

# Derecho a la verdad colectiva. Acceso a la información y seguridad nacional. Terrorismo internacional. Agencias de inteligencia

## Corte IDH. *Caso Asociación Civil Memoria Activa Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de enero de 2024. Serie C No. 516

*Por Paula Litvachky,<sup>1</sup> Margarita Trovato<sup>2</sup>  
y Erika Schmidhuber Peña<sup>3</sup>*

---

### 1. El atentado terrorista a la AMIA

El atentado a la Asociación Mutual Israelita de Argentina (AMIA) el 18 de julio de 1994 es, sin duda, uno de los hitos más trágicos de la historia reciente argentina y de América Latina. Una explosión que causó la muerte de 85 personas y cientos de heridos y que luego de treinta años permanece en la impunidad y oculto bajo el secreto de Estado.

La falta de respuesta no se debió solo a la complejidad de la investigación y a los intereses geopolíticos envueltos en el hecho, sino al encubrimiento deliberado de algunas de las más altas autoridades y funcionarios encargados de averiguar la verdad. El caso estuvo marcado por las deficiencias graves del aparato de inteligencia e investigación criminal que continúan hasta el día de hoy.

1 Abogada (UBA). Directora ejecutiva del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Patrocinantes ante el SIDH de los familiares de las víctimas del atentado nucleados en Memoria Activa.

2 Abogada (UBA). Especialista en Derechos Humanos (CLACSO). Consultora del CELS en el caso

3 Abogada y relacionista internacional (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente de México). Maestranda en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA). Abogada del área internacional del CELS.

El atentado a la AMIA, una de las instituciones judías más importantes del país, fue el segundo atentado que nuestro país sufrió en un lapso de dos años. El 17 de marzo de 1992 una explosión había volado la Embajada de Israel. A pesar de este antecedente, el Estado no pudo prevenir el segundo atentado y un entramado político y judicial impidió que se pudiera llegar a la verdad.<sup>4</sup>

En lugar de orientar los esfuerzos estatales a dar apoyo y contención a los familiares y víctimas, y a encontrar a los autores intelectuales y materiales del atentado y a su posible conexión local, el Estado obstaculizó deliberadamente el acceso a la causa; pagó con fondos secretos de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) para desviar la investigación y acusar falsamente a policías bonaerenses; ocultó y destruyó información relevante; fue negligente con la escena del hecho y las primeras medidas adoptadas; y ató la suerte de la investigación a la lógica de los servicios de inteligencia nacional y extranjeros.

El Estado utilizó la información de inteligencia como fuente primordial, sin ningún resguardo ni limitación y mantuvo bajo secreto gran parte de la documentación. Los responsables judiciales no avanzaron con líneas lógicas y concretas de investigación, desperdiciando años en omisiones deliberadas. En suma, el Estado trazó un camino de impunidad que encontró la resistencia de los familiares en el reclamo de justicia.

El 16 de julio de 1999 las y los familiares nucleados en Memoria Activa, con el acompañamiento del CELS, Alberto Zuppi y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional presentaron una petición ante la CIDH.

En 2005 el Estado reconoció su responsabilidad internacional por la falta de prevención e investigación<sup>5</sup> y se comprometió a adoptar medidas de reparación y no repetición. Sin embargo, ante la falta de avances significativos se dio por concluido el proceso de solución amistosa. Pasaron más de 20 años para que la CIDH emitiera su informe de fondo (CIDH, 2020). La Comisión finalmente presentó el caso a la Corte IDH. En la audiencia pública del 13 y 14 de octubre de 2022 celebrada en Montevideo<sup>6</sup> el Estado aceptó nuevamente su responsabilidad internacional.

El 26 de enero de 2024 la Corte IDH emitió su sentencia. Fue la culminación de un largo proceso de los y las familiares de las víctimas del atentado, que necesitaron unirse para reclamar verdad y justicia ante la falta de respuesta estatal. La sentencia fue reparadora y novedosa en numerosos aspectos. Por primera vez estableció estándares concretos respecto a las obligaciones de los Estados para prevenir e investigar un atentado terrorista internacional; reforzó estándares sobre desclasificación y acceso a la información; e hizo un apuntado análisis sobre el derecho a la verdad como derecho colectivo. Sin embargo, como explicaremos más adelante, el Tribunal no logró desentrañar los problemas del caso vinculados con el secreto y la necesidad de establecer pautas claras para una desclasificación amplia.

4 Para mayor información sobre el proceso político y judicial vinculado con el atentado a la AMIA, ver el especial “30 años sin verdad” en <https://www.cels.org.ar/amia/>

5 Ver Decreto N° 812/05.

6 Ver audiencias ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos <https://www.youtube.com/watch?v=GI-Dkac-GLMI&t=2s>; <https://www.youtube.com/watch?v=MDuSMYRvONs&t=3569s>; <https://www.youtube.com/watch?v=Mlvq7YESFPo>

## 2. El terrorismo internacional como fenómeno mundial: territorio novedoso para la Corte IDH

### 2.1. La prevención del terrorismo como obligación estatal

La Corte IDH determinó la responsabilidad del Estado argentino por la falta de prevención del atentado y la violación del derecho a la vida y a la integridad personal por las conexiones probadas entre el atentado a la Embajada de Israel y el de la sede de la AMIA.

El Tribunal ya había hecho un análisis en otros casos sobre el deber que tienen los Estados de prevenir violaciones a derechos humanos cometidas por particulares, en tanto las obligaciones derivadas de los derechos a la vida e integridad implican respetarlos, que se traduce en obligaciones negativas de no privar arbitrariamente de la vida; y garantizarlos, obligación positiva que implica proteger y preservar el derecho a la vida (Coret IDH, 2005).

Ante la ausencia de jurisprudencia interamericana sobre los deberes de los Estados para enfrentar el terrorismo internacional, la Corte IDH hace a lo largo de la sentencia una referencia permanente al Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (en adelante, Relator Especial sobre terrorismo). Incluso, la propia CIDH propuso como perito a Martin Scheinin, ex relator. Estas referencias sirvieron como base para establecer estándares importantes. También, el Tribunal hizo suyo el andamiaje jurídico internacional sobre terrorismo, incluyendo la Convención Interamericana contra el Terrorismo, acciones como la aprobación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y la jurisprudencia universal y regional.<sup>7</sup>

La Corte IDH reiteró que el

terrorismo es un fenómeno que pone en peligro los derechos y libertades de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados Partes en la CADH. Por lo tanto, los artículos 1.1 y 2 de dicha Convención obligan a los Estados Partes a adoptar todas aquellas medidas que resulten adecuadas, necesarias y proporcionales para prevenir y, en su caso, investigar, juzgar y sancionar ese tipo de actos (Corte IDH, 2024: párr. 120).

En este caso, la violación del derecho a la vida y a la integridad personal no se trató de una acción deliberada –directa o indirecta– del Estado. Lo que evaluó la Corte fue si el Estado adoptó las obligaciones positivas necesarias para asegurar la vida e integridad personal. De acuerdo con su jurisprudencia, reiteró que se debe realizar un triple test para determinar la responsabilidad estatal por la falta de prevención de actos cometidos por particulares.

<sup>7</sup> En particular, el caso “Norín Catrimán y otros” sobre la tipificación de actos terroristas según el derecho internacional y las obligaciones estatales que derivan de las políticas de prevención y sanción (Corte IDH, 2014).

Este test consiste en verificar: 1) si al momento de los hechos existía una situación de riesgo real e inmediato para la vida y la integridad personal de un determinado individuo o grupo de individuos; 2) si las autoridades conocían o debían tener conocimiento de ese riesgo; y 3) si, pese a ese conocimiento, las autoridades competentes omitieron adoptar medidas razonablemente necesarias para prevenir o evitar las consecuencias de ese riesgo (Corte IDH, 2024: párr. 118).

Para evaluar al Estado en este caso concreto, la Corte IDH tomó como cierto lo determinado en la sentencia dictada por los tribunales nacionales en el año 2004 que declaró la nulidad de la investigación que había llegado a juicio oral.<sup>8</sup> El TOF3 entendió que las deficiencias de la investigación del atentado de 1992 a la Embajada de Israel posibilitaron el segundo atentado y que posiblemente podría tratarse de los mismos organizadores y autores intelectuales —algunos de ellos inclusive estaban bajo sospecha y seguimiento—.

La Corte IDH también tomó como hechos probados que hubo numerosas alertas e información cierta sobre la posibilidad de un segundo atentado, que no derivaron en acciones específicas que mostraran debida diligencia (Grossman, 2005; Rúa, 2024).<sup>9</sup> Por ejemplo, no investigó una alerta que se recibió en el consulado de Milán días antes del atentado en el que un ciudadano brasileño había avisado que habría otro atentado; entre numerosas otras situaciones. Este punto fue remarcado en los alegatos que presentamos y el Estado los aceptó explícitamente.

La sentencia es también novedosa porque la Corte IDH consideró que hubo una violación al principio de igualdad y no discriminación por el atentado al haber sido cometido contra una institución judía. No hay mayor argumentación de la Corte sobre este punto, como sí lo hizo la CIDH cuando estableció esta violación en su informe de fondo. La Corte se limitó a “exhortar” al Estado a que ratifique la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

## 2.2. La obligación de investigar actos terroristas: la impunidad en el caso

No abordaremos los estándares tradicionales que la Corte IDH aplicó en este caso sobre la obligación de los Estados de investigar, juzgar, y en su caso, sancionar violaciones a derechos humanos con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable puesto que siguió su jurisprudencia histórica (Corte IDH, 1988).

Lo novedoso de este caso es la aplicación de aquellos estándares a la investigación de actos de terrorismo internacional.

8 Sentencia del Tribunal Oral Federal 3 del 29 de octubre de 2004, disponible en <https://www2.jus.gov.ar/amia/sentencia.htm>

9 Por su parte, el Área de Análisis de la UFI AMIA realizó durante 2024 un análisis sobre el accionar de la SIDE previo al atentado, en función de la documentación desclasificada que relevó. Sin embargo, al día de hoy este informe solo sería accesible para las partes y no público, en los términos de la interpretación que realizan del Decreto N° 213/2020, que desarrollaremos más adelante.

La Corte IDH consideró que este atentado fue un crimen de lesa humanidad. No señaló que cualquier acto terrorista lo fuera, sino que tomó como suya la declaración que hicieron los jueces nacionales. El Tribunal no hizo una argumentación jurídica sobre este punto, ni desarrolló si hay obligaciones particulares que derivan de esta determinación.

Para analizar el deber de investigar, el Tribunal trajo nuevamente la experticia del Relator Especial sobre terrorismo y definió los requisitos mínimos para la investigación de actos terroristas que incluyen, por ejemplo, actuar de oficio, llevar la investigación de forma razonablemente ágil, mantener plenamente informados a los familiares y darles la oportunidad de participar; así como que la investigación debe culminar con la identificación y el castigo de los responsables. Sostuvo también que en aquellos casos en que esté en juego la responsabilidad estatal, las autoridades que efectúan la investigación deben ser independientes de quienes puedan estar implicados en los hechos. A su vez, debe haber un conocimiento público de los hallazgos de la investigación.

Desde el primer momento, la investigación del atentado estuvo marcada por la negligencia, la ineficacia y la delegación absoluta en la agencia de inteligencia. En nuestra presentación hicimos un minucioso detalle de cada una de las omisiones e irregularidades cometidas por los policías, los agentes de inteligencia, los jueces y los fiscales encargados del caso que derivaron en acusaciones falsas, un juicio anulado en 2004 y varias condenas por el desvío y el encubrimiento en 2019. La Corte IDH hizo un esfuerzo importante por destacar muchas de ellas. Por ejemplo, la falta de exploración de pistas relevantes por el manejo arbitrario y secreto de la investigación, así como las diligencias mal realizadas o las pruebas perdidas.

La Corte IDH consideró que la Unidad Fiscal de Investigación AMIA —a la que se le delegó la investigación en 2005— recién realizó un esfuerzo importante por ordenar la causa más de veinte años después. Por ejemplo, en 2017 se hizo el cotejo de material genético para descartar la hipótesis del conductor del coche bomba; se identificó a la víctima 85 y se analizaron las autopsias para confirmar la mecánica del atentado.

El Tribunal entendió que el Estado, que tenía una obligación reforzada de investigar el atentado, adoptó deliberadamente acciones que impidieron conocer la verdad de lo sucedido y hacer justicia. A su vez, sostuvo que el Estado tampoco garantizó la obligación de investigar exhaustivamente las irregularidades cometidas por estos funcionarios y en un plazo razonable, lo que implicó mayor sufrimiento y esfuerzo para las víctimas que denunciaron por décadas estas maniobras e impulsaron las investigaciones que duran hasta hoy.

A partir de todo esto, la Corte IDH definió obligaciones concretas de investigación estableciendo lineamientos particulares sobre el cuidado de la escena del crimen y el tratamiento a las víctimas, que difiere, aunque no sustancialmente, de las obligaciones tradicionalmente ya establecidas en su jurisprudencia.

Uno de los aspectos en los que el Tribunal profundizó su análisis fue en el rol preponderante que tuvo el organismo de inteligencia en el manejo de la causa judicial por el atentado. Este involucramiento de los agentes de inteligencia sumió a la investigación en la lógica del secreto de Estado (favoreciendo las in-

numerables irregularidades cometidas), la volvió ineficaz y la puso en tensión con las garantías judiciales de víctimas y acusados.

El fallo establece algunos estándares novedosos sobre esta materia en relación con la debida diligencia estatal y el resguardo de garantías:

los informes de inteligencia contruidos a partir de información obtenida por fuentes cuya identidad es desconocida incluso por los funcionarios judiciales encargados de la investigación y de los que se pueden desprender ciertas conclusiones con sustento en presunciones o conjeturas, podrían servir como un criterio orientador para la autoridad investigadora. Sin embargo, en circunstancias en las cuales se pretenda generar una hipótesis investigativa basada en tales informes para fundamentar una eventual acusación penal, juzgamiento y condena, resulta necesario equilibrar la protección de las fuentes y de los métodos de reunión de información de inteligencia con el derecho de las partes del proceso de controlar la actividad probatoria estatal y contrainterrogar a los testigos. Ello implica que el Estado debe practicar en forma exhaustiva todas aquellas diligencias probatorias que resulten pertinentes para dar suficiente solidez a la versión de los hechos que se pretenden sostener (Corte IDH, 2024: párr. 191).

La Corte IDH expresó que en este caso particular en el que se intentó basar la investigación en informes de la SIDE,

debieron haber adoptado una serie de medidas en forma diligente y exhaustiva, con el objetivo de recabar la mayor cantidad de prueba que respaldara la versión de los hechos consignada en los informes de inteligencia. Ello incluía haber requerido el mantenimiento de un registro documental de la actividad de los servicios de inteligencia, con la finalidad de poder garantizar que tal información pudiera constituir una prueba en las actuaciones judiciales, o bien, facilitar la práctica de diligencias judiciales adicionales (Corte IDH, 2024: párr. 193).

La utilización de los agentes de inteligencia como auxiliares de la justicia federal fue un problema en nuestro país desde el caso AMIA. Lo resuelto por la Corte IDH es importante para dar cuenta de los problemas que derivan del cruce entre la lógica de inteligencia y la lógica de la investigación criminal. El Decreto de Necesidad y Urgencia N° 214/20 tomó nota de la necesidad de mantener separados estos ámbitos y dispuso que ningún organismo de inteligencia podrá realizar tareas represivas, poseer facultades compulsivas, ni cumplir funciones policiales o de investigación criminal. Sin embargo, en un claro retroceso, la reciente reforma del sistema de inteligencia dispuesta por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 614/2024 rehabilitó la posibilidad de que los organismos de inteligencia actúen como auxiliares de la justicia, sin dar directivas o prever salvaguardas sobre cómo debe ser su participación.

Por último, a pesar de los planteos que realizamos, la Corte IDH no abordó los problemas de investigación de la UFI AMIA posanulación del juicio en 2004 que, si bien no estuvieron vinculados con el desvío y el encubrimiento, mostraron una fiscalía negligente y atada a la información de inteligencia. Por este recorte, no estableció reparaciones específicas vinculadas con garantizar idoneidad, transparencia y rendición de cuentas de esa fiscalía, ni obligaciones para con las víctimas.

Tampoco se refirió al trabajo desplegado por la Unidad Especial de Investigación AMIA (UEI AMIA), a pesar de la importancia de esta unidad, que ha atravesado por distintas composiciones, jerarquías y desmanejos.

### **3. El derecho a la verdad: entre las tensiones para acceder a información secreta y el acceso real a la documentación**

Una de las razones principales de la impunidad del atentado a la AMIA fue, sin lugar a duda, el secreto que rigió en la investigación. Las víctimas y la sociedad quedaron al margen bajo la excusa de que un caso de terrorismo debía encararse bajo el máximo secreto. Sin embargo, ese secreto no sirvió para hacer más eficaz la respuesta estatal sino para habilitar irregularidades e intereses espurios de actores políticos, judiciales y comunitarios. La opacidad permitió que desvíen la causa, encubran los hechos y nos alejen de la verdad.

Este caso es emblemático por ser el primero contra Argentina en el que la Corte IDH trata el derecho a la verdad como un derecho colectivo a conocer lo que pasó en el atentado y su encubrimiento y como derivación del derecho a acceder a información y a una tutela judicial efectiva. El desarrollo colectivo de este derecho por la Corte data de algunos años (Corte IDH, 2011 y 2018).

En este caso, la Corte IDH abordó con más profundidad sus implicancias y las obligaciones estatales que derivan de esta construcción. El Tribunal relaciona este derecho colectivo a la verdad intrínsecamente con el derecho de acceso a la información, y hace un énfasis particular en los obstáculos que la información de inteligencia impone para gozar de estos derechos.

En un caso como este: ¿qué estándares deben guiar el acceso a información producida por o en manos de las agencias de inteligencia? ¿Cómo se debe introducir información de inteligencia como prueba judicial? ¿Bajo qué parámetros se permite la confidencialidad de la información y cuándo se debe desclasificar? ¿Qué estándares deben guiar la política de desclasificación de información secreta o reservada? Estos interrogantes fueron el puntapié de la discusión con el Estado y con la Corte.

### 3.1. La tensión entre el derecho al acceso a la información y la tarea estatal de inteligencia

En el fallo, la Corte IDH recuerda sus estándares sobre la obligación positiva que tienen los Estados de suministrar información y la posibilidad de establecer restricciones al acceso; así como sobre la dimensión dual del acceso a la información: al igual que la libertad de expresión, tiene una faz individual y otra social, y ambas deben ser garantizadas por el Estado simultáneamente (Corte IDH, 2024: párr. 219).

Para determinar el alcance de estas obligaciones, recoge tres principios sobre los cuales deben actuar las autoridades estatales: publicidad, transparencia y máxima divulgación, que implica la presunción de que toda información es accesible como regla y solo está sujeta a excepciones puntuales que el Estado debe justificar. Una vez más la Corte IDH confirmó que

en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o procesos pendientes, y se debe incluir a las partes en el marco de estos procesos judiciales y administrativos. Las autoridades estatales están obligadas a colaborar en la recaudación de la prueba para alcanzar los objetivos de la investigación y abstenerse de realizar actos que impliquen obstrucciones para la marcha del proceso investigativo (Corte IDH, 2024: párr. 223).

El Tribunal expresó la importancia que pueden tener las agencias de inteligencia para prevenir hechos como el atentado a la AMIA, pero ponderó las tensiones entre estas actividades, que suelen ser secretas o reservadas, y la protección de los derechos humanos.

Retomó la jurisprudencia reciente del *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia* en el que definió las exigencias a las que deben estar sometidas las actividades de inteligencia para garantizar la protección de la CADH.

Por un lado, los Estados deben tener un marco legal preciso donde se regulen los supuestos bajo los cuales pueden realizarse y se contemple un mecanismo independiente de control (Corte IDH, 2024: párr. 231). A la vez, deben tener un fin legítimo y ser necesarias para una sociedad democrática. Para evaluarlo remite a los artículos 13, 15, 16 y 22 de la CADH, en función de lo que concluye que los únicos fines legítimos para la inteligencia pueden ser la protección de la seguridad nacional, el mantenimiento del orden público, la salvaguarda de la salud pública, y la protección de derechos humanos. Por último, agrega que la actividad debe también cumplir los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (Corte IDH, 2024: párrs. 227-230).

La habilitación a que los Estados desarrollen actividades de inteligencia encuentra límites también en relación con el resguardo de la confidencialidad, aun cuando esté amparada en razones de seguridad

nacional. Para la Corte IDH, cuando se trata de conocer la verdad sobre graves violaciones a derechos humanos, el Estado debe garantizar la accesibilidad de la información.

Siguiendo su propia jurisprudencia, indicó que en el caso AMIA no existió una activa participación de las autoridades involucradas, quienes están obligadas a colaborar con la recolección de pruebas y deben evitar obstrucciones a la investigación. La Corte IDH confirmó que el Estado no puede ampararse en la reserva de información por razones de interés público o seguridad nacional para no aportar a la causa judicial pendiente (Corte IDH, 2024: párr. 237).

El tribunal reiteró estándares tomados del citado caso contra Colombia y de los Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (“Principios de Tshwane”), respecto de la compatibilidad de la reserva de información con la CADH. En primer término, sostuvo que, si bien no es inconvencional la reserva de información como tal, puede serlo por el tiempo estrictamente necesario para el fin legítimo perseguido, con revisiones periódicas, períodos fijos de desclasificación automática de la información, y mecanismos de depuración y de desclasificación para el acceso al público cuando corresponda (Corte IDH, 2024: párr. 238).

En esta línea, confirmó que, si bien las normas permitían el uso de agentes de inteligencia para colaborar con las investigaciones judiciales al momento del atentado, el Estado no pudo demostrar de qué manera resultaban necesarias las restricciones que mantenían toda la actuación bajo secreto. La normativa no contemplaba salvaguardas que permitieran el acceso a la información ni recursos para controvertir la clasificación secreta de la documentación. La Corte IDH entendió que esta situación es contraria al derecho de acceso a la información.

Con el paso de los años, el sistema de inteligencia nacional tuvo muchas reformas normativas importantes, pero, como concluyó el Tribunal, aún existen algunos vacíos legales; por ejemplo, no existe una reglamentación sobre cómo introducir información de inteligencia en causas penales de modo que sea válida como prueba judicial y respete las garantías judiciales. Esto es un problema que persiste hasta la actualidad y que motivó que se ordenara al Estado adoptar las medidas necesarias para saldar este vacío.<sup>10</sup>

En sentido contrario a la reparación de la Corte IDH, el reciente DNU 614/2024 citado en la sección 2.2. habilitó la posibilidad de que los organismos de inteligencia actúen como auxiliares de la justicia, es decir, que se incorpore información recopilada o producida por ellos sin prever un procedimiento específico para la incorporación de esa información ni mecanismos de rendición de cuentas o control que aseguren la transparencia y trazabilidad.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Para más información, ver el peritaje de Fernando Domínguez en la audiencia pública <https://www.youtube.com/watch?v=MDuSMYRvONs> min. 40 hasta 2:08:00

<sup>11</sup> En este sentido, el DNU solicita en su artículo 28 al Ministerio Público Fiscal de la Nación que “adopte las medidas necesarias a los efectos de crear una Fiscalía Especializada en Inteligencia para cooperar, en el ámbito de su competencia, con la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE) y sus órganos desconcentrados”, a lo que el titular del MPF respondió que el órgano encargado de esa función sería la Secretaría de Coordinación Institucional del Ministerio y que no se crearía una fiscalía nueva (resolución PGN 40/24). Es importante aclarar que este mecanismo no implica una regulación sobre prueba judicial en los términos que exigió la Corte IDH, tarea que, en todo caso, corresponde a la Procuración General de la Nación.

Si bien la discusión sobre acceso a la información en relación con la información clasificada por razones de seguridad nacional parece saldada con los estándares establecidos, la Corte IDH dejó lagunas que no permiten comprender plenamente cuáles son las obligaciones del Estado argentino para garantizar efectivamente el derecho de las víctimas y de la sociedad argentina al acceso a la información relacionada con el atentado a la AMIA y a su encubrimiento y, por consiguiente, el derecho a la verdad.

### 3.2. El archivo: ¿un almacén o un sitio de memoria y consulta?

Una vez saldada la discusión sobre la información producida por organismos de inteligencia, ¿qué obligaciones tienen los Estados respecto a la accesibilidad y conservación de la documentación? La Corte IDH, nuevamente, se apoya en estándares de la ONU para dar cuenta que el acceso a la información clasificada, su correcto archivo y su conservación son requisitos esenciales para garantizar el derecho a la verdad.

Fue central para esta discusión el peritaje de los expertos Antonio González Quintana y Blanca Bazaco Palacios<sup>12</sup> convocados por la CIDH al explicar que, en términos archivísticos, el derecho de acceso a información –y por lo tanto el deber estatal de asegurarlo– se basa en tres pilares: el legal, el de “conocimiento del contenido de los archivos” para los investigadores y para el público en general, y el logístico (medios materiales).

Los obstáculos denunciados en el caso respecto de los tres pilares son recogidos por la Corte IDH. El Tribunal expresó que los Estados tienen la obligación de garantizar un acceso real a la información y que, para ello, debe garantizar la debida conservación, preservación y acceso a esa información (Corte IDH, 2024: párr. 260).

Para la Corte IDH, el Estado no garantizó el derecho de acceso a la información en tanto no procesó aún un gran volumen de información de inteligencia resguardado en la fiscalía, ni lo conservó debidamente. Si bien el Estado ha hecho esfuerzos desde el 2002 por desclasificar información para los procesos judiciales y mucho más tardíamente desde el 2015 por unificar, organizar, sistematizar y conservar la documentación, aún el trabajo está lejos de terminar. La Corte IDH valoró positivamente la creación, más de veinte años después del atentado, del Grupo Especial de Relevamiento y Análisis Documental (GERAD), que tuvo la función de hacer este trabajo y que hoy pasó a ser la Unidad de Análisis de la UFI AMIA.

La Corte IDH fue clara al expresar que “una deficiente preservación de los fondos documentales vinculados con un caso de graves violaciones a los derechos humanos durante extensos períodos de tiempo compromete seriamente la responsabilidad internacional del Estado. Ello es así toda vez que

12 Para más información, ver el peritaje de Antonio González Quintana y Blanca Bazaco Palacios, expuesto por Blanca Bazaco Palacios en la audiencia pública <https://www.youtube.com/watch?v=MDuSMYRvONs> min. 3:37:10 hasta 4:37:27

impide que las víctimas y sus familiares puedan acceder de manera eficiente a la información en poder del Estado” (Corte IDH, 2024: párr. 261).

Como medida de reparación, estableció que el Estado ponga en funcionamiento un archivo histórico sobre el atentado, su encubrimiento y el rol de las víctimas, en particular de Memoria Activa. Esta medida de satisfacción es muy relevante para garantizar el derecho a la verdad de la sociedad y no solo de las víctimas del atentado.

### 3.3. El derecho a la verdad como derecho de la sociedad

El derecho autónomo a la verdad ha sido una construcción delicada de la Corte IDH desde hace varios años. Ha establecido que comprende el derecho de las víctimas y sus familiares e implica la obligación del Estado de esclarecer los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, pero no está ceñido a la esfera privada de las víctimas, sino que tiene una dimensión colectiva para que la sociedad conozca lo sucedido como una suerte de prevención de violaciones futuras (Corte IDH, 2024: párr. 263). En palabras de la Corte, “tiene el derecho a saber y también el deber de recordar” (Corte IDH, 2024: párr. 268).

En el caso pudimos probar que los obstáculos que impidieron conocer la verdad de lo sucedido sobre el atentado y su encubrimiento excedieron los problemas de la investigación judicial y no afectaron solo a las víctimas sino a la sociedad argentina. La Corte IDH reconoció la dimensión del derecho a la verdad derivada de la violación relativa al acceso a la justicia, enmarcada en los artículos 8 y 25 de la CADH y la dimensión colectiva, que se desprende del artículo 13.

Estableció que, “por su gravedad y alcances, (los hechos) deben ser conocidos por la sociedad argentina para su reflexión y, así, evitar su repetición” (Corte IDH, 2024: párr. 268).

Concluyó que la negligencia en la investigación y las acciones deliberadas de los funcionarios públicos por encubrir y obstaculizar la investigación, así como las dificultades de las víctimas para acceder a la información –por ser principalmente documentación de inteligencia–, han impedido conocer de manera integral lo que pasó el 18 de julio y los años posteriores.

Como medida de reparación, además del archivo histórico, en su esfera de difusión, ordenó que el Estado realice un documental para el restablecimiento de la memoria histórica, que trate sobre el atentado, su encubrimiento, el impacto que ha tenido en las víctimas y la búsqueda de justicia.

## 4. Las indefiniciones de la política de desclasificación para derribar el secreto de Estado

El punto nodal de la discusión jurídica con el Estado fue el alcance de la normativa que regula la clasificación de información como secreta por razones de seguridad nacional y las que fueron decretando desclasificaciones parciales relativas a la documentación del caso AMIA, a las actividades de los agentes de inteligencia que intervinieron de algún modo en la investigación de los dos atentados y a las declaraciones que debieron hacer en los juicios.

Como ya mencionamos, la sentencia desarrolló estándares importantes sobre acceso a la información y derecho a la verdad. Sin embargo, tuvo omisiones en relación con su aplicación en el caso concreto.

Nos referimos, en particular, a que la Corte IDH no abordó en qué medida estos estándares están cumplidos con el Decreto N° 213/2020 –la norma más reciente y, desde la perspectiva del Estado, más comprehensiva sobre el proceso de desclasificación–, y si existe una desclasificación real de la información.

### 4.1. Recorrido normativo

Antes de profundizar en este punto, es necesario reponer brevemente el marco normativo.<sup>13</sup> A lo largo de las últimas dos décadas, primero gracias a requerimientos judiciales y después por iniciativa del Ministerio Público Fiscal o del propio Poder Ejecutivo, una serie de decretos relevaron del secreto y desclasificaron de forma particular distintos documentos o información relativa a la cuestión AMIA.

En un primer momento fueron, por ejemplo, las habilitaciones para que ex agentes de inteligencia pudieran declarar en el juicio por el atentado. Luego hubo también decisiones sobre desclasificaciones puntuales de documentos determinados. Todas estas desclasificaciones se dieron en el marco de las causas judiciales y, en principio, con alcance limitado porque solo eran accesibles para las partes. Muchas veces sucedieron de forma también muy restringida, por ejemplo, las querellas estaban habilitadas a ver determinados documentos, pero no a tener copia.

Más adelante llegaron los decretos generales. En 2015, mediante el Decreto N° 395, se decidió la desclasificación de conjuntos de información. Por ejemplo, un paquete de documentos enviado por la SIDE a la UFI AMIA en 2005 en el marco de las causas judiciales por el atentado y por su encubrimiento, a pedido de la propia UFI AMIA.

Si bien este decreto parecía establecer que la información desclasificada solo sería accesible para las partes de las causas, no quedó claramente explicitado ni detallado con qué alcance, ni qué pasaría con documentos puntuales que habían sido objeto de desclasificaciones previas con un alcance más restringido. Este decreto fue objeto de interpretaciones diversas y dispares, incluso dentro de la propia

<sup>13</sup> Para ampliar este punto, recomendamos ver el peritaje de Natalia Federman ante la Corte IDH 2:09:37 hasta 2:58:28 disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=MDuSMYRvONs&t=14874s> y Filippini, 2019.

UFI AMIA, que osciló entre el entendimiento de que esta desclasificación era superadora de las previas y que en realidad las particulares debían prevalecer.

En esta confusión se dictó el Decreto N° 229/17, que desclasificó documentos para la causa judicial. Sin embargo, no aportó claridad sobre ninguna de estas cuestiones. Siguió la falta de certeza (incluso dentro del Estado) sobre qué información era accesible para las partes y con qué alcance. Lo que estaba claro es que luego de veinte años del atentado y con el desvío de la investigación comprobado, ninguna documentación o testimonio de inteligencia relativo al caso AMIA era público para la sociedad en general.

Con el cambio de gobierno, en marzo de 2020 se dictó el Decreto N° 213 que pretendía resolver las dudas interpretativas existentes y dirimir las tensiones sobre el alcance de la desclasificación y de la publicidad de la documentación. Pero no lo logró. Parece regular, aunque con muchas lagunas y términos confusos, dos supuestos: por un lado, la desclasificación de información para las partes en causas judiciales, que determina como “absoluta” y “de toda la información existente en dependencias de la Administración Pública Nacional”; por otro, la “publicidad para que trascienda el ámbito oficial”<sup>14</sup> de información brindada desde el Estado nacional en procesos judiciales que ya tengan sentencia, sin aclarar si esta debe ser definitiva.

Además, el decreto ordena en ambos supuestos resguardar la información que permita identificar a agentes que declararon judicialmente y/o representantes de otros países. Para esta y otras tareas desprendidas del decreto, como, por ejemplo, terminar de recabar los documentos en distintas dependencias de la Administración, ordena la creación de una “mesa de diálogo” en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que debe incluir a las querellas de los juicios, a “fin de procurar transparencia y eficacia en la recolección, tratamiento y difusión de la información estatal”. Al día de hoy, más de 4 años después, esa mesa fue convocada una vez.

Es importante aclarar que la diferencia entre estos dos supuestos del decreto no deja de ser una interpretación posible: los términos “publicidad” versus “desclasificación” permiten inferir el público al que están dirigidos. Así lo entendimos en función de los principios de máxima apertura y buena fe que deben regir estos casos. Sin embargo, el texto es confuso y la técnica legislativa muy problemática, con efectos perniciosos en la práctica porque la pulsión por el secreto del sector de la inteligencia nacional sigue vigente y porque los funcionarios judiciales que tienen la guarda de la información adoptan criterios restrictivos ante la amenaza de posibles denuncias por la violación de las reglas del secreto de Estado.

<sup>14</sup> Esta publicidad la ordena en los términos del artículo 16 bis de la Ley Nacional de Inteligencia N° 25520 que refiere, justamente, a información que puede ser conocida por fuera del ámbito oficial.

## 4.2. La discusión sobre desclasificación ante la Corte IDH

Sobre estas cuestiones nos abocamos de manera exhaustiva en nuestro Escrito de Solicitudes, Argumentos y Pruebas (ESAP) y en el alegato final ante la Corte IDH.<sup>15</sup> En tanto no esté resuelto qué información de inteligencia relativa al caso AMIA es accesible y para quién, no es posible evaluar la responsabilidad del Estado ni exigirle el cumplimiento de las obligaciones de reparación con precisión. El derecho de acceso a la información pública y el derecho a la verdad se encuentran indudablemente atados a la normativa vigente y a la interpretación que se hace de ella, tanto para pensarlos en su faz individual como colectiva.

Sobre este punto versó el peritaje de Natalia Federman que, luego de un *racconto* exhaustivo de las distintas desclasificaciones, hizo hincapié en la falta de claridad y en los problemas de aplicación de la normativa actual. Al momento de los alegatos finales, el propio Estado asumió los problemas interpretativos del Decreto N° 213/2020 sobre el alcance de la publicidad, aunque intentó subsanarlos resaltando la función de la mesa de trabajo prevista (que no volvió a ser convocada) (Corte IDH, 2024: párr. 250).

De acuerdo con el peritaje de los expertos Antonio González Quintana y Blanca Bazaco Palacios, la Corte IDH entendió que el derecho de acceso se vio obstaculizado por las maniobras de encubrimiento y el desvío y por la falta de una “política articulada de desclasificación”, a pesar de ciertos esfuerzos estatales (Corte IDH, 2024: párrs. 251-255).

La sentencia repasó la evolución normativa reseñada e hizo referencia al Decreto N° 213/20 únicamente en lo que refiere a la publicidad de la información de procesos judiciales con sentencia que salga por fuera del ámbito oficial, sin mencionar el otro supuesto que el decreto abarca: la desclasificación absoluta de información en dependencias de la Administración pública nacional para quienes sean parte en las causas judiciales.

Si bien esta segunda desclasificación está saldada en términos normativos, lo cierto es que en la práctica persisten obstáculos por no haber una interpretación clara ni unívoca de los distintos agentes estatales. La Corte IDH reafirma lo expuesto por la perita Federman sobre las diversas interpretaciones del decreto y agrega que, en términos prácticos, no hay previsto un verdadero acceso de la sociedad a la información desclasificada (Corte IDH, 2024: párrs. 256 y 257). Sostiene, también, de manera sucinta, que “subsisten obstáculos para garantizar un verdadero acceso público a la información” (Corte IDH, 2024: párr. 321).

Así las cosas, la Corte IDH es clara en dos cuestiones: el Decreto N° 213/2020 establece las reglas de desclasificación más recientes, pero, a su juicio, no es claro en términos de los alcances de la publicidad que dispone, ni resuelve las obligaciones estatales para dar accesibilidad.

<sup>15</sup> Ver audiencia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos 18:22 hasta 46:50 <https://www.youtube.com/watch?v=MDuSMYRvONs>

En concreto, en términos normativos la desclasificación de la información de todo lo vinculado con el caso AMIA (atentado y encubrimiento) es absoluta para las partes de las causas judiciales, aunque subsisten obstáculos prácticos para garantizar el acceso real y se mantienen los obstáculos normativos y prácticos para el acceso a la información de la sociedad en general. No está claro en términos normativos qué información está desclasificada con carácter público, ni existe un procedimiento específico para solicitar su desclasificación y acceso, ni están resueltos los problemas de acceso material. Si bien la Corte IDH reconoce estas barreras normativas y prácticas, no las presenta expresamente como una derivación de los problemas del Decreto N° 213/20. Aunque posiblemente se trate de un error material, acarrea consecuencias problemáticas para la definición de las reparaciones.

### 4.3. Sobre las reparaciones. El panorama hacia adelante

La omisión de la Corte IDH de hacer un análisis exhaustivo del alcance del Decreto N° 213/20 representa un problema para la interpretación de la sentencia. La Corte IDH parece haber dado por saldadas las discusiones jurídicas y los problemas prácticos derivados de su indefinición.

Esto trae dos consecuencias concretas: por un lado, la Corte IDH no impone ninguna medida de reparación específica relativa al Decreto N° 213/20 sobre la publicidad de la información, ni sobre lo que debe hacer el Estado con lo que falta desclasificar para el público en general, más allá de la creación de la mesa de diálogo referida. Recordemos que, como mencionamos en la sección 4.1, esta mesa tiene como objetivo

buscar una solución definitiva en lo relativo a la reunión y tratamiento de la información [...] que permita adoptar rápidas decisiones para que no existan demoras ni problemas institucionales que impidan el adecuado acceso al derecho a la verdad y a la información,

con el fin de “procurar transparencia y eficacia en la recolección, tratamiento y difusión de la información estatal”.

Igualmente, persisten estas preguntas: ¿el criterio sobre la desclasificación de información en procesos con sentencia es compatible con los estándares del fallo? ¿Se trata de cualquier sentencia o sentencia firme? ¿Debería trabajar esta mesa sobre la adecuación a los estándares que fija la Corte IDH? En otras palabras, los buenos estándares sobre acceso y minimización del secreto no se traducen en reparaciones específicas que salden estas discusiones por lo que será más difícil tornarlos operativos.

Por otro lado, estas indefiniciones hacen que sobre las reparaciones que sí ordenó la Corte IDH recaigan las mismas dudas acerca de a qué información refieren y por lo tanto a cómo se ejecutarán y evaluará su cumplimiento. Algunos puntos resolutivos mencionan la “información ya desclasificada” a la que deberá garantizarse el acceso a las víctimas y querellantes y al público en general (punto resolutivo 18) y

sobre la que la que trabajará el Área de Análisis de la UFI –antes GERAD– (punto resolutivo 19). Otro hace referencia a establecer procedimientos para el acceso a información removiendo los obstáculos que subsisten para el verdadero acceso (punto resolutivo 16).

Nos preguntamos entonces, ¿en qué información está pensando la Corte? ¿Información desclasificada para quién, en función de qué norma y con qué alcance? ¿Qué información hoy está disponible para toda la sociedad, de modo tal de exhibirla en un archivo histórico u ofrecerla a través del Área de Análisis de la UFI? ¿Cuáles son, en concreto, los “obstáculos” que menciona la Corte (Corte IDH, 2024: párr. 321) para el verdadero acceso, si no hay ninguna apreciación suya sobre la norma vigente? ¿Qué barreras persisten en los términos expuestos por los peritos Antonio González Quintana y Blanca Bazaco Palacios? ¿Solo las burocráticas? Más aún, pensando en la sentencia en general, de forma tal de implementar sus estándares, ¿qué materiales podrían ser libremente accesibles en internet, en escuelas, en capacitaciones para funcionarios públicos? ¿Qué testimonios hoy en día permanecen reservados en tribunales judiciales sin sentido? ¿Qué obligaciones concretas y exigibles tiene el Estado con respecto al uso de fondos reservados?

Sobre este último punto, es importante agregar que no hay reparaciones específicas con respecto a la administración de fondos reservados, la parte secreta del presupuesto de la Secretaría de Inteligencia del Estado que fue un eslabón indispensable para la maniobra de desvío y encubrimiento del atentado (Corte IDH, 2024: párrs. 242 y 243), a pesar de que a lo largo de la sentencia la Corte IDH problematiza su utilización por parte de organismos de inteligencia.

Los estándares que desarrolla sobre su regulación son muy relevantes, por ejemplo, al ponderar la convencionalidad de la actividad secreta del Estado en función de los principios de necesidad y proporcionalidad (Corte IDH, 2024: párr. 245). Sin embargo, esas definiciones no se traducen en reparaciones concretas que obliguen al Estado a adecuar su regulación y prácticas.

Vale recordar en este punto que poco tiempo después de la sentencia, en julio de 2024, el Poder Ejecutivo asignó a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 656 \$100.000.000 a la SIDE como fondos reservados, es decir, un monto de ejecución secreta, discrecional y sin más control que el *ex post* parlamentario, a través de una Comisión Bicameral que funciona bajo la regla del secreto. El decreto fue rechazado luego por ambas cámaras del Congreso por lo que perdió validez, pero la pregunta sobre cómo regular estos fondos sigue vigente.

Las lagunas que fuimos detallando impactarán directamente en el cumplimiento de la sentencia. Se trata además de cuestiones sobre las que, como bien alerta el Tribunal, los Estados suelen ser reticentes. Las obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y de respeto de las garantías judiciales que derivan de las acciones estatales que componen la “lucha contra el terrorismo” se refuerzan especialmente, en sentido contrario a lo que los funcionarios suelen alegar.

El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, en su informe de diciembre de 2009 referido por la Corte IDH, sostuvo que “Los regímenes de vigilancia adoptados como medidas

antiterroristas han ejercido un profundo efecto de inhibición en otros derechos humanos fundamentales [...] La vigilancia se ha traducido también en errores judiciales, en inobservancia de las garantías procesales y en detenciones ilegales” (Consejo de Derechos Humanos, 2009: párr. 33) y que, a la vez, “la aplicación de privilegios de confidencialidad a los sistemas de vigilancia inhibe la capacidad de los legisladores, los órganos judiciales y el público en general de examinar los poderes del Estado” (Consejo de Derechos Humanos, 2009: párr. 54).

En consecuencia, la Corte IDH afirmó que los órganos públicos competentes en materia de inteligencia

deben [...] ser respetuosos, en todo momento, de los derechos fundamentales de las personas [...] y estar sujetos al control de las autoridades civiles, incluyendo no solo las de la rama ejecutiva, sino también las de los otros poderes públicos, en lo pertinente [...] [l]as medidas tendientes a controlar las labores de inteligencia deben ser especialmente rigurosas, puesto que, dadas las condiciones de reserva bajo las que se realizan esas actividades, pueden derivar hacia la comisión de violaciones de los derechos humanos y de ilícitos penales (Corte IDH, 2024: párr. 226).

## 5. A modo de conclusión

Han pasado más de treinta años desde aquel 18 de julio de 1994 en el que cambió la vida de cientos de personas. Esta histórica sentencia de la Corte IDH marca un punto de inflexión en la historia del caso. Ahora, no solo tenemos sentencias nacionales que confirman incapacidades y las maniobras inescrupulosas de agentes del Estado, sino que pesa sobre el Estado una condena internacional del máximo tribunal regional.

Esta sentencia confirma lo que Memoria Activa reclama desde hace décadas. El fallo aporta criterios jurisprudenciales novedosos y necesarios, aunque no termina de saldar muchos de los grandes interrogantes del caso. Aun así, no puede perderse de vista lo valiosa que esta sentencia es para las víctimas en términos reparatorios y de reconocimiento. Al mismo tiempo, sus estándares y medidas tendrán un impacto cierto en la construcción de la memoria colectiva sobre el atentado y en la búsqueda de transparencia para el funcionamiento de los sistemas de inteligencia y judicial.

## Referencias bibliográficas

CIDH. Informe No. 187/20, Caso 12.204, Admisibilidad y fondo, Asociación Civil Memoria Activa (víctimas y familiares de las víctimas del atentado terrorista del 18 de julio de 1994 a la sede de la Asociación Mutual Israelita-Argentina), Argentina, 14 de julio de 2020.

Consejo de Derechos Humanos (2009). Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales contra el terrorismo, Martin Scheinin.

- Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.
- Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.
- Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.
- Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279.
- Corte IDH. *Caso Herzog y otros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de marzo de 2018. Serie C No. 353.
- Corte IDH. *Caso Asociación Civil Memoria Activa Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de enero de 2024. Serie C No. 516.
- Filippini, L. (2019). 25 Years After Argentina's AMIA Bombing: Justice vs. Impunity. *Southwestern Journal of International Law*. Recuperado de <https://www.swlaw.edu/node/17571>
- Grossman, C. (2005). Informe del observador internacional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el juicio de la AMIA, disponible en <https://www2.jus.gov.ar/amia/grossman.htm>.
- Rúa, A. (2024). *30 días. La trama del atentado a la AMIA*. Buenos Aires: Editorial Planeta.