



REPÚBLICA ARGENTINA **VERSIÓN TAQUIGRÁFICA**
CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN

**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD INTERIOR
Y NARCOTRÁFICO**

Salón Auditorio
20 de mayo de 2003

Presidencia de la señora senadora Escudero

— *En la Ciudad de Buenos Aires, en el Salón Auditorio del H. Senado de la Nación, a las 14 y 50 del martes 20 de mayo de 2003:*

Sra. Presidenta (Escudero).— Se ha convocado a esta reunión de la Comisión de Seguridad Interior y Narcotráfico para continuar con el análisis del proyecto de ley llamado "antiterrorista" presentado por el senador Pichetto.

En esta ocasión, y en aplicación del flamante artículo 99 del Reglamento de la Cámara de Senadores, hemos invitado a una organización no gubernamental, que por su trayectoria entendemos tiene un especial interés en este proyecto.

Por eso vamos a presentar en primer lugar al representante del Centro de Estudios Legales y Sociales, doctor Víctor Abramovich.

El doctor Abramovich es abogado egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA; profesor adjunto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la UBA. Obtuvo una Maestría en Derecho Internacional en la American University. Actualmente se desempeña como director ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales.

Tiene la palabra el doctor Abramovich.

Sr. Abramovich.— Agradezco la invitación para exponer las objeciones que el Centro de Estudios Legales y Sociales tiene sobre este proyecto de ley. También agradezco que hayan invitado a los expertos que pedimos que fueran convocados a esta reunión.

En realidad nosotros trajimos un documento, para ser distribuido entre los senadores y asesores de las distintas comisiones involucradas en el análisis del proyecto, que resume algunos de los puntos centrales que objetamos al proyecto de ley antiterrorista presentado por el senador Pichetto.

En términos generales, nuestra mirada del proyecto se elabora desde nuestra concepción de lo que deben ser instituciones de seguridad y de inteligencia respetuosas de los derechos y libertades fundamentales.

Algunos de los análisis que hacemos en ese documento están basados en estándares sobre derechos humanos que sirvieron, entre otras cosas, para objetar legislación antiterrorista en América latina, como por ejemplo en el caso del Perú, país que fue condenado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por su legislación antiterrorista durante el régimen de Fujimori por entender que era contraria a estándares básicos de derechos humanos.

Simplemente voy a mencionar algunos puntos, porque después los expertos van a desarrollarlos con mayor claridad.

Creemos que el proyecto en sí está fundado en una lógica que a nuestro juicio es errónea. El cumplimiento de los convenios internacionales sobre terrorismo no requiere establecer, como se hace en el proyecto, una situación de excepción que puede ser utilizada para avasallar derechos y libertades fundamentales.

Consideramos que el proyecto implica un fuerte retroceso sobre algunos de los consensos fundamentales que se elaboraron durante la transición democrática sobre el rol de las fuerzas armadas y sobre el funcionamiento de los organismos de seguridad interior y de

inteligencia; y básicamente los consensos centrales sobre aquellos instrumentos que sirven para el control democrático del funcionamiento de estas instituciones.

En el marco de las leyes de defensa y de seguridad interior la actuación de fuerzas armadas en seguridad interior requiere básicamente la declaración de estado de sitio por parte del Congreso de la Nación en el supuesto de conmoción interior, como la Constitución así lo indica.

En este caso, uno de los puntos centrales que estimamos constituye un fuerte retroceso institucional en este proyecto está incluido en el artículo 13, dado que permite que el Poder Ejecutivo pueda convocar la asistencia de las fuerzas armadas en una hipótesis distinta a la de conmoción interior, una hipótesis ambigua y confusa de emergencia terrorista.

Durante la transición democrática uno de los objetivos centrales fue desmilitarizar la seguridad interior y las actividades de inteligencia y acotar el rol de las fuerzas armadas a supuestos de agresión externa de fuerzas armadas regulares, conforme a la resolución 3314 de las Naciones Unidas. Expresamente la ley de defensa nacional establece que las cuestiones relativas a política interna del país no pueden constituir hipótesis de trabajo de los organismos de inteligencia militar. Estas posiciones fuertes de la ley de defensa, que tuvieron el aval y el consenso de las fuerzas políticas, están en cuestión en este proyecto.

La creación de este supuesto excepcional de emergencia terrorista, que deja afuera la hipótesis mucho más clara de conmoción interior, no sólo implica dejar fuera la actuación del Congreso en la decisión de si las fuerzas armadas van a intervenir o no en el supuesto de seguridad interior, sino que también implica crear un supuesto de excepción por fuera de los estándares muy claros que la Constitución Nacional establece, sobre todo luego de la reforma de 1994, con la incorporación de los pactos internacionales, y en particular con el artículo 27 de la Convención Americana.

En el ámbito de los derechos humanos, en particular las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los supuestos de excepción que permiten restricciones exorbitantes de derechos o suspensiones de derecho deben estar plenamente tipificados en la norma, es decir, deben estar descriptos de una manera pormenorizada y precisa. En este caso, la situación excepcional que describe la norma como emergencia terrorista no cumple con esos estándares mínimos sobre tipificación de los supuestos de excepción.

Al mismo tiempo, las situaciones de excepción que justifican restricciones o suspensiones de derechos requiere también que se determine el tiempo y el espacio de su duración y los derechos que van a ser o no suspendidos. Ninguno de estos recaudos están previstos expresamente en el proyecto de ley que hoy comentamos.

Asimismo, además de abrir la puerta para la intervención de las fuerzas armadas en hipótesis de seguridad interior, creo que este proyecto viene también a destruir los consensos políticos que sostuvieron en 2001 la sanción de la ley de inteligencia.

Básicamente, el proyecto abre la puerta para la realización de espionaje político, de actividades de inteligencia a organizaciones sociales, políticas o religiosas; abre la puerta para la realización de interferencia de correspondencia de documentos y archivos sin ningún tipo

de intervención judicial; y elimina la prohibición para que los organismos de inteligencia realicen actividades de investigación criminal.

Son tres puntos claves en la ley de inteligencia que este proyecto elimina por la vía excepcional. El proyecto, al eliminar estos tres puntos medulares, está en cierta medida derogando virtualmente la ley de inteligencia que, repito, fue fruto de un fuerte consenso político entre distintos bloques parlamentarios en 2001, cuando ya estaban vigentes muchos de los convenios internacionales para combatir el terrorismo que se pretenden invocar como fundamentos de este proyecto.

También tenemos objeciones vinculadas a garantías procesales elementales. Simplemente voy a enunciar algunas de ellas, porque me imagino que van a ser analizadas por los doctores Bovino y Binder.

Hay una vulneración del principio de reserva del artículo 19 de la Constitución Nacional al establecerse la posibilidad de intervención de inteligencia sin ningún tipo de control judicial sobre organizaciones políticas, religiosas o sociales, permitiendo recopilar información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas u opiniones políticas. Estas actividades no están prohibidas en este proyecto, porque claramente excepciona la prohibición expresa que contenía el punto 4.2 de la ley de inteligencia.

Al mismo tiempo, hay una violación flagrante de los principios de legalidad en la definición de los tipos penales en los artículos 2° y 3° de la iniciativa y en la remisión que se hace a ellos en los artículos 30 y 31. Hay frases ambiguas como “disuadir perturbaciones o avances contra intereses vitales”. Habla también del uso de la fuerza contra bienes de carácter estratégico, sin mayor definición sobre a qué tipo de situaciones o intereses se está refiriendo. También en el artículo 2_ se habla de situaciones de violencia de cualquier otra índole, en el marco de la definición de un tipo penal. Se trata de tipos penales abiertos que no cumplen con los requisitos mínimos del principio de legalidad.

También hay violaciones flagrantes de garantías procesales en los casos de detención arbitraria. Así, se faculta la detención arbitraria de extranjeros ilegales por más de 72 horas sin ningún tipo de intervención judicial, lo cual es una clara vulneración del artículo 18 de la Constitución Nacional y del artículo 7_ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Además existe una vulneración del principio de inocencia en el artículo 15 del proyecto, al establecer que los extranjeros ilegales detenidos, en caso de ser procesados por la justicia, no gozarán del beneficio de la eximición de prisión ni podrá proceder su excarcelación. En efecto, resulta inconstitucional pretender imponer esto de por sí, sin necesidad de que se acredite en cada caso concreto la existencia de un peligro para la consecución de los fines del proceso penal. Digamos que termina en violación del principio de defensa —artículo 18 de la Constitución— en función de la autorización de los artículos 17, 19 y 20 del proyecto; y la utilización como prueba de cargo de testigos, peritos e informantes que puedan actuar bajo reserva de identidad. Esto afecta el derecho de las personas sujetas a

proceso de ser oídas y de contradecir la prueba de cargo que pueda existir en su contra. Además es una clara vulneración de la facultad expresa prevista en el artículo 8_, inciso f), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que es el derecho de las personas sujetas a proceso de interrogar a los testigos y de inspeccionar cualquier prueba de cargo en su contra.

También tenemos objeciones referentes a la incorporación de la figura del agente encubierto.

A modo de conclusión, voy a leer algunas de las observaciones que hacemos del proyecto.

Consideramos que es claramente preocupante la vaguedad con la que se define en el artículo 3_ el supuesto de terrorismo doméstico: aquel cuyas actividades se concretan dentro del territorio nacional y que carece de dirección exterior; grupos o individuos que hagan uso de la fuerza para lograr objetivos políticos, sociales, religiosos, económicos, culturales, financieros o de cualquier otra índole.

Si uno combina esta definición del artículo 3_ con la que hacíamos referencia antes sobre la habilitación a partir del artículo 8_ para la realización de espionaje político, advertimos un riesgo de que este proyecto más que combatir el terrorismo internacional puede ser utilizado como una herramienta de disciplina social en el ámbito interno del Estado.

Simplemente quiero recordarles que con relación a la legislación antiterrorista existen numerosos informes y posiciones de los órganos internacionales de derechos humanos que pueden servir como una guía adecuada para saber cuáles son los límites que el Estado debe enfrentar en el momento de diseñar este tipo de normas.

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 el desafío es enfrentar el problema del terrorismo sin producir violaciones a los derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido explícita en este sentido en numerosas ocasiones. Así, en el "Informe sobre terrorismo y derechos humanos", de octubre de 2002, ella ha puesto especial énfasis en preservar el derecho a la vida, a la libertad y seguridad personales, el derecho a un trato humano, al debido proceso y a un juicio justo, y a la libertad de expresión. Asimismo, ha recalcado la obligación de asegurar y respetar la no discriminación y el derecho a la protección judicial. Y ha señalado el riesgo que pueden implicar las medidas para combatir el terrorismo para las garantías de los derechos de los trabajadores migratorios, para las personas que buscan asilo, los refugiados y los no nacionales.

En especial la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática acerca de la obligación de los estados de "asegurar que la tipificación de los delitos relacionados con el terrorismo sea precisa y sin ambigüedades, consignado en un lenguaje que defina estrictamente las acciones punibles, determinando sus elementos y los factores que la distinguen del comportamiento que no constituye un delito penal o que pueda ser punible de otra manera".

En los casos a los que hacía referencia con anterioridad, en que la Corte Interamericana condenó al estado peruano por su legislación antiterrorista por entender que

esa legislación era contraria a estándares básicos de derechos humanos, como los casos Loayza Tamayho y Castillo Petruzzi, la Corte Interamericana dijo lo siguiente: "Está más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan resultar los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Existe un reconocimiento de la primacía de los derechos humanos, que el Estado no puede desconocer sin violentar".

Compartimos con los legisladores el interés por dotar a la Argentina de una legislación adecuada para prevenir y sancionar cualquier hecho vinculado con el terrorismo. Creemos que el Código Penal y el Código Procesal Penal actualmente vigentes brindan elementos sumamente eficaces para esa tarea.

Lo que planteamos es que la lucha contra el terrorismo no puede constituirse en una nueva razón de Estado para avasallar los derechos y las libertades fundamentales.

Sra. Presidenta.— Vamos a escuchar a continuación la opinión de los demás panelistas y luego se abrirá el debate.

A continuación va a hacer uso de la palabra el doctor Ernesto Justo López, que es sociólogo, especialista en temas de relaciones cívico-militares, asuntos de defensa y seguridad internacional y regional. Desde 1973 es profesor de varias universidades argentinas y del extranjero. Es director del Programa de Investigación Fuerzas Armadas y Sociedad, de la Universidad Nacional de Quilmes. Ha sido consultor de Naciones Unidas y ha escrito varios libros y artículos. Dirige la revista de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes.

Sr. López.— Agradezco la invitación para participar en esta discusión.

Voy a referirme solamente a tres porciones del proyecto. Una de ellas son las definiciones generales propias del proyecto de ley, lo que el doctor Abramovich llamaba con toda corrección las tipificaciones que constituyen el punto de partida y el punto de apoyo de todo el desarrollo posterior de la iniciativa; tipificaciones que a mi modo de ver, y coincidiendo con las apreciaciones del doctor Abramovich, son claramente insuficientes, imprecisas y vagas. Estas tipificaciones obviamente están colocadas en la parte inicial del articulado del proyecto de ley.

Hay una primera omisión que llama poderosamente la atención, que es la ausencia de una definición precisa de qué es terrorismo y, especialmente, qué acciones deben tipificarse como tales.

Desde esta omisión, que no es poco significativa tratándose de una ley llamada "antiterrorista", se avanza en el artículo 2_ sobre un intento de tipificación de qué es terrorismo internacional, y en el artículo 3_ sobre una tipificación de lo que sería terrorismo doméstico. Me parece que ambas presentan un nivel de indefinición —como decía—, insuficiencia y vaguedad, que las torna de difícil utilidad o, en todo caso, de poca utilidad, y

abre en ambas un espacio de una amplitud extraordinaria, dando la posibilidad de que conductas de diversísimo tipo, que a nadie se le ocurriría caracterizar como terroristas, puedan llegar a ser catalogadas como tales.

Hay algunas imprecisiones que son notorias. El artículo 2_ menciona a las naciones, como si el legislador no estuviera legislando para la República Argentina sino para el mundo entero. La verdad es que me causa bastante extrañeza esta manera tan imprecisa de abordar problemas centrales.

Para no ir a los detalles, que seguramente serán desarrollados por las personas que están en este panel que tienen más competencia que yo en el terreno jurídico, diría que el nivel de imprecisión en las definiciones es grande. Se dice "haciendo uso ilegal y premeditado de la fuerza", como si esto pudiera definir con precisión lo que es una acción terrorista. Después dice "a las naciones en situación de agresión militar, coerción económica o presión política, interfiriendo... contra sus intereses vitales". Este último concepto tampoco se define. Queda un rango de amplitud tan alto que, por ejemplo, una acción como la que realizó un navío de Greenpeace comandado por un capitán de la marina mercante argentina, en ocasión de la guerra en Irak, al obstaculizar la salida de un navío de guerra en España, podría ser tipificada como terrorista. Una reunión de un grupo globalifóbico en Buenos Aires podría ser tipificada como terrorista, según el amplio e impreciso texto del articulado.

En el plano del terrorismo doméstico se mantienen las mismas imprecisiones; sólo cambia si los actores son extranjeros o nacionales. Queda absolutamente amplio el campo de las acciones que serían tipificables como terroristas.

Por ejemplo, todos los levantamientos "carapintada" podrían ser tipificados como terrorismo. Las movilizaciones de los "piqueteros" podrían ser caracterizadas como terroristas. Incluso un plan de lucha sindical que contemple la ocupación de establecimientos podría ser tipificado como terrorista.

Me parece esta manera de definir por defecto las cosas —digo por defecto porque decimos "imprecisión, insuficiencia, amplitud"— tiene tal amplitud, que finalmente termina conspirando contra el objeto sobre el cual quiere producir una definición y, además, legislar.

Este nivel de generalización, imprecisión e insuficiencia y vaguedad es impropio y, por lo tanto, inaceptable.

Decía que hay una segunda cuestión. Es el modo en que estas definiciones generales, estas tipificaciones, se proyectan sobre el resto del cuerpo del proyecto. No voy a mencionarlas a todas porque sería muy largo. De todos modos, se puede decir que impactan de una manera especialmente negativa sobre todo aquello que el proyecto contempla en términos de modificación de la ley de inteligencia nacional.

Por ejemplo, la previsión del artículo 4_ del proyecto de ley, que procura modificar el punto 1 del artículo 4_ de la ley de inteligencia nacional, produce de por sí un avance indebido sobre lo que sería la investigación criminal, inaceptable desde el punto de vista del funcionamiento y de los fundamentos de las instituciones jurídicas argentinas. Es difícil aceptar este artículo 4_. Además si el espectro de las actividades tipificables como terroristas

es tal como el descrito, haría mucho más inadmisibles estas pretensiones que se plasma en el artículo 4_, en donde comienza una proyección de estas definiciones sobre la ley de inteligencia nacional. Prácticamente no hay ningún artículo del cuerpo del texto que se refiera a las proyecciones sobre la ley de inteligencia nacional que no sea objetable.

Las excepciones previstas en el artículo 8_ me parece que son terminantemente inaceptables *per se*. Si el rango de aplicación cubre un espectro amplísimo, todavía es mucho más terminantemente inaceptable, si cabe esta sucesión de adjetivos.

Dejo este punto porque seguramente lo tratarán mejor yo quienes me seguirán en el uso de la palabra. Paso a referirme a los fundamentos de la iniciativa.

Me importa especialmente este segmento del proyecto porque si uno lee con atención, como me parece que lo hice en mi caso, alcanza un inesperado descubrimiento y llega a una inesperada conclusión. Como se ha señalado, si se reclama una herramienta de excepción, ella debe establecer con claridad la excepcionalidad del riesgo, de la amenaza, de los hechos que están demandando un otorgamiento de excepcionalidad a quien va a actuar en contra de ellos.

Cuando uno lee los fundamentos trata de buscar estos argumentos, porque no están en la parte dispositiva del proyecto. Entonces se encuentra con que hay una recorrida sobre diversos fenómenos que son de las naciones. Efectivamente, como dice el artículo 2_, son del mundo. Pero en términos de acción terroristas, son muy pocos de la Argentina.

En una parte de la fundamentación dice que la conexión del narcotráfico con el terrorismo, la guerrilla y la subversión se encuentra ampliamente comprobada. Eso dice taxativamente el texto. ¿Esto qué significa? ¿El texto se refiere a la Argentina? ¿Está postulando la fundamentación del proyecto de ley que en la Argentina existen acciones terroristas en desarrollo en este momento? Si es así, por favor que digan con toda claridad cuáles son. En ese caso sí podríamos ponernos a discutir en serio este problema. Si se trata de una mera mención al pasar como si fuera un saludo a la bandera, se acabó. Se está hablando de generalidades, de vaguedades con un nivel de diagnóstico cercano a la nulidad que resulta inexplicable las facultades de excepción que se están pidiendo.

Yo creo que no hay terrorismo en la Argentina. Si alguien lo ha encontrado, por favor que lo diga claramente; porque venir a descubrir diez años después que hubo terrorismo con el ataque a la Embajada de Israel y a la AMIA es una desmesura. Desde el atentado a la Embajada de Israel han pasado más de diez años.

Hay referencias a narcoterrorismo, corrupción generalizada, lavado de dinero, incluso a la mafia rusa. Cuando en la fundamentación se aterriza sobre algún problema en la Argentina, todo lo que se menciona es lo siguiente: "Presuntas células terroristas pertenecientes a grupos fundamentalistas estarían localizadas en la Triple Frontera". Todo lo que hay referido a la Argentina es la presunción de que existen células terroristas vinculadas al fundamentalismo islámico en la Triple Frontera. Allí se acabó toda referencia a la Argentina.

Entonces, la conclusión que extraigo es que se está proponiendo un proyecto de ley antiterrorista para enfrentar la presunta existencia de la conexión de alguna célula del

terrorismo fundamentalista localizada en la triple frontera, como único sustento fáctico para el desarrollo de este instrumento legal. Me parece francamente pobre.

Este proyecto padece de una falta absoluta de diagnóstico. Si uno quiere avanzar sobre una temática tan importante como esta y, sobre todo, reclamar facultades de excepción como las que plantea el artículo 1_, tiene la obligación de contar con los diagnósticos que mínimamente brinden un crédito razonable para lo que se sustenta.

En los fundamentos del proyecto existe una sola cita de un texto, que obra a fojas 19, donde presuntamente se define a la seguridad nacional. Se trata de un concepto que está absolutamente afuera del contexto conceptual y doctrinario con el que se definieron otros instrumentos jurídicos concurrentes con este, como por ejemplo, las leyes de defensa nacional, de seguridad interior y de inteligencia nacional.

Es decir, aquí no se intenta ninguna unificación, amalgama o fusión. Tiene que ver con una discusión vieja, que no quiero reeditar hoy; es tan vieja como el primer proyecto de ley de defensa, presentado —si no mal recuerdo— en 1984 en la Cámara de Diputados. Desde entonces se está discutiendo sobre esto y, desde esa época, cada vez que hubo una definición sobre instrumentos legales de esta clase, se impuso una mirada que se apoyó sobre la base de discernir ambos tipos de problemas. Insisto en que no quiero avanzar en esta discusión, porque creo que sería una vía sin salida. Pero voy a referirme a la cita.

Concretamente, se cita para definir la seguridad nacional —reitero, en contra de todo el contexto teórico y conceptual utilizado en las leyes vigentes— un texto de Humberto Lobaiza, denominado "La Argentina Indefensa". No conozco ese texto, pero conozco a Humberto Lobaiza. Lo conocí personalmente y tuve algún trato con él, en reuniones como esta. Me pareció una persona de buen trato y agradable. Tengo la impresión, porque no puedo decir que conozco a una persona solamente por ese tipo de relación, que se trata de alguien que tuvo la mala suerte de encontrarse en un momento inoportuno en una situación inconveniente.

Pero lo cierto del caso es que el coronel Humberto Lobaiza, citado como teórico de la seguridad nacional y único autor citado en este proyecto de ley, fue jefe del Regimiento I de Infantería Patricios entre 1975 y 1977, en su calidad de jefe del Área II de esa estructura siniestra de represión que se montó en forma paralela al despliegue normal y convencional del Ejército Argentino. Y, a su vez, fue uno de los lugartenientes, ni más ni menos, que del tristemente célebre general Suárez Mason.

Francamente, me parece un despropósito que se cite a un coronel que siendo ya jefe de unidad participó del golpe de Estado contra las autoridades constitucionales en 1976 y que estuvo en una posición de enorme responsabilidad en el sistema represivo que se aplicó en Buenos Aires. Además, estuvo allí en el período en el que mayor número de desaparecidos hubo en la Ciudad de Buenos Aires. Así que, reitero, considero que es un despropósito citar a Lobaiza en los fundamentos conceptuales del desarrollo es esta iniciativa.

Por todo lo expuesto, considero que este proyecto tiene males irremediables. Cuenta con una fundamentación rechazable, con una tipificación de los delitos y de las acciones sobre

las que pretende legislar incompleta, insuficiente y vaga y, en función de esas definiciones, se tiñe todo el resto del proyecto por lo cual éste es insanablemente inadmisibile.

Sra. Presdienta. — A continuación hará uso de la palabra el doctor Alberto Bovino, quien es abogado, *master* en Derecho en la *Columbia University* y profesor en Derecho Penal y Procesal Penal de grado y de posgrado en las facultades de Derecho de las universidades de Palermo y de Buenos Aires.

A su vez, ha publicado diversos artículos sobre derecho penal y procesal penal y sobre derechos humanos en libros y revistas especializados en la Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Perú; es abogado del Centro de Estudios Legales y Sociales; encargado del Programa "Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Interno"; y consultor en el "Estudio Moreno Ocampo Abogados".

También ha sido consultor internacional en materia de justicia penal y derechos humanos para los gobiernos de Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Perú.

Sr. Bovino. — En primer lugar, agradezco la invitación y las palabras vertidas.

Con relación al tema que nos convoca, antes que nada quiero pedir disculpas porque pensé que esta reunión sería más informal y no preparé un discurso ordenado y sistemático.

Este proyecto es una especie de tratado de nulidades de todas las garantías fundamentales del derecho penal y procesal penal (*Risas.*) Lo digo con seriedad.

Comprendo la necesidad de luchar contra el terrorismo, pero creo que ya los constituyentes de 1994 tenían clara la existencia del terrorismo y no establecieron excepciones de esta naturaleza para el tratamiento no ya de facultades excepcionales, sino directamente para el establecimiento de un régimen de excepción como el que aquí se plantea con relación a actos considerados terroristas. Además, se exceden —y mucho— los actos que se podrían considerar terroristas. No sólo por la más que defectuosa redacción de los artículos 2_ y 3_ —en los que se viola de manera flagrante el principio de ley previa y escrita—, sino porque además se aplica con relación a actos no terroristas, pero cometidos por organizaciones de crimen organizadas relacionados con el terrorismo. O sea que este proyecto de ley se podría aplicar, incluso, con respecto a actos que no tengan ninguna vinculación con un acto terrorista.

En el artículo 2_, teóricamente, queda cubierto el tipo penal del terrorismo. Pero tampoco se comprende, cuando se empiezan a leer los artículos 2_ y 3_, exactamente los conceptos, más allá de que se complementan al final del proyecto con las penas aplicables.

Respecto de la excepción planteada en el artículo 4_, de nuevo queda excluida la lucha contra el terrorismo o contra el crimen organizado vinculado al terrorismo. Estoy en desacuerdo con esta excepción.

Pero, además, me parece que hay un desbalance, porque existen hechos como el genocidio que, sin embargo, no sufren la aplicación de este remedio excepcional, a pesar de que pueden ser quizás más graves que el propio terrorismo. Sin embargo, no han merecido un tratamiento especial, ni tan violatorio de los principios fundamentales del Estado de derecho.

En cuanto al artículo 5_, otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para buscar

información de vital importancia. Ahora bien, me pregunto cuándo una información debe ser considerada de vital importancia, porque no hay ningún estándar en el proyecto en tal sentido. Además, tampoco se establece ningún límite ni control judicial posterior.

Lo mismo ocurre con el artículo 7_, con respecto a las facultades para cualquier tipo de actividad en las zonas de frontera, en cuanto establece también la posibilidad convocar a las fuerzas de seguridad. En ese sentido, no se establece cuáles son los estándar para convocar a dichas fuerzas, ni cuáles son las facultades que se les puede otorgar. Tampoco se fija ningún tipo de control judicial.

En cuanto a la excepción contenida en el artículo 8_, se refiere a información que no sólo recae sobre personas vinculadas a organizaciones terroristas o al crimen organizado vinculado al terrorismo, sino sobre cualquier persona. O sea que, cualquiera de nosotros, aunque no tenga la más mínima relación con dicha actividad, debería ceder sus derechos frente al uso de esta herramienta por parte del Poder Ejecutivo, cuando a éste se le ocurra que nuestra actividad particular o privada puede tener alguna relación con el terrorismo. Y ello sin control judicial alguno. Así pues, se podrían meter en nuestras casas y en nuestra intimidad, sin ninguna clase de fundamentación. Desde ya, esto viola todos los principios de la investigación criminal.

Con relación a la interceptación de las comunicaciones, el proyecto menciona a cualquier tipo de comunicación, con lo cual hasta podría interpretarse que involucra hasta las comunicaciones privadas, como por ejemplo las de un abogado o las de un médico con su cliente. Creo que el proyecto permite esa interpretación.

Por otro lado, se autoriza al Poder Ejecutivo a tomar medidas que ni siquiera podría tomar estando legalmente declarado el estado de sitio o de excepción. Realmente, no comprendo cómo se puede establecer algo así, sin emergencia alguna.

Es decir que este proyecto no sólo vulnera todas las garantías constitucionales, sino que establece posibilidades sin límites a favor del Poder Ejecutivo, con una muy escasa o muy irrelevante y siempre posterior intervención del Poder Judicial, y sólo en algunos casos. Además, como señalé, en general no hay estándares de elementos probatorios necesarios para tomar medidas y los controles judiciales, cuando existen, son posteriores y mucho ya no podrían arreglar.

En cuanto al tema del agente encubierto, creo que en nuestra experiencia y en la de muchos otros países se ha demostrado que es absolutamente ineficaz y peligroso. Por otra parte, hay estudios muy serios en Estados Unidos que demuestran el terrible daño psicológico que provoca para una persona integrante de una fuerza de seguridad trabajar como agente encubierto, sin perjuicio de que, además, existe una gran posibilidad de que esa persona termine transformándose y asemejándose más a la persona que debe perseguir que a quienes debe responder.

Por último, en cuanto al régimen vinculado con el principio de inocencia, este proyecto faculta al Poder Ejecutivo a decomisar sin investigación formal abierta, a la vez que viola principios establecidos incluso por nuestra Corte Suprema en materia de excarcelación,

ya que ésta ha declarado la inconstitucionalidad de una ley que prohíba de manera absoluta la posibilidad de recuperar la libertad de una persona respecto de la cual el Estado por su propia ineficiencia no ha logrado recabar los elementos de convicción suficientes como para dictar una sentencia condenatoria.

Para finalizar, quiero decir que he sido un poco duro y que entiendo la necesidad de encarar esta cuestión, pero considero que se puede trabajar de otra manera, mirando otros modelos.

En tal sentido —y en esto discrepo con el doctor Abramovich— creo que tenemos que pensar que el código que tenemos no funciona. Por eso, pienso que primero tenemos que agotar el modelo común.

Y para eso no precisamos un código de cincuenta años atrás, sino mirar lo que ocurre en otros países latinoamericanos como Costa Rica. Y recién después de corroborar que hay cierto tipo de actividades delictivas contra las cuales hay muchas dificultades persecutorias, entonces podríamos empezar a discutir si es legítimo y necesario establecer alguna excepción al régimen general de garantías establecido por la Constitución Nacional.

Sra. Presidenta. — Ahora cederé la palabra al doctor Marcelo Fabián Sain, quien es licenciado en Ciencia Política; maestro en Ciencias Sociales; doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Estadual de Campinas, San Pablo; profesor asociado e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes; y autor, entre otras obras, de "Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema Policial en la Argentina".

Se desempeñó como viceministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y actualmente trabaja como uno de los directores de la Unidad de Información Financiera.

Sr. Sain. — Señora presidenta: agradezco al cuerpo, a los asesores y al resto de los senadores la invitación.

Quiero ser conciso, así que sólo me voy a referir a algunas cuestiones vinculadas con la problemática de la seguridad, directamente en materia de terrorismo.

El primer aspecto que quiero tratar sobre este proyecto tiene que ver con lo manifestado por el doctor Abramovich, en el sentido de la vaguedad del concepto de terrorismo, sobre la base del cual se estructura todo el resto de la norma.

Es que lo importante es que este proyecto arranca mal no solamente por la vaguedad de dicho concepto, sino también —y fundamentalmente— porque la definición es errónea. Esto me parece que no se destacó.

¿Y por qué es importante una definición precisa del terrorismo? Porque siempre sirve como instancia de formulación de políticas de seguridad. Es decir, no es solamente un problema de carácter jurisdiccional, sino también el meollo principal o el asunto central para la diagramación de políticas en la materia.

Y lo que hay que destacar para interpretar el contexto en el cual se redactó y se está tratando parlamentariamente este proyecto es, justamente el contexto que abarca en materia de seguridad.

Al respecto quiero señalar que no se llama terrorismo en la teoría social y en la teoría

de los conflictos internacionales y locales a cualquier acto de violencia, sino que dicha figura implica una forma muy específica de acto. Es un acto de carácter estrictamente político, porque tiene un objetivo último político, en donde en realidad se utiliza el hecho de difundir el terror sobre una población que no siempre es el propio blanco —ni siquiera el objeto último de la demanda social—; se trata de una situación de absoluto miedo a determinado tipo de agresiones físicas o a determinadas amenazas de agresiones físicas. Este es el dato distintivo del terrorismo. Y se denomina terrorismo porque utiliza el terror como una instancia táctica para la articulación de diferentes políticas.

Sin embargo, esto el proyecto no lo dice. Por el contrario, deja abierta la definición del concepto de terrorismo, de manera tal que se podría englobar dentro de esta problemática —como bien señaló el doctor López— a cuestiones muy diversas, como una medida de fuerza sindical, una demanda o una protesta social en una calle o la toma de un establecimiento en el marco de la convención de un partido político.

Quiero leer dos definiciones de dos importantes teóricos sobre la materia, no desde el punto de vista penal, sino desde la óptica del fenómeno del terrorismo.

Una dice que el terrorismo es el uso o la amenaza del uso de violencia extranormal con propósitos políticos, por algún individuo o grupo, sea actuando para o en oposición a la autoridad gubernamental establecida, donde cada acción tiene como intención influenciar sobre las actitudes o las conductas de un blanco grupal más amplio que las víctimas. Esta definición es de Edward Nicolus, de Tom Sandler y de Young Murdock, vertida en un trabajo que puedo dejar para su consulta luego de esta reunión.

Otro importante teórico norteamericano, Bruce Hoffman, en un trabajo titulado "*Inside Terrorist*", define al terrorismo como la creación y explotación deliberada de miedo a través de la violencia o amenaza de violencia en la búsqueda de cambios políticos. Y agrega que todo acto terrorista envuelve violencia o amenaza de violencia; terrorismo es, específicamente, un instrumento planeado para alcanzar efectos psicológicos más allá de las víctimas u objetos inmediatos de los ataques terroristas. Intenta inculcar miedo y, de ese modo, intimidar a una extensa audiencia —blanco— que puede incluir un rival étnico o un grupo religioso, un país entero, un modelo nacional, un partido político o la opinión pública en general. El terrorismo es planeado para crear poder donde no lo hay, o para consolidar poder donde hay poco. A través de la publicidad creada por su violencia, los terroristas buscan mantener influencia y un poder que, de otro modo, carecerían para efectuar cambios políticos efectivos en el plano local o internacional.

Es decir que el terrorismo es una instancia de articulación política táctica y, en segundo término, un fenómeno político.

Por eso, creo que la definición del proyecto es errónea. Porque conceptualiza al terrorismo con una enorme vaguedad, abarcativa de hechos con posibilidades de violencia por el solo hecho de ser ésta ilegal y premeditada. Sin embargo, este tipo de violencia no siempre es necesariamente dolosa. De todos modos, habría que discutir un poco más psicológicamente el tema.

El segundo aspecto que quiero resaltar —es un problema serio en la situación de seguridad actual— tiene que ver con la sustantiva diferencia que existe entre terrorismo y criminalidad organizada, que conforme los fundamentos del proyecto parecería que forman parte de una misma problemática.

Pero el terrorismo, como fenómeno político, se distingue claramente de la criminalidad organizada, porque esta última es un emprendimiento de carácter económico. Las organizaciones criminales organizadas suponen grupos estructurados para cometer varios delitos vinculados entre sí, siempre con el fin de obtener un beneficio económico. Para lo cual, evidentemente, pueden utilizar medios de intimidación y el uso de la violencia. Por supuesto, se trata de una actividad clandestina ilegal y, en tal sentido, puede estar íntimamente vinculada con la necesidad instrumental de la criminalidad organizada de controlar circuitos policiales, judiciales o autoridades administrativas, como un mecanismo para poder efectuar sus actividades.

Pero, en realidad, lo que la criminalidad organizada pretende es estabilizar el contexto en el cual actúa. Todo lo contrario a lo que pretende el terrorismo, que como fenómeno intenta, justamente, sembrar el terror a través de la desestabilización del contexto como camino estático.

De todos modos, me parece que livianamente el proyecto en tratamiento vincula ambos fenómenos sin hacer ningún tipo de distinción y haciendo caso omiso no solamente a los estudios existentes sobre la materia, sino también a la legislación internacional emanada fundamentalmente de las Naciones Unidas —que claramente conceptualiza al terrorismo—, a la legislación interamericana sobre terrorismo, financiamiento del terrorismo y la criminalidad organizada. Además, estamos hablando de legislación internacional de reciente vigencia. Concretamente, de la última década.

Así que lo que quiero señalar es que, en realidad, a partir de esta vaguedad y del sentido erróneo de la conceptualización del terrorismo doméstico e internacional que realiza el proyecto en consideración, más allá de los peligros de ilegalidad que puede llegar a acarrear en la diagramación y en el desarrollo de las políticas de seguridad, la mentada iniciativa es inviable e ineficiente para desarrollar una política seria en materia de seguridad.

Y el problema no es solamente de ilegalidad. Me parece que no establece con absoluta precisión de qué estamos hablando a los efectos de poder diagramar una política integral y eficiente en materia antiterrorista.

El segundo elemento puntual al que me quiero referir es que este proyecto deroga la prohibición de la realización de tareas policiales y de investigación criminal por parte de los organismos de inteligencia cuando están frente a un problema de terrorismo, definido éste por parte de los propios organismos o por el poder administrativo. Dicha prohibición surge del artículo 4_.

Al respecto, lo primero que hay que aclarar es que según la ley de inteligencia nacional el sistema de inteligencia está conformado por una serie de organismos, entre los cuales se puede mencionar el organismo rector que coordina toda la política nacional, o sea, la

Secretaría de Inteligencia. Luego están los organismos de inteligencia, de investigación criminal de las fuerzas federales de seguridad y de la Policía Federal Argentina. Pero, por otro lado, también cabe englobar a los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas y a algunos que funcionan en el ámbito del Estado Mayor Conjunto, que tienen conforme la ley de defensa nacional y de seguridad interior prohibida la producción de inteligencia criminal, algo que viene a ser convalidado, justamente, por el proyecto de ley en consideración.

O sea que con la eximición de la producción de inteligencia en materia antiterrorista por parte de estos organismos en cuestión se está limitando a los órganos de inteligencia militar que se deben mover en el ámbito de la inteligencia estratégica y táctica de la defensa nacional a hacer inteligencia en materia de seguridad interna.

Además, de ese modo se rompe una vieja norma de inteligencia que fue hasta respetada por los últimos gobiernos dictatoriales. Es decir, en la legislación que se deroga por medio de este proyecto de ley, que es de la época de Lanusse —que regulaba lo que era la Secretaría de Inteligencia del Estado— se establecía la prohibición para los organismos de inteligencia como la SIDE —o la Central Nacional de Inteligencia, como se denominaba en aquel momento— de efectuar actividades represivas o de carácter policial.

Muchos de los aquí presentes hemos trabajado como asesores legislativos o funcionarios de gobierno en la elaboración y en la promulgación de la ley de inteligencia 25.520 y sabemos que a esa prescripción que hasta los propios gobiernos dictatoriales respetaron en cuanto a distinguir claramente la actividad de inteligencia —que engloba la recolección y análisis de la información y las tareas de protección— nosotros le agregamos en aquella ocasión todo lo que tiene que ver con la investigación criminal, que está dentro del marco del Código Procesal Penal. O sea, la investigación penal preparatoria.

Sin embargo, esto también queda diluido en esta ocasión cuando se habla de la investigación criminal y se otorga esa potestad al poder administrativo. Con lo cual, evidentemente, hasta se violan doctrinas como la de John Law, para no hablar de cuestiones procesales.

Es decir que este proyecto de ley viene a sentar una nueva doctrina en materia de inteligencia, que da vuelta treinta años de definición doctrinal en la Argentina.

Reitero, en nuestro país, tradicionalmente la inteligencia comprometía tres actividades, entre las cuales no se encontraba el desarrollo de investigaciones criminales, y menos aún, investigaciones criminales fuera del marco del Código Procesal Penal. Y por supuesto, tampoco tareas compulsivas, represivas o de carácter estrictamente policial.

Por lo tanto, lo que propone el proyecto de ley es convertir en materia antiterrorista a los organismos de inteligencia del estado federal —inclusive a los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas—, es decir, en agencias del servicio secreto policial. Esa es la traducción institucional de la propuesta.

El tercer punto —como ya se señaló— propone, en primer lugar, habilitar la intervención de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior.

Y respecto del capítulo que habla de la protección de las fronteras, se propone incluir a

personal especialmente capacitado en cuestiones de terrorismo entre los funcionarios que controlarán la política inmigratoria de nuestro país, o eventualmente, ilícitos vinculados al contrabando, pudiendo solicitar apoyo logístico de cualquiera de las fuerzas de seguridad y/o de las fuerzas armadas.

Esto violaría el artículo 27 de la ley de seguridad interior, en donde se regula con absoluta claridad cuándo elementos de las fuerzas armadas pueden brindar apoyo logístico a las operaciones de seguridad interior. Y esto sólo se puede hacer a requerimiento exclusivo de un comité de crisis —o sea que se parte del supuesto de que tendría que existir una situación de restablecimiento de la seguridad interior—, y a partir de una solicitud que dicho comité le tiene que efectuar al ministro de Defensa. Por lo tanto, se tiene que dar una situación excepcional en materia de seguridad interior.

También se habilita la intervención militar cuando se trata de casos de emergencia, incluyendo el uso de armas nucleares, químicas, biológicas, o de cualquier otra arma de destrucción masiva. En ese caso se propone la inmediata asistencia técnica de las fuerzas armadas, cosa que no está prohibida por ninguna ley.

Lo que sí está prohibido es lo segundo, es decir, que las fuerzas armadas a través de sus recursos humanos, puedan actuar en cuestiones civiles a la par que cualquier funcionario público.

Esas son las hipótesis.

¿Por qué creo que esto es inviable funcionalmente? En primer lugar, porque no solamente vulnera todo un sistema institucional legal que está claramente establecido en ese triángulo legal formado por la ley de defensa nacional, la ley de seguridad interior y la ley de inteligencia nacional, sino también porque en el país es mentira que esté taxativamente prohibida la intervención de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior. Lo pueden hacer pero en situaciones excepcionales, como por ejemplo —y tal como lo establece el artículo 27— a través del apoyo logístico.

Además, un artículo posterior también lo permite, en el sentido de si se produce un ataque militar sobre su jurisdicción. En ese caso, también puede ser repelido por las fuerzas armadas. Es decir que después de la toma de un cuartel, no hay que esperar a que venga la policía o un juez para conjurar el ataque. Los legisladores y los asesores de aquel momento pensaron en los hechos de La Tablada.

Y por último, las fuerzas armadas también pueden intervenir en caso de una situación excepcional y previa declaración del estado sitio, cuando el presidente considere que fue rebasado el sistema federal de seguridad.

Pero cuando hablamos de estado de sitio, eso implica la intervención del Congreso frente a situaciones en donde haya una vulneración de la vigencia plena de la Constitución en algún sector del territorio nacional, o el impedimento del funcionamiento integral de algunos de los poderes en alguna provincia, región o sector del territorio nacional.

Señalaré algunas cosas sobre este punto. En primer lugar, el accionar o ataque efectivo —transnacional o doméstico— de cualquier organización terrorista transnacional sobre

ciudadanos o habitantes de nuestro país, constituye fenoménica y legalmente un hecho atentatorio de la seguridad interior, aun tratándose de organizaciones formadas, constituidas, conducidas, organizadas y desenvueltas desde el exterior del país. Y esto es así en toda la más moderna legislación comparada en lucha antiterrorista, inclusive en los Estados Unidos.

En segundo término, las agencias estatales que están funcional y orgánicamente mejor dotadas de recursos humanos y operativos, y mejor preparadas y capacitadas para las labores de conjuración de estas organizaciones terroristas, son la SIDE y los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad federales. En particular, las dependencias dedicadas a las tareas de inteligencia y de investigación criminal del terrorismo y de la delincuencia compleja.

¿Por qué digo esto? En virtud de las características de las organizaciones terroristas modernas —que imponen ciertos parámetros funcionales—, los organismos de inteligencia o las fuerzas armadas no están en condiciones doctrinales, organizativas o funcionales para dar cuenta de esos fenómenos; y señalaré por qué.

Primero: se trata de organizaciones fuertemente desterritorializadas y transnacionalizadas, organizativa y funcionalmente.

Segundo: son organizaciones ilegales, clandestinas y reducidas, pero altamente profesionalizadas en todo sentido. Configuran redes de comunicaciones y de vinculaciones logísticas y operativas como forma básica de organización, soporte doctrinal, despliegue estratégico, táctico y desarrollo tecnológico. Generalmente, tienen una fuerte división del trabajo y se estructuran sobre la base de células interconectadas pero compartimentadas.

Quien entienda algo de seguridad, debe estudiar seriamente el fenómeno del narcotráfico en Colombia para darse cuenta de cómo se han estructurado formas de criminalidad organizada o modalidades novedosas en materia de terrorismo, como por ejemplo Al Qaeda.

Conozco los fallos y las condenas emitidas por Garzón contra dos células —una operativa y otra de financiamiento— de Al Qaeda en España. Y lo que muestran claramente esos fallos es que estas células se movían en estos términos.

Tercero: tenemos el tema del financiamiento clandestino, respecto del cual quiero ser claro. Fenoménicamente el terrorismo, en términos normales, no se financia a través del lavado de dinero. El lavado de dinero es el reciclaje y ocultamiento del dinero devenido de una actividad ilícita para poder ser utilizado posteriormente, es decir, para poder ser legitimado y legalizado.

En realidad, gran parte de las organizaciones terroristas controlan emprendimientos económicos legales, y desde allí ensucian dinero. Al Qaeda financió de esa manera el atentado contra Estados Unidos.

Se trata de un proceso inverso al del lavado, es un ensuciamiento del dinero. Todo lo que es el sistema preventivo en materia de lavado de dinero, es completa y sustantivamente diferente a lo que es la investigación del financiamiento por ensuciamiento de dinero lícito. Son circuitos diferentes, y existe una doctrina internacional y organismos que marcan la diferencia. Dentro de la Unidad de Información Financiera, yo veo permanentemente estas

diferencias.

Por último, quiero señalar que la distinción que existe entre inteligencia para la seguridad interior —o inteligencia criminal— y la inteligencia para la defensa nacional, no tiene que ver —como se dijo habitualmente— con la distinción entre inteligencia de amenazas que vienen de afuera y la inteligencia de amenazas que provienen de dentro del territorio, sino que la diferenciación está relacionada con la naturaleza del problema o del riesgo a ser conjurado.

En la actualidad, las organizaciones de narcotraficantes se mueven dentro y fuera del país. Sin embargo, no son una amenaza para la defensa nacional.

La agresión que define lo que es la defensa, es la agresión de las fuerzas armadas regulares de un estado contra otro estado, no de una organización terrorista o criminal transnacional.

Es la naturaleza del problema la que define cuándo deben intervenir los recursos conjurativos de la defensa nacional —fuerzas armadas— o los policiales en materia de seguridad interior, sea que el problema se inicie dentro o fuera de la Argentina.

Por último, quiero señalar algo que considero que no debe perderse de vista, porque lo que creo que pretende —aunque no lo dice tan claramente— el proyecto, es eficacia en la lucha contra el terrorismo.

Y me parece que la eficacia no se logra a través de un cambio normativo —sea el que fuere—, si dicho cambio no se inscribe dentro del marco de una política integral en materia de seguridad antiterrorista. Y esto supone elementos, necesidades, funciones, y el desarrollo de tareas que ya se podrían instrumentar en la Argentina, con la institucionalidad y la legalidad existente. Esto, en verdad, todavía no se ha desarrollado en nuestro país.

Primera cuestión: la elaboración de un cuadro de situación integral y apropiado del fenómeno terrorista en la Argentina.

Leemos documentos de certificación de la situación terrorista de la Argentina por parte de los Estados Unidos, los que son emitidos por el Departamento de Estado en marzo. Y nosotros decimos: "eso es lo que ocurre en la Argentina en materia de terrorismo".

Viene Francis Taylor o cualquier otro funcionario encargado de la política contraterrorista en Estados Unidos, a indicarnos a nosotros cuáles son los problemas relacionados con el terrorismo en la Argentina. Pero el Estado argentino no tiene un diagnóstico propio acerca de cuál es el problema del terrorismo en nuestro país, como por ejemplo, en la triple frontera.

El establecimiento de un cuadro de situación permite elaborar una política de seguridad racional a la envergadura del problema en cuestión. No hay política de seguridad eficiente que no parta de un diagnóstico apropiado y cierto de la envergadura del despliegue, de los detalles y de los problemas a conjurar por parte de esa política de seguridad.

Lo primero que se debe hacer es un claro diagnóstico de cuál es el problema del terrorismo —si es que existe el problema— en la Argentina. Y esto cabe para cualquier rubro de las políticas de seguridad en los niveles federal o provincial.

Segundo: se debe desarrollar un proceso de modernización doctrinal, orgánico y funcional de nuestra agencia de inteligencia que coordina el sistema —la SIDE—, y de las fuerzas y cuerpos de seguridad abocados a la conjuración de actividades terroristas.

Personalmente, me consta que son pocos los casos en donde se trabaja esto eficientemente. Simplemente, quiero señalar que existe un área en la Secretaría de Inteligencia del Estado que se aboca desde hace algunos años a las tareas contraterroristas, y que ha desarrollado una labor eficiente fundamentalmente en la triple frontera.

Eso fue desbaratado entre 1999 y 2001 y rearticulado en 2002, conformando una *task force* y un plan de trabajo en materia de producción de inteligencia en la triple frontera muy eficiente.

Por otro lado, la Policía Federal argentina cuenta con un área dentro de lo que es la Dirección General de Terrorismo Internacional y Delitos Complejos, la cual también ha desarrollado durante los últimos años una tarea eficiente, fundamentalmente en la triple frontera.

El problema es que esto no se inscribe dentro del marco de una política federal en materia de seguridad antiterrorista. Son compartimientos generalmente estancos, a veces competitivos entre sí, y donde obviamente no hay una *task force* unificada que además permita construir un diagnóstico unificado en materia antiterrorista.

Y nosotros, a través de la Unidad de Información Financiera, también colaboramos con algunos de estos organismos en materia de financiamiento eventual de ciertas personas que operan en la triple frontera, y que tendrían vinculaciones con asociaciones terroristas del Medio Oriente.

No sé si esta reunión es pública o secreta, en virtud de algunas consideraciones que podría hacer...

Sra. Presidenta. — Puede explayarse un poco más sobre el tema, ya que estuvo el canciller en una reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores dando información sobre los resultados de las investigaciones en la triple frontera.

Por lo tanto, no se estaría violando ningún secreto si aquí se repite lo que ya se dijo en otros términos.

Sr. Sain. — Invito entonces a la lectura de la carta del 9 de setiembre de 2002 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por el presidente del Consejo de Seguridad de la Argentina, establecido en virtud de la resolución del Consejo de Seguridad 1.373 de 2001.

En dicha nota, la Cancillería argentina informa detalladamente al Consejo de Seguridad acerca de todas las medidas que se han tomado en materia antiterrorista, y explica parte de esto que estoy señalando aquí.

Otro punto que creo importante para una estrategia integral en materia de seguridad, es la existencia de una burocracia civil compuesta por funcionarios y agentes gubernamentales especializados en materia de seguridad y de terrorismo. Esto, a todas luces, es una ausencia, y es lo que hace que gran parte de los funcionarios políticos encargados de la seguridad,

deleguen permanentemente la administración de la seguridad pública —y de estos asuntos— en las propias agencias de inteligencia o de seguridad.

Esta delegación, que no es una responsabilidad de estas agencias sino del poder político, es una de las más grandes vulneraciones como para poder establecer una política federal en materia de seguridad.

El otro elemento es la coordinación interagencias. No hay posibilidad alguna de tratar temas extremadamente complejos —como el terrorismo internacional o doméstico— y que comprometen un montón de actividades financieras, institucionales, operativas y de inteligencia, que no sea a través de una fuerte y aceptada labor de interagencias dentro del propio país. Esto es lo que se llama *task force* sobre temas puntuales.

Pero no se junta la interagencia o las distintas agencias gubernamentales en función de trabajar un tema, sin el establecimiento de una estrategia previa.

Toda *task force* supone, en primer lugar, el establecimiento de diagnósticos y de prioridades operativas, si no, no hay posibilidad de cooperación alguna. Y por supuesto, también la cooperación internacional, porque en la mayoría de los casos se trata de operativos, operaciones o actividades de carácter transnacional.

En este marco, se debe tipificar penal y apropiadamente al terrorismo, y además de su financiamiento, sin el cual no es posible un programa serio de criminalización en materia penal.

Por último, un elemento importante sería dotar a la Unidad de Información Financiera —en cuanto a la prevención del lavado de dinero devenido de delitos complejos— de funciones legales de recolección y análisis de información relativa al financiamiento del terrorismo, ya que con esto estamos "tapando agujeros" y trabajando en materia de cooperación e información vinculada a problemáticas del terrorismo en la periferia de nuestra realidad. Los recursos y la información que nosotros administramos —generalmente protegida por alguna modalidad de secreto fiscal o financiero—, ha sido archivada y es analizada y trabajada en función de la prevención de delitos complejos y de lavado de dinero, pero no de financiamiento del terrorismo.

En definitiva, y para cerrar, me parece que existen razones de carácter funcional para considerar que este proyecto de ley, más allá de la impronta de ilegalidad que sostiene, no resuelve las posibilidades de desarrollo de una política integral en materia antiterrorista en la Argentina, que bien podría desarrollarse con los recursos que actualmente tenemos.

Sra. Presidenta. — Efectivamente, lo vamos a citar para una próxima reunión, en donde analizaremos el tema del financiamiento del terrorismo y la necesidad de avanzar en una legislación que lo castigue.

Por último, hará uso de la palabra el doctor Alberto Martín Binder, quien es abogado y profesor en varias universidades de América latina.

Ha sido asesor en los procesos de reformas penales en la Argentina, Guatemala, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Haití, Costa Rica, Venezuela, Bolivia, Paraguay, Chile y Ecuador, y para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Es vicepresidente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, miembro del consejo consultivo del CELS y autor de numerosas publicaciones.

Sr. Binder. — Como último expositor de esta mesa llena de argumentaciones, voy a tratar de ser lo más conciso que pueda.

Sobre todo, trataré de sumar algún nuevo argumento respecto de esto en que se está insistiendo desde el inicio, en el sentido de que no se trata de a esta ley haya que modificarla un poco, sino de que es inconveniente para los intereses de nuestro país el seguir adelante con ella.

Quisiera destacar de modo esquemático cuatro vicios que tiene esta iniciativa.

Más allá del nombre de la ley, lo que estamos discutiendo es la reforma de la ley de inteligencia. Es decir, de lo que estamos hablando es de la contrarreforma de la ley nacional de inteligencia.

Simplemente hay que leer los artículos 4_, 5_ y 6_ de la ley de inteligencia, y podrán ver que la iniciativa que estamos analizando prácticamente deroga cada uno de esos artículos.

A quienes nos ha tocado participar en procesos legislativos de largo plazo, sabemos que esto casi es un clásico. Ni bien se aprobó la ley —fue aprobada en diciembre de 2001, y no sé si se cumplió con la actividad reglamentaria — y sin que exista ningún tipo de evaluación sobre la mesa acerca de lo que se decidió hace un año, ya estamos discutiendo su transformación.

Me hace acordar a unos códigos sobre los cuales trabajamos una vez, respecto de los cuales nos acusaron del aumento de la criminalidad y todavía no habían entrado en vigencia. Esa es una metodología de *lobby* que ya conocemos.

Entonces, considero que esto hay que aclararlo para que pongamos las cartas sobre la mesa: estamos discutiendo la modificación de la ley de inteligencia nacional. Y esto es una continuación de la discusión del año pasado, pero con tendencias muy claras.

Una de ellas —que ya se ha señalado y que me parece muy importante—, es el debilitamiento del concepto de inteligencia criminal hacia el régimen normal de la Secretaría de Inteligencia.

Es decir, aquí hay algo que va en contra de la corriente que estamos trabajando todos, que es el fortalecimiento de la capacidad de investigación de las fuerzas de seguridad, para trasladárselo a sectores tradicionales de inteligencia que tienen otras tareas en nuestro país.

Además, también reconocerán la vieja discusión acerca del deslinde de las políticas de defensa y de seguridad interior en un área de confluencia que es la inteligencia estratégica militar e interior. Esa es una presión que permanentemente existe.

También se señaló acá la idea de romper las líneas de trabajo que dificultosamente se han ido estableciendo en estas décadas de democracia, es decir, el deslinde de las distintas áreas de trabajo.

Por lo tanto, en ese sentido me parece que el primer vicio es que se trata de una ley que nos desvía del foco de atención y no dice lo que tiene que decir, que es la reforma de esto.

El segundo vicio también es muy propio de otras leyes —y sobre todo muy propio del

tema de seguridad interior—, y consiste en que se trata de normas establecidas desde estándares internacionales.

Si uno va a cualquiera de los países de América latina va a encontrar los estándares establecidos en esta ley, es decir, la política de estado establecida por el Departamento de Justicia norteamericano y otros organismos internacionales, que más o menos —un poco más o un poco menos— van a querer que se sancione esta ley aquí, en Guatemala, en Costa Rica o en cualquiera de los otros países.

Y así como en otras áreas de repente descubrimos que existe el principio de ilegalidad respecto de determinados intereses —recuerden la ley de subversión económica—, resulta que en estas áreas no existe el principio de ilegalidad.

También se señaló en la fundamentación que no hay ningún análisis o evaluación de la situación en al Argentina. Fíjense ustedes qué paradójico. La ley de inteligencia nacional fue sancionada cuando luego de que se produjeran los grandes atentados terroristas en la Argentina. Desde que entró en vigencia dicha ley y hasta ahora —a pesar de haber vivido momentos de alta conflictividad social—, no ha habido ni un solo atentado terrorista. Y resulta que necesitamos una ley antiterrorista, a pesar de que dudo de que esta ley se haya implementado en todas sus consecuencias. Evidentemente, estas son leyes impuestas desde estándares internacionales.

Yo no digo que esta cuestión no haya que discutirlas, pero considero que no responden a una evaluación o a un análisis político de lo que necesita nuestro país.

Y esto da lugar a una práctica que conocemos bien, en el sentido de que muchos de los estatutos normativos que se buscan son más para darle seguridad —entre comillas— a la actuación ilegal e informal —que nunca podemos controlar— de los servicios de inteligencia extranjeros en nuestro país.

Sabemos que nos infiltran las policías y los distintos organismos internacionales, que no nos dan la información y que nos convertimos en el campo de acción de los servicios de inteligencia exterior. Pero por las dudas, necesitan el conjunto de resguardos que por supuesto después, impiden la organización de una inteligencia criminal en serio.

Entonces, el segundo vicio es que esta norma está pensada desde estándares internacionales.

El tercer vicio es el fetichismo normativista. Es decir, el "tenemos un problema y tenemos que sancionar una ley", cuando ni siquiera hemos puesto en marcha la ley que sancionamos anteriormente.

Por ejemplo, para decir que hay que hacer una base de datos en algún organismo del Estado no se necesita el artículo de una ley. Para establecer que en el área fronteriza tiene que haber alguien que sepa de terrorismo, no se necesita ponerlo en el artículo de una ley.

Esto es lo que llamamos "las políticas de papel" o "fetichismo normativista", lo cual no sería dañoso si no fuera una práctica que encubre la posibilidad de desarrollar políticas en serio.

El Parlamento no sólo tiene funciones legislativas sino también de control, siendo

estas últimas las que tienen que empujar a los organismos ejecutivos a desarrollar políticas en serio, realistas y sobre el terreno, y no "políticas de papel".

El cuarto vicio que es tradicional en nuestra legislación, es la creencia de que sólo se puede construir eficiencia si afectamos derechos fundamentales. Es decir, la idea de que sólo voy a ser eficaz si tengo más o menos facultades para darle "palos" a alguien, dicho de un modo simple. Y eso todos sabemos que puede funcionar con un piquetero, pero con un buen abogado, las facultades de la norma no resisten ni diez minutos en una causa judicial. Esto no resiste el menor análisis de constitucionalidad. Obviamente, si no se tiene un abogado y se trata de una persona perdida en una provincia, todo va a funcionar.

Esto es grave. Pero lo más grave, es que no trabajamos en la política de investigación. Creo que desde hace veinte años tenemos pendiente el tomarnos en serio el esquema de seguridad interior que se diseñó en este país, y que hay que cambiarlo porque está pasado en veinte años.

Pero si no tenemos una coordinación entre las fuerzas federales, si todas las fuerzas federales están haciendo al mismo tiempo prevención e investigación, si la coordinación de las fuerzas federales y las provinciales sigue siendo un misterio que es subterráneo por más que exista el Convenio Policial Argentino, si no existe —como se ha señalado— una burocracia política—técnica y no meramente política, con capacidad de seguimiento a la política de seguridad; si los fiscales cuando ven estos casos no saben si mandarlo para adelante o para atrás, y si cuando se llega a la escena del crimen entran todos al mismo tiempo —camarógrafos y prensa—, entonces no estamos hablando en serio de esta situación.

Por la índole de la globalización, de la tecnología y demás, si no tengo normalizado el régimen ordinario de investigación —e inclusive el régimen ordinario de la inteligencia criminal y el régimen policial de investigación, ya lo hemos visto y sufrido y parece que no entendemos—, se podrá venir con *know how*, capacidad técnica y un poco de dinero y se podrán comprar fácilmente armas, explosivos, y a algunas personas que vayan a ponerlos.

Entonces, no estamos hablando en serio de una política antiterrorista, sino que estamos haciendo papeles. Papeles que por supuesto a la Argentina no le sirven para nada, pero que sí son útiles para el desarrollo de la red de inteligencia regional que se está montando. Esto ya es demasiado claro como para que sigamos sin ponerlo claramente en las discusiones.

En el tema de la investigación no se está trabajando a fondo, y es lo que habría que hacer para que se pueda poner en marcha una política antiterrorista.

Estamos hablando de una política terrorista que desde hace quince años no logramos que los fiscales investiguen. Por lo tanto, me parece que estamos poniendo los carros delante de los bueyes.

En temas de prevención ordinaria, no tenemos una política eficaz de control de armas. Recién se está montando una política de prevención financiera, y más allá de que sirva o no, siempre se están observando los movimientos anómalos de capital. Esto puede servir, o por lo menos tiene que estar vinculado a algún tipo de movimiento financiero.

No tenemos acciones respecto de los llamados delitos de mercado, robos de autos,

etcétera. ¿Cuánto tarda una orden de previsión de que un auto llegue a la frontera? Si uno tiene suerte tardan setenta y dos horas, pero si no, puede llegar a los cinco días. Entonces, ¿qué política antiterrorista podemos hacer con esos niveles de eficiencia?

Si hay algo que caracteriza al terrorismo moderno es su altísima capacidad de innovación. O sea que van a mandar alguien a la Argentina a observar un poco cómo es esto, y van a decir "Ahí es muy fácil".

Por lo tanto, aprovecharía esta oportunidad que nos han dado para señalar que se está haciendo una ley que se dice que es excepcional, pero que no lo es. Tiene costos en términos de violación de derechos fundamentales altísimos, ya que es una especie de "clásico" de violación de derechos fundamentales.

Además, esta iniciativa no construye ningún tipo de eficiencia real, sino que es puro desgaste.

Por otro lado, ella no responde a los intereses de nuestro país.

A su vez, es una ley "mentirosa", porque estamos discutiendo una cosa bajo el nombre de otra.

Además, va en contra de la trabajosa política de construcción de un régimen de seguridad interior.

Y por último, nos distrae de los problemas centrales.

Sra. Presidenta. — Vamos a iniciar ahora el debate y las preguntas.

A mí me gustaría iniciarlo con dos preguntas dirigidas a los doctores Sain y Binder.

¿Es necesario introducir una modificación al Código Penal para tipificar al delito de terrorismo, e incorporar como delito el financiamiento del terrorismo, ello teniendo en cuenta los convenios internacionales que la Argentina ha firmado, y que ha ingresado a este Senado la última Convención de Lucha contra el Terrorismo suscrita por la Argentina?

Y por último, ¿en qué ámbito de la administración se colocaría a esa burocracia especializada en terrorismo y lucha contra el terrorismo, tema al cual ambos han hecho referencia?

Sr. Sain. — Esto ya se debatió bastante en la Comisión Bicameral Especial de Seguimiento, Investigación y Esclarecimiento de los Atentados a la Embajada de Israel y a la AMIA, en la cual durante unos años me desempeñé como asesor. Y hay algunas producciones al respecto.

Incluso, justamente de allí surge la propuesta de algunos juristas destacados —entre los que recuerdo a Arslanián, Zaffaroni y Gil Lavedra— sobre una definición de actividades terroristas, a los efectos de poder introducir la figura del "arrepentido" en esa ley especial que existe al respecto.

Pero no está tipificado penalmente al terrorismo. Por lo tanto, creo que es conveniente establecer la figura del terrorista dentro del marco de lo que es la sistemática de un código de fondo, de la tipificación de las formas, de los verbos típicos básicos y del contexto.

Me cuesta mucho pensar esa definición en torno de lo que es el fenómeno. Creo que sería muy bueno desde el punto de vista de las dos dimensiones que señalaba, es decir, hacer la tipificación en la tarea jurisdiccional, y al mismo tiempo, establecer una política de

seguridad integral.

Pero fundamentalmente lo que sí queda claro, y es mucho más fácil, es la tipificación de lo que es el financiamiento del terrorismo, porque ya hay una convención internacional contra esto que es la de las Naciones Unidas, donde existen sugerencias concretas al respecto.

Acá hay una pequeña propuesta que había sido trabajada en el ámbito del Poder Ejecutivo en la que —solamente a manera de ejemplo— se indicaba que “Será reprimido con reclusión o prisión de tres a ocho años a quien organizare o tomare parte en agrupaciones permanentes o transitorias que, sin estar comprendidas en el artículo 210 de este Código tuvieren por objeto principal o accesorio imponer sus ideas o combatir las ajenas por la fuerza o el temor por el solo hecho de ser miembro de la asociación. La misma pena le corresponderá a quien proveyera, recolectare o pusiera a disposición fondos para financiar dichas agrupaciones”. Es un borrador que se movió en el ámbito del Poder Ejecutivo hasta hace poco tiempo.

En cuanto al tema de política criminal, debo decir lo siguiente a efectos de tener clara la idea. Yo creo que debería ser la Secretaría de Seguridad Interior el ámbito privilegiado para la coordinación general del esfuerzo interagencia y para el establecimiento de una política anti terrorista. Pienso que debe ser la Secretaría de Seguridad Interior porque es la conducción político institucional de las fuerzas federales de seguridad, porque es la dependencia que funciona como órgano de aplicación de la ley de seguridad interior y porque está en lugar privilegiado de cercanía del presidente a efectos de poder establecer un esfuerzo de coordinación en otras áreas que no son clave en la materia como, por ejemplo, la Secretaría de Inteligencia del Estado, la Secretaría de Lucha contra el Narcotráfico y la Unidad de Información Financiera. En este último caso, debo decir que pese a que somos autárquicos tenemos dependencia administrativa del Ministerio de Justicia: caemos dentro del mismo ámbito. También sería partidario de que sea la Secretaría de Seguridad Interior el ámbito administrativo de la Unidad de Información Financiera, para que funcione dentro del marco de la política de seguridad institucional establecida por esa Secretaría.

Creo que en la Argentina no se pensó nunca en estos términos. Me parece que es necesaria la posibilidad del establecimiento de una interagencia en materia anti terrorista, pero partiendo primero del establecimiento de un claro diagnóstico sobre cuál es la verdadera envergadura del fenómeno terrorista en nuestro país. El ámbito de funcionamiento, por cierto, debería ser la Secretaría de Seguridad Interior.

Permítanme agregar algo al respecto. Soy quizás doctrinalmente partidario de toda una corriente de trabajo en materia de seguridad que intenta establecer planeamiento en materia de seguridad y el establecimiento de estrategias en materia de seguridad sobre la base de una identificación apropiada de los problemas a conjurar o reprimir. Es decir, se parte del problema y del problema se llega a la institución, a la norma y a la estrategia operativa propiamente dicha. Esto debe ser así porque, si no, corremos el riesgo de que otro país importante nos agende conforme a sus intereses de seguridad y no a los nuestros; intereses que a veces pueden ser convergentes, a veces divergentes o, tal vez, directamente indiferentes

entre sí. La idea es que no nos establezca la agenda de seguridad propia y que, en realidad, nosotros tengamos un esquema preventivo acorde con el desarrollo potencial de determinadas situaciones de riesgo que por ahí no configuren una amenaza, pero sí conflictos futuros eventuales.

Desde ese punto de vista, yo definiría claramente un órgano de trabajo en esta materia en el ámbito de la Secretaría de Seguridad y establecería una convocatoria por decreto presidencial para este tipo de tareas, aunque quizás no tanto por la envergadura de la problemática terrorista en la Argentina. De hecho, yo creo que es una envergadura relativamente pequeña.

Yo conozco en detalle qué está ocurriendo en la triple frontera, que es el gran tema de agenda internacional en materia de terrorismo, y dista mucho de las cosas que a veces se dicen en algunos documentos de países amigos también víctimas del terrorismo. Lo cierto es que me da la impresión de que, evidentemente, nosotros no tenemos con qué responderles porque no disponemos de un diagnóstico cierto sobre esta materia. Entonces, pienso que es necesario hacer un esfuerzo en el sentido de los puntos que señalaba previamente, siempre en el ámbito de lo que es la Secretaría de Seguridad Interior.

Sra. Presidenta. — Tiene la palabra el doctor Binder.

Sr. Binder. — Respecto de la necesidad de modificar el Código Penal quiero decir que soy bastante renuente a la creación de una figura específica de terrorismo dentro del Código Penal o de la legislación especial penal.

Hay que tener en cuenta que la legislación penal cumple un papel relativo en este problema, pero el que cumple lo hace en dos funciones. Por un lado, va a ser el instrumento que voy a usar en el ordenamiento cuando se juzgue y, por el otro, por arrastre me genera una autorización para el trabajo de la policía de investigación, de los fiscales y hasta llegar a la inteligencia criminal.

Una figura especial para el terrorismo se hace difícil de encuadrar de un modo claro. Cada vez se volvió más problemática por el efecto dominó o de arrastre. De hecho, se vuelve complicada, en contra de lo que uno quiere lograr en términos de códigos lineales, a la hora del juzgamiento.

Para que trabajen los organismos de inteligencia de la policía en términos de la trama de delitos objetivos existentes —tenencia de explosivos, asociación ilícita, etcétera— da suficiente marco legal de actuación para llevar adelante cualquier investigación. Es mucho más claro en términos de facultades y, a la hora del juzgamiento, va a llevar a una intencionalidad determinada que —es cierto— se superpone con las figuras que ya tenemos. Es decir que muchas veces esto tiene un efecto retórico totalmente distinto al efecto real de política criminal que se quiere lograr. Pero, bueno; sí creo que hay que trabajar sobre ciertos tipos penales para establecer algunas adecuaciones. Ahí se precisa un trabajo muy táctico como es sentarse a ver qué hay que retocar.

En cuanto a lo segundo coincido con el doctor Sain: estamos hablando siempre de algo que funciona en el ámbito de Seguridad Interior, con dos modalidades. Así como creo en

transformar a la policía, hay que redistribuir las tareas de las fuerzas de seguridad federales. Es decir, dejar dos fuerzas de seguridad federal territorial puras —digamos, Gendarmería y Prefectura—, asumiendo que se transfiere la policía a la ciudad de Buenos Aires, de tal manera que tengamos dos órganos con despliegue preventivo territorial específico. La Policía Federal convertida pura y exclusivamente en una policía federal de investigaciones en ese caso, dentro del marco de la Secretaría de Seguridad Interior, lo dejaría dentro de la Policía Federal de Investigaciones. Si no se da esto, obviamente, dentro de la Secretaría de Seguridad Interior, con algunas de las fórmulas que mencionaba el doctor Sain.

Sra. Presidenta. — ¿Alguien quiere hacer alguna pregunta?

Sr. Ugarte. — Mi nombre es José Manuel Ugarte. Soy profesor de la Universidad de Buenos Aires y de las Escuelas Superiores de Gendarmería Nacional y de Prefectura Naval Argentina, así como del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina y colaboro también en esta casa como asesor.

Con relación al comentario que hacía Marcelo Sain respecto de la prohibición que viene efectivamente de la ley SIDE y de sus antecesoras inclusive para la entonces Secretaría de Inteligencia del Estado de tener facultades compulsivas y de cumplir funciones policiales, que en realidad está tomada de la carta de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, yo quiero destacar que es una prohibición que realmente hace a una cuestión fundamental. Es decir, el personal de Inteligencia no es personal policial. No tiene formación policial. No está formado para aplicar la ley. No conoce la disposición procesal y de fondo. Además, toda la actividad de inteligencia tiene la protección de fuentes, de métodos y de entidades en buena parte, que hace en definitiva inaplicables los elementos que obtiene como prueba desde el momento que no pueden estar sujetos a ninguna clase de escrutinio por parte de la defensa.

Es importante señalar que aunque en otras partes del mundo —por ejemplo, en Gran Bretaña, con la ley de servicio de inteligencia en 1994 y su reforma de 1996; en el caso de Italia recientemente, con relación al delito organizado; incluso en Francia, aunque no normativamente— se ha dado en el marco de la posguerra fría cierta posibilidad de cooperación a organismos de inteligencia que luchan contra serios delitos, fundamentalmente organizados, no fue haciendo investigación criminal: de ninguna manera. Es una actuación que se limita exclusivamente a recopilación y suministro de datos en forma muy limitada y, de ninguna manera, hay participación en investigación criminal.

Ustedes imagínense lo que sucedería si la Secretaría de Inteligencia, por ejemplo, se viera en la obligación de presentar como testigos a personal de inteligencia; a describir la manera como obtuvo la información en un proceso penal. Es un problema, además, que en la Argentina en cierto momento se ha dado. Yo creo que esto viene también por una inadecuada, si se quiere, adaptación de la legislación norteamericana, donde la Oficina Federal de Investigación tiene facultades en materia de contra inteligencia y de seguridad interna, pero es un organismo policial; es decir, que se rige por normas totalmente diversas a las del personal de inteligencia. Yo creo que es un asunto importante para destacar porque en realidad,

efectivamente, se intenta una reforma de inteligencia, pero una reforma evidentemente inadecuada.

Ni qué, hablar, por supuesto, de pretender derogar por esta vía la prohibición de obtener información y de elaborar inteligencia con relación a personas por la mera circunstancia de su religión, de su raza, etcétera! Es del caso mencionar que esta norma está tomada del nuevo ordenamiento de seguridad pública italiana —ley 121 de 1981—, que fue la base de la reforma policial en su momento de Italia y es una norma uno diría protectora de significativa importancia. Bueno; hay mucho más para decir, pero quería hacer este comentario.

Sra. Presidenta.— Muchísimas gracias.

Hay una pregunta para el doctor Binder. Aparentemente, la intención de este proyecto es dar a la Secretaría de Inteligencia algunas facultades atento a que gestionar la autorización judicial en cada caso es engorroso y llega tarde. ¿Se podría, a lo mejor, flexibilizar algunas normas procesales para permitir que esa autorización judicial sea otorgada en forma inmediata, o poder avanzar en alguna investigación y dar inmediatamente cuenta a la autoridad judicial?

Sr. Binder. — Yo creo que eso tiene mucho de excusa. Es decir, el punto central es lo que está diciendo el doctor Ugarte: lo que se quiere es convertir a la Secretaría de Inteligencia en una agencia policial.

Ya la ley de inteligencia tiene mucho de arrastre porque se presupone que no tenemos un sistema policial eficiente y, por lo tanto, empezaría a suplir desde las escuchas telefónicas hasta otras actividades policiales. Además, hemos visto esta generalmente inapropiada y normalmente ineficaz participación de la gente de la SIDE en investigaciones judiciales, que termina haciendo más lío y arruinando que lo que ayuda. Ya venimos con ese problema de arrastre. Entonces, el punto central que creo que no hay que desenfocar es que, a través de la ley anti terrorista, se está tratando de convertir en agencia judicial a la Secretaría de Inteligencia o de darle esas facultades.

En general, en este esquema los fiscales no aparecen nunca. Es como si no existieran; y esto tiene que ver con las deficiencias que también asumimos. Yo no creo que hayan habido muchos casos en los cuales los jueces y los fiscales fueran restrictivos. Más bien, si hay algo de lo que nos quejamos todos es de que suelen ser demasiado mano suelta. Entonces, no estamos hablando de un problema real de lo que sucede en la Argentina. Inclusive —en esto el doctor Sain me tiene que ayudar— la ley de inteligencia, de lucha contra el crimen y de defensa nacional da autorización para investigaciones preventivas durante un tiempo bastante largo.

Sr. Saín. — Sesenta días.

Sr. Binder. — Sesenta días. Es decir, estamos hablando de facultades bastante extensas que no tendrían que generar problemas y que no tienen que ver —me parece— con la práctica policial, que debería ser un poco más estricta muchas veces.

Sr. Bovino. — En general, nuestros problemas de demora tienen que ver con que se adoptó

un código del año 1949 aprobado en Córdoba y un modelo 1930 del código fascista rojo. Era claro que la experiencia indicaba que ese código no iba a ser eficiente.

De lo que estamos hablando acá no es de otra cosa sino de que haya pruebas. No se trata de la intuición de un funcionario de que va a haber un tarado que va a poner una bomba. Si tenemos un procedimiento como el del *habeas corpus*, que es una excelente ley, que en cuarenta y ocho horas resuelve en dos instancias la situación de la posible desaparición de una persona, el precio del proceso es la prueba. Una cosa es establecer un mecanismo rápido y sumarísimo, pero eso no puede impedir que haya algún elemento de prueba. Ahí sí podemos decir: “Bueno, vamos a mantener la identidad de ..., pero en el juicio la vamos producir.” De hecho, la prueba; el elemento de convicción; un estándar probatorio tiene que haber porque no se pueden afectar derechos de esa magnitud.

De no ser sí, puede ocurrir lo acontecido en una ocasión en el Hyatt, cuando estaban los Gun's and Roses. Se trata de un señor que dijo: “Yo estoy seguro de que los Gun's and Roses tienen droga.” Eso no es un elemento de prueba. Se trataba de un señor que creía que los Gun's and Roses fumaban marihuana. Ese es el problema.

Sr. Binder. — Un agregado.

Normalmente, si estamos ante un caso grave que requiere urgencia es porque ya ahí entró en algún nivel de ejecución que entra en la...

— *No se alcanzan a percibir las últimas palabras del orador.*

Sr. Binder. — ... con lo cual lo que tiene que hacer ahí alguien es capturar o detener la comisión de lo que se trate.

Por eso, este es un argumento que se repite permanentemente. Ya es una especie de cliché que no tiene que ver con la realidad, que no tiene que ver con los instrumentos que se necesitan y que normalmente se usan para justificar la transferencia global de facultades.

Sr. Sain. — Si me permite, quiero mencionar dos puntos sobre este aspecto que es clave.

Primer cuestión: hay una prolífica bibliografía y un cuantioso trabajo institucional dentro del Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes del Senado norteamericano sobre la revisión del desempeño de los organismos de inteligencia y de los organismos de seguridad federal norteamericanos frente a los atentados del 11 de septiembre.

Entonces, me parece que es una buena ocasión, ya que estamos estableciendo algo que según el senador Pichetto es tan importante —permítanme un poco la frase— para parar un poco la ola y trabajar un poquito eso. Ya que es el detonante, este caso sería interesante, ya que son un país que marca agenda internacional en materia de seguridad y, en realidad, están eventualmente ante la posibilidad de ser víctimas de un nuevo atentado terrorista, ver cómo van procesando el tema y cuáles son las discusiones sobre el particular. Lo que yo he descubierto —a principios de enero anduve por allí— es que están trabajando muy bien en el análisis de estas cuestiones y de todo este tipo de temas.

Segundo elemento: en los Estados Unidos lo que se vio con claridad en el atentado es que no había un sistema de coordinación inter agencias para la problemática de seguridad interna. Por eso crean un ministerio nuevo. En los Estados Unidos los ministerios y las

secretarías tienen un grado de funcionalidad y de permanencia muy grande en el tiempo. No cambian por una ley ministerial. De lo contrario, no se crea la Secretaría de Defensa de la Patria –así la llaman ellos-, que es de seguridad interna e intenta coordinar toda la labor de inter agencias en materia de seguridad interna. Esto lo digo como antecedente en función de que lo que ellos detectan fuertemente frente a esto es una gran compartimentalización de información, de esfuerzo operativo, de doctrina y un impedimento, a partir de esta compartimentalización, de trabajo conjunto en la materia.

Lo otro que quiero señalar es la relación que existe entre información de inteligencia cualificada a través de un análisis y producción de prueba, aun indiciaria, que sería el nivel más lábil de prueba. Hay una gran diferencia. Existe mucha doctrina. Hay mucho que se ha dicho ya al respecto y existe mucha experiencia institucional, porque es la experiencia acumulada del vínculo histórico que hay entre agencias administrativas de seguridad; esto es, policías y tareas jurisdiccionales. A mí me ha tocado en la provincia de Buenos Aires conducir política e institucionalmente investigaciones donde, en realidad, lo que nosotros teníamos —Inteligencia dependía de mí— era una fuerte información cualificada de eventuales grupos, inclusive de grupos vinculados a actividades eventualmente terroristas, etcétera, etcétera, pero donde claramente no había pruebas ni siquiera bajo la forma indiciaria. Eso me eximía de ir a los tribunales o a un fiscal a llevarle esta respuesta —estaría obligado como funcionario público— y me permitía seguir recolectando, dentro del marco de la ley, toda la información necesaria como para seguir cualificando esa hipótesis de trabajo.

Nos ocurre lo mismo hoy en la Unidad de Información Financiera. Nuestra área jurídica a veces está conformada por muchachos que vienen de fiscalías. Entonces, en los dictámenes nos dicen: “No hay prueba como para...”. “No; vos no tenés que establecer ningún tipo de prueba porque...”

Sr. Sain. — Acá no se establecen pruebas. Acá hay indicios, pero elementos más o menos objetivos. Lo que decimos es: “Investiguen, porque puede ocurrir esto, esto y esto. Y, si necesitan asistencia, acá nos tienen.” Esa es la labor de una agencia de seguridad en la instancia administrativa.

Entonces, yo no veo por qué innovar cuando en realidad nuestro sistema institucional tiene una larga tradición sobre ese tema.

Estos eran los tres aspectos a los que me quería referir.

Sra. Presidenta.- Muchísimas gracias.

Quiero realmente agradecer a todos los panelistas y especialistas. Ha sido una jornada absolutamente interesante que ha clarificado muchísimos puntos con relación a este proyecto.

Quiero informar que, como ya lo anticipé, vamos a tener de nuevo al doctor Sain para analizar el tema del financiamiento del terrorismo, que creo que en sí la Argentina debe abordar porque no tenemos una legislación sobre la materia.

Finalmente, vamos a invitar a la Secretaría de Inteligencia y al Ministerio de Defensa, pero una vez que se asienten las nuevas autoridades y puedan interiorizarse sobre este proyecto, para que nos traigan su visión sobre él.

Muchísimas gracias.

— *Son las 16 y 50.*

