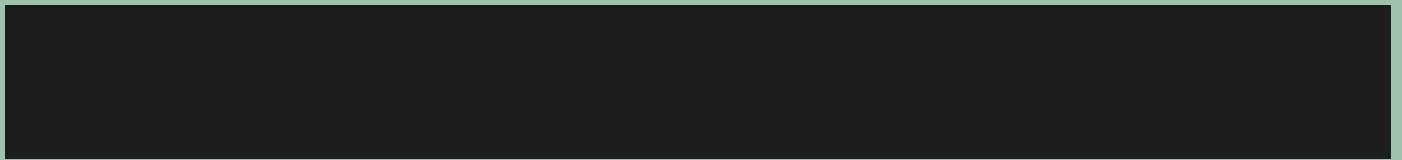
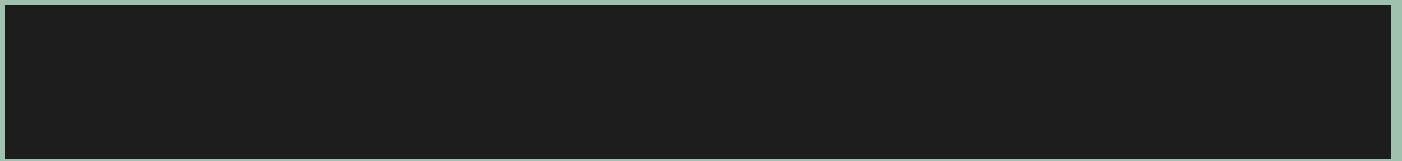


Política y servicios de inteligencia

Hoja de ruta para un sistema legítimo y efectivo



Iván Poczynok

Política y servicios de inteligencia

Hoja de ruta para un sistema legítimo y efectivo

Iván Poczynok

Índice

Política y servicios de inteligencia

Hoja de ruta para un sistema legítimo y efectivo

4	Introducción
5	Inteligencia y democracia
7	La inteligencia argentina tras la recuperación democrática
8	Espionaje ilegal y utilización política de la inteligencia
10	La creación de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI)
12	Las gestiones de la AFI (2016-2021)
12	Reforma y cambio de gobierno
14	Crisis e intervención
16	Servicios de inteligencia: ¿para qué?
17	Nivel político y estratégico
22	Nivel organizacional
29	Nivel técnico y profesional
34	Reflexiones finales
37	Referencias bibliográficas

Introducción¹

Los servicios de inteligencia argentinos han sido objeto de innumerables controversias públicas. No sólo por su papel trágico en los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar, sino también por su trayectoria en el período democrático: todos los gobiernos civiles, desde 1983 hasta nuestros días, protagonizaron escándalos relacionados con el uso ilegal de estas estructuras para perseguir o criminalizar rivales políticos. Aun después de la sanción de la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional en 2001 —considerada un ejemplo a nivel regional—, los organismos de inteligencia continuaron siendo herramientas al servicio de la resolución de disputas políticas internas, la promoción de intereses particulares y la distribución de favores públicos con escasa (o nula) supervisión.

La acumulación de casos de espionaje ilegal derivó en varios intentos de reforma. Una de las experiencias más recientes —y de mayor impacto en el sector— tuvo lugar hacia el final de la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. En febrero de 2015, el Congreso Nacional aprobó la Ley 27.126 que disolvió la Secretaría de Inteligencia (SI) y creó, en su reemplazo, la Agencia Federal de Inteligencia (AFI). La decisión llegó un mes después de uno de los escándalos políticos más graves que atravesó la democracia argentina: la muerte del fiscal Alberto Nisman, responsable de investigar el atentado contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). En el contexto de una profunda crisis política e institucional, la formación de esta Agencia se propuso atender, de acuerdo con los fundamentos oficiales, una deuda histórica del sistema democrático: el saneamiento y la profesionalización de los servicios de inteligencia.

La historia reciente indica que los objetivos de esta reforma estuvieron bastante lejos de cumplirse. Como ha sido documentado por la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia (2021) —el principal organismo de control del Sistema de Inteligencia—, en los años siguientes a su creación, la AFI protagonizó decenas de episodios de espionaje ilegal que la emparentaron rápidamente con sus antecesores institucionales. Las investigaciones penales en curso indican que las víctimas de estas tareas de inteligencia incluyeron a miembros de la oposición política, dirigentes del oficialismo, jueces, fiscales, legisladores, periodistas de grandes medios de comunicación y empresarios de algunas de las corporaciones económicas más importantes del país (Ini, 30/06/2020; Capiello, 10/07/2020, Clarín, 30/06/2020 y *Ámbito*, 12/04/2022).

Estas experiencias apuntalaron una percepción cada vez más generalizada en las elites locales, con independencia de su orientación partidaria: que los servicios de inteligencia son incontrolables y que su aporte a la seguridad del país ha sido, en el mejor de los casos, limitado y excepcional. Esto explica por qué, en los últimos años, proliferaron propuestas políticas que —con mayor o menor solidez técnica—, propiciaron la disolución de estos organismos o bien su transformación en instituciones dedicadas a funciones totalmente distintas (Moreno, 5/4/2019 e Ini y Moreno, 29/6/2022). Además de reflejar la resignación de buena parte de la dirigencia local, estas ideas dan cuenta de un consenso más preocupante, al menos desde el punto de vista estratégico: la percepción de que Argentina no tiene amenazas lo suficientemente graves o inminentes que justifiquen la existencia de servicios de inteligencia.

El intento de magnicidio contra la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner el 1° de septiembre de 2022 dio un baño de realidad a este discurso abolicionista. La débil capacidad de los organismos de seguridad para anticipar un evento de esta magnitud o para detectar o valorar una amenaza de este tipo —expresada abiertamente en redes sociales— puso en evidencia la vulnerabilidad de los dispositivos de seguridad nacional. Esta falla de inteligencia no sólo expuso la gravedad de la crisis operativa



¹ El presente documento fue elaborado con el aporte de profesionales, exfuncionarios y personal retirado del Sistema de Inteligencia Nacional. Agradezco las sugerencias y las observaciones de estos colegas. Su experiencia y compromiso profesional fueron claves para comprender la situación de los servicios de inteligencia argentinos y formular propuestas tendientes a su modernización. El contenido final del informe es, desde luego, responsabilidad exclusiva del autor.

que atraviesan los servicios de seguridad e inteligencia argentinos; también demostró los costos que conlleva —en términos de seguridad y gobernabilidad democrática— la decisión de desactivar o relegar el sostenimiento de las capacidades técnicas y profesionales de los organismos de inteligencia.

En este contexto, la pregunta sobre “qué hacer” con los servicios de inteligencia resurgió en el debate público, aunque con un valor diferencial: por primera vez en décadas, este interrogante incluye la preocupación acerca de la efectividad de la inteligencia argentina; es decir, su capacidad de anticipar amenazas que pueden afectar gravemente la seguridad del país. La renovación de esta agenda es una oportunidad para repensar la crisis crónica de la inteligencia argentina y debatir sobre las iniciativas que podrían desplegarse para contar con un sistema de inteligencia que no sólo sea democráticamente legítimo sino también efectivo. Este documento se propone aproximar algunas ideas a estos interrogantes.

El informe se estructura en tres partes. [La primera sección](#) expone algunos conceptos sobre la función de la inteligencia, su relación con las políticas de seguridad y defensa y los dilemas que genera esta actividad en los regímenes democráticos, considerando la experiencia argentina. [La segunda parte](#) aborda la crisis del sistema de inteligencia nacional, tomando como punto de inflexión la reforma de la Ley de Inteligencia Nacional en 2015. En esta sección se repasan las gestiones de la AFI entre 2015 y 2021, a fin de identificar rupturas y continuidades en la organización y el funcionamiento de la inteligencia local. Finalmente, [la tercera parte](#) del informe, de carácter propositivo, presenta una serie de líneas de acción orientadas a promover la modernización de los servicios de inteligencia argentinos, en vista de la experiencia histórica nacional y los desafíos actuales en materia de seguridad y defensa.

Inteligencia y democracia

La producción de inteligencia es una actividad fundamental para la preservación de los intereses de seguridad de los Estados. En su sentido contemporáneo, el término está asociado a la generación de conocimientos anticipatorios que permitan otorgar una ventaja comparativa en la toma de decisiones con relación a los adversarios externos o a los actores hostiles del entorno (McDowell, 2009 y Keegan, 2012). El carácter estratégico de esta función explica por qué, en la actualidad, prácticamente todos los Estados del mundo cuentan con agencias o burocracias especializadas en esta función. El análisis de los riesgos y amenazas que pueden afectar la seguridad interior y exterior de las naciones contribuye a orientar la distribución de recursos, definir prioridades y fijar estrategias a largo plazo.

Las nuevas tecnologías han convertido a la inteligencia en una actividad cada vez más especializada. La ejecución de las distintas etapas que componen el ciclo de inteligencia (el circuito de producción de este tipo de conocimientos) requiere desplegar técnicas específicas que permitan obtener y procesar grandes volúmenes de información “cruda” y transformarla en inteligencia útil, oportuna y relevante para la toma de decisiones. La masividad de datos disponibles no sólo amplió la cantidad de fuentes explotables sino también la calidad de la información: en nuestros días, los servicios de inteligencia deben contar con la capacidad de reunir, procesar y evaluar información proveniente de fuentes humanas (HUMINT), abiertas (OSINT), geoespaciales (GEOINT) y de señales (SIGINT), entre otras².

² El sufijo “INT” se refiere a una forma de clasificación de las fuentes de información ampliamente extendida en las comunidades de inteligencia. La literatura experta suele distinguir entre cinco grandes disciplinas de recolección: la inteligencia originada mediante la explotación de fuentes humanas, tales como entrevistas abiertas o encubiertas (HUMINT); aquella producida a través de fuentes abiertas o de acceso público (OSINT), la inteligencia obtenida mediante la interceptación de señales y comunicaciones (SIGINT); la inteligencia geoespacial o referida a la explotación de imágenes geográficas y/o satelitales (GEOINT) y la inteligencia de mediciones y firmas (MASINT), referente a la información distintiva de objetivos nucleares, biológicos, químicos, magnéticos y materiales, entre otros (Lowenthal y Clark, 2015).

El uso preventivo de estas capacidades explica por qué la producción de inteligencia conlleva serios riesgos en una sociedad democrática. Uno de los más importantes refiere a la recolección de información sobre personas u organizaciones sobre las cuales no existe una acusación criminal o que no cometieron ningún delito. Si bien esta posibilidad también está presente en otras actividades intrusivas del Estado —por ejemplo, las investigaciones judiciales—, en la inteligencia esta hipótesis está implícita en la función: aun cuando esta actividad permite anticipar eventos criminales, también puede justificar la obtención de información sobre actores que no están relacionados con una amenaza o un riesgo a la seguridad. Por tal motivo, los Estados democráticos suelen regular de forma estricta qué tipo de actividades pueden desarrollar los servicios de inteligencia (sobre todo a nivel interno) y bajo qué supuestos o hipótesis.

Uno de los principales dilemas que atraviesa a los organismos de inteligencia en regímenes democráticos concierne el nivel de “aceptación social” de las funciones intrusivas y secretas del Estado (Jackson, 2009a y 2009b). Esta preocupación ocupa un interés creciente en la literatura experta, sobre todo a partir de la expansión de las técnicas de vigilancia masiva en los países centrales (Newell, 2014; Treguer, 2017; Pavone, et. al. 2015 y Bruneau y Boraz, 2007). Estos estudios suelen advertir que el grado de conformidad de la ciudadanía con las tareas invasivas del Estado oscila en virtud de dos experiencias: las “fallas de inteligencia” y los “escándalos políticos”. Mientras que los errores focalizan el debate público en la efectividad de las organizaciones de inteligencia, los escándalos aumentan la preocupación social acerca de la legitimidad, la privacidad y los límites de este tipo de servicios (Lester, 2009).

La efectividad de la inteligencia suele medirse en base a dos funciones: las capacidades de análisis de información y las de obtención y explotación de información denegada; esto es, reunida sin conocimiento de los actores de interés (Hayden, 2018 y Miranda Filho, 2019). La primera función requiere aplicar técnicas analíticas que se asemejan a las que desarrolla cualquier organización que gestiona conocimiento; la segunda, por su parte, exige ejecutar métodos privativos del sector de inteligencia. En ambos casos, el objetivo es el mismo: proveer información oportuna a los decisores sobre la capacidad y la voluntad de actores hostiles, a fin de obtener ventajas comparativas y anticiparse a posibles amenazas.

La pregunta acerca de la legitimidad de la inteligencia remite a un dilema de mayor profundidad: la tensión entre privacidad y seguridad. Peter Gill (2003) advierte que el vínculo entre estos dos elementos no debe ser interpretado en términos de balance, sino de proporcionalidad: cuanto más grave la percepción de amenazas, más alta la legitimidad social para desarrollar actividades que pueden afectar la privacidad de las personas. En este mismo sentido, Jeffreys-Jones (2003, pág. 5) argumenta que la legitimidad de un servicio de inteligencia depende de la aceptación social de que las actividades que desarrolla son “necesarias, constitucionales y legalmente autorizadas” para alcanzar los objetivos de las políticas de seguridad y defensa.

En Argentina, los debates sobre inteligencia están centrados, casi exclusivamente, en el “desgobierno” de los servicios. Desde los años ochenta, la larga lista de episodios de utilización ilegal de estos organismos convirtieron el control político y la falta de legitimidad de la inteligencia en las dimensiones más exploradas de los estudios argentinos (Ugarte 1999, 2000, 2008; Sain, 1997 y 2016; Asociación por los Derechos Civiles, 2014 y 2015; Centro de Estudios Legales y Sociales, 2016 e Iniciativa para el Control Ciudadano del Sistema de Inteligencia, 2019). Con matices según el caso, la mayoría de estos estudios argumentan acerca de la necesidad de reducir la discrecionalidad, la autonomía y el secretismo de los servicios informativos, a fin de evitar su utilización con fines políticos.

Siguiendo a Lester (2009), los escándalos por el uso político de la inteligencia en Argentina han tenido una gravitación decisiva en la configuración de esta agenda. La divulgación de operaciones de espionaje ilegal y la utilización de las estructuras secretas del Estado para distribuir favores públicos no sólo aumentaron la preocupación acerca de la gobernabilidad de estos servicios, sino que



también forjaron una orientación reformista focalizada en la necesidad de limitar sus atribuciones, reducir el secretismo y monitorear públicamente sus capacidades operativas. Estos antecedentes también atraviesan la mirada dirigencial sobre los servicios de inteligencia; en particular, la de aquellos actores interesados en su modernización.

La inteligencia argentina tras la recuperación democrática

Desde un enfoque amplio, la crisis de la inteligencia argentina tiene su origen en la etapa previa a la recuperación democrática. La Doctrina de Seguridad Nacional, adoptada en los años 1960 en el marco de la Guerra Fría, no sólo generó gravísimas consecuencias en materia de derechos humanos, sino que también limitó el desarrollo y la autonomía profesional de los servicios argentinos. La Guerra de Malvinas demostró que el reordenamiento de las prioridades de inteligencia en el marco de esta doctrina supuso la ideologización de sus funciones básicas y, por lo tanto, el alejamiento de su función primaria: la valoración de los riesgos y amenazas de mayor impacto para la Nación y la producción de información que permitiera mejorar la posición del país ante estos conflictos.

Luego de la transición, la preocupación por la crisis de los servicios de inteligencia se incorporó a una agenda más amplia, vinculada a la restitución del control civil de las Fuerzas Armadas. En este marco, entre 1988 y 2001 el Congreso Nacional aprobó distintas normas dirigidas a restablecer la sujeción política de los militares y derogar las herencias institucionales de la Doctrina de Seguridad Nacional. Las leyes 23.554 de Defensa Nacional, 24.059 de Seguridad Interior y 25.520 de Inteligencia Nacional expresaron un amplio consenso parlamentario en torno al modo en que debe organizarse la respuesta del Estado ante aquellos fenómenos que afectan la seguridad y la defensa de la Nación.

El pilar doctrinario de estas leyes es la separación entre la seguridad interior y la defensa nacional. Esta distinción sentó las bases del Sistema de Inteligencia Nacional, compuesto por la AFI (ex Secretaría de Inteligencia), la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar del Ministerio de Defensa (DNIEM) y la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad (DNIC). Estas carteras ministeriales son responsables, respectivamente, de conducir las áreas de inteligencia de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y de los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad federales (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria).

La Ley 25.520 también precisó los límites generales que regulan la actividad de los organismos de inteligencia. El artículo 4° de esta ley impide que los componentes del sistema de inteligencia realicen tareas represivas, policiales o de investigación criminal y obtengan información o produzcan inteligencia sobre personas por el sólo hecho de su raza, religión, opinión política o pertenencia social, sindical o partidaria o por cualquier actividad lícita que desarrollen. Los organismos de inteligencia tampoco pueden influir en la situación política nacional, la política exterior, la opinión pública o los medios de comunicación ni pueden revelar o divulgar información adquirida en sus funciones, salvo mediante orden judicial.

El principal organismo de control y supervisión externa de los servicios de inteligencia es la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia del Congreso de la Nación. La legislación actual confiere amplias facultades a esta institución parlamentaria; entre ellas, la posibilidad de efectuar controles e investigaciones de oficio sobre todos los asuntos concernientes a las actividades de inteligencia; la recepción de denuncias y la formulación de recomendaciones de reforma del sector. La Comisión también está facultada para controlar los Gastos Reservados del

Sistema de Inteligencia Nacional y puede acceder al listado de interceptaciones de comunicaciones realizadas en un período determinado³.

Espionaje ilegal y utilización política de la inteligencia

Las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional marcaron un punto de inflexión en la institucionalidad democrática argentina. Estas normas consolidaron el control civil de las Fuerzas Armadas y la separación entre la defensa nacional y la seguridad interior. En nuestros días, las instituciones castrenses se encuentran plenamente subordinadas a las autoridades civiles y la “cuestión militar” —que dominó el debate político argentino durante la primera década del período democrático— no forma parte de la agenda política. De igual modo, más allá de ciertas diatribas políticas y matices interpretativos, los consensos en torno a la inconveniencia de involucrar de forma directa a las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad pública han trascendido a gobiernos de muy distinto signo político⁴.

Los consensos en torno a la inconveniencia de involucrar de forma directa a las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad pública han trascendido a gobiernos de muy distinto signo político.

El impacto de estas leyes en los organismos de inteligencia fue menos homogéneo. Pese a los consensos parlamentarios, los servicios nacionales, policiales y militares continuaron destinando una parte de sus recursos a la reunión de información y el análisis de asuntos políticos internos. La obtención de esta información no sólo incluyó el seguimiento, análisis o perfilamiento de actores políticos o de personalidades relevantes, sino también la preparación de informes generales sobre temas de opinión pública, el clima político nacional, la conflictividad social o la evolución de escenarios electorales. A pesar del rechazo generalizado que estas prácticas despertaban en los discursos oficialistas y opositores, lo cierto es que, a lo largo de estas décadas, las elites dirigentes continuaron demandando y valorando la producción de información política por parte de los servicios de inteligencia.

En la amplísima mayoría de los casos, estos requerimientos podían ser cumplimentados a través de técnicas no intrusivas similares a las que utiliza cualquier *think tank* de análisis político, tales como el relevamiento y la sistematización de medios de comunicación. La prensa ha sido también una fuente habitual de información para la elaboración de perfiles. Desde luego, en ocasiones la obtención de esta información podía incluir actividades técnicas más invasivas: vigilancias, grabaciones, infiltraciones, reclutamiento de fuentes humanas y —en el extremo de mayor intrusividad— interceptaciones

³ La reglamentación de la Ley de Inteligencia incluyó otras limitaciones. Según el decreto 950/2002, los organismos de inteligencia deben enmarcar las actividades de obtención de información en las prescripciones de la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales. Esta última norma indica que el tratamiento de datos personales por parte de los organismos de inteligencia “con fines de defensa nacional o seguridad pública” y “sin consentimiento de los afectados” debe limitarse a aquellos supuestos “que resulten necesarios para el estricto cumplimiento de [sus] misiones legalmente asignadas” (artículo 23). Esta ley también faculta a los organismos de inteligencia a compartir esta información con otros servicios extranjeros sólo para “la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado”.

⁴ Si bien los diferentes gobiernos democráticos han reconocido los riesgos que implica involucrar a las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interna, en los últimos 15 años las instituciones castrenses han participado de forma creciente en dispositivos de apoyo a las fuerzas policiales y de seguridad federales en materia de lucha contra el narcotráfico. Las principales experiencias en este sentido fueron los Operativos Fortín I y II (2007 y 2011), el Operativo Escudo Norte (2011) y el Operativo Integración Norte (2018). Con matices, estos despliegues tuvieron como objetivo apoyar al Sistema de Seguridad Interior en el desarrollo de tareas de vigilancia en la zona de fronteras, sobre todo en la Región Norte del país. Si bien en líneas generales estos despliegues fueron de carácter logístico, en ocasiones incluyeron tareas de patrullaje y de adiestramiento “disuasivo” (Télam, 31/08/2013; Ministerio de Seguridad, 25/07/2011 y Ministerio de Defensa, 26/10/2018).

telefónicas. Dado que los medios técnicos de esta última capacidad estaban concentrados en la SI, esta técnica se convirtió en una de las fuentes de información (legal e ilegal) más valiosas de este organismo desde finales de los años 1990 (Asociación por los Derechos Civiles, 2015, pág. 10).

La utilización política de los organismos de inteligencia dio lugar a decenas de escándalos. En los noventa, los casos con mayor visibilidad incluyeron el desvío de la investigación del atentado a la AMIA (Clarín, 15/10/2019), el pago de sobresueldos a funcionarios con fondos reservados (Télam, 20/01/2016) y la revelación de *honeypots* (operaciones de extorsión sexual) que afectaron, entre otras víctimas, a un juez federal (Almirón, 08/11/1998). En la década del 2000, los escándalos continuaron y trascendieron gobiernos; entre ellos, se destacan la participación de la SIDE (Secretaría de Inteligencia del Estado) en el pago de coimas a senadores para la aprobación de leyes de reforma laboral (La Nación, 12/12/2003) y la presunta captación ilegal de las comunicaciones telefónicas y electrónicas de un amplio espectro de actores locales, desde periodistas hasta funcionarios, fiscales, jueces, militares y dirigentes partidarios (Clarín, 22/11/2007 y Sued, 18/08/2009).

Los organismos de inteligencia policiales y militares tampoco estuvieron ajenos a estos problemas. En el ámbito castrense, los mayores escándalos incluyeron la infiltración de los juicios por delitos de lesa humanidad, la vigilancia de los magistrados involucrados en estas investigaciones (La Nación, 29/06/1999), la detección de una red de inteligencia política en la Base Almirante Zar de la Armada (La Nación, 05/07/2007) y el montaje de una presunta unidad de interceptación de comunicaciones en el seno del Ejército (Infobae, 14/03/2017). En el ámbito policial, los escándalos más graves fueron las infiltraciones del cuerpo de informaciones de la Policía Federal en organizaciones de la comunidad judía, la Agencia Rodolfo Walsh y el entorno de dirigentes políticos (Hauser, 17/5/2000; Clarín, 07/05/2013, Cappelletto, 18/7/2014). Otro episodio de impacto estuvo referido a la existencia de una base de datos presuntamente ilegal en el ámbito de la Gendarmería Nacional, conocida bajo la denominación "Proyecto X" (Clarín, 10/03/2013)⁵.

Si bien la mayoría de estos escándalos tuvieron una amplia repercusión mediática y judicial, la reacción de los gobiernos ante estos hechos —con independencia de su gravedad o verosimilitud— no fue homogénea. En ciertos casos, las revelaciones derivaron en purgas o desplazamientos de funcionarios (Página/12, 14/02/2000, Verbitsky, 25/11/2007 y La Nación, 19/02/2012). En otros —sobre todo los que involucraron a órganos de inteligencia militar a partir de 2003—, estas denuncias dieron lugar a reformas que restringieron los ámbitos de actuación de las áreas de inteligencia, sus hipótesis de trabajo y el tipo de capacidades que podían desplegar para el desarrollo de su función (Gallo, 12/4/2006 y La Nación, 29/07/2006). En otras ocasiones —la mayoría—, los escándalos no dieron lugar a reformas ni desplazamientos, al menos no de forma inmediata.

Argentina experimentó dos hechos que evidenciaron gravísimas deficiencias en las capacidades preventivas del Estado: los atentados contra la Embajada de Israel (1992) y la AMIA (1994).

La reacción del sistema político ante las "fallas" de inteligencia no ha sido muy distinta. Argentina experimentó dos hechos que evidenciaron gravísimas deficiencias en las capacidades preventivas del Estado: los atentados contra la Embajada de Israel (1992) y la AMIA (1994). En este último caso,

⁵ Con relación a este último caso, es importante señalar que, según la información oficial, la auditoría de los 34.000 asientos de la base de datos Proyecto X no reveló la carga de información sobre dirigentes políticos, sindicales o sociales (Asociación Pensamiento Penal, 24/02/2012). La mayor parte de esta información se respaldaba en expedientes judiciales; es decir, había sido obtenida por requerimiento de autoridades jurisdiccionales (Caminos, 18/02/2012). También se comprobó que la existencia de esta base de datos no era un secreto: la GNA contaba, desde 2002, con un Procedimiento Operativo Normalizado para la utilización de esta herramienta, que había sido actualizado en 2006. Inclusive, en 2007 la fuerza requirió su inscripción ante la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016, pág. 103).

la participación de la inteligencia local en la investigación del hecho estuvo atravesada por decenas de otros escándalos adicionales; entre ellos, las sospechas por el desvío de pistas investigativas y la destrucción de evidencia documental. Estos episodios —que reflejaron compromisos subrepticios más políticos que operativos— dieron lugar a un evento inédito: en 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado argentino por incumplir las funciones de prevención antiterrorista, participar del encubrimiento a los culpables del atentado a la AMIA y no investigar adecuadamente el atentado (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005).

Por otra parte, a lo largo de estos años, los servicios de inteligencia argentinos exhibieron un altísimo grado de efectividad frente a otros problemas de seguridad, algunos de gran impacto en la agenda pública. Entre 2000 y 2015, la SI protagonizó operativos que derivaron en el desmantelamiento de organizaciones dedicadas a los secuestros extorsivos (La Nación, 25/10/2002, *Ámbito*, 05/05/2003 y Carabajal, 22/09/2006) y de grupos narcotraficantes de alta complejidad (La Nación, 17/06/2009, Clarín, 11/08/2011 y La Nación, 31/10/2012). Estos éxitos investigativos de la Secretaría como auxiliar de la Justicia contribuyeron a sostener el prestigio profesional de este organismo, sobre todo en relación con otras fuerzas de seguridad. Por tal motivo, la adopción de este rol por parte de la SI no estuvo exenta de conflictos y pujas de intereses con el resto de las estructuras policiales, tanto federales como provinciales (La Nación, 31/05/2004 y *Ámbito*, 29/04/2004).

La creación de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI)

La pasividad crónica del sistema político ante las fallas, los escándalos y las intrigas de espionaje pareció alcanzar un punto de no retorno en 2015. El 26 de enero, Cristina Fernández de Kirchner anunció que enviaría al Congreso de la Nación un proyecto dirigido a disolver la SI. La decisión llegó días después de un nuevo —y gravísimo— escándalo de inteligencia: la aparición sin vida del fiscal Alberto Nisman, titular de la UFI responsable de investigar el atentado a la AMIA⁶. En un discurso por cadena nacional, y luego de expresar sus dudas sobre la hipótesis de suicidio del fiscal, la expresidenta relató los hechos que, en su interpretación, habían puesto en crisis la relación con los servicios de inteligencia; en particular, la firma del Memorandum de Entendimiento con la República Islámica de Irán en 2013. También anunció que la reforma pretendía modificar un sistema de inteligencia que “no servía a los intereses nacionales” y había mantenido la misma estructura desde la recuperación de la democracia (Presidencia de la Nación, 27/01/2015).

Si bien la disolución de la SI fue un resultado de la crisis desatada por la muerte de Nisman, la fractura entre el Gobierno y los servicios de inteligencia había quedado expuesta varias semanas antes. A mediados de diciembre de 2014, Fernández de Kirchner ordenó el desplazamiento del secretario y del subsecretario de Inteligencia, las máximas autoridades de la Secretaría. La designación de una nueva jefatura en el servicio derivó en el alejamiento, a los pocos días, de los principales e históricos funcionarios de carrera que habían ejercido la conducción operacional de la SI en la década previa. En los meses siguientes, también fueron desplazados y retirados decenas de otros colaboradores, algunos de los cuales habían prestado servicio en el organismo durante más de tres décadas.

⁶ Natalio Alberto Nisman fue hallado sin vida en su departamento con un disparo en la cabeza el 18 de enero de 2015. Una semana antes, había denunciado —como titular de la Unidad Fiscal que investigaba el atentado a la AMIA— a la entonces presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, y a otros funcionarios por haber promovido un pacto con la República Islámica de Irán dirigido a garantizar la impunidad de los iraníes acusados por el atentado a la mutual israelita. El trágico deceso del fiscal generó una profunda crisis política e institucional. Asimismo, la investigación judicial para esclarecer la causa de su muerte dio lugar a importantes controversias periciales. En 2015, el Cuerpo Médico de la Corte Suprema de la Nación indicó que no había indicios de un homicidio. Sin embargo, en 2017 la Gendarmería Nacional realizó una nueva pericia en la que sostuvo que Nisman había sido drogado y ejecutado por dos hombres. En 2018, la Cámara Criminal Correccional Federal intervino en el caso y concluyó que se trató de un homicidio motivado por la denuncia contra la expresidenta. Hasta el momento, la investigación continúa abierta sin fecha probable de elevación a juicio.

El desplazamiento del funcionariado histórico de la SI estuvo acompañado por la incorporación masiva de nuevos agentes. Si bien todos los gobiernos habían promovido el ingreso al servicio de personal afín a sus intereses partidarios —lo que dio lugar a distintas “capas geológicas” de agentes—, en los años previos a la creación de la AFI las incorporaciones a la planta estable se habían reducido significativamente. Tras la disolución de la SI, y en el marco del retiro de los agentes de mayor antigüedad, la nueva gestión amplió la dotación mediante la incorporación de centenares de nuevos agentes y la designación de personal externo en puestos técnicos y de conducción. Este proceso —que se repetirá en las gestiones posteriores e incluirá el desplazamiento del personal incorporado en la administración saliente— tuvo un impacto decisivo en el devenir profesional de la nueva Agencia.

Luego de un breve tratamiento legislativo, la reforma de la Ley de Inteligencia fue aprobada el 25 de febrero de 2015. La mayoría de los expertos que intervinieron en los debates en el Congreso pertenecían a organizaciones de la sociedad civil con amplia trayectoria en los asuntos relacionados con el control de los organismos de seguridad y defensa. Con este espíritu reformista, la Ley 27.126 suprimió la SI y creó, en su reemplazo, la AFI. La legislación otorgó a la nueva Agencia la responsabilidad de producir “inteligencia nacional” e “inteligencia criminal referida a delitos federales complejos”. Asimismo, estableció que el nombramiento de las máximas autoridades del organismo —director y subdirector generales— debe contar con el aval del Senado de la Nación.

La Ley 27.126 introdujo cambios dirigidos a reducir la informalidad del sistema de inteligencia. Algunos de los más importantes incluyen la creación de un Banco de Protección de Datos y Archivos de Inteligencia, la determinación de que las actividades de inteligencia deben ser “ordenadas por las máximas autoridades del organismo” y la incorporación de las áreas de inteligencia criminal de las policías, fuerzas de seguridad y servicios penitenciarios federales a las prohibiciones de la Ley de Inteligencia Nacional. También se restringió la relación de estos servicios con otras instituciones públicas; principalmente judiciales. La legislación indicó que “toda relación o actuación entre la Agencia y funcionarios de los poderes públicos federales, provinciales o locales” debe ser ejercida “por el director general de la AFI o quien este autorice” (artículo 9°) y se transfirió la Dirección de Observaciones Judiciales —responsable de las interceptaciones telefónicas— al Ministerio Público Fiscal.

Pocos meses más tarde, el Gobierno reglamentó algunas de estas modificaciones. El Decreto 1311/15 aprobó una Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional que ratificó los límites vigentes y se propuso “sentar las bases de un profundo proceso de reforma y modernización del Sistema de Inteligencia Nacional”. Los anexos de esta reglamentación establecieron otros cambios relevantes para la organización general del Sistema; entre ellos, la determinación de una estructura orgánica pública para la AFI, el diseño de un nuevo estatuto profesional dividido en escalafones y la aprobación de un régimen para la administración presupuestaria. También se intentó diluir la histórica separación entre las áreas de reunión, análisis y operaciones del organismo, a fin de propiciar una mayor integración entre las áreas y licuar las disputas y los balances de poder interno.

Por último, cabe hacer referencia a una modificación que tuvo un impacto decisivo en la organización del sistema de inteligencia: la asignación de funciones de inteligencia criminal a la AFI. Si bien el marco normativo anterior a 2015 no impedía que la SI se involucre en la inteligencia sobre delitos complejos, hasta entonces esta función había sido una responsabilidad primaria —como su nombre lo indica— de la DNIC del Ministerio de Seguridad. Sin embargo, la Ley 27.126 ordenó la transferencia total de las funciones de inteligencia criminal sobre delitos federales a la nueva Agencia. Este traspaso debía incluir —según el texto de la Ley— “las competencias y el personal” del Ministerio de Seguridad requerido para desarrollar esta función⁷.



7 Los fundamentos de esta decisión no están claros. Algunos actores que intervinieron en este proceso indican que esta transferencia se propuso orientar la agenda de la AFI hacia cuestiones criminales (narcotráfico, trata de personas, lavado de dinero, etc.) para “dejar menos espacio” a su utilización con fines políticos. Pese a ello, lo cierto es que esta decisión —que vació de funciones, en los hechos, al principal organismo de inteligencia criminal del país— fue parcialmente suspendida mediante acuerdos reglamentarios suscriptos pocos meses después de la sanción de la Ley.

Las gestiones de la AFI (2016-2021)

La valoración de la reforma iniciada en 2015 exige contemplar varios condicionamientos. Si bien uno de los más importantes refiere al cambio de signo político del Gobierno en diciembre de ese año —producto del proceso electoral—, la creación de la AFI también estuvo atravesada por elementos anteriores al recambio presidencial. Marcelo Sain (2016) advirtió tempranamente algunos de ellos; en particular, la carencia de un diagnóstico uniforme en torno a la situación del sector, la ausencia de cuadros especializados y la existencia de una motivación política orientada, fundamentalmente, a encapsular las ramificaciones de un nuevo escándalo. Pese a ello, las principales modificaciones introducidas por la Ley 27.126 no sólo se mantuvieron vigentes más allá del cambio de autoridades, sino que incluso tuvieron peso en la organización y el perfil profesional que adquirió la Agencia en los años posteriores.

Reforma y cambio de gobierno

La llegada de Mauricio Macri a la Presidencia en diciembre de 2015 implicó un giro radical en la orientación del Gobierno. La crítica a las políticas de seguridad de las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner había sido uno de los principales temas de campaña de la coalición triunfante (Dabat, Lio y Marzullo, 2015). Muchas decisiones tomadas por el gobierno anterior, especialmente las que dependían de acciones ejecutivas, fueron anuladas. En el ámbito de la AFI, una de las primeras expresiones de este revisionismo fue la derogación de gran parte de las disposiciones establecidas en el Decreto Reglamentario 1311/15. Esta medida alcanzó a la estructura orgánica de la Agencia —que volvió a tener un carácter reservado—, al estatuto de personal y al régimen de administración de fondos reservados (Decreto 656/2016).

Los primeros trascendidos sobre el nuevo rumbo de la AFI informaron sobre la voluntad oficial de dar una “vuelta de página” en la historia de la inteligencia argentina. Este giro implicaría alejar a los organismos de inteligencia del espionaje político sobre “opositores y periodistas” y enfocarlos en la lucha contra el narcotráfico. Para ello —y según señalaron fuentes periodísticas—, la nueva gestión consideraría como modelo la creación de la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires (Wiñazki, 30/01/2016 y Clarín, 28/03/2016). También se advirtió sobre la adopción de nuevas medidas de control del personal; entre ellas, la implementación de una prueba poligráfica anual a todos los miembros del organismo. La nueva administración comunicó que la detección de irregularidades profesionales o la desaprobación de esta evaluación sería causa de desvinculación inmediata del personal (Dapelo, 2016).

Los roces de la transición en la Agencia no tardaron en tomar estado público. Los primeros escándalos estuvieron relacionados con denuncias por el presunto robo de información confidencial. A sólo dos semanas del cambio de gestión, medios periodísticos informaron sobre la desaparición de un servidor que funcionaba en el departamento de Análisis Interior de la AFI (Recalt, 23/12/2015). Según estas fuentes, el contenedor almacenaba 30 años de archivos reservados sobre casos y objetivos internos de la ex SIDE. El episodio tuvo una repercusión política inmediata, producto de los temores que despertó la posible filtración y su explotación con fines políticos (Clarín, 24/12/2015). Poco después, la nueva gestión realizó otra denuncia de similares características por la presunta migración ilegal de los correos electrónicos oficiales del servicio (Noticias, 08/02/2016).

La conflictividad se trasladó posteriormente al personal. Tal como ocurrió en la mayor parte del sector público, uno de los primeros movimientos de la nueva gestión fue la revisión de la dotación de la Agencia. El proceso comenzó con la desvinculación de 600 agentes, quienes habrían ingresado al

organismo en los meses posteriores a su creación (Clarín, 30/01/2016). Las autoridades advirtieron que esta medida pretendía “despolitizar” la AFI y ajustar la planta de personal al perfil y las necesidades del organismo. Durante los años siguientes, la nueva gestión llevó adelante un proceso de incorporación de agentes afines a la visión de las autoridades (Kollmann, 7/1/2020). Si bien el reclutamiento de personal no jerárquico abrevó en diversas fuentes, incluyendo universidades públicas y privadas, una de las principales usinas de mandos medios fueron las policías y fuerzas de seguridad, tanto federales como provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En línea con esta orientación, a partir de 2016 las distintas direcciones operacionales del organismo se involucraron de forma creciente en actividades policiales y de investigación criminal. Si bien esta última función no era novedosa en la ex SI, lo cierto es que —al menos hasta 2015— el rol investigativo de la AFI se había limitado a colaboraciones puntuales en casos de alto impacto. Desde 2016, el compromiso de la Agencia en investigaciones se profundizó y extendió a un amplio espectro de delitos federales; desde amenazas al Presidente por redes sociales (Ámbito, 30/07/2016), hasta secuestros (Di Nicola, 21/03/2017), capturas de prófugos internacionales (Messi, 16/04/2017 y Wiñazki, 30/04/2017), narcotráfico (De los Santos, 13/12/2018), lavado de dinero (Ámbito, 29/09/2017) y estafas (La Nación, 04/08/2018), entre otros.

La adopción generalizada de funciones de investigación criminal tuvo un impacto inmediato en el perfil de la Agencia. La promoción del rol del organismo como auxiliar de Justicia derivó en una creciente superposición de funciones con las fuerzas de seguridad federales; tanto con las áreas de investigación como de inteligencia criminal. Paradójicamente, este solapamiento se apoyó en la reforma legislativa de 2015: como se indicó, esta norma ordenó la transferencia de las responsabilidades de inteligencia criminal sobre delitos complejos del Ministerio de Seguridad a la AFI. Esta condición también expuso a la Agencia a los problemas propios que atraviesan los órganos de inteligencia criminal de las fuerzas de seguridad en Argentina; en particular, el abandono de las funciones preventivas y su progresiva transformación en áreas de investigación penal.

La promoción del rol del organismo como auxiliar de Justicia derivó en una creciente superposición de funciones con las fuerzas de seguridad federales; tanto con las áreas de investigación como de inteligencia criminal.

Por otra parte, las acusaciones por la utilización política de los servicios de inteligencia no tardaron en ocupar la agenda del sector. Los primeros episodios de impacto tuvieron como víctimas a dirigentes de la misma coalición de Gobierno. A mediados de 2016, se produjo el desplazamiento temporal del titular de la Aduana, producto de una denuncia anónima que lo acusaba de participar en maniobras ilegales. Si bien esta denuncia fue luego descartada, el episodio visibilizó que la AFI había monitoreado los movimientos y el entorno del funcionario, producto de las disputas por el control de algunas áreas sensibles (Clarín, 23/08/2016 y Página/12, 13/10/2016). Más tarde, y luego de una revelación periodística, se conoció la desarticulación de dos estaciones operativas de la AFI en la Ciudad de Buenos Aires que, según las denuncias, realizaban interceptaciones telefónicas de periodistas, fiscales y dirigentes políticos del oficialismo y la oposición (Savoia, 2016).

Las acusaciones cruzadas por episodios de inteligencia ilegal continuaron atravesando la agenda del Gobierno. El conocimiento de estos hechos cobró mayor impulso tras el cambio de gobierno a finales de 2019. Las investigaciones en curso reflejan que, entre 2016 y 2019, sectores de la AFI desplegaron operaciones de inteligencia sobre actores políticos internos de los más diversos. Las víctimas de estos episodios fueron miembros de la oposición, dirigentes gremiales y sociales, integrantes del Gobierno, periodistas y empresarios (Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia, 2021). Estas prácticas quedaron asentadas en centenares de registros —tanto físicos como digitales— que derivaron en múltiples investigaciones penales. En la mayoría

de los casos, se trató de seguimientos, vigilancias, explotaciones de fuentes abiertas y consultas en bases de datos que no requirieron el empleo de medios técnicos de alta sofisticación.

Recapitulando, el cambio de gobierno a finales de 2015 supuso rupturas y continuidades en materia de inteligencia. Los cambios incluyeron una (nueva) reestructuración interna en la AFI, la derogación de gran parte de las reglamentaciones de la Ley 27.126 establecidas por el Gobierno saliente, la desvinculación del personal que había ingresado tras la disolución de la SI y su sustitución por agentes afines al perfil de la nueva gestión. Además, las nuevas autoridades promovieron el rol de la Agencia como auxiliar de la Justicia. La adopción de esta función —prevista como excepción en la legislación— cambió la lógica profesional del organismo. Por otra parte, a pesar de las declaraciones oficiales sobre la erradicación del espionaje ilegal, el Gobierno continuó inmerso en escándalos e intrigas que evidenciaron la persistencia de este tipo de prácticas, que afectaron a actores opositores y de la propia coalición gobernante.

Crisis e intervención

Luego del cambio de Gobierno nacional a fines de 2019, la situación de los servicios de inteligencia volvió a ocupar el centro de la escena pública. Durante su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, el nuevo presidente de la Nación, Alberto Fernández, anunció la intervención de la AFI. Según el mensaje del Poder Ejecutivo, la medida tuvo como objetivo “sanear” el sistema de inteligencia: el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 52/2019 facultó a las nuevas autoridades a reestructurar el sistema de inteligencia, poner en disponibilidad al personal que se considere apropiado y reducir al mínimo las actividades y fondos reservados, con el fin de destinar el excedente a la “emergencia social”. Asimismo, se dispuso la presentación de un proyecto de actualización normativa del Sistema de Inteligencia Nacional.

Una de las primeras medidas de la intervención fue el restablecimiento del régimen de administración de fondos aprobado en 2015. Según esta disposición, sólo podría caracterizarse como reservado aquel presupuesto de la Agencia destinado a tareas cuya divulgación pudiera afectar la seguridad de las operaciones y del personal. De este modo, mientras que entre 2016 y 2019 más del 99% del presupuesto de la Agencia era secreto, en 2020 esta cifra se redujo al 10%. La administración promovió una significativa reducción de estos fondos: sólo en el primer año de Gobierno, cerca de 300 millones de pesos, lo que equivale a más del 30% del presupuesto destinado a tareas operativas, fueron reasignados a otras reparticiones estatales, como el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020).

La nueva gestión también encaró una exhaustiva revisión de la planta de la AFI. Las autoridades informaron que este proceso apuntó a evaluar la “legalidad y la idoneidad” de las contrataciones realizadas antes de 2019. Como sucedió en 2016, el análisis se saldó con la destitución de la mayoría de los agentes contratados durante la etapa anterior. Según se expuso, la intervención había constatado que “gran parte del personal carecía de los conocimientos necesarios sobre aspectos centrales de la actividad de inteligencia, de los fundamentos del Estado de Derecho y de la historia del país”. Además, se comunicó que “al menos 225 agentes no cumplían con los requisitos formales para ingresar al organismo”. También se facilitó el retiro voluntario del personal con mayor antigüedad, mientras se producía el ingreso de nuevos agentes (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020 pp. 577 a 580).

La intervención abrió un importante frente judicial al interior del organismo. En el marco de la revisión de lo actuado por la gestión anterior, se impulsaron una decena de denuncias penales contra exautoridades, mandos medios y agentes. La mayoría de estas actuaciones se originaron en el hallazgo

de documentos que daban cuenta de presuntas actividades ilegales (Caram, 27/05/2020, Sued, 05/06/2020, Devanna, 27/12/2021 y Bertoia, 19/10/2022). Esta sucesión de denuncias tuvo como resultado la citación de decenas de agentes, tanto retirados y desvinculados como en actividad, a prestar declaración en causas penales como imputados o testigos. En algunos casos, la identidad del personal involucrado en estos procesos judiciales fue incluso divulgada públicamente por los medios de prensa y comunicación.

Este contexto tuvo un efecto inmediato en el funcionamiento de la Agencia. La peregrinación de decenas de agentes de bajo rango y antigüedad por los laberintos del sistema judicial, junto con el (nuevo) proceso de desvinculación masiva de personal, creó un clima de incertidumbre que afectó el normal desarrollo de las actividades de la Agencia. Las autoridades argumentaron públicamente que esta crisis había sido generada por las resistencias burocráticas del personal a las nuevas prioridades del Gobierno nacional para la AFI. También advirtieron que las regulaciones propiciadas por la intervención habían generado “un gran vacío” en el organismo: “al no [poder] espiar, los agentes no saben qué hacer” (Ámbito, 2020).

La incertidumbre se agravó en octubre de 2020. En el marco de una de las denuncias de la intervención, se divulgó un libro de actas no testado —es decir, que contenía información sensible— con datos identificatorios de cientos de agentes actuales y retirados de la Agencia. Algunos de ellos habían ocupado cargos jerárquicos en el organismo o incluso estaban desplegados en delegaciones del exterior (Alfie, 26/09/2020 y 04/10/2020). También se difundió información sobre convenios suscriptos con organismos de inteligencia de terceros países. Si bien la investigación penal del caso no asignó responsabilidades a ninguna de las partes involucradas en la difusión de estos documentos, lo cierto es que su divulgación pública ocasionó una de las filtraciones de inteligencia más graves de la historia argentina.

La crisis de la AFI también estuvo atravesada por la expectativa de una inminente reforma legislativa del Sistema. Según la información oficial, este proyecto debía presentarse en un plazo de 120 días desde la constitución del Consejo Asesor de la Intervención (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020, pág. 579). Si bien finalmente esta reforma no prosperó, parte de estas decisiones fueron implementadas mediante decretos y resoluciones internas. Una de las medidas más importantes fue la eliminación de la excepción legal que permitía que los organismos de inteligencia participen en investigaciones penales. Esta decisión clausuró uno de los principales puntos de contacto oficial entre los servicios de inteligencia y el sistema judicial. Los fundamentos del DNU 214/2020 advirtieron que esta facultad había propiciado “vínculos espurios” entre la inteligencia y la Justicia y había comprometido a estos servicios en funciones ajenas a sus “verdaderas áreas de incumbencia”.

El Decreto 214/2020 sepultó el perfil policial que había adquirido la AFI durante los años previos. También fue el puntapié para definir las prioridades de la nueva administración: orientar los esfuerzos del organismo a la producción de “inteligencia estratégica”. Si bien no se conocieron definiciones sobre este punto, los trascendidos exhiben que esta denominación contemplaba un amplio espectro de fenómenos; desde el “desarrollo integral de la Nación”, hasta la “protección de los recursos naturales estratégicos” y el abordaje de asuntos “económicos, científicos, tecnológicos y ambientales”. Esta concepción fue plasmada en el Plan de Inteligencia Nacional de 2021. Este instrumento también consideró como ejes estratégicos a fenómenos más tradicionales, como el terrorismo, el crimen organizado y las ciberamenazas (Resolución AFI 439/2021).

La propuesta de priorizar la inteligencia estratégica situó en un segundo plano a la inteligencia de nivel táctico y operacional. Asimismo, dado que la inteligencia estratégica es una función de análisis, esta definición también restringió el alcance y los recursos del resto de las actividades del ciclo de inteligencia, en particular, aquellas destinadas a la obtención y reunión de información operativa. El repliegue de estas tareas y capacidades —que suelen implicar el uso de medios técnicos y de agentes de campo— también se vio acentuado por la desvinculación de la mayor parte del personal



que había desarrollado este tipo de funciones. La conjunción de estos factores contribuyó, en un contexto de gran incertidumbre, a paralizar el despliegue operativo de la AFI, sobre todo en lo que respecta a las actividades técnicas.

La intervención de la AFI fue el capítulo más reciente de las experiencias de reforma del sistema de inteligencia. Si bien la evaluación de este proceso —que aún está en curso— requiere una mayor distancia temporal, se aprecia que la gestión se ajustó a los objetivos fijados por el presidente: cortar los vínculos de la Agencia con el Poder Judicial, transparentar la administración de los fondos presupuestarios e impedir la participación de agentes de inteligencia en actividades de espionaje político. Estas prioridades exhiben que la agenda del gobierno de Alberto Fernández en materia de inteligencia estuvo orientada, casi exclusivamente, a limitar la confidencialidad de estos servicios y reducir los riesgos que implica su existencia en una sociedad democrática. La preocupación por la efectividad del sector —es decir, por su capacidad de producir inteligencia— ocupó un lugar decididamente secundario.

Por último, la búsqueda de transparentar el sistema de inteligencia también entró en conflicto con una condición central para garantizar la operatividad de los servicios de inteligencia: la disciplina del secreto. En estos años, el impacto de ciertas medidas atendibles y fundamentales —por ejemplo, la aprobación de un régimen público de administración presupuestaria— se vio tergiversado por otras decisiones que, involuntarias o no, afectaron gravemente la seguridad del personal y de las operaciones. La difusión masiva de documentos internos, la publicación de informes y declaraciones confidenciales en medios de comunicación y —más grave aún— la filtración de la identidad de centenares de agentes perjudicó no sólo al personal involucrado, sino también a la disciplina interna, la cultura de reserva y la protección de los *modus operandi* de la inteligencia local.

Servicios de inteligencia: ¿para qué?

Los debates políticos sobre los servicios de inteligencia en Argentina han estado dominados, casi exclusivamente, por la preocupación acerca del uso ilegal de estas capacidades estatales. Esta agenda se remonta a los orígenes de la recuperación democrática y atraviesa todos los gobiernos civiles desde 1983 hasta nuestros días. Los escándalos acumulados a lo largo de estas décadas forjaron una agenda reformista orientada a reducir la autonomía y la influencia de los servicios de inteligencia. Esta agenda tuvo avances indiscutibles en los últimos años, producto del impulso oficial de medidas de transparencia y ordenamiento institucional que limitaron la discrecionalidad en el uso de los fondos reservados, redujeron su involucramiento en asuntos políticos y limitaron su influencia en la actividad de otros organismos, sobre todo judiciales.

La experiencia indica que este proceso de reformas —encarado desde la intervención— no contempló, al menos con la misma preocupación, la efectividad de los servicios de inteligencia. Existe un amplio consenso entre analistas y formadores de opinión respecto de que los organismos de inteligencia atraviesan una profunda crisis operativa (Ini y Jastreblansky, 18/9/2022, Alconada Mon, 19/2/2023 y Pagni, 5/1/2023). La pérdida de recursos humanos, el retiro de los agentes con mayor trayectoria y los recurrentes desplazamientos de personal debilitaron las capacidades de recolección de información, ya sea mediante fuentes humanas o través del despliegue de medios técnicos. La retracción de los medios de obtención, sumada a la incertidumbre y a la pérdida de confianza interpersonal al interior del organismo, afectó también las funciones de análisis de inteligencia, sobre todo de nivel táctico y operacional.

Los hechos del 1º de septiembre de 2022 visibilizaron parte de esta crisis y colocaron a los organismos de inteligencia nuevamente en la escena pública. Sin embargo, en esta oportunidad la preocupación no tuvo como eje la falta de legitimidad de los servicios locales, sino su capacidad operativa. El intento de magnicidio de Cristina Fernández de Kirchner colocó en el debate público la importancia de contar con organismos de seguridad e inteligencia que no sólo tengan límites, sino también efectividad. Esto implica abordar problemas y nudos críticos que, en las últimas décadas, quedaron desatendidos bajo innumerables debates, propuestas e iniciativas de reforma motivadas por el interés de limitar las capacidades operativas de los servicios de inteligencia, obstaculizar su modernización tecnológica o transformarlos en organismos destinados a tareas ajenas a su especialidad.

El intento de magnicidio de Cristina Fernández de Kirchner colocó en el debate público la importancia de contar con organismos de seguridad e inteligencia que no sólo tengan límites, sino también efectividad.

En los próximos apartados, se presentan una serie de líneas de acción tendientes a abordar los nudos críticos del sistema de inteligencia argentino. Estas consideraciones apuntan a restablecer la legitimidad democrática de los organismos de inteligencia a partir de la profesionalización y el fortalecimiento de sus funciones operativas; esto es, de su capacidad de obtener información y producir inteligencia relevante para la seguridad interior y exterior de la Nación. Las propuestas parten de un argumento central: los principales factores que dificultan la modernización del sector son políticos. Ninguna medida orgánica o técnica puede resolver los problemas de los niveles más altos de decisión. Pese a ello, y toda vez que la producción de inteligencia es una especialidad técnica, estas iniciativas —que deben ser consideradas como pautas generales— están organizadas en tres niveles de análisis: político y estratégico; organizacional y profesional.

Nivel político y estratégico

La erradicación del espionaje político

La principal herramienta que ha utilizado el sistema político argentino para erradicar el uso político de la inteligencia ha sido la legislación. La prohibición de realizar tareas de inteligencia política interna está contenida en el marco normativo vigente desde los años ochenta y formó parte de los primeros debates parlamentarios de la Ley 23.554 de Defensa Nacional. Esta restricción fue ampliada en la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional y ratificada en decenas de normas complementarias. Los límites al espionaje político también fueron el eje de la creación de la AFI en 2015 y del proyecto —nunca presentado— de reforma del sistema de inteligencia en 2019. Todas estas iniciativas comparten una premisa: para “sanear” los organismos de inteligencia es necesario introducir prohibiciones y restringir cada vez más el campo de acción de los servicios de inteligencia.

La experiencia indica que la sanción de estas normas y prohibiciones ha tenido un impacto muy limitado en la reducción del espionaje ilegal. Aun cuando la legislación restringe desde hace décadas la producción de inteligencia con fines políticos, esta práctica ha sido una actividad rutinaria de una parte de los servicios de inteligencia local con independencia de sus mutaciones institucionales (SIDE y SI en el pasado, AFI en la actualidad) y de la orientación partidaria de los gobiernos. En este sentido, es fundamental reconocer que el problema de la inteligencia ilegal en Argentina o de su uso político interno no tiene origen en vacancias normativas. Salvo matices muy puntuales, en

Servicios de
inteligencia:
¿para qué?

la actualidad no existen “grises” legislativos relevantes que permitan o habiliten la utilización de las capacidades de inteligencia del Estado para fines ajenos a la seguridad y la defensa nacional.

El problema de la inteligencia ilegal en Argentina es más un problema político que de inteligencia. La erradicación del espionaje ilegal no depende de nuevas restricciones, sino del compromiso de las elites locales que acceden a puestos de decisión en el Gobierno. Como sucede con la mayoría de las disyuntivas estratégicas del país, la profesionalización de la inteligencia argentina —es decir, la prescindencia partidaria de sus actividades— exige consensos políticos que condenen, sin matices, el uso de estas capacidades estatales para hostigar opositores o dirimir cuestiones políticas internas. Caso contrario, cualquier estrategia institucional orientada a fortalecer los organismos de inteligencia continuará siendo percibida —por la oposición política de turno— como un nuevo intento de los oficialismos de aumentar las capacidades para espiar a sus adversarios.

El problema de la inteligencia ilegal en Argentina es más un problema político que de inteligencia: la erradicación del espionaje ilegal no depende de nuevas restricciones, sino del compromiso de las elites locales que acceden a puestos de decisión en el Gobierno.

Abordar el problema del uso sistemático de la inteligencia para fines ilegales requiere situar la mirada en un plano más amplio: la relación entre el sistema político y los servicios de inteligencia. La profesionalización de los servicios de inteligencia no sólo debe apoyarse en estructuras normativas adecuadas, sino también en una firme voluntad política de conducción estratégica y profesional. Es por ello que el escenario doméstico actual, caracterizado por la profunda división de las élites dirigentes, es uno de los principales obstáculos para la puesta en marcha de un proceso de estas características. El diseño de una estrategia orientada a reconstruir los servicios de inteligencia no puede desentenderse de este diagnóstico. El éxito de un proceso de modernización depende, centralmente, de la construcción de acuerdos que garanticen su sostenibilidad en el tiempo con independencia de la orientación partidaria de los gobiernos de turno.

La construcción de consensos sobre la definición de amenazas

La definición de amenazas es el corazón de la actividad de inteligencia. Al tratarse de la actividad que inicia el ciclo de inteligencia, su ejecución tiene un componente insoslayablemente político: la priorización de las amenazas depende, en última instancia, de la percepción y la cultura estratégica de las élites de gobierno. La inteligencia no es una función autónoma, sino que debe ser “guiada” o dirigida por la política. Por tal motivo, si bien existen decenas de técnicas profesionales que pueden contribuir a ordenar el proceso de evaluación de riesgos y amenazas, lo cierto es que la dirección de la producción de inteligencia no es una actividad técnica: el alcance y los asuntos de interés de esta función dependen de los consensos, las percepciones e intereses de los sectores dirigentes que se disputan la conducción del Estado.

El carácter político de la definición de amenazas explica, en buena medida, los desafíos que enfrenta esta tarea en Argentina. Las dificultades para construir consensos políticos amplios —producto de la polarización interna— se suman a una apreciación ampliamente arraigada en las élites dirigentes: la percepción de que nuestro país no posee amenazas graves o inminentes a su seguridad. Estas condiciones tienen un impacto decisivo en la actividad de los organismos de inteligencia locales. La presunta inexistencia de amenazas graves no sólo dificulta la valoración profesional de la función de los servicios de inteligencia, sino que también obstaculiza la construcción de políticas de largo plazo

en torno a los fenómenos que deben concentrar su atención. Frente a la ausencia de problemas “evidentes”, las prioridades de los organismos de inteligencia cambian regularmente en virtud de criterios partidarios, sucesos coyunturales o eventos fortuitos⁸.

Lejos de ser un problema argentino, la dificultad de construir consensos en asuntos de seguridad y defensa ocupa un lugar creciente en los debates internacionales. Los problemas no sólo incluyen la polarización de las elites, sino también las pujas entre las burocracias que intervienen en la gestión de estas políticas sectoriales. Por tal motivo, en las últimas décadas, decenas de países avanzaron en la creación de organismos interministeriales orientados, exclusivamente a canalizar los esfuerzos que requiere la construcción de acuerdos amplios sobre los asuntos estratégicos de los Estados. Estas estructuras —que habitualmente adoptan la forma de Consejos de “Seguridad Nacional”— suelen estar integradas por las principales agencias que intervienen en la toma de decisiones sobre los asuntos de seguridad interior y exterior: ministerios de Defensa y Seguridad, cancillerías, organismos de inteligencia y Fuerzas Armadas y de seguridad, entre otros⁹.

Argentina no cuenta con un organismo de estas características. La función de definir las prioridades estratégicas en materia de seguridad, defensa e inteligencia está segmentada en varios organismos públicos o —en el mejor de los casos— en Consejos sectoriales con escasa actividad. El Ministerio de Defensa, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la AFI cuentan con facultades autónomas para definir sus prioridades, en virtud de lo que consideran sus áreas de competencia específica. Si bien las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional enuncian la necesidad de coordinación —sobre todo en casos de crisis—, en la práctica estos organismos ejercen sus funciones de forma desarticulada. La falta de coordinación ocasiona superposiciones entre las carteras ministeriales y tensiones en torno a la distribución de recursos y competencias burocráticas.

La modernización del sistema de inteligencia requiere atender esta situación. Argentina debe contar con mecanismos que canalicen la formación de consensos de alto nivel sobre asuntos estratégicos. La creación de un “Consejo de Seguridad Nacional” —o bien, de Defensa, Seguridad e Inteligencia— permitiría estimular acuerdos que trasciendan las prioridades coyunturales de los gobiernos y guíen, en el largo plazo, el horizonte profesional de los servicios de inteligencia. La coordinación de un organismo de este tipo debería funcionar bajo la órbita de Presidencia de la Nación —por ejemplo, a través de la Secretaría de Asuntos Estratégicos— y contar con la participación del Ministerio de Defensa, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la AFI. El diseño institucional podría incluir la participación eventual de otros organismos y de representantes de las Comisiones Parlamentarias con injerencia en los asuntos de defensa y seguridad.

La creación de un Consejo interministerial de estas características permitiría atender uno de los principales nudos críticos de las políticas de inteligencia: la sostenibilidad en el tiempo de sus prioridades estratégicas. La generación de acuerdos entre las elites y las burocracias públicas otorga previsibilidad y direccionamiento a los organismos de inteligencia. Adicionalmente, estas estructuras permitirían elaborar documentos estratégicos oficiales —por ejemplo, Estrategias de Seguridad y Defensa o Evaluaciones Nacionales de Riesgo— que orienten las prioridades de producción de inteligencia y los esfuerzos de inversión, investigación, capacitación y desarrollo de capacidades estatales en la materia.

⁸ Desde luego, existen excepciones a esta volatilidad. En las últimas décadas, la inteligencia argentina ha generado un amplio acervo de conocimientos sobre problemas de interés estratégico para la seguridad y la defensa nacional. A modo de ejemplo, cabe mencionar dos asuntos de referencia: la actividad de organizaciones terroristas transnacionales reconocidas en el territorio nacional (sobre todo en la zona de la Triple Frontera con Paraguay y Brasil) y la situación de las Islas Malvinas y del Atlántico Sur. Pese a las diferencias entre estos fenómenos, ambos asuntos comparten un punto en común: se trata de fenómenos que han afectado (y afectan) gravemente los intereses nacionales en materia de seguridad y defensa. Por tal motivo, ambas líneas de acción tuvieron un desarrollo profesional sostenido en la inteligencia local, al menos hasta la crisis que se desató en los años posteriores a la reforma de 2015.

⁹ Este es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, Reino Unido, Israel, Rusia y Japón, entre otros países de interés.

La delimitación del alcance de la inteligencia estratégica y táctica

En los últimos años, una de las propuestas que ha ganado terreno en el debate político sostiene que la inteligencia nacional debe focalizarse en la producción de “inteligencia estratégica” (Bielsa, 22/2/2021; Bertoia, 24/1/2021 e Ini y Moreno, 29/6/2022). En su sentido contemporáneo, el término hace referencia a una función que cumplen la mayoría de los organismos de inteligencia del mundo y que supone, centralmente, el análisis de los riesgos de largo plazo que pueden afectar la preservación de los objetivos e intereses nacionales (McDowell, 2009, pág. 10). La producción de este tipo de conocimientos es fundamental para la planificación estratégica de las políticas de defensa y seguridad, dado que permite establecer criterios para la adquisición y el desarrollo de nuevas tecnologías, la proyección de reformas doctrinarias y la distribución de recursos humanos, técnicos y económicos.

Si bien en sus orígenes la inteligencia estratégica era una función privativa de los servicios de seguridad, en la actualidad la mayor parte de las grandes organizaciones desarrollan esta actividad en sus ámbitos de actuación: todos los ministerios cuentan con áreas especializadas en el análisis estratégico y la evaluación de riesgos y amenazas en los temas de su jurisdicción: energía, recursos naturales, economía, salud, ciencia y desarrollo tecnológico, entre otros. El Estado también posee organismos científicos y técnicos altamente profesionalizados —por ejemplo, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)— en el estudio de problemas de interés estratégico. Al igual que las universidades, estos centros de estudio cuentan, a su vez, con mejores facilidades para obtener información confiable y de calidad sobre sus temas de competencia.

Esto significa que los organismos de inteligencia no son los únicos servicios públicos que producen información de “inteligencia” estratégica; compiten con un amplio abanico de agencias que generan conocimiento prospectivo de alto nivel sobre asuntos de interés nacional, muchas de ellas con capacitación técnica específica y mejor acceso a información. Si bien esta situación limita la influencia relativa de los servicios de inteligencia en otras políticas estatales, al mismo tiempo los obliga a especializar aún más sus ámbitos de actuación: caso contrario, estos organismos corren el riesgo de producir apreciaciones irrelevantes, incompletas o —en el peor escenario— erróneas, producto del menor acceso a fuentes de información que otras agencias estatales.

La producción de conocimiento estratégico por parte de los servicios de inteligencia debe apoyarse en su *expertise* específica: la obtención de información secreta y denegada sobre amenazas graves a la seguridad y la defensa nacional; en particular, aquella proveniente del accionar intencional de actores hostiles o resultante de la competencia interestatal. Atender este criterio impide malgastar los recursos de los servicios de inteligencia en asuntos y actividades que, en nuestros días, pueden ser mejor atendidos por otras agencias especializadas. La delimitación de “lo estratégico” en los servicios de inteligencia debe contemplar el aporte diferencial de la actividad de estos organismos: la posibilidad de incorporar a los análisis de riesgo información confidencial sobre la voluntad y las capacidades de los actores de interés.

Por último, si bien la inteligencia estratégica es una actividad fundamental de los servicios de inteligencia, esta función suele ser desarrollada por áreas y equipos de análisis acotados. Aun en la actualidad, la mayor parte de los recursos de inteligencia en el ámbito internacional continúan destinados al desarrollo de operaciones de obtención de información, ya sea con fines tácticos o estratégicos. El contraespionaje, la competencia interestatal y el antiterrorismo absorben, por lejos, los mayores recursos presupuestarios de los servicios de inteligencia. La creciente complejidad de estas amenazas —que experimentaron enormes transformaciones tecnológicas en la última década— ha conducido a un incremento sostenido de los recursos destinados a estas misiones, como así también de las prerrogativas y facultades intrusivas de los servicios de inteligencia.

Si bien es fundamental que la AFI produzca inteligencia estratégica, esta actividad no debe implicar la desatención de los esfuerzos de reunión de información ni la producción de inteligencia táctica y operacional.

En este sentido, si bien es fundamental que la AFI produzca inteligencia estratégica, esta actividad no debe implicar la desatención de los esfuerzos de reunión de información ni la producción de inteligencia táctica y operacional. Tampoco debe delegarse —por regla general— la obtención de esta información en instancias subordinadas del sistema de inteligencia. La generación de este tipo de conocimientos y el desarrollo de capacidades técnicas y humanas especializadas en estos niveles de la inteligencia no sólo debe formar parte de las competencias funcionales de la Agencia, sino que —en condiciones normales de funcionamiento— debería demandar la mayor cantidad de los recursos operacionales disponibles.

La relevancia estratégica de la cooperación internacional

La profesionalización del sistema de inteligencia afronta importantes obstáculos funcionales, sobre todo en lo que respecta a los asuntos transnacionales e internacionales. El recorrido de las últimas décadas refleja la preeminencia histórica que ha tenido, en los servicios argentinos, la producción de inteligencia interna sobre la de inteligencia externa. Salvo excepciones específicas, los servicios locales han tenido una experiencia reducida (aunque muy profesional) en el despliegue de operaciones de inteligencia fuera de las fronteras nacionales, sobre todo en las últimas dos décadas. Asimismo, aun cuando algunas áreas de la ex SI lograron desarrollar importantes capacidades de obtención y análisis sobre amenazas externas y transnacionales, la mayor parte de los recursos humanos, técnicos y presupuestarios del sector estuvo destinada, históricamente, al despliegue operativo al interior del país.

La crisis crónica del sistema de inteligencia ha debilitado cada vez más estas capacidades. Las purgas internas, los cambios en la estructura orgánica, los vaivenes políticos y las vacilaciones doctrinarias quebraron la organización profesional de estas áreas. En paralelo, las sucesivas rotaciones y las desvinculaciones e incorporaciones masivas de personal dificultaron la transferencia de experiencias entre las distintas generaciones de agentes. Estas condiciones mermaron de forma sostenida las capacidades tecnológicas y los recursos humanos especializados necesarios para obtener información sensible sobre actores externos, sobre todo cuando su recolección exige despliegues de largo plazo en el exterior.

Revertir esta crisis requiere profundizar los esfuerzos de inteligencia exterior. Uno de los principales mecanismos que puede contribuir a este objetivo es el establecimiento de alianzas estratégicas con países que comparten intereses comunes con Argentina. La confianza en inteligencia no es sólo una herramienta diplomática, sino también una condición para la preservación de los intereses de seguridad. El desarrollo de operaciones combinadas estimula el compromiso, la vocación y la profesionalización del personal que presta servicio en áreas del exterior; al tiempo que genera mejores condiciones para acceder a información relevante. Desde luego, esta estrategia de relacionamiento debe estar orientada, exclusivamente, a la satisfacción de necesidades y prioridades de la inteligencia nacional. También debe apoyarse en criterios de reciprocidad, apelando a la flexibilidad y la diversificación.

La confianza en inteligencia no es sólo una herramienta diplomática, sino también una condición para la preservación de los intereses de seguridad.

Es evidente que el fortalecimiento de la cooperación con servicios colaterales con intereses afines no está exenta de riesgos ni reemplaza, en ningún sentido, el desarrollo de capacidades propias de obtención. La inteligencia nacional debe apostar al desarrollo de medios de reunión y análisis autónomos que permitan valorar la información de inteligencia o enriquecerla con otras fuentes, sobre todo en aquellos casos —la mayoría— en los que la información disponible es parcial o incompleta. La dependencia de información proveniente de actores externos también es insuficiente cuando se trata de producir inteligencia sobre asuntos, eventos o amenazas que no son prioritarios para otros países o cuya obtención implica entrar en conflicto con intereses de otros socios o actores estatales.

Pese a ello, la crisis actual no deja dudas respecto de la importancia que debe tener la cooperación externa para el fortalecimiento de la inteligencia local. En lo inmediato, el desarrollo de medios de obtención autónomos a nivel externo enfrenta dificultades humanas, operativas —cuya resolución demandará esfuerzos de mediano y largo plazo— y presupuestarias. Las operaciones en el exterior no sólo consumen mayores recursos técnicos, sino también económicos. En este marco, la reconstrucción de las capacidades de inteligencia externa exige establecer la misión, el alcance y los resultados esperados de cada despliegue. Lejos de intentar emular la actividad extraterritorial de naciones que tienen intereses globales, es necesario evaluar rigurosamente las amenazas prioritarias para Argentina y el aporte específico que podría resultar del despliegue de operaciones de obtención de información en el extranjero.

Nivel organizacional

La normalización de la estructura orgánica interna

En la última década, la estructura de la AFI experimentó una decena de transformaciones. La mayor parte de estos cambios reflejaron las marchas y contramarchas del sistema político. Luego de la reforma de la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional en 2015, el Gobierno nacional emitió el Decreto 1311/15, que aprobó —entre otras cuestiones— una Nueva Doctrina de Inteligencia y una estructura orgánica de carácter público para la nueva Agencia. En 2016, la mayor parte de las disposiciones de esta norma fueron derogadas por decisión presidencial para, cuatro años más tarde, ser restituidas por la misma vía. Desde entonces, la estructura de la Agencia fue modificada en varias oportunidades mediante resoluciones internas, en el marco de las competencias excepcionales de la intervención.

Los desacuerdos políticos respecto a cómo debe organizarse el principal servicio de inteligencia del país tuvieron un impacto significativo en su funcionamiento profesional. La reorganización frecuente de las dependencias internas, así como la creación y eliminación de divisiones, departamentos y direcciones completas, resultaron en continuas transformaciones en el proceso de trabajo. Estos cambios fueron acompañados por rotaciones y reubicaciones masivas de personal, lo que generó múltiples efectos adversos. Entre ellos, se destacan los problemas de seguridad que resultan del acceso ocasional a información clasificada por parte de diferentes áreas, así como afectaciones relacionadas con el flujo de trabajo, la toma de decisiones y la asignación de responsabilidades jerárquicas. Además, estos cambios crearon un clima de incertidumbre que paralizó áreas enteras de la Agencia y limitó las perspectivas de crecimiento profesional de los agentes.

La reversión de la crisis de la inteligencia argentina requiere atender prioritariamente esta situación. Con independencia del modelo organizacional que se adopte, la dinámica colaborativa del ciclo de inteligencia —y, en rigor, de cualquier proceso de trabajo— requiere garantizar la estabilidad en el tiempo de sus estructuras funcionales, al menos de las dependencias técnicas. También es fundamental desalentar la rotación arbitraria del personal y fomentar su especialización en competencias

específicas. En este marco, esta normalización organizacional de la Agencia debe priorizar la asignación de los recursos y las capacidades del organismo al cumplimiento estricto de su misión principal: la obtención de información clasificada o restringida y la producción de inteligencia nacional.

La experiencia internacional proporciona lecciones de interés en este campo. Aunque las estructuras operativas de los servicios de inteligencia suelen mantenerse en reserva —lo que dificulta el manejo de evidencia empírica—, estos organismos tienden a adoptar una división del trabajo que refleja, con algunas variaciones, las principales etapas “productivas” del ciclo de inteligencia: la recolección de información y el análisis. En las últimas décadas, en sintonía con los avances técnicos de las actividades del sector, algunos servicios crearon áreas especializadas en determinadas tareas técnicas, principalmente vinculadas a la producción de inteligencia digital, el apoyo tecnológico de los despliegues operativos y la investigación y el desarrollo (I+D) de nuevas capacidades. También se han creado áreas interagenciales orientadas a promover la fusión de información con fines tácticos y operativos.

En este marco, la normalización organizativa de los servicios de inteligencia requiere distinguir entre tres funciones profesionales relacionadas con las capacidades “productivas” del ciclo de inteligencia: la producción de inteligencia, la reunión de información y el apoyo técnico de las operaciones. Esto implica establecer, al menos, las siguientes áreas y funciones generales dentro del servicio:

- La producción de inteligencia, responsable de desarrollar las tareas de planificación, análisis y difusión de información de inteligencia. En general, la organización de las áreas de análisis se basa en criterios temáticos que se ajustan a las necesidades de inteligencia y a los asuntos y las hipótesis de conflicto de interés. A modo de ejemplo, esto implica establecer áreas de análisis especializadas en terrorismo transnacional, crimen organizado, amenazas contra el orden constitucional, intereses estratégicos del Atlántico Sur, competencia geopolítica o interestatal y contraespionaje.
- La reunión de información, referida a la planificación y ejecución de actividades de obtención y reunión de información de inteligencia, de acuerdo con las necesidades de las áreas de análisis. En este caso, la organización de las áreas de recolección se basa en la distinción de las especialidades de obtención de información. Por ejemplo, el reclutamiento de fuentes humanas —habitualmente denominadas áreas de HUMINT o de “oficiales de caso”—, la inteligencia de señales (SIGINT), de fuentes abiertas (OSINT), ciberespacial (WEBINT) y geográfica (GEOINT), entre otras.
- El apoyo técnico, referido a la planificación y ejecución de actividades de apoyo operacional a los despliegues de obtención, según los requisitos establecidos por las áreas competentes. La organización interna de esta función suele agrupar las principales actividades especializadas de apoyo necesarias para obtener información de inteligencia. Estas actividades pueden incluir seguridad operacional, producción de documentación, desarrollo de medios técnicos y electrónicos, apoyo económico operacional, investigación y desarrollo, entre otras.

Lejos de innovar, la distinción entre estas funciones se apoya en el flujo de trabajo del ciclo de inteligencia. Esta diferenciación debe propiciar la especialización en actividades que, en rigor, son interdependientes: no hay análisis sin recolección, ni recolección sin análisis. Desde luego, esta propuesta no contempla numerosas actividades que acompañan la producción de inteligencia, no sólo desde el punto de vista administrativo sino también operacional. Este es el caso, por ejemplo, de las funciones relacionadas con la gestión y organización de los bancos de información de inteligencia. En este punto, las alternativas organizacionales son más flexibles. Sin embargo, con independencia del modelo que se adopte, el criterio general que debe guiar esta función también debería apoyarse en la lógica del ciclo de inteligencia: garantizar la disponibilidad de la información obtenida, facilitar su explotación y propiciar su fusión e integración con otras fuentes.

El fortalecimiento de las capacidades de recolección

La crisis del sistema de inteligencia se tradujo en el debilitamiento continuo de las capacidades operacionales, sobre todo de obtención. La proliferación de escándalos de inteligencia en las últimas décadas generó un contexto que desincentivó la modernización de las capacidades de estos servicios; en particular, aquellos relacionados con la recolección de información mediante el uso de fuentes humanas y medios técnicos. Esta situación condujo a la obsolescencia progresiva del equipamiento disponible y obstaculizó el sostenimiento de iniciativas tendientes a desarrollar o adquirir nuevas tecnologías. Como corolario, en la actualidad algunas policías y fuerzas de seguridad poseen mejores herramientas tecnológicas que las disponibles en el sistema de inteligencia nacional. El balance incluye, también, a ciertas policías provinciales.

La modernización del sistema de inteligencia argentino debe contemplar, de forma prioritaria, la reconstrucción de sus capacidades técnicas, sobre todo en materia de obtención de información. Esta necesidad incluye desde las funciones “clásicas” de reclutamiento de fuentes humanas (HUMINT), hasta las especialidades técnicas relacionadas con la obtención de información de señales (SIGINT), fuentes abiertas (OSINT) y cibernéticas (WEBINT), entre otras. Ello implica establecer áreas operativas especializadas en las funciones de reunión de información y, fundamentalmente, apostar a la formación de recursos humanos con competencias específicas. La profesionalización de la obtención de información es una condición irremplazable para atender las necesidades y los requerimientos de información de las dependencias analíticas del organismo, encargadas de la producción de inteligencia en sentido estricto.

La producción de inteligencia a través de la recolección de información de señales (SIGINT) ocupa un lugar clave en la producción de conocimientos sobre la voluntad y la capacidad de actores altamente sofisticados, principalmente de origen externo. La función no depende sólo de recursos técnicos, sino también humanos. Si bien los expertos coinciden en que los datos obtenidos mediante esta capacidad técnica están menos expuestos a los sesgos de percepción e interpretación de los analistas, su explotación con fines de inteligencia exige una capacitación profesional de alta sofisticación. Las necesidades de categorización, procesamiento e interpretación de la información requieren una amplia *expertise* técnica; por tal motivo, el desplazamiento de personal y los cambios orgánicos tienen efectos sumamente nocivos en este tipo de áreas. En este marco, con independencia de la disponibilidad de recursos tecnológicos, es fundamental garantizar la estabilidad de los agentes en el desempeño de sus funciones, a fin de evitar su rotación hacia otros destinos profesionales.

Al tratarse de medidas que no implican intrusividad, el desarrollo de capacidades de OSINT demanda menores esfuerzos presupuestarios y tecnológicos. En la actualidad, existe una amplia oferta de herramientas que, con una menor exigencia económica, permiten contar de forma inmediata con capacidades técnicas sólidas en materia de reunión de información abierta. El desarrollo de capacidades propias —es decir, sin adquirir medios externos— también es una opción viable para el contexto argentino. El principal desafío profesional en este sentido consiste —al igual que en el caso de la recolección de información proveniente de señales o de fuentes humanas— en el factor humano. El reclutamiento y la retención de los agentes ocupa un lugar estratégico en el diseño de este tipo de capacidades, dado que los recursos humanos tienen una importante proyección profesional en el ámbito privado.

Es indispensable que el sistema de inteligencia argentino recupere, con fines institucionales y en el marco de un proceso de modernización profesional, el conocimiento y la trayectoria de personal experimentado, no sólo del propio organismo, sino también de otros órganos de seguridad.

El cumplimiento de estos objetivos afronta límites presupuestarios, técnicos y humanos. Las restricciones económicas son, paradójicamente, las menos preocupantes. El desafío más importante se

refiere al reclutamiento, la especialización y la jerarquización del personal técnico. En este caso, será necesario apostar a una estrategia de transición orientada a desarrollar capacidades y, en paralelo, definir perfiles, reclutar y adiestrar los recursos humanos necesarios. Esto significa otorgar una relevancia estratégica a la formación de competencias, la transmisión de conocimientos y el desarrollo de habilidades personales. Por tal motivo, es indispensable que el sistema de inteligencia argentino recupere, con fines institucionales y en el marco de un proceso de modernización profesional, el conocimiento y la trayectoria de personal experimentado, no sólo del propio organismo, sino también de otros órganos de seguridad.

El fortalecimiento de las capacidades de fusión de información

En las últimas dos décadas, la producción de inteligencia interior ha tenido un desarrollo exponencial. Este crecimiento ha tenido como objetivo optimizar la capacidad de prevención e investigación del Estado sobre eventos y amenazas que, surgidos al interior de sus fronteras, pueden afectar gravemente su seguridad. El asunto ha generado innumerables controversias, sobre todo por los riesgos derivados de la implementación de sistemas de recolección masiva de datos personales. Asimismo, al tratarse de hechos que ocurren al interior del territorio (y que, por lo tanto, pueden ser punibles penalmente), este desarrollo propició una mayor colaboración entre las agencias de inteligencia y el resto de los organismos de seguridad del Estado, incluso aquellos abocados a la investigación judicial.

La modernización del sistema de inteligencia argentino exige establecer más y mejores canales formales de cooperación con el resto del entramado estatal. Esta vinculación no debe ser generalizada ni discrecional, sino que debe circunscribirse a casos o hipótesis de amenazas graves o inminentes contra la seguridad o la defensa nacional. La cooperación con otros organismos debe contemplar el diseño de procedimientos operacionales que permitan que la información de inteligencia pueda contribuir, de forma excepcional, a la toma de decisiones en otras agencias estatales; como así también a orientar —sin constituir prueba judicial— investigaciones criminales complejas. En este último caso, es fundamental desarrollar protocolos de intercambio de información que impidan la revelación involuntaria de fuentes, métodos o información sensible de los servicios de inteligencia.

El desarrollo de capacidades de recolección de información también debe estar acompañado por decisiones que faciliten su explotación. El aprovechamiento de las capacidades de obtención requiere contar con estructuras centralizadas de datos e información de inteligencia, a fin de asegurar que analistas de distintas agencias de seguridad puedan acceder a la información disponible, conforme la clasificación, los niveles de acceso y las medidas de seguridad que correspondan. Los bancos de datos de inteligencia (denominados “piletas” de información) son fundamentales no sólo para asegurar el registro y la trazabilidad de la información obtenida por las áreas de reunión, sino también para que los esfuerzos operacionales del organismo contribuyan al análisis de inteligencia —táctico y estratégico— y a la fusión de la información proveniente de distintas fuentes.

Argentina tiene una experiencia interesante en este último punto. A principios de 2019, el Ministerio de Seguridad formalizó la creación de un Centro de Fusión de Información de Inteligencia¹⁰. La denominación hace referencia a una serie de dependencias interagenciales creadas en Estados Unidos tras los ataques del 11 de septiembre, con el objetivo de resolver una de las deficiencias más graves detectadas por la comisión investigadora de estos atentados: la dispersión de información sensible

¹⁰ La creación de los Centros de Fusión formó parte de la agenda de cooperación bilateral acordada entre Argentina y Estados Unidos en marzo de 2016, en el marco de la visita del expresidente estadounidense Barack Obama. En Estados Unidos, los Centros de Fusión funcionan bajo la coordinación del gobierno federal y la conducción de los gobiernos locales. Por regla general, los centros están integrados por analistas provenientes del amplio espectro de organizaciones de seguridad e inteligencia estadounidenses, tanto de nivel federal como estatal y local. Estos representantes operan como un canal de comunicación que facilita el acceso a la información de sus agencias de origen. El objetivo central de esta colaboración es el intercambio y el procesamiento de la información de inteligencia disponible, no su recolección. Por tal motivo, estas dependencias no cuentan con capacidades de recolección propias ni son estaciones operativas.

entre distintas agencias de la comunidad de inteligencia. Por tal motivo, en los años siguientes a estos ataques, el Gobierno estadounidense adoptó distintas medidas tendientes a optimizar la comunicación y facilitar el intercambio de información multinivel.

La experiencia local del Centro de Fusión exhibe importantes matices con el caso estadounidense. Sin embargo, existe un amplio consenso entre los actores del sector respecto de que su puesta en marcha favoreció el intercambio de información de inteligencia criminal, sobre todo de nivel táctico y operacional. Por tal motivo, pese al recambio de signo político del Gobierno en 2019, las nuevas autoridades apostaron a fortalecer los recursos destinados a su funcionamiento. El Centro está integrado por decenas de analistas provenientes de áreas de inteligencia e información criminal de los sistemas de seguridad interior, los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad, como así también de representantes de otros organismos del sistema de inteligencia. En los últimos años, la especialización del personal estuvo acompañada por la actualización de los sistemas informáticos y el desarrollo de mejores capacidades técnicas.

El sistema de inteligencia debe fortalecer este tipo de experiencias. Es necesario promover una mayor cooperación interagencial y establecer enlaces formales entre el amplio abanico de organismos que recolectan información relevante para la producción de inteligencia, sobre todo de nivel táctico y operacional. Esta apuesta debe estar acompañada por la suscripción de acuerdos de seguridad y confidencialidad que garanticen que el intercambio de información se ajuste a los preceptos normativos vigentes, sobre todo en materia de protección de datos personales y sensibles. También debe contemplarse la trazabilidad y el registro de los requerimientos de información, a fin de evitar la utilización discrecional de estas capacidades estatales. La experiencia indica que el establecimiento de canales oficiales fortalece este tipo de garantías, al reducir la informalidad y propiciar mecanismos de intercambio de información ágiles y seguros.

La separación orgánica del servicio de seguridad presidencial

El intento de magnicidio de Cristina Fernández de Kirchner el 1º de septiembre de 2022 visibilizó graves deficiencias en los procedimientos de seguridad de los altos funcionarios. Estas falencias incluyeron aspectos operativos —vinculados al planeamiento de las actividades propias de la seguridad física— y cuestiones de inteligencia, es decir, relacionadas con la obtención y el análisis de información sobre riesgos y amenazas y la detección de vulnerabilidades que podrían afectar la seguridad de los mandatarios y otros altos funcionarios del Gobierno nacional.

Sin llegar a la gravedad de este evento, los incidentes relacionados con fallas en la seguridad de los mandatarios argentinos se multiplicaron en la última década. Durante el Gobierno de Mauricio Macri, la seguridad presidencial estuvo comprometida en decenas de oportunidades: los incidentes más habituales incluyeron “escraches” y agresiones físicas o con piedras a las caminatas y los vehículos responsables del traslado del primer mandatario (La Política Online, 12/08/2016 y Lejtman, 25/07/2019). Estos episodios provocaron acusaciones cruzadas entre los organismos que intervienen en el planeamiento y la ejecución de los dispositivos de seguridad de los presidentes: la Casa Militar, el Ministerio de Seguridad de la Nación, la AFI y los ministerios de Seguridad y las fuerzas policiales provinciales.

Los incidentes relacionados con fallas en la seguridad de los mandatarios argentinos se multiplicaron en la última década.

El Gobierno de Alberto Fernández también experimentó, antes del intento de magnicidio de Cristina Kirchner, episodios graves relativos a la seguridad presidencial. Uno de los más importantes fue el escrache y ataque con piedras a la cápsula de seguridad presidencial en la provincia de Chubut

(Carelli Lynch, 14/03/2021). Al igual que en otros casos similares, el incidente también ocasionó cruces entre los organismos responsables de intervenir en la seguridad del Presidente, sobre todo debido a las fallas en el despliegue operativo y a la falta de información de inteligencia que previera un escenario de estas características (Lejtman, 14/03/2021). Posteriormente, se conoció que —por expresa instrucción presidencial— la AFI había dejado de participar de los operativos de “avanzada” del primer mandatario, por lo cual la Agencia ya no contaba con enlaces en la Casa Militar (Fontevecchia, 08/09/2022).

Estos antecedentes exhiben la importancia de modernizar los dispositivos institucionales de la seguridad presidencial. Lejos de ser una propuesta innovadora, el asunto forma parte de los debates del sector desde hace décadas. Ya en 2004, el expresidente Néstor Kirchner evaluó la posibilidad de unificar esta responsabilidad en un único organismo (Gallo, 04/11/2004). En este contexto, ordenó a Marcelo Sain la elaboración de un proyecto de “Servicio de Seguridad Presidencial” (Piqué, 24/11/2004). El documento —que finalmente no fue tratado— concentraba en este Servicio la responsabilidad de diseñar y ejecutar las acciones tendientes a resguardar y garantizar la seguridad física del Presidente y de sus actividades como titular del Gobierno nacional. Esta función también incluía el desarrollo de tareas de inteligencia y contrainteligencia dirigidas a anticipar posibles hechos, amenazas y riesgos que pudieran afectar la seguridad de los altos funcionarios nacionales.

La experiencia de los últimos años demuestra la necesidad de recuperar esta iniciativa. La postergación sistemática de esta decisión ha tenido costos cada vez más altos para la seguridad presidencial. El asunto cobra especial importancia en contextos nacionales atravesados por una creciente polarización y radicalización política. Desde luego, debido a la naturaleza de sus funciones, este organismo de seguridad debería mantener una relación funcional con el resto de los integrantes del Sistema de Inteligencia Nacional y del Sistema de Seguridad Interior, al igual que con los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad provinciales. De igual modo —y tal como se indica en el proyecto original de 2004—, la nueva dependencia de seguridad presidencial no debería contar con facultades de investigación ni realizar tareas represivas o policiales ajenas al cumplimiento de sus funciones específicas.

El establecimiento de nuevos mecanismos de control de la legalidad y la efectividad operacional

La Ley 25.520 de Inteligencia Nacional establece que el control y la supervisión del Sistema de Inteligencia Nacional debe efectuarse de modo externo a través de la Comisión Bicameral de Fiscalización de Organismos y Actividades de Inteligencia (CBI). Si bien este marco normativo otorga amplias facultades a esta Comisión, la experiencia de las últimas décadas muestra que su funcionamiento está condicionado por las características propias de este tipo de estructuras parlamentarias: dado que la fuerza política mayoritaria suele dominar la composición interna de la Comisión de Inteligencia, el ejercicio de sus facultades de control y supervisión está supeditado a la voluntad política del propio oficialismo gobernante.

Desde 2020, la CBI exhibió un compromiso activo con la investigación de hechos de espionaje ilegal. En los últimos años, esta entidad emitió tres informes oficiales (dos reservados y uno de carácter público) que investigan irregularidades cometidas por agentes y funcionarios de la AFI. Sin embargo, dado que estos documentos abordan el período 2016-2019, su publicación no permaneció ajena a las controversias que atraviesan el clima político general del país. Aun cuando los informes fueron aprobados por la mayoría de los miembros de la Comisión, su divulgación estuvo acompañada por dictámenes de minoría que —suscriptos por legisladores opositores— desconocen la veracidad de los hechos y asignan una intencionalidad política a las tareas de investigación de la Comisión.

Estas condiciones reflejan que la ausencia de consensos políticos también dificulta el control externo de los servicios de inteligencia. La polarización de las elites dirigentes tiñe de sospechas partidarias

cualquier iniciativa orientada en esta dirección. Pese a ello, es indudable que, en su carácter de actor externo, la Comisión Bicameral tiene dificultades operativas para controlar y supervisar en tiempo real las actividades de la inteligencia estatal. Estas restricciones no sólo involucran la detección temprana de posibles irregularidades vinculadas a tareas o actividades de inteligencia ilegales, sino también la evaluación de la efectividad operativa de los organismos de inteligencia, es decir, de la capacidad efectiva de obtener y analizar información relevante para la seguridad y la defensa nacional.

En este marco, resulta fundamental complementar los mecanismos de control externo con estructuras de control interno que, preservando su autonomía, puedan acceder de forma directa a la información y a los procesos internos de los organismos de inteligencia. Al ser parte del propio Sistema de Inteligencia —y estar integradas por personal especializado del servicio—, las estructuras de control interno suelen tener una perspectiva completa y detallada de las operaciones de estos organismos, lo que les permite estar en condiciones de realizar una supervisión en tiempo real más efectiva que las estructuras de control externo. El control interno también permite identificar y corregir de manera oportuna eventuales fallas o irregularidades. Esto contribuye a mejorar la eficiencia y la efectividad de las operaciones, fortaleciendo también la capacidad de estos organismos de cumplir su misión profesional.

Una de las experiencias internacionales más relevantes en este sentido son las Inspectorías Generales de Inteligencia. Esta figura institucional —presente, por ejemplo, en el diseño de la comunidad de inteligencia de Estados Unidos— tiene facultades de supervisión orientadas a promover la eficiencia en la gestión de los recursos del sector y detectar posibles irregularidades en su administración. A diferencia de las estructuras parlamentarias externas, los inspectores tienen su despacho en las oficinas del propio servicio. Desde esta posición, estas estructuras están facultadas para promover investigaciones, inspecciones y revisiones dirigidas a evaluar la economía de recursos, la eficacia y la integración funcional de los organismos que componen los sistemas de inteligencia.

Las Inspectorías también suelen contar con funciones relacionadas al desarrollo de parámetros y estándares de medición que permitan evaluar la efectividad de las actividades de inteligencia. Esto incluye la formulación de procedimientos de registro, supervisión y auditoría técnica de las capacidades de inteligencia. Las nuevas tecnologías ofrecen una ventaja sustancial en esta materia: estas herramientas suelen incluir procesos de trazabilidad que automatizan el registro informático de las actividades de los operadores. En este sentido, los mecanismos de supervisión interna podrían contribuir al diseño de normas de empeñamiento de ciertas capacidades, como así también al análisis de los escenarios o las hipótesis de conflicto que orientan su utilización dentro y fuera del territorio nacional.

Debido a la naturaleza de sus funciones, el nombramiento del Inspector General de Inteligencia debe ser una responsabilidad del Presidente/a de la Nación. Eventualmente, la designación de este funcionario podría requerir el acuerdo de una estructura parlamentaria específica —por ejemplo, el Honorable Senado de la Nación—, tal como sucede con las designaciones del Director General y del Subdirector General de la Agencia. Entre otros criterios de interés, la nominación de funcionarios para el ejercicio de esta tarea debería contemplar su prescindencia política; su integridad y confiabilidad profesional, su trayectoria y experiencia profesional en el campo de la inteligencia, la seguridad o la defensa nacional; y su capacidad técnica en lo que refiere al conocimiento de los procedimientos y las buenas prácticas de la administración pública.

Es importante advertir que uno de los problemas más habituales que atraviesan a las Inspectorías de Inteligencia —y, en rigor, a cualquier área de control interno de una burocracia— consiste en su posible falta de independencia. Al ser parte del mismo sistema de inteligencia, los inspectores enfrentan desafíos significativos a la hora de preservar su autonomía y desarrollar su función de forma objetiva e imparcial. Los conflictos de intereses también pueden dificultar la investigación de irregularidades internas, la rendición de cuentas y la objetividad de las investigaciones, producto de la existencia de vínculos entre los integrantes de los organismos de control y los servicios que deben ser supervisados.

La existencia de controles cruzados (internos y externos) debe contribuir al ejercicio de una supervisión funcional orientada no sólo a la detección de eventuales ilegalidades o irregularidades, sino también a la evaluación de la eficacia de las operaciones que desarrollan estos servicios.

Por tal motivo, es fundamental que el diseño institucional contemple, de forma equilibrada, el desarrollo de funciones de auditoría interna —por parte de áreas especializadas de los servicios de inteligencia— y las responsabilidades de control externo. La actividad de una Inspectoría de Control Interno de estas características también debe ser supervisada por el principal organismo de control externo del Sistema de Inteligencia Nacional, es decir, la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia del Congreso de la Nación. En este sentido, la existencia de controles cruzados (internos y externos) debe contribuir al ejercicio de una supervisión funcional orientada no sólo a la detección de eventuales ilegalidades o irregularidades, sino también a la evaluación de la eficacia de las operaciones que desarrollan estos servicios.

Nivel técnico y profesional

La elaboración de una doctrina operacional de inteligencia

El marco normativo en materia de inteligencia en Argentina reconoce cuatro tipos de “inteligencias”: la inteligencia nacional y la contrainteligencia (a cargo de la AFI), la inteligencia criminal (a cargo de la DNIC y también de la AFI desde 2015) y la inteligencia estratégica militar (DNIEM). Esta división no implica una distinción geográfica de competencias: desde el punto normativo, los tres organismos pueden desarrollar actividades tanto dentro como fuera del territorio nacional. La diferencia entre las competencias de cada una de estas agencias reside, exclusivamente, en el tipo de fenómeno de interés. En este sentido, en Argentina no existen doctrinas que distingan la ejecución operativa de actividades de inteligencia en el interior o en el exterior del país, o que establezcan parámetros en torno al tipo y el alcance de las medidas de obtención de información que pueden ejecutarse en el territorio nacional o —incluso— sobre ciudadanos nacionales.

La regulación de las tareas de obtención que pueden realizar los servicios de inteligencia en el interior del país tiene un impacto decisivo en su desempeño profesional, sobre todo en regímenes democráticos. La obtención de información (en particular, de información denegada) exige desplegar actividades que afectan los principios y las garantías de las sociedades democráticas. En el exterior, las condiciones para ejecutar actividades encubiertas tienden a flexibilizarse, dado que su desarrollo está regulado por factores ajenos a las legislaciones nacionales: en este ámbito, las variables de peso son las relaciones diplomáticas, el contexto geopolítico, la política exterior, las percepciones de amenazas y las alianzas de seguridad. Sin embargo, a nivel interno, la mayoría de los Estados democráticos deben establecer con precisión no sólo las condiciones en las que es posible obtener información privada, sino también los medios que pueden emplearse para tal fin.

Argentina tiene escasas regulaciones en torno a las actividades de obtención de información de inteligencia. La excepción más importante¹¹ involucra a una de las actividades más intrusivas de estos

¹¹ Otras excepciones puntuales se refieren al tratamiento de la información recolectada de forma rutinaria por los radares aéreos y terrestres operados por la Fuerza Aérea Argentina y a su remisión a las fuerzas de seguridad (Resolución MD 821/11 y MS 906/2011) y a los Reglamentos Particulares de Inteligencia que regulan el funcionamiento del Sistema de Inteligencia Criminal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (Disposiciones PSA N° 625/2014 y 100/2015).

servicios: la interceptación de comunicaciones privadas. La Ley 25.520 de Inteligencia Nacional otorgó a la ex SI (actual AFI) la facultad de requerir, en el marco de sus competencias y mediante opinión fundada, autorización judicial para intervenir comunicaciones de forma preventiva, es decir, sin constatar la existencia de un delito. Estas tareas pueden durar, como máximo, 120 días. Vencido este plazo, la autoridad jurisdiccional puede abrir una causa judicial —en caso de que se detecte un delito— u ordenar la destrucción de la información recolectada y de cualquier otro elemento que pueda acreditar su resultado.

Sin embargo, la interceptación de comunicaciones es una medida excepcional. En sus actividades rutinarias de obtención, los organismos de inteligencia suelen apelar a técnicas mucho menos intrusivas. Este tipo de actividades (entrevistas operativas, coberturas, vigilancias, seguimientos, registros audiovisuales, consultas en bases de datos y fuentes abiertas, etc.) no se encuentran comprendidas en ningún tipo de regulación específica. La planificación y la ejecución de la mayor parte de las actividades de obtención depende, exclusivamente, del criterio profesional de los funcionarios abocados a su desarrollo. Esta discrecionalidad puede acarrear serios riesgos no sólo para los sujetos afectados, sino también para el personal que efectúa las tareas: la ausencia de doctrina operacional impide evaluar de forma objetiva el desempeño de los agentes de campo y, en caso de posibles objeciones, éstos carecen de instrumentos normativos que respalden sus actividades.

La profesionalización del sistema de inteligencia exige abordar estos vacíos doctrinarios. Esta situación incluye a las actividades altamente intrusivas (tales como la interceptación de comunicaciones) y a aquellas que afectan en menor medida la privacidad de las personas. En el primer caso, está claro que su autorización exige la intervención de un actor externo (judicial) que evalúe la pertinencia y la proporcionalidad de las medidas. Respecto del segundo grupo de tareas —las más habituales en un organismo de inteligencia—, su ejecución requiere contar con procedimientos internos claros. Es fundamental establecer criterios sobre los niveles de autorización que exigen ciertas tareas por fuera de una investigación judicial, las pautas específicas de actuación, los medios a emplear y los criterios que deben orientar su ejecución. También debe atenderse la seguridad del personal y la integridad de las operaciones, en particular en el caso de las actividades de obtención que demandan el uso de informantes, el empleo de documentación sustituta o el uso de medios técnicos encubiertos.

La preservación de la autonomía técnica y profesional

La producción de inteligencia requiere el dominio de un amplio abanico de saberes y destrezas. Esto implica contar con una burocracia altamente capacitada en el manejo de técnicas, métodos y herramientas privativas del sector. Si bien algunos de estos conocimientos suelen utilizarse en otras organizaciones públicas y privadas que deben gestionar información —por ejemplo, las técnicas de análisis estructurado—, la producción de inteligencia para la seguridad y la defensa implica complejidades adicionales, producto de la sensibilidad de la tarea y de la criticidad que pueden tener los sesgos, las filtraciones y las fallas de análisis. Esta criticidad no sólo responde a la posibilidad de efectuar diagnósticos erróneos, sino también a la posibilidad de realizar tareas que puedan implicar la comisión de delitos.

Por tal motivo, los agentes (o, mejor dicho, oficiales) de inteligencia son la columna vertebral de los servicios de inteligencia. Con independencia de las capacidades tecnológicas disponibles, la responsabilidad de ejecutar y supervisar el amplio espectro de actividades necesarias para producir inteligencia recae, necesariamente, en el personal de la organización. Esto explica por qué es fundamental que los profesionales del sector estén altamente capacitados; no sólo para cumplir su función sino también para que el sistema se ajuste a las mejores prácticas y tendencias tecnológicas en el campo de la inteligencia.

En este marco, resulta fundamental especializar al personal en las tareas propias del ciclo de inteligencia. El reclutamiento, la formación y la capacitación de los oficiales deben focalizarse en el desarrollo de las competencias necesarias para obtener, reunir y analizar información de inteligencia operacional, táctica y estratégica, conforme los principios que enmarcan esta función en un Estado de Derecho. Esta priorización implica contemplar, al menos, los siguientes ejes profesionales:

- **Fundamentos teóricos y conceptuales:** el personal de inteligencia debe contar con una base sólida sobre los fundamentos de su actividad profesional. Esto incluye los procesos de gestión de información de inteligencia, la obtención y el análisis de información y los marcos legales y éticos de la función de inteligencia. También es necesario precisar las diferencias sustantivas que existen entre la producción de inteligencia y otras actividades similares, tales como la investigación criminal o la generación de conocimiento científico o académico.
- **Conocimientos técnicos y tecnológicos:** en la actualidad, la tecnología desempeña un papel estratégico en la obtención y el análisis de información. Los organismos de inteligencia deben contar con personal especializado en el manejo de herramientas y técnicas avanzadas de inteligencia; en particular, la obtención de inteligencia a través de fuentes abiertas y medios electrónicos, el análisis de redes sociales y la criptografía digital, entre otros. Además, es fundamental priorizar y fomentar las habilidades orientadas al manejo de bases de datos, análisis de datos masivos y la implementación de medidas de seguridad y protección de la información.
- **Inteligencia estratégica:** la formación del personal debe incluir la comprensión general de las metodologías utilizadas para la producción de inteligencia estratégica, es decir, orientada a la identificación y evaluación de amenazas y oportunidades a largo plazo para la seguridad y la defensa nacional. Esto implica desarrollar habilidades para construir, monitorear y evaluar indicadores de riesgo estratégico, como así también para identificar factores clave y analizar cambios y continuidades en las intenciones y capacidades de los actores de interés.
- **Inteligencia operativa y táctica:** los organismos de inteligencia deben contar con personal especializado en la planificación y ejecución de operaciones de obtención de información de inteligencia operativa y táctica. Esto incluye el diseño y la ejecución de actividades orientadas al reclutamiento y manejo de fuentes humanas, la realización de análisis de inteligencia en apoyo a la toma de decisiones tácticas, la planificación y el desarrollo de operaciones de cobertura y el manejo de situaciones de crisis.
- **Cooperación y trabajo en equipo:** la formación del personal debe enfatizar la importancia de la cooperación, el apoyo mutuo y la construcción de relaciones de confianza en las actividades de inteligencia. Los agentes deben aprender a trabajar de forma colaborativa no sólo al interior del organismo, sino también con otras agencias de inteligencia, fuerzas de seguridad y organismos nacionales e internacionales con intereses comunes. Es fundamental abandonar la lógica tradicional de "compartimentos estancos" y propiciar modelos de gestión que promuevan el intercambio de información y la coordinación interagencial en inteligencia.
- **Ética profesional y derechos humanos:** el personal de inteligencia debe recibir una formación sólida sobre las normas, principios y valores democráticos que orientan el desarrollo de su actividad. Esto implica incorporar, en el proceso de toma de decisiones estratégicas y operativas, criterios analíticos apoyados en los principios de legalidad, proporcionalidad y no discriminación en el ejercicio de las funciones de inteligencia, así como en la protección de la privacidad, los derechos y las garantías individuales.

La construcción de una burocracia especializada en inteligencia enfrenta importantes desafíos. La dinámica política de la última década ha generado profundas disfuncionalidades en la prescindencia partidaria y la profesionalización de las burocracias del sector. La crisis actual de la inteligencia es un

reflejo no sólo de los escándalos recientes, sino también de los vaivenes doctrinarios que experimentó el sistema de inteligencia en años recientes, producto de la falta de consensos, la polarización y las ambigüedades en la percepción de amenazas. La politización interna, las desvinculaciones masivas de agentes, la revisión cíclica de las decisiones adoptadas por gestiones previas, la expulsión de recursos humanos experimentados y la designación generalizada de personal externo en puestos de tercera o cuarta línea quebraron la estructura burocrática del sector.

La herencia de estos procesos continuará afectando a los organismos de inteligencia argentinos en los próximos años y su reversión requerirá esfuerzos sostenidos de largo plazo. Sin embargo, en cualquier caso, el punto de partida debe ser el reconocimiento de la especificidad de esta actividad profesional y la recuperación de las mejores prácticas y experiencias que ha tenido el país en la materia. Construir una burocracia de inteligencia implica generar consensos que preserven la autonomía técnico-profesional de los organismos de inteligencia. Esta autonomía no debe ser entendida como un libre albedrío político o estratégico, sino como el reconocimiento de que la inteligencia es una actividad que demanda saberes, destrezas y técnicas privativas del sector y cuyo acceso no es de libre disponibilidad. El resguardo de esta dimensión burocrática de la inteligencia es una condición indispensable para la profesionalización y la prescindencia político-partidaria de este tipo de servicios.

El reconocimiento de la carrera profesional de los agentes

La crisis del sistema de inteligencia ha tenido un impacto grave en la carrera profesional del personal. Las desvinculaciones e incorporaciones de agentes, sumadas a los cambios en la estructura orgánica, ocasionaron que la distribución de funciones no mantenga ningún tipo de relación con la trayectoria profesional del personal, su antigüedad o competencias específicas. Esta situación perjudica la especialización y genera una administración riesgosa de los recursos del sector. En la actualidad, existen centenares de exagentes que formaron parte del sistema de inteligencia, tuvieron acceso a información sensible y luego fueron deliberadamente expulsados. Esta rotación tiene efectos gravísimos en la cultura del secreto y en la confianza del personal hacia el organismo, al tiempo que debilita los lazos de cooperación con otras instituciones de seguridad e inteligencia, tanto nacionales como extranjeras.

En la actualidad —y luego de varias contramarchas—, las tareas del personal de inteligencia están regidas por el Decreto 1311/15. Si bien esta regulación establece múltiples principios y criterios orientados a promover la profesionalización, la mayoría de las prescripciones institucionales relativas al desarrollo de la carrera del personal no se cumplen. En la práctica, no existe proporcionalidad entre la retribución del personal, sus responsabilidades y sus capacidades técnicas. A excepción de los cargos jerárquicos, los salarios de los agentes se establecen con relación a las personas y no a sus funciones o trayectoria. Esto significa que, habitualmente, dos agentes que ingresaron en el mismo tiempo para cumplir funciones similares no perciben el mismo salario. La retribución se fija discrecionalmente para cada agente en particular, al igual que la asignación de grados administrativos.

Las desvinculaciones masivas de agentes también dan cuenta del incumplimiento del principio de estabilidad del empleo. Las normas vigentes indican que el personal debe adquirir estabilidad mediante un acto administrativo después de transcurridos 12 meses de prestación de servicios. Esta situación no sólo sucede de manera muy esporádica; sino que también se ha visto afectada por revocaciones discrecionales; habitualmente, asociadas a cambios en la orientación política de los Gobiernos. La experiencia de la última década refleja que los procesos de estabilización del personal se producen en los meses previos al recambio de Gobierno, lo que estimula su posterior revisión por la nueva administración. Otros incumplimientos estatutarios refieren a los procesos de incorporación del personal, el desarrollo de los cursos de ingreso y la asignación de destinos y pases internos.

El decreto 1311/15 establece que los agentes de inteligencia tienen derecho a “rehusarse a cumplir una orden manifiestamente ilegal o violatoria de los derechos humanos”. Sin embargo, en la práctica

este precepto se ve obstaculizado por las características propias de la actividad, que en ocasiones impiden que el personal tenga pleno conocimiento de las razones por las cuales se requiere una tarea. Esta situación afecta, principalmente, a los agentes recién incorporados o con menor trayectoria profesional. La posibilidad de “cuestionar” la legitimidad o legalidad de una orden operativa por parte de un agente da lugar a escenarios de extrema vulnerabilidad para el personal, que pueden incluir amenazas de desplazamiento, traslados, renunciadas forzadas o aperturas de sumarios administrativos. En los últimos años, esta condición se agravó con la asignación de imputaciones penales generalizadas a agentes de campo que participaron de tareas ilegales y la desresponsabilización de sus superiores.

La jerarquización de la carrera del personal de inteligencia debe ser un eje prioritario de cualquier proceso de modernización del sector.

La jerarquización de la carrera del personal de inteligencia debe ser un eje prioritario de cualquier proceso de modernización del sector. Este lineamiento no sólo implica el cumplimiento de los criterios de reclutamiento, ascenso y retiro fijados en los estatutos vigentes, sino también la adopción de medidas que desincentiven la discrecionalidad en materia de gestión de los recursos humanos, sobre todo en lo que compete al personal que reviste en áreas administrativas, técnicas y de análisis operativo. Entre otros aspectos, estas medidas deberían limitar las excepciones en las que personal externo puede ocupar posiciones de mando; evitar la posibilidad de asignar retribuciones de forma discrecional al personal con igual función, trayectoria y antigüedad; automatizar la estabilidad laboral —salvo que exista orden contraria fundada de las autoridades del organismo—; y establecer canales institucionales seguros que le permitan al personal realizar descargos internos y externos respecto a situaciones propias de su desempeño profesional.

La separación de las funciones de investigación penal e inteligencia

La inteligencia es una actividad orientada a la prevención. La misión fundamental de los servicios de inteligencia es producir información que permita anticiparse a eventos que pueden afectar gravemente la seguridad y la defensa nacionales, sobre todo cuando surgen del accionar deliberado de actores hostiles. La investigación penal, por su parte, tiene una lógica muy diferente: al tratarse de una actividad reactiva a un hecho específico, su objetivo es producir evidencia que permita probar la ocurrencia de un evento y asignar, eventualmente, responsabilidades penales a uno o más sujetos. En sentido estricto, la investigación criminal de un delito comienza allí donde terminan —o incluso fallan— las funciones preventivas de la inteligencia.

Estas diferencias advierten que el involucramiento de los servicios de inteligencia en investigaciones judiciales desnaturaliza la función de estos organismos. Los perjuicios que genera esta situación no se limitan al establecimiento de posibles relaciones ilegales con sectores del Poder Judicial, sino que también afectan la efectividad y el sentido profesional de la producción de inteligencia. En efecto, en la amplia mayoría de las veces, los objetivos operativos de los servicios de inteligencia entran en conflicto con los de una investigación penal. Mientras que las operaciones de inteligencia pretenden obtener el máximo nivel de información posible sobre un asunto u objetivo de interés —a fin de maximizar la explotación y el aprovechamiento de ventajas futuras—, la misión de una investigación penal no sólo es más restrictiva, sino que es cualitativamente distinta: producir evidencia judicial sobre un delito específico.

Otra diferencia significativa consiste en que la investigación penal sólo se ocupa de asuntos penalmente tipificados, es decir, de delitos. El campo de interés de la inteligencia es mucho más amplio e incluye eventos que no necesariamente implican la comisión de delitos. Este es el caso, por ejemplo, de la utilización del territorio o los recursos nacionales como plataforma para el desarrollo de coberturas



de agentes extranjeros o el despliegue de operaciones de espionaje en terceros países. También entra en esta categoría el ingreso al país de personas relacionadas a organizaciones terroristas sobre las cuales no existe una acusación penal específica en el país o incluso en el exterior. Esta situación puede responder a innumerables causas; entre ellas, la imposibilidad de reunir evidencia judicializable, la existencia de impedimentos de uso procesal de la información por parte de terceros países o la complicidad de otros Estados. En estos casos, cualquier investigación penal sobre este asunto resulta improcedente; sin embargo, es indudable que se trata de asuntos de interés para la seguridad interior.

En este sentido, dado que el fin último de la inteligencia no es punitivo, la toma de decisiones sobre la base de información de inteligencia tampoco conduce a acciones penales. Salvo excepciones puntuales —en las que el inicio de una investigación penal es necesario para evitar una afectación grave de la seguridad interior—, la producción de inteligencia suele derivar en acciones preventivas o anticipatorias. En el plano estratégico, estas acciones incluyen la implementación de cambios en las políticas de seguridad y defensa, la adopción de nuevas medidas de seguridad y protección, el establecimiento o la restricción de acuerdos con terceros países o la adquisición de nuevas capacidades tecnológicas. A nivel táctico, la información de inteligencia puede conducir —entre otras acciones— al desarrollo de otras actividades encubiertas, al reclutamiento o la vigilancia de nuevos objetivos, o —en caso de amenazas inminentes— al despliegue de fuerzas militares o de seguridad interior, según corresponda.

Estas especificidades demuestran que el desarrollo de actividades de inteligencia requiere contar con regulaciones y autorizaciones muy distintas a los que atraviesan un proceso penal. A modo de ejemplo, el empleo del concepto de “evidencia” en inteligencia es muy diferente al que se utiliza en el ámbito judicial. Existen innumerables debates en la literatura experta respecto de cómo debe valorarse la información en inteligencia, sobre todo cuando de ello depende el despliegue de actividades encubiertas de reunión de información o la toma de decisiones operativas. Estas definiciones no sólo deben tener en cuenta la proporcionalidad de las tareas desplegadas en función a la valoración de las amenazas, sino también la “economía de esfuerzos” de organismos que —siempre— necesitan más recursos.

En resumen, la prohibición de que los servicios de inteligencia realicen tareas judiciales no debe considerarse sólo desde el punto de vista de la legitimidad, sino también por razones de efectividad. El involucramiento regular y sistemático de estas agencias en funciones penales no sólo perjudica el equilibrio de poderes de un régimen democrático, sino que también distorsiona la misión institucional y la capacidad profesional de los organismos de inteligencia. Desde luego, la especificidad de esta función y los riesgos que conlleva su ejecución para las libertades democráticas exige contar con regulaciones particulares. Esto implica, entre otros puntos, profesionalizar las técnicas de esta especialidad (desde las tareas de recolección hasta la difusión de la información) y estandarizar los supuestos analíticos que apoyan la valoración de la inteligencia y la toma de decisiones.

Reflexiones finales

La inteligencia es una de las actividades estatales más incómodas para el sistema político. Como hemos visto, esta incomodidad está anclada en una larga lista de episodios que reflejan que, durante la mayor parte de nuestra historia moderna, los servicios de inteligencia argentinos han sido una herramienta de uso discrecional de los gobiernos de turno. Si bien esta discrecionalidad puede incluir un amplio —amplísimo— abanico de posibilidades, las más habituales han sido la persecución de opositores políticos, la manipulación de causas judiciales, la resolución de disputas al interior de las coaliciones de Gobierno y la distribución de recursos estatales por fuera de la mirada pública. En paralelo, la contribución de estos servicios a la seguridad interior y la defensa nacional es una incógnita para buena parte de las élites dirigentes y para la mayoría de la población argentina.

La persistencia de esta situación a lo largo de décadas ha generado un escenario dramático para el funcionamiento profesional de los servicios de inteligencia. La situación afecta también la capacidad del Estado argentino de preservar sus intereses estratégicos en materia de seguridad y defensa: en nuestros días, existe un amplio consenso dirigencial no sólo en torno a la “ingobernabilidad” democrática de los organismos de inteligencia, sino también respecto de la presunta inexistencia de conflictos o riesgos graves que amenacen la seguridad de la Nación. Estas condiciones explican por qué, en el último quinquenio, los llamamientos a “disolver”, “cerrar” o “clausurar” los organismos de inteligencia argentinos han tenido una amplia repercusión en la dirigencia política local, con independencia de sus orientaciones partidarias o ideológicas.

La literatura experta en estos asuntos indica que las crisis de legitimidad de los organismos de inteligencia suelen revertirse, fundamentalmente, a raíz de eventos de fuerza mayor: las fallas de inteligencia. Estas “fallas” consisten en eventos graves de seguridad que visibilizan la falta de efectividad de las capacidades de seguridad del Estado y evocan la necesidad de fortalecer sus estructuras policiales, militares y de inteligencia. Estos acontecimientos configuran, según los expertos, puntos de referencia para la recuperación de la “aceptación social” de los servicios de inteligencia; es decir, de la legitimidad de contar con estructuras legales secretas y facultadas para desplegar, por razones de extrema seguridad, técnicas y operaciones que afectan los derechos de privacidad de las personas.

Argentina ha tenido, desde la recuperación de la democracia, gravísimas “fallas de inteligencia”. Dos de las más importantes —por su magnitud e impacto— han sido los ataques terroristas contra la Embajada de Israel y la AMIA que, en 1992 y 1994, se cobraron la vida de 107 personas y provocaron cientos de heridos. Sin embargo, pese a la gravedad de estos ataques y a la conmoción que generaron en la sociedad argentina, los sucesos posteriores a estos atentados reflejan que el sistema político local no sólo no propició la implementación de reformas integrales en los servicios de inteligencia, sino que incluso debilitó aún más su legitimidad. Esta situación contribuyó a tender un manto de impunidad que, aún en nuestros días, atraviesa la búsqueda de justicia sobre estos hechos.

La lista de fallas de inteligencia podría ampliarse con decenas de otros eventos que —con mayor, menor o nula repercusión pública— visibilizaron deficiencias en las capacidades preventivas del Estado. La reacción del sistema político ante este tipo de episodios no ha sido homogénea. En algunos casos, estos hechos impulsaron diagnósticos y debates en torno a la situación de la inteligencia argentina, los factores que dificultan su eficiencia operativa o condicionan su profesionalidad. En otros, las preguntas estuvieron orientadas, más bien, a dilucidar la presunta complicidad u omisión deliberada de los servicios de inteligencia locales ante la ocurrencia de eventos de estas características. Finalmente, en la amplia mayoría de estos eventos, las fallas de inteligencia dieron lugar a reformas cosméticas o —en el peor de los casos— no generaron cambios significativos.

Estos antecedentes plantean un escenario poco auspicioso con relación a las expectativas de reforma de la inteligencia argentina a raíz de la última —y gravísima— falla de inteligencia que ha atravesado el país: el intento de magnicidio de la vicepresidenta de la Nación. Los hechos del 1 de septiembre de 2022 tienen todos los componentes de una falla de inteligencia en sentido estricto. La posibilidad de que un grupo radicalizado local, sin conexiones internacionales y con una planificación relativamente simple haya estado en condiciones de atentar contra la vida de una de las principales autoridades políticas del país demostró el grado de vulnerabilidad de los sistemas de seguridad de Argentina. Estas limitaciones incluyen la recopilación incompleta e inexacta de información, el análisis deficiente en la identificación de riesgos y la ausencia de coordinación entre los servicios de inteligencia y el resto de los organismos de seguridad del Estado.

El recorrido posterior a este atentado dejó una enseñanza compleja que debe ser abordada de forma crítica. A pesar de la gravedad que pueden tener las fallas de inteligencia, estos eventos no parecen ser suficientes para alterar la pasividad del sistema político argentino en torno a la crisis de los servicios de inteligencia. La situación se vuelve aún más complicada cuando los debates sobre

estas fallas no sólo pueden incluir discursos políticos que minimicen la gravedad de estos hechos, sino que también plantean interrogantes acerca de su ocurrencia, su veracidad y, en algunos casos, la posible complicidad de la víctima. En cualquier escenario, el panorama actual revela que la crisis de los servicios de inteligencia es más un problema político que un problema de inteligencia.

En este contexto, la pregunta acerca de las características que debería poseer un proceso de reforma de los servicios de inteligencia en Argentina requiere dar cuenta de un interrogante previo: ¿cuál es el propósito de contar con un sistema de inteligencia en nuestro país? La respuesta a este planteo no puede ser una generalización formal, sino que exige señalar los problemas, riesgos y amenazas concretas que afectan —o podrían afectar— la seguridad y defensa de la Nación en el corto, mediano y largo plazo. Si bien existen decenas de técnicas profesionales que pueden contribuir a responder esta pregunta, es evidente que la principal disyuntiva no es profesional, sino política. En este marco, un punto de partida posible para forjar un consenso de estas características debería ser la valoración de las fallas de inteligencia (públicas y reservadas) que han marcado nuestra historia reciente. Desde este piso en común, es posible analizar escenarios prospectivos y orientar los esfuerzos reformistas.

La implementación de una agenda de estas características exige desandar un camino extenso de escándalos que, en las últimas décadas, han minado la confianza social y política en los servicios de inteligencia. La restauración de esta condición es crucial para progresar desde una agenda de inteligencia restrictiva, centrada en el control y la legitimidad, hacia una agenda integral que permita fortalecer de manera sostenida las capacidades operativas, tecnológicas y humanas del sector. Para lograrlo, es indispensable garantizar, en el marco de amplios acuerdos políticos, la imparcialidad partidista y la estabilidad profesional no solo de las burocracias de inteligencia sino también de los actores encargados de ejercer su conducción operacional. Esta última cuestión permitirá consolidar a largo plazo un sistema de inteligencia que cumpla su función primordial: contribuir a la toma de decisiones estratégicas sobre cuestiones de seguridad y defensa nacional.

Referencias bibliográficas



- Alconada Mon, H. (19 de febrero de 2023). [Cambios, críticas y más de \\$9000 millones de presupuesto para los servicios de inteligencia de Fernández](#). *La Nación*.
- Alfie, A. (26 de septiembre de 2020). [Espionaje ilegal: escándalo por la filtración de 3.850 resoluciones de la Agencia Federal de Inteligencia, con los datos personales de más de 100 espías](#). *Clarín*.
- Alfie, Alejandro (2020, 4 de octubre). La AFI filtró los datos de 12 agentes que están activos en el exterior y convenios secretos con otros países. En Diario Clarín. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/afi-filtro-datos-12-agentes-activos-exterior-convenios-secretos-paises_0_CvLn-ho32F.html
- Almirón, F. (8 de noviembre de 1998). [La hora del chantaje sexual](#). *Página/12*.
- *Ámbito*. (5 de mayo de 2003). [Liberaron a Florencia Macri esta madrugada](#).
- *Ámbito*. (29 de abril de 2004). [La trama secreta de la puja SIDE-policías \(Primera parte\)](#).
- *Ámbito*. (30 de julio de 2016). [Detuvieron a dos tuiteros por amenazas contra Macri](#).
- *Ámbito*. (29 de septiembre de 2017). [No tan "angelitos": bar notable, en la mira por lavado y narcotráfico](#).
- *Ámbito*. (10 de marzo de 2018). [Desbaratan banda narco que operaba en Argentina, Paraguay y Chile: transportaba 1.000 kilos de marihuana por día](#).
- *Ámbito*. (16 de junio de 2020). [El Gobierno prorrogó la intervención de la AFI](#).
- *Ámbito*. (12 de abril de 2022). [Gestapo antisindical: exdirector de la AFI ratificó la instalación de cámaras en el Bapro](#).
- Asociación Pensamiento Penal. (24-02-2012). [Dijo Garré que no se utilizó al Proyecto X para investigar a manifestantes. Es "un software" para casos de "delitos complejos"](#), explicó.
- Asociación por los Derechos Civiles. (2014). ¿Quién vigila a quienes vigilan? Estudio comparativo sobre sistemas de control de los organismos de inteligencia.
- Asociación por los Derechos Civiles. (2015). El (des)control democrático de los organismos de inteligencia en Argentina.
- Bertoia, L. (24 de enero de 2021). [Los principales lineamientos de la nueva ley de Inteligencia](#). *Página/12*.
- Bertoia, L. (19 de octubre de 2022). [Cómo la AFI de Macri espía a Elisa Carrió en Paraguay cuando se reunía con un carapintada](#). *Página/12*.
- Bielsa, R. (22 de febrero de 2021). [Hacia un sistema moderno de inteligencia de Estado](#). *Clarín*.
- Bruneau, T. C. y Boraz, S. C. (2007). *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. University of Texas Press.
- Caminos, M. (18 de febrero de 2012). Indicios de que el "«Proyecto X»" tomaba como delito las protestas. *La Nación*.
- Capiello, H. (18 de julio de 2014). [Un espía de la policía se infiltró 15 años en la comunidad judía](#). *La Nación*.
- Capiello, H. (10 de julio de 2020). [Un funcionario de la AFI dijo que recibía órdenes de Silvia Majdalani y la complicó en el caso de espionaje ilegal](#). *La Nación*.
- Carabajal, G. (22 de septiembre de 2006). [Detienen a ex policías por un secuestro](#). *La Nación*.
- Caram, S. (27 de mayo de 2020). [El espionaje ilegal durante el macrismo: la lista completa de vigilados](#). *Página/12*.
- Carelli Lynch, Guido (14 de marzo de 2021). [La furia de Alberto Fernández, la bronca del Gobierno con Arcioni y las dudas por la seguridad tras los pedrazos en Chubut](#). *Clarín*.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2016). [El sistema de inteligencia en democracia. Una agenda de derechos humanos](#). CELS (ed.). *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2016*. CELS-Siglo XXI.
- *Clarín*. (22 de noviembre de 2007). [Por una jugada política echan al jefe de Inteligencia del Ejército](#).
- *Clarín*. (11 de agosto de 2011). [Cayó "Mameluco", el narco que quería ser intendente](#).
- *Clarín*. (10 de marzo de 2013). [Proyecto X: Cómo espía la Gendarmería a más de mil organizaciones](#).
- *Clarín*. (7 de mayo de 2013). [Acusan a un policía de infiltrarse en una agencia de noticias](#).
- *Clarín*. (24 de diciembre de 2015). [Denuncian robo de información de la ex Side y temen filtraciones](#).
- *Clarín*. (28 de marzo de 2016). [Limpieza en la AFI: el Gobierno lanzará un «campus para espías»](#).
- *Clarín*. (23 de agosto de 2016). [La Justicia ya investiga la denuncia contra el jefe de la Aduana](#).
- *Clarín*. (30 de abril de 2017). [La historia secreta del "Operativo Palmera" para capturar a Pérez Corradi](#).
- *Clarín*. (15 de octubre de 2019). [AMIA: Casación rechaza suspender por incapacidad el juicio al ex titular de la SIDE Hugo Anzorreguy](#).
- *Clarín*. (30 de junio de 2020). [Detuvieron a 17 personas en la causa por presunto espionaje ilegal durante el gobierno de Mauricio Macri](#).
- *Clarín*. (1º de noviembre de 2022). [Un fiscal pidió investigar a Mauricio Macri por montar un presunto sistema de "inteligencia ilegal" contra opositores](#).
- Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia (CBI). (2021). [Espionaje ilegal 2016-2019](#).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (4 de marzo de 2005). Acta de la audiencia celebrada en la ciudad de Washington, Estados Unidos de América. 122 período Ordinario de Sesiones. Aprobada por [Decreto PEN 812/2005](#).

- Dabat, C., Lio, V. y Marzullo, F. (2015). *PRO y Cambiemos: la seguridad en las elecciones de 2015*. III Jornadas de Estudios de América Latina. Buenos Aires: Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.
- Dapelo, S. (15 de noviembre de 2016). [Los espías de la AFI deberán pasar la prueba del polígrafo](#). *La Nación*.
- De los Santos, G. (13 de septiembre de 2018). [Fue desbaratado un clan argentino que transportaba droga a España e Italia](#). *La Nación*.
- Devanna, C. (27 de diciembre de 2021). [El Gobierno presentó una denuncia penal contra exfuncionarios de Vidal que favorece al Pata Medina](#). *La Nación*.
- Di Nicola, G. (21 de marzo de 2017). [Cae "la banda del moblock 19" de Fuerte Apache, especialista en secuestros extorsivos](#). *La Nación*.
- Fontevicchia, J. (8 de septiembre de 2022). [Entrevista a Cristina Caamaño](#). *Canal Net TV*.
- Gallo, D. (4 de noviembre de 2004). [El Ejército seguirá a cargo de la seguridad de la quinta de Olivos](#). *La Nación*.
- Gallo, D. (12 de abril de 2006). [La Fuerza Aérea desactivó sus cinco oficinas de inteligencia](#). *La Nación*.
- Gill, P. (2003). *Democratic and parliamentary accountability of intelligence services after September 11*. Working paper N° 103. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Hauser, I. (17 de mayo de 2000). [Confirmado, Amoroso era agente de inteligencia](#). *Página/12*.
- Hayden, M. V. (2018). *The Assault on Intelligence: American National Security in an Age of Lies*. Penguin.
- Infobae. (14 de marzo de 2017). [Antonio Stiuso declaró que César Milani poseía elementos ilegales de espionaje](#).
- Ini, C. (30 de junio de 2020). [Quiénes son los detenidos por la causa de presunto espionaje ilegal](#). *La Nación*.
- Ini, C. y Jastreblansky, M. (18 de septiembre de 2022). [Tras el ataque a Cristina, el Gobierno no reacciona con cambios de fondo en la seguridad y la inteligencia nacional](#). *La Nación*.
- Iniciativa para el Control Ciudadano de los Servicios de Inteligencia (2019). [¿Hay salida para la crisis del sistema de inteligencia?](#)
- Ini, C. y Moreno, M. (29 de junio de 2022). [Qué hacer con la central de espías, la reforma que más incomoda a Pro y que genera diferencias en Juntos por el Cambio](#). *La Nación*.
- Ini, C. y Ruiz, I. (16 de enero de 2020). [Espías a examen: la AFI toma una prueba a sus agentes antes de resolver despidos](#). *La Nación*.
- Jackson, B. (2009a). Exploring Measures of Effectiveness for Domestic Intelligence: Addressing Questions of Capability and Acceptability. Jackson, B. A. (editor). *The Challenge of Domestic Intelligence in a Free Society*. RAND Corporation, pp. 179 a 200.
- Jackson, B. (2009b) Introduction. Jackson, B. A. (editor). *The Challenge of Domestic Intelligence in a Free Society*. RAND Corporation, pp. 1 a 8.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2016). [Informe de Gestión N° 94](#).
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2020). Informe de Gestión N° 125. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_125_.pdf
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2021). [Informe de gestión N° 130](#).
- Jeffreys-Jones, R. (2003). *The CIA and American Democracy*. Yale University Press.
- Keegan, J. (2012). *Inteligencia militar. Conocer al enemigo, de Napoleón a Al Qaeda*. Turner.
- Kollmann, R. (7 de enero de 2020). [Macri tomó el 60% de los espías y efectivizó a la mayoría después de las PASO](#). *Página/12*.
- *La Nación*. (29 de junio de 1999). [Una jueza allanó oficinas de la SIDE en Córdoba](#).
- *La Nación*. (25 de octubre de 2002). [Secuestraron al padre de Pablo Echarri](#).
- *La Nación*. (31 de mayo de 2004). [Hay dudas sobre el FBI argentino](#).
- *La Nación*. (29 de julio de 2006). [Garré destaca el manejo de la inteligencia militar](#).
- *La Nación*. (5 de julio de 2007). [Pidieron procesar a 12 marinos por el espionaje en la base naval de Trelew](#).
- *La Nación*. (17 de junio de 2009). [Quién es el llamado "rey de la efedrina"](#).
- *La Nación*. (19 de febrero de 2012). [Purga en Gendarmería: Garré pasó a retiro a 19 comandantes](#).
- *La Nación*. (31 de octubre de 2012). [Cayó en Pilar uno de los jefes narcos más buscados](#).
- *La Nación*. (4 de agosto de 2018). [Cayó la banda de "los cara de nene": estafaban a jubilados de zona norte](#).
- *La Nación*. (12 de diciembre de 2003). [Un ex funcionario admitió el pago de coimas en el Senado](#).
- *La Política Online*. (12 de agosto de 2016). [La protesta contra Macri expuso las graves falencias de la seguridad del Presidente](#).
- Lejtman, R. (25 de julio de 2019). [Reforzarán la custodia de Mauricio Macri luego de las fallas de seguridad en Córdoba](#). *Infobae*.
- Lejtman, R. (14 de marzo de 2021). [Cuál fue la grave falla de seguridad que expuso a Alberto Fernández a una agresión en su viaje a Chubut](#). *Infobae*.
- Lester, G. (2009). Societal acceptability of domestic intelligence. Jackson, B. A. (editor) *The Challenge of Domestic Intelligence in a Free Society*. RAND Corporation, pp. 80 a 104.

- Lowenthal, M. M. y Clark, R. M. (2015). *The Five Disciplines of Intelligence Collection*. SAGE.
- McDowell, D. (2009). *Strategic Intelligence. A Handbook for Practitioners, Managers, and Users*. The Scarecrow Press.
- Messi, V. (16 de abril de 2017). [La trama secreta de la caída de Rodolfo El Ruso Lohrmann](#). *Clarín*.
- Ministerio de Defensa de la Nación (26 de octubre de 2018). [Operativo "Integración Norte"](#).
- Ministerio de Seguridad de la Nación (25 de julio de 2011). [Comenzó el Operativo Escudo Norte](#).
- Miranda Filho, F. (2019). "Legitimacy of Intelligence According to Political Thinkers." *Global Security & Intelligence Studies* 4 (1)
- Moreno, M. (5 de abril de 2019). [¿Eliminar la AFI? Los planes de los precandidatos a presidente de la oposición para la ex-SIDE](#). *La Nación*.
- Newell, B. (2014). "The massive metadata machine: Liberty, power and secret mass surveillance in the U.S. and Europe". *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, Vol 10:2. Pp. 481-522.
- Noticias. (8 de febrero de 2016). [Denuncian robo de información en la AFI](#).
- *Página/12*. (14 de febrero de 2000). Storani teme represalias por despidos en la SIDE.
- *Página 12*. (13 de octubre de 2016). [Gómez Centurión con jinetas reforzadas](#).
- *Página/12*. (18 de octubre de 2022). [Espionaje ilegal: Cristina Caamaño reveló que en la AFI hallaron fotos de Elisa Carrió](#).
- Pagni, C. (5 de enero de 2023). [El malabarista de la ilegalidad](#). *La Nación*.
- Pavone, V.; Degli-Esposti, S. y Santiago Gómez, E. (2015). *Key factors affecting acceptance and acceptability of Surveillance-orientated Security Technologies*. SurPRISE project, European Union Framework 7 Security Research Programme.
- Piqué, M. (24 de noviembre de 2004). [Saín prepara el cuerpo de seguridad presidencial](#). *Página 12*.
- Presidencia de la Nación (27 de enero de 2015). [Reforma del sistema de Inteligencia del Estado: Anuncio de la Presidenta de la Nación por Cadena Nacional](#).
- Recalt, R. (23 de diciembre de 2015). [Escándalo: se robaron 30 años de información de la SIDE](#). Noticias.
- Sain, M. (1997). [Condiciones institucionales del control parlamentario de las actividades y organismos de inteligencia del Estado](#). CELS.
- Sain, M. (2016). Dilemas y condiciones políticas de la reforma de la inteligencia estatal en Argentina. Congreso Anual de LASA.
- Savoia, C. (28 de agosto de 2016). [La AFI habría desarmado una estación de espionaje ilegal](#). *Clarín*.
- Sued, G. (18 de agosto de 2009). [Buscan pistas del caso de espionaje](#). *La Nación*.
- Sued, G. (5 de junio de 2020). [Acusan a Arribas de haber hecho fichas ideológicas de 400 periodistas que participaron del G-20 y la cumbre de la OMC](#). *La Nación*.
- Télam. (31 de agosto de 2013). [Movilizan 4.500 hombres para reforzar la frontera norte y noreste del país](#).
- Télam. (20 de enero de 2016). [Procesan al ex jefe de la SIDE por el pago de sobresueldos a ministros durante el menemismo](#).
- Treguer, F. (2017). "Intelligence reform and the Snowden paradox: the case of France". *Media and Communication*, 5(1), 17-28.
- Ugarte, J. (1999). Legislación de inteligencia: especialización y control, legitimidad y eficacia. Buenos Aires: Dunken.
- Ugarte, J. (2000). Sistema de inteligencia nacional argentino: ¡Cambiar ya!. Ponencia presentada en el Congreso Anual de LASA, Miami.
- Ugarte, J. (2008). "Repensando el control de la actividad de inteligencia en Argentina". En Revista AA Inteligencia, Marzo. Santiago de Chile.
- Verbitsky, H. (25 de noviembre de 2007). [Fin de ciclo](#). *Página/12*.
- Wiñazki, N. (30 de enero de 2016). La purga llegó a los camporistas de la AFI, pero nadie los defendió. *Clarín*.

Acerca del autor

Iván Poczynok

Investigador asociado de Fundar

Sociólogo (UBA) y magíster en Defensa Nacional (Instituto de Educación Superior del Ejército / Edena). Fue analista del Ministerio de Defensa, la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) y la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). También se desempeñó como director nacional de Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad. Actualmente a cargo de la Dirección General de Seguridad Aeroportuaria Compleja de la PSA. Profesor e investigador en UBA, UNQ y UNDEF.

El presente documento fue elaborado con el aporte de profesionales, exfuncionarios y personal retirado del Sistema de Inteligencia Nacional. Agradezco las sugerencias y las observaciones de estos colegas. Su experiencia y compromiso profesional fueron claves para comprender la situación de los servicios de inteligencia argentinos y formular propuestas tendientes a su modernización. El contenido final del informe es, desde luego, responsabilidad exclusiva del autor.

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Revisión institucional: Juliana Arellano

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Corrección: Victoria Inverga

Diseño: Celeste del mar Baiocco

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Modo de citar

Poczynok, I. (2023). Política y servicios de inteligencia. Hoja de ruta para un sistema legítimo y efectivo. Buenos Aires: Fundar. Disponible en <https://www.fund.ar>

Poczynok, Iván
Política y servicios de inteligencia : hoja de ruta para un sistema legítimo y efectivo
/ Iván Poczynok. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2023.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-82994-7-1

1. Delitos Contra la Seguridad de la Nación. 2. Seguridad del Estado.
3. Fuerzas de Seguridad. I. Título.
CDD 355.07

ISBN 978-987-82994-7-1



Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

Trabajamos en tres misiones estratégicas para alcanzar el desarrollo inclusivo y sustentable de la Argentina:

Generar riqueza. La Argentina tiene el potencial de crecer y de elegir cómo hacerlo. Sin crecimiento, no hay horizonte de desarrollo, ni protección social sustentable, ni transformación del Estado. Por eso, nuestra misión es hacer aportes que definan cuál es la mejor manera de crecer para que la Argentina del siglo XXI pueda responder a esos desafíos.

Promover el bienestar. El Estado de Bienestar argentino ha sido un modelo de protección e inclusión social. Nuestra misión es preservar y actualizar ese legado, a través del diseño de políticas públicas inclusivas que sean sustentables. Proteger e incluir a futuro es la mejor manera de reivindicar el espíritu de movilidad social que define a nuestra sociedad.

Transformar el Estado. La mejora de las capacidades estatales es imprescindible para las transformaciones que la Argentina necesita en el camino al desarrollo. Nuestra misión es afrontar la tarea en algunos aspectos fundamentales: el gobierno de datos, el diseño de una nueva gobernanza estatal y la articulación de un derecho administrativo para el siglo XXI.

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

