



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

ISSN: 1390-4299

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Ecuador

Vitti, Jorge-Gabriel

Inteligencia Nacional Argentina: funcionalidad y presupuesto.
Sus impactos en la cultura de inteligencia (1989-2022)

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 34, 2022, pp. 68-81

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

DOI: <https://doi.org/10.17141/urvio.34.2022.5388>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552673068005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Tema Central

Inteligencia Nacional Argentina: funcionalidad y presupuesto. Sus impactos en la cultura de inteligencia (1989-2022)

Argentinian National Intelligence: Functionality and Budget. Its Impacts on Intelligence culture (1989-2022)

Jorge-Gabriel Vitti¹

Recibido: 21 de marzo de 2022

Aceptado: 23 de mayo de 2022

Publicado: 30 de septiembre de 2022

Resumen

La inteligencia, una herramienta indispensable para la toma de decisiones estratégicas, no es visualizada por amplios sectores de la sociedad argentina como una actividad con la importancia y orientación citada. Este artículo explora algunos de los basamentos más importantes de la ausencia de la cultura de inteligencia, en un período significativo por la gravedad de los sucesos que ocurrieron en él, para determinar la existencia de bases normativas y su correcta aplicación en situaciones concretas. Se analizan dos de los aspectos más significativos de la cultura de inteligencia, revisando tanto la doctrina como las regulaciones, su aplicación e impacto: su función pública, íntimamente relacionada con la percepción de la utilidad y eficacia de sus servicios; y la asignación y el uso de gastos de presupuesto reservados. Finalmente, se presentan conclusiones y estrategias para la construcción de una cultura de inteligencia nacional, en el marco de un estado de derecho.


Palabras clave: cultura; inteligencia; normativa; presupuesto; sociedad

Abstract

Intelligence is an indispensable tool for making strategic decisions. However, it is not perceived as such by broad sectors of Argentinian society. This work explores some of the most important foundations of the absence of intelligence culture, in a relevant period due to several serious events, to determine the existence of normative bases and their correct application in specific situations. To this end, the most significant aspects of that vision are explored, delving into both the doctrine and the regulations, as well as their application and impact: its public function, closely related to the perception of the usefulness and effectiveness of its services; and the allocation and use of earmarked budget expenses. Finally, conclusions and strategies for the construction of a culture of national intelligence, within the framework of a rule of law are presented.

Keywords: budget; culture; intelligence; normative; society

¹ Universidad Nacional de La Plata, Argentina, jorge@jorgevitti.com.ar/jorvi2008@hotmail.com,

 orcid.org/0000-0002-0816-5198

Introducción

La inteligencia nacional es definida como “la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación” (Ley de Inteligencia Nacional 25520 2001). Constituye un activo fundamental para asesorar a los más altos niveles de la conducción de un país. Sin embargo, no es un asunto de interés primordial para la sociedad argentina. El secreto de sus actividades y su revelación solo en casos no deseados e impactantes por la corrupción o las consecuencias sobre las vidas humanas dificultan su valoración. Este trabajo se ubica, precisamente, en una franja temporal iniciada con un hecho impactante.

Como marco teórico, se emplean los conceptos de sociedad, sensibilización e intervenciones sociales, así como la particular relación entre la inteligencia y la política. También se presenta un breve resumen de antecedentes regionales y locales. Se utiliza una metodología de enfoque cualitativo, con alcance explicativo (Hernández, Fernández y Baptista 2014) y, a la vez, interpretativo, para analizar la funcionalidad esperada y real de la inteligencia, al igual que la administración presupuestaria, como aspectos influyentes en la sensibilización. Mediante el estudio y la discusión de casos, se proponen un marco normativo básico y casos testigo.

Marco teórico

Sociedad, sensibilización, cultura de inteligencia e intervenciones sociales

Entendemos a la sociedad como un grupo de individuos que comparten una cultura en

común, un cierto folclore con criterios compartidos que condicionan sus costumbres y estilos de vida y que se relacionan entre sí, todo ello desarrollado en el marco de una comunidad. Asimismo, las sociedades están constituidas por poblaciones donde los habitantes y su entorno se interrelacionan en un contexto común que les otorga una identidad y un sentido de pertenencia. El concepto también implica que el grupo comparte lazos ideológicos, económicos y políticos, aún en la diversidad de opinión (Pérez Porto y Merino 2008). Sensibilización implica procesos progresivos, continuos y de resultados mediatos. “La sensibilización es una herramienta de primer orden para transformar paulatinamente la percepción y el discurso social, en especial estereotipos y prejuicios, que puedan existir en un determinado entorno” (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y Cruz Roja 2008, 21). Parafraseando al mismo documento, percepción y discurso social suelen reproducir y mantener, de forma más o menos abierta, los mecanismos sobre los que se asientan.

En nuestro caso, su basamento está en la construcción de estereotipos y prejuicios. Entonces, el logro de los objetivos de sensibilización es dable de alcanzar socavando los estereotipos negativos reemplazándolos con nuevos modelos positivos. Profundizando el concepto de sensibilización como política pública, podemos establecer claramente dos formas distintas de concebir su logro (Alcaldía Municipal de Ibagué 2016, 1). La primera, y la de interés para este trabajo, consiste en la sensibilización formal.

Una estrategia de iniciativas estructuradas, con objetivos y destinatarios concretos, que se desarrolla conforme a una planificación previa y a unos recursos y medios asig-

nados a tal finalidad. Este concepto aplicativo a los ámbitos educativos, lo trasladamos a las políticas legislativas y administrativas transparentes, concretas y coherentes para demostrar profesionalidad y eficiencia. La sensibilización formal tiene una unívoca relación con la comunicación social, pues origina la cultura de inteligencia. Por último, no obviamos la indiscutible y decisiva influencia de las redes sociales y medios de comunicación masiva (pese a que están fuera del análisis de este trabajo), sobre las políticas de sensibilización. Las intervenciones sociales como procesos implican un análisis y diagnóstico de la realidad. Es importante conocer las necesidades de la comunidad y los recursos disponibles para hacerles frente (Pérez 2016, 125).

En el caso particular de la inteligencia, donde su valoración como una herramienta imprescindible para correctas decisiones estratégicas, y cuyas tareas se desarrollan dentro de la legalidad y bajo estrictos controles, el logro de esta percepción social tiene, por lo menos, dos obstáculos adicionales propios:

- La imposibilidad de la difusión pública total e integral de sus actividades y de sus logros en virtud de su realidad intrínseca propia del debido secreto.
- La valoración de la inteligencia no está incluida entre las preocupaciones acuciantes de la sociedad. No se percibe la cultura de inteligencia. Ello queda de manifiesto en diversas encuestas de opinión donde ni siquiera figura como opción la preocupación por el tema. Como un ejemplo, una encuesta de la Consultora OH!Panel, publicada en Diario Perfil (2021) de Argentina el 22 de julio, planteaba frente a la interrogante: “¿Cuáles son en tu opinión los pro-

blemas más importantes que debe resolver el país actualmente?”, los entrevistados eligieron a la inflación (65 %), desocupación/desempleo (64 %), pobreza (61 %) e inseguridad (59 %). No obstante, cabe agregar que, como todo tema fuera de agenda, sale a la luz solo ante acontecimientos sorprendentes para la sociedad, o bien cuando son objeto de manipulación para su impacto con fines políticos sectoriales.

La particular relación entre la inteligencia y la política

La inteligencia estratégica tiene una relación particular con la política. Una relación de extremo cuidado, entre consumidor del producto y su productor. Pero esta relación no es análoga a una mera relación comercial. En este caso, el consumidor (el decisor), es quien define los objetivos y requerimientos que le son necesarios para tomar una decisión correcta.

También existe una clara necesidad de preservación de la objetividad del conocimiento, libre de especulaciones políticas, por parte de quien la lleva a cabo. Pero, es imprescindible la dirección de la política sobre los aspectos necesarios sobre la producción de la inteligencia. Esto es, aumentar la distancia entre la dirección política y la inteligencia hace que el producto de esta última se considere irrelevante y disfuncional (Kent 1950, 197). Cabe agregar que, la inteligencia realizada con objetivos autoimpuestos va a generar compartimientos estancos autónomos con objetivos sectoriales, alejados de la legalidad y el bien común como objetivo y razón de ser. Asimismo, va a ser utilizada por la política con fines coyunturales y no de largo plazo.

Las experiencias regionales y su impacto en la cultura de la inteligencia

La característica repetida entre países de la región es la tensión entre la inteligencia y los derechos y las garantías. Esta es una cuestión de mayor relevancia en naciones con democracias emergentes. En efecto, al no consensuar objetivos nacionales de mediano y largo alcance, sucumben a la tentación de utilizar la inteligencia como un arma política del gobierno de turno. Aparecen entonces el uso impropio de información confidencial en contra de los adversarios políticos, el desvío de fondos estatales para actividades político-partidistas, espionaje ilegal, entre otros (Maldonado 2002).

La República Federativa de Brasil señaló el primer avance hacia el control de la actividad de inteligencia, constituido por la Ley 9883 del 7 de diciembre de 1999. Esta instituye el Sistema Brasileño de Inteligencia y que crea la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN). El control y fiscalización externo de la actividad se lleva a cabo por integrantes del Poder Legislativo. Asimismo, la Política Nacional de Inteligencia será confeccionada por el ejecutivo, debiendo ser aprobada por este órgano parlamentario.

Allí encontramos una diferencia clara con Argentina en la formulación del plan de inteligencia, que será desarrollada más adelante. Varios escándalos y denuncias salpicaron la inteligencia brasileña. Por ejemplo, en noviembre de 2000, la prestigiosa revista *Veja* denunció que agentes de la ABIN habían espiado a importantes políticos opositores. Frente al escándalo, el gobierno se apresuró a desmentir las denuncias. Sin embargo, el cúmulo de pruebas sembró más dudas que certezas sobre el servicio de inteligencia y la capacidad del gobierno para controlarlo (Maldonado 2002).

En Colombia, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), creado en 1953, fue cerrado en 2011. Era el organismo encargado del mantenimiento de la seguridad interior y exterior del Estado y colaborar con los Jueces y Tribunales del país para investigar malos manejos, abusos de autoridad, incumplimiento del deber y demás actos y omisiones censurables de los funcionarios públicos. Bajo su accionar se cometieron sucesivos actos de espionaje ilegal a funcionarios y opositores de todo tipo, con laxos o nulos controles políticos efectivos (Diario El Espectador 2015).

El caso de Perú resulta interesante ya que, en un breve período y en distintos mandatos presidenciales, los procedimientos ilegales y abusos cometidos a partir de los servicios de inteligencia obligaron al poder ejecutivo a proceder. En 2000 es cesado el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), que bajo el gobierno de Alberto Fujimori fue utilizado por su jefe, Vladimiro Montesinos, para actividades delictivas. Después, y por las mismas causas y nuevos escándalos, en 2015 la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) fue clausurada en sus operaciones por 180 días. En ambos casos, sin embargo, estaban instrumentados mecanismos constitucionales de control (Diario BBC News 2015).

Se podría citar otros ejemplos regionales, pero lo importante es caracterizar sus rasgos comunes (Argentina no es la excepción): falta de objetivos estratégicos en democracias emergentes, derivados en utilización ilegal y escandalosa de la inteligencia en el cortoplacismo y explotación de actividades ilegales de espionaje, entre otras. Todas esas acciones conllevan una imagen negativa ante sus propias sociedades.

Estudio y discusión de casos

Marco normativo

A los efectos de cumplir el objetivo, considero el período que va desde 1989 hasta 2022. El punto de partida coincide con el primer gran ataque terrorista desde el regreso de la democracia a la Argentina en 1983. El marco normativo incluye la puesta en vigencia de la Ley de Inteligencia Nacional 25520 (LNI) en 2001, luego modificada por Ley 27.126 de febrero de 2015 (ley conocida como Creación de la Agencia Federal de Inteligencia, en adelante AFI), y complementada con el Decreto 1311/2015 Aprueba la Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional (DIN). Este Decreto, además del Anexo Doctrina de Inteligencia Nacional (única parte aún vigente), incluía también la estructura orgánica y funcional de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), su régimen de personal y de administración de fondos, todos ellos derogados y reemplazados por decretos posteriores, sin datos de interés para este trabajo. Esta ley completó el tríptico normativo imprescindible para una definición concreta y detallada sobre la funcionalidad de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y Policiales en un estado de derecho. Las otras leyes que lo componen son la Ley de Defensa Nacional 23554 de 1988 y la Ley de Seguridad Interior 24059 de 1991 (LSI).

La LND define su finalidad y alcance en su primer artículo, asentando que establece bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la defensa nacional. Se define en el artículo 2, como la “integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones

de origen externo” (Ley de Defensa Nacional 23554 1988, art 2). Asimismo, en su artículo 15 delimita el ámbito de actuación de la inteligencia militar, excluyendo todas las cuestiones derivadas de la política interna del país (ámbito exclusivo de la seguridad interior). Es decir, que esta ley nos acerca la primera delimitación jurisdiccional de la inteligencia, distinguiendo con claridad la seguridad interior de la seguridad exterior de la nación.

Esta división trae aparejada la nítida definición y división de funciones entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad y Policiales. La LSI en su artículo 1 establece su objeto que es sentar las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior. Desde los artículos 33 al 37 la LSI desarrolla la constitución, formas y funcionalidad del control parlamentario de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia. Luego, estos artículos van a ser reemplazados por la LNI.

Es imprescindible la mención de la Ley Nacional 25.236, Protección De Datos Personales, también conocida como Ley de Hábeas Data. Fue incorporada en el artículo 16 (desde el quarter al sexies) de la LNI. En tal sentido, esta ley no solo vela por la protección de los datos personales de las personas, sino que, además, permite el acceso de estas a la información que sobre ella se almacena. Sobre la normativa rectora, aportes de fuentes académicas y análisis de importantes hechos, buscaremos un asidero formal consistente al desarrollo insuficiente de la cultura de la inteligencia. Este trabajo no pretende obtener hallazgos detallados sobre falencias de la normativa, sino destacar aquellos aspectos de ella, y de su instrumentación que inciden sobre la conceptualización negativa por parte de la sociedad.

Inteligencia nacional como función pública

El advenimiento de la institucionalidad y la plena vigencia de la Constitución Nacional en un estado de Derecho, a fines del año 1983, en Argentina, aparecía como una posibilidad enorme de refundar un Estado moderno, bajo las bases un sistema republicano con contrapeso de poderes e instituciones transparentes y participativas. La inteligencia nacional no era ajena a esa posibilidad refundacional. Esto sería posible mediante una conducción profesional y al servicio de los más altos intereses de la nación.

No ocurrió, sino que, con motivo de gravísimos incidentes, sobre todo desde 1989 en adelante, la inteligencia estratégica fracasó en la opinión y en los hechos, incluso sospechados de connivencia criminal por parte de algunos sectores. Los gobiernos democráticamente elegidos que se fueron sucediendo no supieron o quisieron establecer efectivos controles sobre los servicios de inteligencia, los cuales se convirtieron en una parte esencial del poder presidencial. Ninguno de los gravísimos y reiterados escándalos ocurridos pudo cambiar esa lógica (Asociación por los Derechos Civiles 2015, 2).

Desde 1983 a esta parte, los servicios de inteligencia se dedican a la politización (actúan en favor de intereses políticos sectoriales) y el cuentapropismo (el accionar corporativo con fines ilegales). Parten de una lógica donde en lugar de tomarse las decisiones imprescindibles para el cambio, la política optó por el montaje de una estructura de inteligencia paralela “en las sombras” (Volosín 2022), sin solución de continuidad en los distintos gobiernos. Por ello, es imprescindible resaltar la clara responsabilidad del poder político, como conductor de estos elementos.

El 23 de enero de 1989, 47 terroristas miembros del Movimiento Todos por la Pa-

tria (MTP) irrumpieron en el cuartel del Regimiento de Infantería Mecanizado 3 “General Manuel Belgrano”, sito en La Tablada, provincia de Buenos Aires, con la intención de tomarlo y apropiarse de armamentos, como objetivo inmediato. Encontraron dura resistencia por parte de los militares y se libró una batalla sangrienta en plena democracia. Durante dos días la atención de todo el país estuvo en el Regimiento de Infantería Mecanizada 3 General Belgrano.

El saldo: 45 personas muertas (nueve militares, dos policías y dos civiles; más 32 atacantes, cuatro de ellos desaparecidos) y más de 100 heridos (Ruarte 2015). Un grupo armado terrorista activo y adiestrado en el exterior (Montero 2012), que además había desarrollado en forma previa una campaña de desinformación pública para luego justificar sus acciones. Incluso con una publicación propia, llamada *Entre todos* (Carnovale 2013). Tampoco sabemos hoy el objetivo final de los terroristas, obviamente no era solo dicho cuartel. Todo pasó desapercibido para la inteligencia nacional.

El martes 17 de marzo de 1992 se produjo un atentado terrorista con explosivos en la calle Arroyo 910 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sede de la Embajada de Israel en la Argentina y el Consulado del mismo país. Su saldo fue de 22 muertos y 242 heridos. A las 14h45 ocurrió una gran explosión, provocada presuntamente por un vehículo con dinamita, que demolió el edificio de la embajada. El estallido fue tan fuerte que reventó los vidrios de la famosa Torre El Rulero, ubicada en la zona de Retiro, a más de 300 metros del lugar.

La masacre fue el primer atentado terrorista internacional perpetrado contra Argentina (Ministerio de Cultura de la Nación 2022). El ataque destruyó en su totalidad el edificio. La

indudable participación de terroristas extranjeros con una inevitable conexión local, constituyeron una nueva demostración de las fallas de inteligencia. Sobre esa participación de terroristas extranjeros, Gideon Saar, viceprimer ministro israelí, expresó ese año, en su visita a Argentina para participar del homenaje a las víctimas: “Irán es el enemigo de Israel, Hezbollah -su brazo terrorista- opera con facilidad en América Latina, y Tel Aviv jamás abandonará sus reclamos de justicia por las víctimas de los ataques contra la embajada israelí y la Asociación Mutual Israelita Argentina” (Diario Infobae 2022). Esta conexión internacional también fue desarrollada por otros medios, incluso en forma detallada sobre la ejecución de la operación (Diario Clarín 2019).

Solo dos años después, el 18 de julio de 1994 y pese a las alertas que debería haber encendido el atentado a la embajada, la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue volada por un nuevo ataque terrorista el lunes 18 de julio de 1994. El saldo de 85 personas asesinadas y 300 heridas lo convirtió en el mayor atentado terrorista de la historia del país. Tan inconsistente fue la información disponible, que no coincidía el número de víctimas fatales. Una de las tantas incertidumbres que rodean el atentado fue que, oficialmente, la AMIA contabilizó 85 víctimas. Sin embargo, en el listado solo se menciona a 84 personas (Juárez 2020).

Recién en el año 2016 se identificó a la víctima faltante como Augusto Daniel Jesús, un joven de 20 años que asistía junto a su madre a un curso para el cuidado de enfermos en la mutual (Smink 2019). Por este atentado, el impacto sobre la sociedad fue demoledor. Los argentinos sintieron, una vez más, lo vulnerables que eran y lo desprotegidos que estaban

ya que, dos años antes, habían sufrido un ataque similar en el edificio de la Embajada de Israel y, hasta ese día (e incluso hasta ahora), la justicia no había avanzado nada para encontrar a los culpables (Tarnopolsky 2015).

No hubo cisnes negros,² solo fallas garrafales y reiteradas en la esencia de la labor. La realidad mostró la ineficiencia de la inteligencia estratégica, en ese entonces representada por la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE). Su ausencia en los impactantes hechos, y su incapacidad de evitarlos en cumplimiento de su función específica e indiscutible, impactó duramente en su percepción por parte de la sociedad.

La disfuncionalidad. Investigación judicial e inteligencia

Consagrada en el marco normativo, la efectiva conducción del Poder Ejecutivo sobre el área de inteligencia presenta una disfuncionalidad clara e importante: en el plano conceptual, el Plan de Inteligencia (documento más importante de la actividad) debe ser aprobado por el presidente de la nación, luego de la evaluación de la Comisión Bicameral Parlamentaria de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia (CPI). Se debe corregir la actual autonomía del responsable de la AFI, quien diseña y aprueba el Plan de Inteligencia que él mismo confeccionó. Esta situación atenta contra la conducción efectiva del área y contra las enseñanzas de Sherman Kent citadas en la introducción de este trabajo. En este sentido, el

2 A hechos extremadamente raros, sorpresivos y que causaron un impacto severo y disruptivo en la historia se los suele llamar “cisnes negros”. En forma retrospectiva se concluye que el hecho respondía a predicciones lógicas de su ocurrencia. La teoría del cisne negro fue desarrollada por el profesor, escritor y exoperador de bolsa libanés-estadounidense Nassim Taleb (2013) en 2007.

ejemplo de Brasil sobre los controles y confección son un ejemplo normativo a seguir.

Además, si los resultados en producción de inteligencia estratégica no fueron buenos (Cafiero 2017), tampoco lo fueron cuando la actividad se vio desvirtuada participando en la investigación judicial. Se parte de un problema conceptual: el entender que la investigación judicial es lo mismo que la inteligencia criminal. En efecto, la investigación judicial permite esclarecer hechos ya acaecidos o en desarrollo, se inicia por mandato judicial, busca elementos probatorios para aplicar la ley. Mientras tanto, la inteligencia criminal se enfoca en la prevención, brindando asesoramiento para evitar que los hechos sucedan, intentando determinar modalidades delictivas (Rey 2016, 11).

La participación efectiva de la inteligencia en el esclarecimiento de delitos federales complejos no era un procedimiento ilegal, ya que se encuentra determinado en el artículo 8 de la LNI (como consecuencia de la modificación incluida por la Ley 27.126 de febrero de 2015 (ley de Creación de la AFI). En el citado artículo, al referirse a delitos y no a amenazas, se interpreta que los mismos ya se han consumado o se encuentran en ejecución. La DNI como parte vigente del Decreto 1311/2015, en su folio 18 determina la no participación de la inteligencia en el marco de la persecución penal, dejando como excepción la solicitud expresa de su intervención por parte de la autoridad judicial, citando la LNI. Esto es, cambiar para que nada cambie.

Esta disfuncionalidad trae nuevos inconvenientes, al crear espacios indefinidos de responsabilidades y campo de acción. Un concepto de comunidad de inteligencia, como se desarrolla en el Anteproyecto del Consejo Asesor de la Intervención de la Agencia Federal de

Inteligencia (AFI 2020), no ha contribuido a una articulación institucional, sino que es útil para romper barreras y crear relaciones informales, donde policías eran agentes de inteligencia y agentes de la AFI eran policías. Este intercambio sin control y sin finalidades claras benefició la expansión de la ilegalidad en lugar de una coordinación virtuosa, de acuerdo con lo expresado en la videoconferencia de presentación del Anteproyecto de Nueva Ley de Inteligencia, por el Consejo Asesor de la Intervención de la Agencia Federal de Inteligencia (Universidad Torcuato Di Tella 2021). Como un hecho destacable, tanto del Anteproyecto citado, como de la videoconferencia, se define en ellos muy concretamente la imposibilidad de la participación de la inteligencia en tareas de investigación criminal, en todos los casos y sin excepción. La posibilidad de la participación ciudadana irrestricta en la videoconferencia de presentación del Anteproyecto es también un hito para citar e imitar, la primera vez que se produce un debate público sobre estos temas vitales para la nación. Esto es una clara acción de sensibilización, al aportar transparencia y participación ciudadana, además de concientizar sobre la importancia del tema.

El ejemplo más cabal de la disfuncionalidad es la investigación del atentado a la AMIA. Luego de nueve años de investigación, el caso AMIA es elevado a juicio oral por el juez interviniente Juan José Galeano. El tribunal anuló todo lo actuado al comprobar fehacientemente que, con el aval del Juez Galeano, se pagaron 400 000 dólares a uno de los imputados, Carlos Telleldín, para desviar la investigación inculcando a cuatro integrantes de la policía. El origen de los valores era, obviamente, fondos reservados de la SIDE (Repalli y Camacho 2018, 67). El Tribunal Oral Federal N°2 condenó el 28 de febrero

de 2019, al ex juez federal Juan José Galeano a seis años de prisión por los delitos de peculado, privación ilegal de la libertad, prevaricato, encubrimiento por favorecimiento personal y violación de medios de prueba.

Fueron también condenados el ex jefe de la SIDE, Hugo Anzorreguy, a cuatro años y seis meses de prisión por el delito de peculado y encubrimiento por favorecimiento personal. A Carlos Telleldín le impusieron una pena de tres años y seis meses por peculado. El ex subsecretario de Inteligencia de la SIDE, Juan Carlos Anchézar, y el ex jefe del Departamento de Protección al Orden Constitucional (DPOC) de la Policía Federal, Carlos Castañeda, fueron condenados a tres años de prisión por el delito de encubrimiento por favorecimiento personal y falsedad ideológica, tal como lo había solicitado la UFI AMIA en su acusación (MPF 2019). No obstante, estos procedimientos disfuncionales de participación en investigaciones criminales continuaron con las nuevas autoridades de UFI AMIA, tomando estado público a partir de la muerte del fiscal Alberto Nisman, aún no esclarecida. Como conclusión de lo desarrollado, la desconfianza hacia la inteligencia de cualquier origen en Argentina se basa en una lógica escalonada y progresiva de fracasos (Repalli y Camacho 2018), donde la misma fue utilizada por la política interna para persecución ilegal de actividades de los ciudadanos (las famosas “carpetas”), la disposición de la caja negra de fondos sin control y la producción de informes falsos.

Recursos presupuestarios y gastos reservados

El retorno de la institucionalidad en 1983 implicó un consenso en las distintas fuerzas políticas en lo referido a la necesidad de producir un marco normativo actualizado, y a la

vez disruptivo para adecuar las relaciones de poder y decisión entre los representantes políticos y las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Policiales. La inteligencia no fue contemplada en esa oportunidad, no solo en su adecuación funcional, sino tampoco en la disposición y empleo discrecional de sus partidas presupuestarias, sin la consiguiente responsabilidad de la rendición de cuentas. Ugarte (2000) sostenía que el área de inteligencia parecía haberse librado de estas tendencias de afirmación del control constitucional y de la legitimidad en las actividades de defensa y seguridad, y que esta situación no se daba, ciertamente, por una adecuada situación en la materia. Continúa el autor poniendo como ejemplo el notorio incremento presupuestario para el área de inteligencia entre los años 1991-1999, donde se produce un aumento de 168 %, sin ningún justificativo y destinados casi con exclusividad a pagos del personal (tanto orgánico como inorgánico), con ausencia de erogaciones para nuevos equipamientos y gastos operativos para la función específica. Esto es, una imposibilidad de determinar el real destino de los pagos y una ausencia total de transparencia, en el mejor de los casos.

Como un reflejo de ello, el diario porteño *La Nación*, en su editorial del 12 de diciembre de 1999 se explaya sobre el tema, cuestionando la idoneidad de la SIDE, su deficiente preparación para la inteligencia estratégica nacional, alto nivel de gasto de recursos públicos tanto en el país como en el exterior sin rendición, como además la clara supremacía de la afinidad personal por sobre la idoneidad en quienes son incorporados al organismo.

Los millones que la SIDE gasta sin rendir cuentas podrían tener mejor destino si se reformulase el organismo y se determina-

se, mediante estudios técnicos adecuados, qué estructura de inteligencia necesita el Estado argentino y cómo se puede llegar a crearla en los próximos años... La existencia de fondos reservados genera, inevitablemente, tensiones y sospechas que minan, tarde o temprano, el prestigio del Organismo (Diario La Nación 1999, 2).

El advenimiento de la LNI en 2001 aportó una novedad significativa: la obligatoriedad de la inclusión de los gastos de inteligencia en el presupuesto nacional. En efecto, en su artículo 38, determina la obligatoriedad, para el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), de incluir la nueva función inteligencia dentro de la finalidad servicios de defensa y seguridad. Este rubro de gastos presupuestados incluye todos los relacionados con el área de inteligencia, sin importar la jurisdicción generadora (Ley Nro 25520 2001). Complementando lo anterior, el Decreto 311/2015 explicita que los fondos son subdivididos en fondos de carácter público, correspondientes a las erogaciones ordinarias, contemplando gastos de personal, bienes de consumo, servicios no personales bienes de uso y transferencias. En el caso de los fondos reservados, son considerados aquellos cuya difusión afecten sensiblemente labores de inteligencia y pongan en riesgo la defensa y/o seguridad interior, estableciendo un órgano de control parlamentario que velaría por los principios de transparencia, concurrencia e igualdad.

El órgano parlamentario creado por la LNI es la CPI. La LNI en sus artículos 31 al 41 le otorga amplias atribuciones de control funcional, legal, operativo y presupuestario. Especialmente de nuestro interés es el artículo 37 de la LNI que otorga a la CPI facultades para supervisar y controlar los gastos reservados que fueron asignados a los com-

ponentes del Sistema de Inteligencia Nacional. No obstante, y pese a la vigencia plena de la normativa, la citada Comisión recién vio materializado su reglamento interno de funcionamiento definitivo en junio de 2009, mediante la Resolución 01/09 (CPI 2019). En lo referido a la actividad de la citada Comisión, solo se puede referir la información disponible en forma pública.

En tal sentido la Resolución 01/09 determina en sus artículos 17 a 20 la obligación del debido secreto y tratamiento de la información obtenida. Si hubo o no detección de irregularidades de ejecución presupuestaria por parte de la Comisión, no lo sabemos por lo antedicho. Sabemos que, de existir irregularidades, las mismas no trajeron consecuencias significativas hasta 2019. Allí se produce el informe público de la CPI sobre supuestas actividades de espionaje ilegal en el período 2016 al 2019.

En nuestro tema de interés, si bien se detallan cada una de las supuestas operaciones ilegales, no se produce ningún cuestionamiento ni investigación sobre la forma en que estas fueron solventadas, al existir sospechas razonables de que los fondos hubiesen provenido de los gastos reservados (CPI 2019). Esto no solo afecta a la Comisión redactora del informe, sino también a quienes la integraron mientras estas supuestas acciones se materializaban, al no cumplir sus obligaciones. En ambos casos el impacto es negativo, al no verse resultados palpables positivos de su accionar. Cabe agregar que está disponible la herramienta legal de control, con atribuciones amplias y abarcativas. Lo que falta es la decisión de utilizarla por parte de los responsables.

Un escándalo de grandes proporciones dará por tierra con todo atisbo de transparencia en la manipulación política de los fondos

reservados destinados a la inteligencia nacional y pondrá a la misma en la consideración pública negativa. En el año 2003, durante un juicio por enriquecimiento ilícito contra la exsecretaria de Medio Ambiente, María Julia Alsogaray, la misma intentó justificar sus ingresos con pagos recibidos por sobresueldos, obviamente, ilegales. Ese juicio originó la causa que concluyó que, durante los dos mandatos presidenciales del presidente Menem se ideó, se ejecutó y se desarrolló la maniobra. Un sistema por el cual se destinó dinero público que provenía de partidas destinadas para gastos reservados de inteligencia para el pago de sumas a funcionarios del Poder Ejecutivo, las cuales eran repartidas de manera discrecional e informal entre ellos. Se comprobó en dicho juicio que fue Menem quien habilitó el sistema de pago y que pudo haber evitado la distribución del dinero, pero no lo hizo. La Cámara de Casación confirmó la condena a cuatro años de prisión contra el expresidente Carlos Menem por el pago de sobresueldos en sus gobiernos comprendidos desde 1989 hasta 1999 (Diario Perfil 2018).

En lo referido a los gastos públicos del sector, en un análisis realizado entre los años 2003 a 2017 por Nicolás Descalzo (2019, 31-33), el autor consigna la existencia de significativas variaciones entre los distintos años, con dificultad de obtener patrones de comportamiento de planificación presupuestaria. Si es posible determinar, en cambio, un contundente incremento de los presupuestos destinados a la inteligencia criminal, en detrimento de la AFI y la inteligencia militar estratégica. Esta tendencia no se refleja en necesidades estratégicas a atender, o bien ellas son de carácter secreto, o bien responden a beneficios sectoriales por cuestiones ajenas a las necesidades de la nación.

Discusión. Secretismo

Esta discusión surge como consecuencia ineludible de la anterior. El secretismo extremo que practicó la inteligencia estratégica tuvo el objetivo de permanecer como un compartimiento estanco, administrando fondos reservados sin control, por la acción, omisión y/o anuencia del poder político de turno. La actividad de inteligencia en Argentina está caracterizada por controles parlamentarios ineficientes, laxos y con una aceptación pasiva por parte de la dirigencia política (Asociación por los Derechos Civiles 2015, 2). Es dable reconocer que hubo intentos de modificar esa situación, aunque los mismos carecieron de la eficiencia necesaria.

Otro asunto importante que intentó el poder político para ejercer un control sobre la actividad fue la disposición de quitar de su órbita la facultad de intervenir comunicaciones de todo tipo. En efecto la LNI, en su artículo 21, transfiere dicha facultad a la Procuraduría General de la Nación. Luego, y como consecuencia del Decreto 256/2015, se transfiere esa facultad a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Relacionado con el secreto, se deben establecer estrictos protocolos de destinatarios de la información, no definidos en la LNI. El decisor (presidente de la nación) es quien debe autorizar la difusión, bajo los conceptos de: sabe quién tiene que saber y solo lo que debe saber. En tal sentido, la autorización de difusión del producto de inteligencia estratégica no puede ser automática, sino autorizada por el decisor. La DNI, en fojas 14 y 15, prevé tres niveles de difusión, de acceso casi inmediato: primer nivel, presidencia de la nación; segundo nivel, Ministerio de Seguridad y de Defensa; y tercer nivel, otros Ministerios considerados “relevantes”, en forma difusa e inespecífica. Esto debe ser modificado.

Conclusiones

En Argentina, la percepción social no identifica a la inteligencia como una actividad valiosa e indispensable, sino que su finalidad aparece difusa, por funciones ajenas a su razón de ser, y hechos negativos particularmente impactantes. Asimismo, la asignación de recursos presupuestarios para su desenvolvimiento, sin controles efectivos ni responsabilidades claras en su rendición (aun disponiendo de la herramienta normativa) refuerza esa sensibilización negativa. A lo antedicho debe agregarse la naturaleza secreta de la actividad, que colisiona con la transparencia. No obstante, son posibles políticas participativas de la comunidad, como las analizadas en este trabajo, y que son sensibilizantes.

Esta situación no es muy distinta a la de otras naciones de América Latina, aunque decididamente debe evaluarse el accionar del terrorismo internacional, característica distintiva de Argentina por sobre los países vecinos y latinoamericanos en general. Si bien las políticas que intentan controlar la inteligencia tienen una estructura similar en los países de la región (conducción política y control parlamentario), es difícil establecer comparaciones en función de las distintas tareas que el marco normativo de cada nación le impone a la inteligencia. En ello hay marcadas diferencias: mientras Argentina delimita perfectamente ámbito externo e interno, la divisoria no es tan clara en otras naciones de la región (Ugarte 2002). Por ello, si bien pueden estudiarse algunas experiencias, debe evaluarse el marco particular de aplicación antes de implementarlas.

Políticas de control de la inteligencia que luego deriven naturalmente en sensibilización únicamente son posibles con la presencia de dos condiciones: las herramientas (en el caso

argentino, aunque perfectibles, están disponibles) y la decisión política. Si ambas circunstancias no coexisten, la situación resulta más nociva que la inexistencia del control. Esto es porque legitiman la actividad de inteligencia, cualesquiera que sean sus deficiencias, y facilitan la resistencia a los controles democráticos por parte de esta (Gill 1994). Los controles deben contemplar la legitimidad y la eficiencia (cumplimiento de objetivos con uso adecuado de los medios).

Para la conducción exitosa de la inteligencia, Argentina y la mayoría de los países de la región deben plantearse políticas estratégicas de largo plazo y por encima de la discusión política coyuntural. En función de ellas, el decisor puede fijar la dirección de la inteligencia estratégica; sin ellas, hay cortoplacismo. Sin dudas, el inicio del largo camino hacia la sensibilización y el desarrollo de la cultura de inteligencia está compuesto por la orientación e intención política del decisor, un marco normativo homogéneo y coherente, estrictos controles, con resultados positivos en la disminución de amenazas, y aprovechamiento de oportunidades estratégicas.

El decisor podría solicitar, además, la identificación y el análisis de oportunidades en escenarios de corto, medio y largo plazo. El resultado sería la conjuración de amenazas, políticas públicas de calidad superior en áreas comerciales, tecnológicas y científicas, entre los rubros más significativos (Nieves-Medrano 2018). Incrementar el profesionalismo es una variable muy importante para lograr una cultura de inteligencia, sumada a la percepción de su utilidad como visualizador de oportunidades futuras, dentro de la orientación política estratégica. Es necesaria una inteligencia que no proteja en las sombras, sino que ilumine el camino al futuro posible y deseable.

Bibliografía

- AFI (Agencia Federal de Inteligencia). 2020. *Anteproyecto de Ley elaborado por el Consejo Asesor de la Intervención de la Agencia Federal de Inteligencia*. Buenos Aires: AFI. <https://bit.ly/3N7Fri7>
- Alcaldía Municipal de Ibagué. 2016. “Formación virtual en cultura ciudadana”, <https://bit.ly/3tZFi7C>
- Asociación por los Derechos Civiles. 2015. “El (des) control democrático de los organismos de inteligencia”, <https://bit.ly/3ti3wuk>
- Cafiero, Juan Pablo. 2017. “Juicio por el encubrimiento del atentado a la AMIA: hubo una falla total del sistema de inteligencia”, <https://bit.ly/3OkeRRV>
- Carnovale, Vera. 2013. “La fundación del Movimiento Todos por la Patria y la Revista Entre Todos”. Ponencia presentada en *XIV Jornadas Inter escuelas/Departamentos de Historia*, Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. <https://bit.ly/37oF6XF>
- CPI. 2019. *Informe de la Comisión Bicameral Parlamentaria de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia Espionaje Ilegal 2016-2019*. Buenos Aires: CPI. <https://bit.ly/3MWtETn>
- Descalzo, Nicolás. 2019. “La planificación presupuestaria del sistema de inteligencia nacional en Argentina”. Documento de Trabajo Nro. 004 del Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia (CELIV), Universidad Nacional de Tres de Febrero. <https://bit.ly/3JhdF0c>
- Diario BBC News. 2015. “Perú cierra su servicio de inteligencia en medio de un escándalo de espionaje”. 10 de febrero. <https://bbc.in/3PpLCyL>
- Diario Clarín. 2019. “A 25 años del ataque a la AMIA. La historia secreta de los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA, según los informes confidenciales de Inteligencia. Sección Política”. 18 de julio. <https://bit.ly/3uXA11n>
- Diario El Espectador. 2015. “Los escándalos del DAS”. 31 de enero. <https://bit.ly/3OIHEWn>
- Diario Infobae. 2022. “Gideon Saar, vicepresidente ministro de Israel: Hezbollah sigue en la triple frontera y puede actuar en el futuro”. 20 de marzo. <https://bit.ly/3PjwsLk>
- Diario La Nación. 1999. “Editorial Institucional del 12 de diciembre”. 2.
- Diario Perfil. 2018. “Confirman la condena a Menem por la causa de los sobresueldos”. 12 de octubre. <https://bit.ly/3uSAv9d>
- Diario Perfil. 2021. “Encuesta: ¿cuáles son las preocupaciones de los argentinos antes de las elecciones?”. 22 de julio. <https://bit.ly/3ov2okd>
- Gill, Peter. 1994. *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. Londres: Frank Cass.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio. 2014. *Metodología de la investigación. Sexta edición*. México: McGraw-Hill.
- Juárez, María. 2020. “A 26 años del atentado a la AMIA”, <https://bit.ly/3ocTSpz>
- Kent, Sherman. 1950. *Inteligencia Estratégica para la Política Exterior Norteamericana*. Buenos Aires: Ed Pleamar.
- Ley de Defensa Nacional 23554. 1988. Boletín Oficial de República Argentina.
- Ley de Inteligencia Nacional 25520. 2001. Boletín Oficial de República Argentina.
- Maldonado Prieto, Carlos. 2002. Servicios de Inteligencia en Sudamérica. Estado de

- situación en perspectiva comparada. Estados Unidos. <https://bit.ly/3zuP8SZ>
- Ministerio de Cultura de la Nación. 2022. “17 de marzo de 1992: 30 años del atentado terrorista contra la Embajada de Israel”. 17 de marzo. <https://bit.ly/3aJjRSI>
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y Cruz Roja. 2008. “Pistas metodológicas para la sensibilización intercultural”. 16 y 21. <https://bit.ly/3JkCat9>
- MPF (Ministerio Público Fiscal). 2019. “El juicio por irregularidades en la investigación del atentado a la mutual judía”, <https://bit.ly/3JkmRRt>
- Montero, Hugo. 2012. *De Nicaragua a La Tablada. Una historia del Movimiento Todos por la Patria*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Nieves Medrano, María Luisa. 2018. “Origen y evolución de la matriz tows en la administración estratégica del siglo XXI”. *Revista de Administración y Finanzas* 16 (5): 8-27. <https://bit.ly/34Q6LA2>
- Pérez, Gloria. 2016. *Diseño de proyectos sociales: aplicaciones prácticas para su planificación, gestión y evaluación*. Madrid: Narcea Ediciones. <https://bit.ly/34LBWfE>
- Pérez Porto, Julián, y María Merino. 2008. “Definición de Sociedad”, <https://bit.ly/3AXnEpU>
- Repalli, Carlos, y Jesús Camacho. 2018. *Inteligencia criminal y las técnicas de análisis de inteligencia*. Buenos Aires: Ed. Lajouane.
- Rey, Oscar Bernardo. 2016. *Inteligencia criminal: una herramienta para prevenir el delito*. Vicente López: La Imprenta Digital- Libros y Revistas.
- Ruarte, Julio. 2015. *La Tablada: un ataque para recordar*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ed. Grupo Unión.
- Smink, Verónica. 2019. “25 años del caso AMIA”. *BBC News*, 30 de julio. <https://bbc.in/2C7S4K8>
- Taleb, Nassim. 2013. *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Tarnopolsky, Noga. 2015. “Caso AMIA - Un atentado que supuso la primera alerta del terror para Occidente”. *Diario El País*, 19 de enero. <https://bit.ly/3J6niPV2015>
- Ugarte, Juan Manuel. 2000. “Sistema Nacional de Inteligencia Argentino, ¡Cambiar ya!”. Ponencia presentada en *XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos LASA*, Miami, Estados Unidos. <https://bit.ly/3lffh99>
- Ugarte, Juan Manuel. 2002. “Control público de la actividad de inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa”. Ponencia en el *Congreso Internacional Post-Globalización: Redefinición de la Seguridad y la Defensa Regional en el Cono Sur*, Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, Buenos Aires. <https://bit.ly/3yYKrPs>
- Universidad Torcuato Di Tella. 2021. “Seminario conjunto. Hacia un nuevo modelo de inteligencia estratégica”, <https://bit.ly/3u6IQoi>
- Volosín, Natalia A. 2022 “En las Cloacas de la política. Politización y cuentapropismo de la Inteligencia Argentina”. *Nueva Sociedad* 298. <https://bit.ly/3cmoqC>