Representación aduanera y comercio internacional en el siglo XXI</i> , Civitas, Madrid, 2022, 810 páginas. Javier Carrascosa González .....	.....
ARJONA HERNÁNDEZ, Noelia. <i>La Inmunidad Soberana en los Espacios Marinos</i> , Dykinson S.L., Madrid, 2022, 543 páginas. Zlata Drnas de Clément .....	.....
DE MATTEO, David - SCHERR, Kyle C. (Eds.) <i>The Oxford Handbook of Psychology and Law</i> , Oxford Academic, 2023, on line en https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197649138.001.0001 SR.....	.....
FAURE, Michel (Ed.) <i>Elgar Encyclopedia of Environmental Law</i> , EE Elgar on line, 12 volúmenes, 2023, https://doi.org/10.4337/9781785369520 SR.....	.....

SECRETO DE ESTADO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA: UNA HISTORIA DE SUS TENSIONES Y ANTECEDENTES*

STATE SECRECY AND ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN ARGENTINA: HISTORY OF ITS TENSIONS AND BACKGROUND

Adriana L. Vercellone**

Resumen: Este artículo desarrolla los antecedentes teóricos y la práctica del secreto de Estado, contrastando sus tensiones con las leyes de acceso a la información pública. Para ello, se distinguen cinco períodos de la historia Argentina en los que se reconstruye la legislación sancionada en la materia y se valora su evolución. Las conclusiones revelan que, en el pasado, los diferentes poderes del Estado se han valido del secreto para ocultar actividades y acuerdos a la ciudadanía. Y, aunque con los años se ha cercenado positivamente dicha potestad, también se ha legitimado un tipo de secreto mucho más controvertido: los *documentos secretos*, potestad de los organismos encargados a tareas de inteligencia, defensa y seguridad.

Palabras-clave: Secreto - Seguridad - Defensa - Inteligencia - Democracia.

Abstract: This article describes the theoretical background and practice of state secrecy, while contrasting its tensions with public information laws. It distinguishes five periods of Argentinian history in order to portray and assess the legislation sanctioned in the matter. Conclusions reveal that, historically, the different branches of State have used secrecy to hide activities and agreements from citizenship. And, although over the years this practice has been positively curtailed, a much more controversial type of secret has been legitimized: *secret documents*, which classification authority are agencies in charge of intelligence, defense and security tasks.

Keywords: Secrecy - Security - Defense - Intelligence - Democracy.

Sumario: Introducción. I. El secreto legislativo en el proceso de consolidación del Estado nacional (1878-1945). II. El secreto ejecutivo, los documentos secre-

* Trabajo recibido el 31 de octubre de 2022 y aprobado para su publicación el 7 de diciembre del mismo año.

** Abogada, Magister en Derecho y Argumentación y Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Profesora en *Ética y Derecho Político*, en la carrera de Abogacía (UNC). Becaria Postdoctoral CONICET.

tos y las actividades de inteligencia (1945- 1983). III. Democracia y profunda transformación de las estructuras políticas (1983-2006). IV. Limitación del SE y legitimación de los documentos secretos (2006-2014). V. Reformas en materia de transparencia: avances y retrocesos (2015-actualidad). VI. Conclusiones. VII. Referencias Bibliográficas.

Introducción

El principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública se reconocen como precondiciones para el funcionamiento del sistema democrático. Esto significa que, sin información sobre las decisiones y actividad de la autoridad política, una comunidad no puede disfrutar plenamente de otros derechos democráticos fundamentales, como ser, la participación o la libertad de expresión.

Sin embargo, no son derechos absolutos, ya que sus exigencias ceden ante circunstancias extraordinarias o conflictos normativos complejos. Así, por ejemplo, se justifica no divulgar información de Estado para proteger derechos individuales (como la intimidad), bienes colectivos (como la estabilidad económica o la paz social) o para garantizar el funcionamiento de las instituciones (como el desarrollo de una investigación criminal).

Entre los supuestos de secreto legitimado, es de especial interés el que tiene lugar para la protección de la soberanía y la defensa nacional. Es decir, el secreto de Estado (SE) que busca conservar la unidad territorial, política y/o jurídica de la comunidad. Se trata de un supuesto ampliamente discutido en la teoría política y característico tanto de sistemas democráticos como autoritarios.

En la legislación argentina, se encuentra incorporado desde 2016 en la Ley 27275 de Acceso a la Información Pública que, por un lado, reconoce un derecho general a acceder de manera gratuita a cualquier dato de interés público que obre en manos públicas o privadas; y, por otro lado, incluye una lista de excepciones entre las que destaca la referida a los asuntos de política exterior y defensa nacional (art. 8, inc. a).

La lectura de dicho articulado trasluce de manera clara y evidente los límites que el Estado Argentino ha previsto para el derecho de acceso a la información y el SE. Sin embargo, su práctica e interpretación ha sido (y sigue siendo) por demás controvertida. Inclusive, puede decirse que la discusión sobre el tema ha tenido un desarrollo anacrónico, abiertamente en conflicto con el crecimiento exponencial de la legislación y herramientas vinculadas al buen gobierno de los últimos años.

Este artículo propone explicitar dicha tensión, recuperando sus principales antecedentes y las discusiones filosófico-políticas implícitas. Para ello, se reconstruyen cinco períodos históricos, diferenciados en función de criterios conceptuales vinculados con el problema del secretismo.

Así, se desarrolla una primera etapa (años 1878-1945) caracterizada por la consolidación de la estructura estatal nacional y la vigencia del *secreto legislativo*. La segunda etapa (1946-1982) describe el surgimiento de organismos dedicados a tareas de inteligencia necesarias para la Nación y, con ello, la proliferación de los *documentos secretos* en temas de defensa y seguridad. En la tercera etapa (1983-2006), la vigencia de derechos democráticos y una tendencia global hacia el buen gobierno contrastan con la legitimación del SE en manos de organismos de gobierno no democráticos. El cuarto período (2006-2015) revela los reiterados intentos por desclasificar información, la derogación masiva de secretos y la imposición de límites a su uso, en un contexto de crecientes reclamos sociales y políticos. Por último, la quinta etapa (2015-2022) describe el rediseño de la estructura de los servicios de inteligencia y el SE iniciado por diferentes gobiernos, con avances y retrocesos evidentes.

Las conclusiones revelan que en la historia argentina los diferentes poderes del Estado se han valido del secreto para ocultar actividades y acuerdos a la ciudadanía. Y, aunque con los años se ha cercenado positivamente dicha potestad, también se ha legitimado un tipo de secreto mucho más controvertido: los *documentos secretos*. Decimos que es una categoría problemática porque depende de los servicios de inteligencia, un organismo no electo democráticamente, no obligado por algunas de las leyes generales de Ética Pública y respecto del cual no existe mecanismo de rendición de cuentas preciso.

I. El secreto legislativo en el proceso de consolidación del Estado nacional (1878-1945)

Hacia finales del siglo XIX se reconoce a Argentina haber concluido su proceso de formación y consolidación estatal. Mediante diversos acuerdos culminó un largo período de conflictos civiles, configuró una identidad nacional en torno a símbolos y atributos comunes, e institucionalizó sus diferentes potestades públicas, entre ellas, la capacidad de ejercer el monopolio de la coacción sobre la ciudadanía¹. El contexto todavía planteaba complejos desafíos sociales (por ejemplo, en relación con las poblaciones originarias y los movimientos migratorios); sin embargo, también constituyó una oportunidad para inaugurar procesos inéditos de modernización económica y política. Como resultado, en la época se sancionó importante legislación en temas educativos, de salubridad y, fundamentalmente, de organización gubernamental.

En dicho contexto, el Congreso de la Nación inauguró sus deliberaciones en 1854 y encargó la redacción de sus reglamentos internos a una comisión especial en el año 1855. Unos años después (1878), la Cámara de Diputados introdujo las

(1) OSZLAK, Oscar. "Reflexiones sobre la formación del Estado en Argentina", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, 1982, Buenos Aires, Argentina; TERÁN, Oscar. *Historia de las ideas en la Argentina: Diez lecciones iniciales, 1810-1980*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2019.

sesiones legislativas secretas en dicho reglamento (arts. 28-31, vigente en los actuales arts. 31 y ss.) que reconocen al órgano parlamentario la posibilidad de sustraer del conocimiento popular una sesión deliberativa, no publicándola o impidiendo a la ciudadanía y la prensa presenciar el debate². Seguidamente, el reglamento del Senado hizo lo propio al reconocer dicha potestad en los art. 18 y ss. de su reglamento³.

Con ello, se inició una práctica de secretismo en el recinto legislativo que se extendería por más de 100 años e incluiría, también, la discutida potestad de sancionar leyes secretas; es decir, la posibilidad del Congreso de deliberar y sancionar una norma, sin publicarla en el Boletín Oficial (BO) para su difusión general. En ese marco, se sancionaron las primeras leyes de carácter secreto en 1891, fecha en la que el Congreso sancionó sendas normas vinculadas con la compra de armas y acuerdos sobre límites geográficos con países vecinos⁴. Así, puede decirse que los primeros antecedentes sobre SE en Argentina se gestaron en paralelo a la consolidación del gobierno.

Las discusiones entabladas en la época sobre el tema revelan una profunda preocupación por la calidad democrática de las instituciones y el modo en que dicha práctica podía afectar la capacidad deliberativa del Poder Legislativo (PL) y la ciudadanía. A nivel doctrinal, es posible reconocer dos líneas diferentes, aunque con argumentos en común. La primera, vinculada con la justificación de las deliberaciones secretas (*sesiones legislativas secretas*); la segunda, cuestionó la constitucionalidad de las leyes secretas (*secreto legislativo* propiamente dicho).

Sagüés sistematiza dichas posiciones distinguiendo, en primer lugar, argumentos elaborados en favor de mantener el secreto de las sesiones legislativas cuando la presencia del público pueda afectar la independencia de sus miembros, ejercer presiones que fomenten comportamientos demagógicos o decisiones especulativas, o cuando se encuentre en juego la paz social, la seguridad nacional o la existencia del Estado⁵. En segundo lugar, enumera un conjunto de argumentos comprometidos con una noción robusta de republicanismo y democracia que defendían la publicidad de la actividad legislativa. Entre ellas, cita: el argumento de la *inutilidad del secreto*, según el cual todo sigilo impedía juzgar la labor parlamentaria o perjudicaba el rol educativo de la deliberación pública; los argumentos *éticos y del respeto a los derechos*, que señalaban los acuerdos impopulares o negociaciones espurias que el secreto podía fomentar; los argumentos *del diálogo y el consentimiento*, que marcaban la distancia entre ciudadanía y representantes creada por el secreto impidiendo a las personas,

(2) SAGÜÉS, Néstor P. *Las leyes secretas. El sigilo legislativo en el derecho constitucional argentino*, Depalma, Buenos Aires, 1977, p. 22.

(3) Véanse ambos reglamentos en: <https://www.senado.gob.ar/reglamento> y <https://www.hcdn.gob.ar/>

(4) BASTERRA, Marcela. "Las leyes secretas en Argentina. Su inconstitucionalidad", *La Ley*, LL 2006-D, 2006, p. 1158.

(5) SAGÜÉS, Ob. Cit., 1977, pp. 32-45.

inclusive, consentir las normas que se le aplicaban; y un argumento preocupado por el valor epistémico de la deliberación pública y los efectos negativos del secreto en la actividad que desempeña el órgano legislativo⁶. En dicha disputa, la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) defendió la constitucionalidad de las sesiones legislativas secretas al entender que era un “privilegio” del Congreso darse su propio reglamento, inclusive habilitando a las autoridades a sancionar la violación del secreto⁷.

En torno al secreto legislativo se esbozaron, por un lado, argumentos que legitimaron su no divulgación en función de las consecuencias graves que podía ocasionar para el sistema estatal. Citando a constitucionalistas de la época, Sagüés resume la lista de justificaciones *a los propósitos de la alta política, el peligro de la suerte de la República, los intereses públicos, las cuestiones graves que conciernen al Estado, la defensa nacional, los negocios exteriores, la defensa de la soberanía o la integridad territorial*⁸.

Por otro lado, se discutía con fervor la constitucionalidad de dichas leyes señalando que la publicación es necesaria para fijar la vigencia y comienzo de obligatoriedad de una ley y, por lo tanto, su aplicación⁹. En otras palabras, si aceptamos el principio de legalidad, entonces sustraer del conocimiento público el contenido de la ley ponía en riesgo la posibilidad de subordinar -justificadamente- toda acción estatal a norma jurídica previa.

Los desacuerdos suscitados en torno al secreto legislativo entre 1878 y 1945 dejan entrever la importancia concedida a la consolidación de instituciones democráticas de calidad. En ese sentido, no debe soslayarse que este primer período histórico de análisis se encuentra atravesado por discusiones subyacentes sobre el modelo de democracia que debía implementarse en Argentina y cierta concepción elitista de gobierno que fue paulatinamente abandonándose. Algunas medidas implementadas en la época son un claro reflejo de esta evolución, fundamentalmente aquellas que implicaron la ampliación y reconocimiento de derechos civiles y políticos, como el sufragio secreto y obligatorio para varones en 1912 y el surgimiento de nuevas agrupaciones políticas que aglutinaban ideales progresistas y liberales¹⁰.

(6) SAGÜÉS, Ob. Cit., 1977, pp. 37-45.

(7) CSJN, “De la Torre, Lino s/ Recurso de Hábeas Corpus”, 21/ Agosto 1877, T19P 231.

(8) SAGÜÉS, Ob. Cit., 1977, p. 47.

(9) SAGÜÉS, Ob. Cit., 1977, pp. 48-51.

(10) La literatura especializada relata el ejercicio hegemónico de un partido único en el gobierno nacional durante 1876 y 1916 (el Partido Autonomista Nacional), que aglutinaba elites conservadoras tanto de las provincias como de capital. Sin embargo, este monopolio fue debilitándose con el desgaje en diversas facciones y agrupaciones de corte liberal, progresista y/o socialista, como la Unión Cívica Radical o el Partido Demócrata Progresista. Véase: MALAMUD, Carlos. “Liberales y conservadores: los partidos políticos argentinos 1880-1916”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 8 (N° 1, enero), 1997.

Otro indicio de esta preocupación son los reparos institucionales que se adoptaron para resguardar tanto la categoría del SE como la información a proteger. En el caso de las sesiones secretas del Congreso, se previó su registro en actas confeccionadas con la mayor exactitud posible, que debían resguardarse en un cuaderno especial, hasta tanto la Cámara estimara conveniente su publicidad. Así, se garantizaba tanto la reserva de la información como también se prevenía su destrucción¹¹. En el caso de las leyes secretas, su contenido no figuraba en los anales legislativos (sólo se identificaba y publicaba en el BO el número de ley con la adjetivación de “secreta”). Sin embargo, se resguardaba la información en la Secretaría Parlamentaria del Congreso, la cual podía ser consultada por funcionarios/as del PL con previa autorización de la Presidencia de Cámara¹². Como veremos, estos reparos contrastan con la falta de previsiones y procedimiento previsto para la categoría de *documentos oficiales secretos*.

II. El secreto ejecutivo, los documentos secretos y las actividades de inteligencia (1945- 1983)

Desde el año 1945 la práctica del SE cambió sustancialmente en Argentina. Primero, porque entraron en vigencia una serie de decretos que habilitaban al Poder Ejecutivo (PE) y otras áreas de gobierno a reservar información a criterio, especialmente en materia de defensa y seguridad. Y segundo, por la creación de organismos especialmente dedicados a tareas de inteligencia, cuya labor debía ser protegida de la mirada de la ciudadanía. Ambos elementos contribuyeron a forjar una práctica de secretismo que eludió todo tipo de controles y registros.

En relación con lo primero, es posible citar un conjunto de decretos que ampliaron la potestad de clasificación de información inicialmente habilitada para el ámbito del legislativo. El primero de ellos, es el decreto ejecutivo 1568 de 1950, que definió por primera vez normas de clasificación oficial, incluyendo fundamentalmente a la información elaborada en el marco de la actividad del Ejército. Fundamentalmente, facultó al Jefe de Estado Mayor del Ejército (y con ello, a comandantes, directores o jefes de organismos - de acuerdo a su jurisdicción- y al Presidente de la Nación, en aquellos asuntos que requerían ser presentados a su firma) a reservar documentos militares, estableciendo una clasificación que distinguía seis categorías de información: tres de ellas de “alta clasificación” (que incluía la *información estrictamente secreta y confidencial, información secreta, e información confidencial*); una de “clasifica-

(11) SAGÜÉS, Ob. Cit., 1977, p. 23.

(12) NAZAR, Mariana. “La accesibilidad documental y sus limitaciones legales: Los documentos secretos en la Argentina”. *Ponencia presentada en V Congreso de Archivología del Mercosur, agosto* (Vol. 28), 2003, p. 2.

ción media" (la *información reservada*) y dos de "baja clasificación" (la *información de público militar* y la *información pública*)¹³.

El decreto destaca por su extensión y el detalle con el que enuncia los requisitos formales para la redacción de toda información oficial, sus procedimientos de registro y diligenciamiento. Pero entre esas referencias aparecen dos importantes datos sobre el SE. Por un lado, que las seis categorías seleccionadas para clasificación de información eran criterios temáticos, esto es, categorías que agrupaban una lista detallada por tema y/o área de documentos elaborados por el ejército, la cual pretendía ser exhaustiva. Y, por el otro lado, que para el manejo de cada documentación se establecía un procedimiento (llamado Procedimiento Operativo Normal), que debía ser conocido y respetado por todos los cuadros y tropas del ejército, y cuyo control era de tipo interno. Así, con la concesión de facultad clasificatoria a las autoridades del Ejército, se reconoció también la potestad de determinar, a voluntad, la lista de personas que podían acceder a dicha información.

Unos años después, el decreto 5315/1956 encomendó a la Secretaría de Presidencia de la Nación y a su secretaría de informaciones (SIDE) el manejo de gastos reservados vinculados a seguridad e inteligencia. De esta manera, se habilitó al PE y la SIDE a asignar presupuesto de monto y destino secreto, siempre que se argumentara la finalidad de seguridad e inteligencia. Para evitar ambigüedades y la arrogación de tal potestad por parte de organismos del Estado no vinculados a dichos temas, el decreto ley 18302/1969 elaboró una enumeración taxativa de los organismos habilitados para efectuar ese tipo de asignación presupuestaria. Esta lista incluyó a las siguientes: Unidad de Organización - Presidencia de la Nación; Comando en Jefe del Ejército; Comando en Jefe de la Armada; Comando en Jefe de la Fuerza Aérea; Secretaría de Informaciones de Estado; Dirección Nacional de Gendarmería; Prefectura Nacional Marítima; Policía Federal y Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal¹⁴. Estos antecedentes delinearían la lista de agentes públicos y organismos que operarían en el absoluto secretismo por los siguientes 40 años.

En torno al segundo rasgo mencionado –creación de organismos dedicados a tareas de inteligencia- debe mencionarse que en la segunda mitad del siglo XX la recolección de información y las actividades de inteligencia estratégica comenzaron a percibirse como herramientas vitales para la supervivencia de toda nación. Tal presunción respondía a la doctrina *Sherman Kent* difundida durante la Guerra Fría por los Estados centrales, que promovía el diseño de una maquinaria técnica, organizada y centralizada para la producción de información de la cual dependía, entre otras cosas, la efectividad de los planes y operaciones estatales, tanto a nivel

(13) Decreto disponible en el Anexo 36, pp. 60 y ss. del registro de documentación del gobierno en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rfp-70-05.pdf>

(14) Ambos decretos disponibles en: <http://www.sajj.gob.ar/18302-nacional-ley-secretaria-sobre-gastos-reservados-secretos-Ins0005096-1969-07-31/123456789-0abc-defg-g69-05000scanyel>

de política interna como internacional¹⁵. Las estructuras de inteligencia que comenzaron a proliferar en los países de Latinoamérica no fueron ajenas a dichas ideas.

En esa línea, el gobierno de J. D. Perón creó en 1946 los servicios de inteligencia de Argentina como un brazo operacional fundamental del gobierno en la defensa de los intereses nacionales¹⁶. Al momento de su creación, se componían de personal civil bajo el nombre Coordinación de Informaciones del Estado (CIDE), encargado de dotar al gobierno de información necesaria para los asuntos de Estado. En 1956 el organismo pasó a llamarse Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) por orden del presidente de *facto* Aramburu, y el cambio de nombre fue acompañado por una importante modificación en su personal y estructura¹⁷. Así, la SIDE fue cubriéndose de personal del ejército y, por ello, desempeñó un rol represivo alineado a los gobiernos militares de los años posteriores.

Suelen destacarse dos etapas en el funcionamiento interno de los servicios de inteligencia de Argentina. Hasta la década de 1960, se caracterizaron por desarrollar una actividad centrada en girar informes al PE que constituían información pura, relevada por fuentes secundarias y que denotaban labor de baja especialización. Desde 1960, se descubre un mayor despliegue técnico en la recolección y producción de información por medios propios¹⁸.

Complementariamente, sus actividades se enfilaron a la par de otras áreas de inteligencia existentes dentro de las Fuerzas Armadas y organismos de defensa del Estado (concretamente, el Servicio de Informaciones del Ejército, el Servicio de Informaciones Naval, el Servicio de Informaciones Aeronáuticas, la Policía Federal y policía de las provincias, principalmente, la bonaerense). Dichos entes conformaron en 1956 una unidad de inteligencia común, la llamada *Dirección de Informaciones Antidemocráticas*¹⁹. Asimismo, la vigencia de un decreto sancionado de manera secreta en 1958 (decreto 9880) habilitó el uso de las herramientas organizadas para tiempos de guerra con la finalidad de combatir la “conmoción interna” (práctica que fue llamada *Plan Conintes*), lo cual contribuyó a estructurar los recursos del ejecutivo, inteligencia y Ejército en la persecución de un objetivo común.

Por todo lo anterior, según Ugarte la actividad de inteligencia de la época revela entre sus rasgos salientes: la asignación de competencias amplias orientadas

(15) Véase: KENT, Sherman. *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*, Pleamar, 1994.

(16) Decreto 337/46.

(17) Decreto 776/56.

(18) CHIARINI, Sebastián - PORTUGHEIS, Rosa. *Plan Conintes. Represión política y sindical*, Buenos Aires: Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, 2014, pp. 42-43.

(19) FUNES, Patricia. “De lo secreto a lo público. El epicentro de la violencia”, *Revista Puentes*, (6) (2006), p. 9.

al ámbito interno -concretamente, buscando el enemigo ideológico de carácter subversivo-, bajo conducción militar y carente de controles internos o externos²⁰-.

Como se indicó antes, su asignación presupuestaria se regía por decisiones secretas emitidas, fundamentalmente, por el PE. Y tal secreto abarcaba también la situación laboral de su planta de agentes (que trabajaban de manera encubierta), su organización interna y plan operacional. Los documentos que producía el organismo tenían, en su mayoría, la categoría de “secreto y confidencial”. En contraste con las salvaguardas que regían para el secreto legislativo, los documentos secretos de la SIDE y toda documentación vinculada con temas de seguridad interna o externa, no eran registrados de acuerdo a ningún formalismo ni procedimiento que resguardase su contenido. Esto permitió que los gobiernos dictatoriales de la época utilizaran la categoría del *secreto por riesgo para la seguridad nacional o la soberanía* para encubrir y sostener tales violaciones de derechos humanos y del sistema democrático. Inclusive, el secretismo con el que se manejó toda la actividad oficial, dificultó que en períodos posteriores pudieran esclarecerse e investigar los graves delitos de lesa humanidad cometidos²¹.

III. Democracia y profunda transformación de las estructuras políticas (1983-2006)

El retorno a la democracia en el año 1983 significó profundos cambios tanto a nivel social como político e institucional. En los temas que nos interesan (SE), estos cambios se evidenciaron, primero, en una profunda reestructuración de los servicios de inteligencia y organismos de defensa y seguridad. Y segundo, con la suscripción de numerosos tratados internacionales y el avance de derechos fundamentales de relevancia para el sistema democrático.

La participación militar en la SIDE, que había sido una constante desde 1956, fue duramente rechazada entre 1983 y 1989. En dichos años, el gobierno de R. Alfonsín desligó a 860 agentes de los servicios de inteligencia, designó personal civil en su lugar y nombró a un abogado laboralista en el puesto de dirección²². Asimismo, se limitó la participación de

(20) UGARTE, José Manuel. “La transparencia en inteligencia en América Latina”, *Gladius et Scientia. Revista de Seguridad del CESEG*, no 1, 2019.

(21) De hecho, las instancias de desclasificación de dicha documentación sucedidas en el período siguiente, fueron el resultado de mancomunados esfuerzos desplegados por organismos gubernamentales, no gubernamentales de Derechos Humanos (DD.HH.) e informes periodísticos que, una vez terminado el período dictatorial, pudieron avanzar en dichas investigaciones. Véase, entre otros: Decreto 4/2010 de desclasificación de información de seguridad vinculada con el accionar de las FF.AA .desde 1976 a 1983; Memorándums de Entendimiento con la República Oriental del Uruguay, Brasil y Chile (2012-2014) para intercambio de documentación y esclarecimiento de violaciones de DD.HH. ocurridas durante las dictaduras; y acuerdos de entrega de documentos clasificados vinculados con la dictadura local por parte de otros Estados (por ejemplo, aquellos entregados por el Gobierno de Estados Unidos en 2019).

(22) Asociación por los Derechos Civiles (ADC). “El (des)control democrático de los organismos de inteligencia en Argentina”, *Privacy International*, ADC, 2015, p. 9.

sus agentes en actividades externas abocándolos exclusivamente a inteligencia interna²³. Sin embargo, tal avance sufrió un nuevo retroceso en la década de 1990, período en el que el PE (a cargo de C. Menem) reincorporó a dichos agentes con vínculos policiales y militares acentuados. Este no es un dato menor, ya que patenta el tipo de relación que los servicios de inteligencia han mantenido históricamente con el PE: de *autonomía* y *subordinación*²⁴. Aunque parezca contradictorio, ha desarrollado una estructura autoritaria con agenda propia y, por otro lado, un compromiso de dependencia y sumisión con el gobierno central, producto de su financiamiento y regulación mediante decretos ejecutivos.

La injerencia que tuvo la SIDE en la persecución política durante la dictadura militar, así como sus actividades vinculadas con inteligencia criminal y seguridad interna, también buscó ser contrarrestada con la sanción de legislación verdaderamente novedosa para la época: las leyes de Defensa Nacional 23544 y de Seguridad Interior 24059 (en 1988 y 1991 respectivamente) que ordenaron las competencias y autoridades encargadas en temas de política interna y externa. La primera de ellas explicitó las tareas encargadas a defensa nacional y jerarquizó la lista de organismos y agentes del área (Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval). De esta manera, se encargó a dichos entes la protección de la Nación respecto de ataques extranjeros, eliminando su posibilidad de actuar en el fuero interno. Por su parte, la segunda ley definió el uso de las herramientas de las fuerzas policiales y seguridad de la Nación para el resguardo de la libertad, la vida, el patrimonio de las personas, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal (la lista de organismos incluyó a los Ministerios del Interior, Defensa y Justicia, Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria y policías provinciales adherentes, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval). Así, se separaron dos áreas que en el pasado habían entremezclado las herramientas de política criminal y estrategia militar para la persecución política local.

En materia de secreto, la SIDE siguió operando con el amparo del secreto y en un contexto de denuncias e irregularidades permanentes. En plena democracia, sus documentos y expedientes siguieron clasificándose por decisión de “autoridades competentes”, sin mecanismo de resguardo o publicación en el BO, ni nomenclatura de archivo, identificación o proceso claro para su preservación y desclasificación. En una entrevista del año 2000, el ex director de la SIDE Darío Ricarte grafica dicha situación al señalar que la documentación de la Secretaría “(...) como es secreta, se destruye”²⁵.

En la década del '90, las investigaciones desarrolladas en torno al atentado terrorista a la AMIA y el aumento de inversión reservada en materia de intelligen-

(23) No se mencionó antes pero, durante el período dictatorial, personal de la SIDE también colaboró con los gobiernos de países limítrofes en la persecución de la guerrilla; inclusive, existen datos de vínculos y su participación en actos de terrorismo de Estado con países del hemisferio norte. Véase: CALLONI, Stella. “Los archivos del horror del Operativo Cóndor”, *Revista Covertaction*, EE. UU., 1994. Material reeditado electrónicamente por Equipo Nizkor, Madrid, 1998, vol. 8.

(24) ADC. Ob. Cit., 2015, p. 8.

(25) Citado en NAZAR, M. Ob. Cit., 2003, p. 4.

cia suscitaron diversos reclamos que acusaban al organismo de ejercer tráfico de influencias o el ofrecimiento de sobornos a fiscales, miembros del Poder Judicial (PJ) y periodistas. Paralelamente, se denunciaba el uso de prácticas ilegítimas en sus investigaciones, como el espionaje sin autorización judicial, la violación de garantías constitucionales en la recolección de pruebas o el uso de identidades falsas por parte de agentes de inteligencia²⁶.

En 2001, la sanción de la Ley de Inteligencia Nacional 25520 buscó contrarrestar estos problemas. Por un lado, designó a la SIDE como encargada general en temas de información, pasando a monopolizar toda la actividad de inteligencia del país (incluidas las áreas de inteligencia del ejército, fuerza aérea, policía federal, policías provinciales, etc.). En materia presupuestaria siguió rigiéndose por decretos de fondos reservados, aunque se diseñó un Consejo Interministerial que el PE podía convocar para asesorar la planificación y estrategias de inteligencia nacional; y una Comisión Bicameral de Fiscalización permanente (CBI), encargada de controlar e informar sobre el organismo. Así, se estableció por primera vez un mecanismo de control externo sobre los servicios de inteligencia²⁷.

En lo que hace al secreto, la ley de inteligencia nacional estableció de manera explícita el carácter y procedimiento para manejo de información. En el artículo 16, reconoció la categoría de *protección de la seguridad interior, defensa nacional y relaciones exteriores* como justificación del secreto, indicando su reserva en bancos de datos provistos por el mismo organismo. Se reconoció la potestad de desclasificación únicamente al PE (o funcionario/a en quien se hubiese delegado expresamente tal facultad), ratificando la reserva aun cuando fuera puesta en conocimiento de la justicia en el marco de una causa o de la Comisión de Fiscalización. Así, cualquiera que accedía al secreto debía resguardar su confidencialidad, bajo pena de cometer el delito de traición contra la Nación (sancionado por el Código Penal).

Semejante reestructuración de los servicios de inteligencia no impidió que, en los hechos, se siga usando e interpretando la categoría del SE para ocultar actividades, a voluntad.

Esta realidad contrasta con los avances suscitados en materia de derechos democráticos y libertades cívico-políticas, cuyo punto más destacado es la reforma constitucional del año 1994. Entre dichos progresos, podemos mencionar la intro-

(26) Sobre estas denuncias, véanse los informes de INCLO (Red Global de Organizaciones de Derechos Civiles) y ADC: AA.VV. *Vigilancia y democracia. Historia en diez países*, INCLO, 2016; ADC. "Quien vigila a quienes vigilan. Estudio comparativo sobre sistemas de control de los organismos de inteligencia", *Policy paper*, 2014; y ADC. Ob. Cit., 2015.

(27) Cabe mencionar que, en lo organizacional, la ley 25520 vinculó nuevamente las esferas de defensa y seguridad separando, en su lugar, la inteligencia "militar" de la "criminal" (la primera, a cargo de una Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar dependiente del Ministerio de Defensa, y la segunda, a cargo de una Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente del Ministerio del Interior). Esto es señalado por especialistas como un signo de atraso (ADC. Ob. Cit., 2014, 2015).

ducción de los llamados “derechos de tercera y cuarta generación” y la concesión de rango constitucional a los instrumentos internacionales de DD.HH., con jerarquía superior a las leyes ordinarias. Esto significó, entre otras cosas, el reconocimiento de dos derechos fundamentales: el derecho a los datos personales, que protegen la individualidad e intimidad de una persona frente a los procesos de recolección de información que venían gestándose a nivel global desde hacía 40 años; y el derecho de acceso a la información pública, expresado en la Declaración Universal de DD. HH. (art. 19), el Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos (art. 19), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. IV), la Convención Americana de DD.HH. (art. 13) y la Convención Americana contra la Corrupción.

Esta tenencia global al reconocimiento de nuevos derechos y la creciente presión porque los Estados afronten reformas políticas de transparencia redundó a nivel local en numerosos avances. Un dato revelador en ese sentido, es que el Congreso de la Nación no sancionó ninguna ley secreta después del año 1983²⁸. Asimismo, se diseñaron diversas y nuevas instituciones de control sobre la actividad de gobierno, como la Oficina Anticorrupción, la sanción de la ley 25188 de Ética Pública Nacional y del Código de Ética para la Función Pública, todos en 1999. También, se introdujeron herramientas de acceso a la información, entre ellas, el decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública. Éste estableció el régimen general de audiencias públicas y elaboración participativa de normas, acompañando un mecanismo de publicidad de gestión de intereses, un sistema de divulgación de información y el mecanismo de acceso libre y gratuito a los registros diarios del Boletín Oficial a través de internet. Por último, es de destacar que reconoció en el art. 16 de su reglamento las excepciones al principio de publicidad, entre ellas, “*la información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior*” (inc. a). Así, el decreto se alineó con las leyes de la época al acotar el problema del secretismo a ciertas circunstancias excepcionales vitales para la Nación y delegar, implícitamente, su gestión a los organismos de inteligencia.

En definitiva, entre 1983 y 2005 se reestructuraron las áreas de gobierno destinadas a inteligencia, defensa y seguridad, procurando contrarrestar los problemas y abusos del pasado. Paralelamente, una tendencia global de políticas vinculadas con los DDHH y la democracia, fomentaron a nivel local el reconocimiento de nuevas herramientas de acceso a la información pública. Sin embargo, tal legislación sirvió para legitimar la potestad monopólica sobre el SE de los servicios de inteligencia ya que, en los hechos, se siguieron ocultando actividades más allá de lo previsto legalmente.

(28) Véase el dato en *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*, Congreso de la Nación Argentina. 18ª reunión - 11ª sesión ordinaria 15 de junio de 2005, p. 94-99.

IV. Limitación del SE y legitimación de los documentos secretos (2006-2014)

Surge de los apartados previos que hasta el año 2006 se encontraban vigentes las potestades de clasificación reconocidas tanto al Poder Legislativo como al PE y los organismos de inteligencia; es decir, coexistían las *leyes secretas*, las *sesiones legislativas secretas*, el *secreto ejecutivo* y los *documentos secretos*. Aunque su práctica fue dispar: mientras el avance de un modelo democrático amplio implicó cercenar su uso por parte del PL (el que, como se dijo, desde 1983 no sancionó ley secreta alguna), el crecimiento de los decretos secretos en manos del PE fue exponencial - fundamentalmente durante la década de 1990- y la clasificación de información por parte de la SIDE siguió siendo la regla en la mayoría de sus actividades.

Un particular contexto de sospechas de corrupción iniciadas en la década de 1990, reinstalaron el desacuerdo sobre el SE. Ya se han mencionado las dudas planteadas en torno a la investigación del atentado a la AMIA, el espionaje ilegal y los diversos acuerdos confidenciales que suscribió el Estado Nacional para esclarecerlo. A esto debe sumarse las denuncias de uso discrecional de decretos y fondos reservados para el pago de “sobresueldos” a agentes del Estado - fundamentalmente entre 1989 y 1999- y para la celebración de acuerdos ilegales con otros países (como ser, la venta ilegal de armas a Ecuador y los Balcanes realizada durante la presidencia de Menem)²⁹. Estos elementos instalaron un sentido reclamo por mayor publicidad de los actos de gobierno y herramientas democráticas más definidas en torno al secreto de Estado.

La sanción de la ley 26134 en 2006 zanjó el tema ya que, por un lado, dejó sin efecto las leyes secretas dictadas a la fecha, obligando al PE a publicarlas en el BO en un período de 60 días (art. 1 y 2); y, por otro lado, prohibió el dictado de leyes secretas en el futuro, limitando también el uso de gastos reservados exclusivamente a cuestiones de inteligencia inherentes a los organismos comprendidos en las leyes de Inteligencia Nacional, Seguridad Interior y Defensa Nacional (arts. 3 y 5). Sin embargo, no resolvió otra discusión álgida e igualmente problemática: la del secreto ejecutivo.

En el debate parlamentario de 2006 se defendió que los decretos secretos eran tan antidemocráticos como las leyes secretas y por lo tanto debían ser prohibidos. En cita a congresales de la época, se sostuvo que “*los decretos tienen el mismo espíritu que la ley*”³⁰; que el verdadero problema de secretismo lo constituían los decretos secretos, no las leyes³¹; y que “*los mayores daños institucionales de nuestro país habían*

(29) Véanse los decretos 1697/91, 2283/91 y 103/95. Asimismo, véanse los antecedentes por las denuncias de sobresueldos en <https://www.cij.gov.ar/nota-1487-Sobresueldos--procesan-y-embargan-a-Menem-y-Cavallo.html> y las maniobras de tráfico de armas en: <http://www.saij.gov.ar/descarga-archivo?guid=adessarl-engasleg-ajod-ecasacionpdf&name=sarlenga-s.-legajo-de-casacion.pdf>

(30) Senador Sanz, en *Diario de Sesiones de Cámara de Senadores* citado, 2005, p. 211.

(31) Diputado Nieva, en *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, Congreso de la Nación Argentina, Reunión 26, Sesión ordinarias - ordinaria 16/08/2006, pp. 87-89.

side producidos por disposiciones secretas del Ejecutivo"³². Esta postura fue apoyada por estadísticas que mostraban que, a la fecha en que se discutió el proyecto, se habían sancionado 5458 decretos secretos; es decir, un 3738 % más que leyes secretas³³.

Sin embargo, mayoritariamente, se impuso la idea de que el Congreso no podía limitar las atribuciones del PE sin vulnerar la base republicana de gobierno y que para derogar la potestad del ejecutivo sobre los decretos secretos primero debía derogarse todo el andamiaje jurídico que la había justificado a lo largo de los años³⁴ (es decir, la lista de decretos que lo habían legitimado desde el año 1956, ya citados).

Por tal motivo, el contenido de la ley 26134 alcanzó sólo a las leyes secretas y no fue hasta 2012 que los decretos ejecutivos dejaron de regir. En dicho año, mediante decreto 2103, la ex presidente Fernández de Kirchner ordenó publicar todos los decretos y decisiones administrativas de carácter reservado o secreto dictados hasta el momento por el PE y Jefe de Gabinete. Asimismo, en línea con las leyes de inteligencia vigentes, limitó su divulgación y uso futuro, exceptuando de publicidad los documentos referidos a defensa nacional, seguridad interior o política exterior, y los relacionados con el conflicto bélico del Atlántico Sur o cualquier otro de carácter interestatal (art. 1). De esta manera, se cercenó de manera definitiva la práctica de clasificación de información discrecional por parte del PE, a la vez que se validaron las leyes de acceso a la información vigentes, relegando la categoría del SE a los *documentos secretos*, potestad del PE y los organismos competentes en materia de inteligencia y defensa nacional.

V. Reformas en materia de transparencia: avances y retrocesos (2015-actualidad)

Como se ha sugerido, todo lo acontecido en torno a la investigación sobre el atentado a la AMIA instó reclamos y reformas en temas de SE y organización de los servicios de inteligencia³⁵. En el año 2015, la muerte del fiscal que tenía a cargo dicha causa puso nuevamente el tema en agenda, derivando en una profunda revisión de la organización de inteligencia mediante ley 27126, que tiene diversos aspectos a destacar.

Primero y más importante, es que disolvió la SIDE y creó en su lugar la Agencia Federal de Inteligencia (AFI). Segundo, estableció límites funcionales al ente, por ejemplo, transfiriendo la oficina encargada de interceptaciones telefónicas (DOJ) al

(32) Diputado Negri, en *Diario de Sesiones de Cámara de Diputados* citado, 2006, pp. 80.

(33) Senadora Conti, en *Diario de Sesiones de Cámara de Senadores* citado, 2005, p. 94-99.

(34) Senadora Fernández de Kirchner, en *Diario de Sesiones de Cámara de Senadores* citado, 2005, pp. 212.

(35) Otros antecedentes vinculados con la causa y el SE, como las decisiones tendientes a levantar el secreto de expediente (Decretos 395/15, 229/17 y 213/20) y los compromisos sobre uso de fondos reservados asumidos a nivel estatal (decreto 812/2005) pueden verse en: https://www.amia.org.ar/Amia/upload/download/2016/08/16/download_147134680681.pdf

ámbito de la Procuración General de la Nación del Ministerio Público (art. 17). Esto significó un gran avance al quitar de la SIDE una actividad que había eludido todo tipo de controles en el pasado. Tercero, ubicó dentro de la órbita de la AFI a todas las actividades de los organismos de inteligencia dependientes del Ministerio del Interior, incluyendo las tareas de la Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía de Seguridad Aeroportuaria y la del Servicio Penitenciario Federal. Así, no solo unificó el régimen aplicable, sino que también adhirió a los servicios de inteligencia a las reglas y procedimientos vigentes para el personal de justicia en general, procurando transparentar sus mecanismos de ingreso y planes operativos en general.

En materia de SE, se modificaron los grados de seguridad de información previstos por la ley de inteligencia anterior -la ley 25520 de 2001 distinguía cinco grados de información autorizando su reserva en función de la “conveniencia”³⁶-; pero entendiendo que esto contrariaba el principio de taxatividad del secreto, en 2015 se redujo la lista a tres: secreta, confidencial y pública. Así, el art. 16 bis de la nueva ley definió como secreta a “toda información, documento o material cuyo conocimiento por personal no autorizado pueda afectar *gravemente* los intereses fundamentales u objetivos vitales de la Nación”; como confidencial a la categoría de “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”; y, finalmente, como pública a la “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 (...)”.

La introducción de esta distinción, justificada en un criterio de proporcionalidad y afectación a valores públicos es superadora ya que, hasta entonces, las únicas normas que contenían una enumeración temática y taxativa de temas que deben clasificarse y procedimientos internos para su gestión eran los decretos sancionados en el período dictatorial, como el mencionado 9390/1963.

Sin embargo, la enumeración se realizó en términos “abiertos”, relegando a la autoridad de inteligencia la posibilidad de interpretar y decidir a conveniencia la reserva de una información. Si a esto se suma que el SE siguió sin tener un mecanismo formal de clasificación, puede comprenderse la discrecionalidad concedida al personal competente en el área para decidir sobre el tema. Los pedidos de desclasificación iniciados por organismos no gubernamentales en los últimos años revelan que todavía se acoge la idea de protección de la seguridad y defensa nacional para

(36) La redacción original, incorporada por decreto 950/2002, distinguía los siguientes grados de clasificación: estrictamente secreta y confidencial, secreta, confidencial, reservada y pública (art. 10).

denegar el acceso a información, sin mucho margen para revisar dicha decisión o su justificación³⁷.

En cuanto a su desclasificación, el PE conservó la potestad de levantar el SE (art. 16), estableciéndose además un plazo cuyo transcurso, contado desde la decisión que originó su reserva, significaría la divulgación. La ley de 2015 estableció que dicho plazo debía ser reglamentado para cada categoría de información (lo cual no sucedió) pero que, en ningún caso, puede ser inferior a los 15 años (art. 16 ter)³⁸.

En relación con la partida presupuestaria de la AFI, se estableció como regla la publicidad de la distribución y asignación de fondos y sólo excepcionalmente la reserva, siempre y cuando existan razones de seguridad que lo justifiquen y se garantice la rendición y preservación de la documentación respaldatoria (art. 19). Esto se sumó a otra lista de medidas que incrementaron la transparencia del organismo, como el acogimiento al sistema de declaraciones juradas de bienes patrimoniales establecido en la ley de Ética Pública 25188 (con los recaudos del secreto en lo que hace a la identidad de los declarantes) o el establecimiento de límites para impedir abusos de la autoridad. Dichos límites implicaron prohibir la clasificación de información vinculada con “*casos de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad*” (art. 8), así como el uso de inteligencia: a) para realizar tareas represivas, poseer facultades compulsivas, cumplir funciones policiales o de investigación criminal; b) por razones políticas, de raza, fe religiosa, acciones privadas o actividades sindicales y laborales; c) para influir en la situación institucional, militar, policial, social y económica del país, etc. Finalmente, se creó el Banco de Protección de Datos y Archivos de Inteligencia, responsable de garantizar el respeto por los derechos individuales en las diferentes etapas de recolección, almacenamiento, producción y difusión de información privada, asegurando también su destrucción una vez que ya no sirve al fin inicialmente previsto (art. 16 quinquies).

En el año 2016, se sancionó diversa legislación de relevancia en la materia. En el mes de mayo, el decreto ejecutivo 656/2016 del presidente M. Macri aprobó un nuevo estatuto para el personal de inteligencia, delegó nuevamente en la AFI *la aprobación de su estructura orgánica y eliminó el régimen de administración de presupuesto establecido por la ley de inteligencia de 2015. Así, se estableció nuevamente el secreto de los fondos y de la estructura interna del organismo.*

Unos meses después, el Congreso sancionó la ley 27275 de Acceso a la Información Pública, consagrando el principio de publicidad de los actos de gobierno y, por otro lado, la taxatividad y excepcionalidad del SE cuando se trata de defensa o

(37) Véase los informes del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y de Iniciativa Ciudadana para el Control del Sistema de Inteligencia (ICCSI); CELS. “Avances y retrocesos en la ley de inteligencia”, Argentina, 2019; ICCSI. *Acerca de la inteligencia criminal en Argentina. Apuntes para su discusión*. ICCSI, CELS, ILSSED y Fundación Vía Libre, Argentina, 2021.

(38) Es de destacar que el decreto reglamentario de la ley de Acceso a la Información Público (206/2017) estableció dicho plazo en 10 años.

política exterior (art. 8, inc. a). Así, acogió los antecedentes y legislación precedente, sin extenderse o explicitar nuevos mecanismos clasificación.

Ambos hitos reflejan la evidente tensión que subyace a la historia del SE: por un lado, una tendencia hacia la apertura y democratización de la información sobre los actos de gobierno, acompañada de la implementación de numerosas políticas públicas que favorecen el control y la rendición de cuentas. Por otro lado, la limitación del SE a categorías cada vez más estrechas y específicas, circunscriptas a una lista de organismos públicos también reducida, pero que conservan amplia discrecionalidad dentro de su ámbito de competencia.

En los años posteriores, el funcionamiento de la AFI fue cuestionado. Un informe elaborado por la CBI en 2020 informó que entre el año 2016 y 2019 el organismo destinó sus recursos materiales y humanos a recabar y difundir información de manera ilegal, con el objetivo de desprestigiar o extorsionar a particulares y, así, influir en la situación política del país; todo ello, con el amparo del secreto³⁹. En esa misma línea, diversos documentos elaborados por organizaciones no gubernamentales señalaron las dificultades para acceder a datos vinculados con dichas denuncias, así como las reiteradas denegatorias a los pedidos de acceso a la información pública iniciados de acuerdo a lo previsto en la ley 27275⁴⁰.

Interpretando que era necesaria una nueva reforma, el gobierno ejecutivo de A. Fernández dispuso en 2020 la intervención de la AFI mediante decreto 52, a los fines de adecuar el sistema de inteligencia nacional a los preceptos constitucionales. Dicha intervención suscitó la adopción de diversas medidas, como ser, la asignación a políticas culturales y educativas de toda partida presupuestaria que no sea necesaria para su normal funcionamiento, la aprobación de un nuevo Código de Ética para el personal y la propuesta de auditorías regulares por parte del Síndico General de la Nación. Seguidamente, un nuevo decreto (214/2020) eliminó de la ley de inteligencia la posibilidad que tenían los servicios de inteligencia de participar excepcionalmente como auxiliares de la justicia en investigaciones criminales, cercenando aún más las posibles relaciones entre el organismo y miembros del PJ.

Estas últimas reformas revelan importantes avances. Sin embargo, la centralización del SE en manos de los servicios de inteligencia sigue siendo un problema latente. Esto queda en evidencia cuando se presta atención al funcionamiento de los mecanismos de control público sobre el secreto vigentes.

Como se dijo, dichos controles fueron establecidos recién en el año 2001 con la creación de la CBI. Sin embargo, hasta 2020 su actividad y agenda de trabajo estaban

(39) Véase: Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia, "Informe sobre espionaje ilegal 2016-2019", 2020, pp. 330-331.

(40) Véase pedido y resolución de Cámara en: <https://www.cels.org.ar/web/2017/09/accion-judicial-contrala-afi-para-que-haga-publica-informacion-que-mantiene-ilegalmente-bajo-reserva/>

exentas de divulgación en el sitio del Congreso⁴¹ e, inclusive, sus informes anuales no eran debidamente divulgados entre los/las diputadas en ejercicio⁴². Asimismo, el ejercicio de sus potestades ha quedado también sujeto a la discrecionalidad y reserva de los servicios de inteligencia, ya que no puede realizar un control preventivo ni iniciar investigaciones de oficio. Además, históricamente se interpretó que era necesaria una autorización expresa de dicho organismo o del PE para que la CBI pueda acceder a la información clasificada, lo cual significó “subordinar el control a la voluntad del ente controlado”.⁴³ Así, aunque la comisión fue pensada como un mecanismo de control independiente sus acotadas facultades obstaculizan un desempeño verdaderamente efectivo.

El control judicial sobre el SE también ha tenido una evolución particular. Desde el retorno a la democracia, los tribunales han continuamente señalado ilegitimidades a la práctica del secretismo en materia de defensa y seguridad. Antes de 2015, por la controvertida potestad que tenían los servicios de inteligencia de llevar adelante actividades de investigación criminal y policial con pedido y autorización judicial (eliminada en la reforma de 2015). Luego, por el uso discrecional del SE. En ese sentido, en 2019 la CSJN tomó nota de una serie de pedidos de acceso a información denegados por el PE y realizó una defensa del principio de máxima divulgación de la información pública, disponiendo la necesidad de un acto formal y explícito que justifique la no difusión de dicha información⁴⁴. No obstante, pese a dichas pujas, las facultades del PJ de controlar la información clasificada siguen siendo limitadas y sujetas, inclusive, a la posible comisión de delito de divulgación.

En definitiva, pese a los signos de avance se avizora una necesaria reforma que permita mayores controles sobre una actividad que, históricamente, ha sido excluida de la mirada de la ciudadanía.

VI. Conclusiones

En este artículo propusimos explicitar los antecedentes teóricos del SE y del derecho de acceso a la información pública en Argentina, revelando la permanente tensión entre ellos y su evolución. Así, se describió un primer período histórico (años 1878-1945) en el que se consolidó el modelo estatal nacional y aparecieron los primeros antecedentes de SE dentro del PL. Dicha actividad fue prevista en los reglamentos de cada una de las Cámaras del Congreso que incorporaron las *sesiones*

(41) <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/info/104>

(42) ADC. Ob. Cit., 2014.

(43) UGARTE, José Manuel. *El control público de la actividad de inteligencia en América Latina*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2012, citado en ADC, Ob. Cit., 2014, p. 15.

(44) CSJN, “*Savoia, Claudio Martín vs. Estado Nacional y otro s. Amparo Ley 16986*”, 07/03/2019, *Rubinzal Online* 315/2013 RC J 1154/19.

legislativas secretas, y establecieron mecanismos de resguardo de la información y actividades reservadas.

En una segunda etapa (años 1946-1982) el SE fue monopolizado por organismos destinados a defensa y seguridad, que se sirvieron del secreto para cumplir sus objetivos e, inclusive, para sostener la vigencia de sus estructuras y agentes. Esto fue posible gracias a la proliferación de *decretos* secretos y de *documentos secretos*, cuyo uso eludió todo tipo de controles y encubrió la violación de derechos por parte del Estado.

Con el retorno a la democracia (1983) y hasta el año 2006, se sucedieron numerosos avances en materia de derechos e instituciones vinculadas con la defensa y la seguridad. Sin embargo, diversas regulaciones contribuyeron a fortalecer y legitimar la potestad monopólica de los servicios de inteligencia sobre el SE; actividad que en plena democracia, siguió eludiendo controles y procedimientos formales de reserva y registro.

Entre 2006 y 2015, la sociedad argentina atravesó importantes procesos de desclasificación masiva de documentación secreta (incluyendo leyes, decretos, documentación de la dictadura y órdenes internas de las Fuerzas Armadas, entre otras), en un contexto político y social de crecientes denuncias de corrupción y reclamos de transparencia.

Por último, se describió una quinta etapa (2015-2022) en la que diversos gobiernos ejecutivos procuraron reordenar los servicios de inteligencia y el SE, mediante la aplicación de diferentes regímenes legales o controles a su actividad. Los avances y retrocesos en la época son evidentes y revelan que, aunque se ha limitado cada vez más la categoría del SE, se ha legitimado la potestad clasificatoria del PE y, principalmente, los servicios de inteligencia, que conservan amplia discrecionalidad en el tema.

En conclusión, una práctica inicialmente circunscripta al PL -es decir, el órgano de gobierno donde reside la voz del pueblo por excelencia- fue paulatinamente delegándose a un organismo que no responde a los principios y resortes democráticos que rigen en las demás instituciones de gobierno.

VII. Referencias bibliográficas

AA.VV. *Vigilancia y democracia. Historia en diez países*, INCLO, 2016 (https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/06/Vigilancia-y-democracia_INCLO.pdf).

ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (ADC). *Quién vigila a quienes vigilan. Estudio comparativo sobre sistemas de control de los organismos de inteligencia*, Policy paper - ADC, 2014.

----- *El (des)control democrático de los organismos de inteligencia en Argentina*, Privacy International - ADC, 2015.

BASTERRA, Marcela. "Las leyes secretas en Argentina. Su inconstitucionalidad", *La Ley*, LL 2006-D, 2006, p. 1158.

CALLONI, Stella. "Los archivos del horror del Operativo Cóndor", *Revista Covertaction*, EEUU, 1994, Material reeditado electrónicamente por Equipo Nizkor, Madrid, 1998, vol. 8.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). "Avances y retrocesos en la ley de inteligencia", Argentina, 2019.

CHIARINI, Sebastián - PORTUGHEIS, Rosa. *Plan Conintes. Represión política y sindical*, Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, Buenos Aires, 2014, pp. 42-43.

COMISIÓN BICAMERAL DE FISCALIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS Y ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA, "Informe sobre espionaje ilegal 2016-2019", 2020. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/comisiones/especiales/cbinteligencia/Informe%20Comision%20Bicameral%20Inteligencia%202021-04-20.pdf>

Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, Congreso de la Nación Argentina, 18ª reunión – 11ª sesión ordinaria ,15 de junio de 2005.

Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Congreso de la Nación Argentina. Reunión 26, Sesión ordinarias – ordinaria 16/08/2006.

FUNES, Patricia. "De lo secreto a lo público. El epicentro de la violencia", *Revista Puentes* (6), 2006.

INICIATIVA CIUDADANA PARA EL CONTROL DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA (ICCSI). *Acerca de la inteligencia criminal en Argentina. Apuntes para su discusión*. ICCSI, CELS, ILSED y Fundación Vía Libre, Argentina, 2021.

KENT, Sherman. *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*, Pleamar, Buenos Aires, 1994.

MALAMUD, Carlos. "Liberales y conservadores: los partidos políticos argentinos 1880-1916", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 8 (Nº 1, enero), 1997.

NAZAR, Mariana. "La accesibilidad documental y sus limitaciones legales: los documentos secretos en la Argentina". *Ponencia presentada en V Congreso de Archivología del Mercosur, agosto* (Vol. 28), 2003.

OSZLAK, Oscar. "Reflexiones sobre la formación del Estado en Argentina", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, 1982.

SAGÜÉS, Néstor P. *Las leyes secretas (el sigilo legislativo en el derecho constitucional argentino)*, Depalma, Buenos Aires, 1977.

TERÁN, Oscar. *Historia de las ideas en la Argentina: diez lecciones iniciales, 1810-1980*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2019.

UGARTE, José Manuel. "La transparencia en inteligencia en América Latina", *Gladius et Scientia. Revista de Seguridad del CESEG*, no 1, 2019.

----- El control público de la actividad de inteligencia en América Latina, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2012.