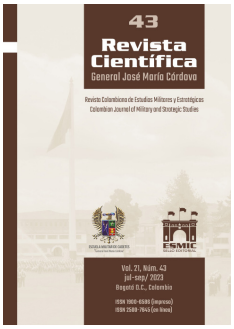

Revista Científica General José María Córdova
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)
Web oficial: https://www.revistacientificaesmic.com

Inteligencia criminal en Argentina. Entre la legitimidad y la efectividad (2011-2021)

Iván Poczynok
https://orcid.org/0000-0002-9868-0344
ipoczynok@uvq.edu.ar
Universidad de Buenos Aires, Argentina
Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina

Citación APA: Poczynok, I. (2023). Inteligencia criminal en Argentina. Entre la legitimidad y la efectividad (2011-2021). *Revista Científica General José María Córdova*, *21*(43), 721-741.
https://doi.org/10.21830/19006586.1061

Publicado en línea: 1.º de julio de 2023

Para enviar un artículo:
https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions

ESMIC
SELLO EDITORIAL
Miles Doctus

Revista Científica General José María Córdova
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 43, julio-septiembre 2023, pp. 721-741
https://doi.org/10.21830/19006586.1061

Inteligencia criminal en Argentina. Entre la legitimidad y la efectividad (2011-2021)

Criminal intelligence in Argentina. Between legitimacy and effectiveness (2011-2021)

Iván Poczynok
Universidad de Buenos Aires, Argentina
Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina

Resumen. El artículo analiza los factores políticos que atravesaron el diseño de las políticas de inteligencia criminal en la Argentina entre 2011 y 2021. Se argumenta que los sucesivos escándalos políticos relacionados con el uso ilegal de los organismos de inteligencia forjaron una agenda sectorial dominada casi exclusivamente por la preocupación acerca del control y la legitimidad democrática de las actividades de inteligencia. Esto no solo situó en un segundo plano la pregunta acerca de la efectividad de la inteligencia criminal, sino que también apuntaló la desconfianza de las élites locales en los organismos de inteligencia y restringió progresivamente el campo de acción de esta actividad, sobre todo en lo que respecta a su uso con fines preventivos o no judiciales.

Palabras clave: Argentina; inteligencia criminal; organismos de inteligencia; seguridad; seguridad interior

Abstract. The article analyzes the political factors that went through the design of criminal intelligence policies in Argentina between 2011 and 2021. It is argued that the successive political scandals related to the illegal use of intelligence agencies forged a sectoral agenda dominated almost exclusively by the concern about the control and democratic legitimacy of intelligence activities. This not only placed the question about the effectiveness of criminal intelligence in the background, but also underpinned the distrust of local elites in intelligence agencies and progressively restricted the scope of action of this activity, especially regarding to its use for preventive or non-judicial purposes.

Keywords: Argentina; criminal intelligence; homeland security; intelligence agencies; security

Sección: Dosier • Artículo de investigación científica y tecnológica
Recibido: 29 de agosto de 2023 • Aceptado: 4 de junio de 2023

Contacto: Iván Poczynok ipoczynok@uvq.edu.ar

Introducción

La inteligencia es una de las actividades estatales menos exploradas por las ciencias sociales en la Argentina. En contraste con lo que sucede en otras latitudes —donde el estudio de los servicios y organismos de inteligencia ha tenido un desarrollo creciente desde los años ochenta (Marrin, 2016; Gill & Phytian, 2016; Kobi & Kornbluth, 2019)—, las actividades informativas del Estado, sus organizaciones y capacidades configuran un campo de saberes poco habitual para el ámbito científico argentino. Salvo excepciones puntuales, la producción de conocimiento sobre estos asuntos ha quedado circunscrita a un grupo reducido de expertos, periodistas de investigación y organismos de derechos humanos.

Esta desatención es inseparable del derrotero histórico de los organismos de inteligencia del país. Como es ampliamente conocido, estos servicios desempeñaron un rol protagónico en los planes represivos de la última dictadura militar (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015). La experiencia democrática reciente tampoco ha sido favorable: el informe publicado en abril de 2021 por la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia (CBI, 2021) plantea que, en los últimos años, los organismos de inteligencia locales —en particular, la Agencia Federal de Inteligencia (AFI)— ejecutaron innumerables operaciones de espionaje ilegal contra dirigentes políticos, empresarios y periodistas.

Esto evidencia que la reforma de los servicios de inteligencia es un asunto pendiente de la democracia argentina (Litvachky et al., 2016; Asociación por los Derechos Civiles, 2014; 2015). Todos los gobiernos civiles, con independencia de su orientación partidaria, han sido acusados de utilizar sectores de la inteligencia estatal para vigilar o criminalizar rivales internos. En este contexto, la cuestión acerca de las necesidades técnicas y profesionales del sector fue desplazada sistemáticamente de la agenda sectorial, de modo que la efectividad del sistema de inteligencia argentino —es decir, su capacidad de prevención y anticipación (Jackson, 2009a)— se debilitó de forma continua (Ugarte, 2001; Sain, 2016).

Aunque con menor protagonismo, la historia de las áreas de inteligencia criminal no se aparta de esta caracterización general. La participación de las estructuras policiales en la vigilancia, represión o persecución política interna cruza la historia de estos organismos durante la mayor parte del siglo XX (Funes, 2004; **Á**guila, 2018; Scocco, 2012). Estos antecedentes no se limitan al período anterior a la recuperación democrática, sino que atraviesan la mayor parte de los gobiernos civiles desde 1983 hasta la actualidad. En este sentido, la preocupación por el control y la supervisión de la inteligencia también alcanza a los órganos informativos que funcionan bajo las estructuras policiales y ministeriales de seguridad interior.

El presente artículo analiza los factores políticos que atravesaron las políticas de inteligencia criminal en la Argentina entre 2011 y 2021. Se argumenta que los sucesivos "escándalos políticos" relacionados con el uso ilegal de los organismos de inteligencia

forjaron una agenda sectorial dominada por la preocupación acerca del control y la legitimidad democrática de las actividades de inteligencia. Esto no solo situó en un segundo plano la pregunta acerca de la "efectividad" de las áreas de inteligencia criminal, sino que también apuntaló la desconfianza de las élites locales en los organismos de inteligencia y restringió progresivamente el campo de acción de esta actividad, sobre todo en lo que respecta a su uso con fines preventivos o no judiciales.

La primera parte del artículo presenta el enfoque conceptual del estudio, haciendo hincapié en el debate acerca de la "legitimidad" y la "efectividad" de los organismos de inteligencia. Este apartado también aborda la diferencia entre las actividades de inteligencia criminal en sentido estricto y aquellas propias de la investigación judicial. La segunda sección explora las iniciativas y eventos que atravesaron el debate público sobre la inteligencia criminal durante el período de análisis, para distinguir tres etapas: 2011-2015, 2015-2019 y 2019-2021. Finalmente, el artículo concluye con una síntesis de las tendencias y singularidades detectadas en el análisis.

Enfoque conceptual

La inteligencia criminal es una actividad orientada a la prevención de riesgos y amenazas a la seguridad interior (Jackson, 2009a; Ratcliffe, 2009). A diferencia de la investigación judicial, de carácter reactivo y *ex post*, la inteligencia criminal tiene como fin contribuir a adoptar decisiones anticipatorias. Esto no impide que muchas de las técnicas utilizadas en este ámbito puedan ser aplicadas para la persecución penal de delitos. En estos casos, la inteligencia criminal se convierte en un "recurso penal" destinado a producir evidencia en el marco de un proceso judicial (Estévez, 2015). Por ello, en ocasiones, las actividades de las áreas de inteligencia criminal se asemejan, apoyan o incluso pueden reemplazar a las que desarrollan las unidades de investigación de las fuerzas de seguridad.

Más allá de estos puntos de contacto, la inteligencia criminal requiere desplegar capacidades de recolección de información mucho más amplias que las necesarias para una investigación penal (Donohue, 2006; Berman, 2014). De igual modo, las actividades de las unidades de inteligencia criminal no suelen estar reguladas ni deben cumplir con los mismos requisitos que limitan el inicio y desarrollo de una investigación judicial en el sistema de persecución penal (United Nations Office on Drugs and Crime, 2011, p. 10). Debido a ello, en un sentido estricto, la inteligencia criminal es una actividad "extrapenal" (Estévez, 2015) que se desarrolla en virtud de prioridades y definiciones adoptadas desde los ámbitos ejecutivos de gobierno.

Esto explica por qué la inteligencia criminal acarrea riesgos para la privacidad y las libertades individuales. Uno de los más importantes se refiere a la potencial recolección de información sobre personas sobre las cuales no existe una acusación criminal específica o que no han cometido ningún delito. Si bien las investigaciones judiciales no están exentas de esta posibilidad, en la inteligencia criminal este riesgo es inherente a su función. En un

escenario óptimo, esta actividad puede conducir a anticipar eventos o incidentes criminales futuros; en otros, puede conducir a la obtención sistemática de información sobre actores que no representan una amenaza a la seguridad (Jackson, 2009b).

Este trabajo analiza las políticas de inteligencia criminal a partir de la tensión entre la "legitimidad" y la "efectividad" de esta actividad en regímenes democráticos, una preocupación que 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 o más desarrollados (Newell, 2014; Treguer, 2017; Pavone et al., 2015). Estos estudios advierten que las políticas orientadas a incrementar la efectividad de la inteligencia —es decir, su capacidad de prevenir y anticipar riesgos y amenazas (Bruneau & Boraz, 2007)— deben contemplar, de forma complementaria, la legitimidad o la "aceptabilidad social" de las actividades que desarrollan estos organismos.

La literatura advierte que, tras los atentados del 11S, la efectividad de la inteligencia fue la preocupación prioritaria de los procesos de reforma de los países centrales. Sin embargo, las filtraciones de programas de espionaje y los escándalos relacionados con los sistemas de vigilancia masiva pusieron en tela de juicio la legitimidad de estas iniciativas (Treguer, 2017; Matei & Halladay, 2019). Al respecto, Lester (2009, p. 81) considera que la aceptabilidad social de la inteligencia oscila en función de dos tipos de experiencias: las "fallas de inteligencia" y los "escándalos políticos". Mientras que las primeras focalizan el debate público en la efectividad de las organizaciones de inteligencia, los escándalos políticos aumentan la preocupación social acerca de la privacidad y los límites de esta actividad.

Así, la tensión entre legitimidad y efectividad remite a un dilema de mayor alcance: la relación entre libertad (o privacidad) y seguridad. En el ámbito de la inteligencia doméstica, Peter Gill (2002) advierte que el vínculo entre estos dos elementos no debe ser interpretado en términos de balance, sino de proporcionalidad: cuanto más grave es la amenaza a la seguridad, más alta es la legitimidad social para desarrollar actividades que pueden afectar la privacidad de las personas. En este mismo sentido, Jeffrey-Jones (2003) argumenta que la legitimidad de un organismo de inteligencia depende de su "aceptación social", es decir, de que se acepte que las actividades que desarrolla son "necesarias, constitucionales y legalmente autorizadas" (p. 5) para los objetivos de la seguridad nacional.

En la Argentina, las actividades de inteligencia están reguladas por las leyes 23.554 de Defensa Nacional, 24.059 de Seguridad Interior y 25.520 de Inteligencia Nacional. Estas normas expresan un "consenso básico en materia de defensa y seguridad interior" que separó las funciones de defensa externa y seguridad interior, y prohibió que las cuestiones de política interna pudieran ser hipótesis de trabajo de los organismos de inteligencia del país (Sain, 2010). Asimismo, estas leyes sentaron las bases del Sistema de Inteligencia, integrado por la AFI, la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (DNIEM) y la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC).

El concepto de *inteligencia criminal* se incorporó al plexo normativo argentino tras la sanción de la Ley de Inteligencia Nacional en 2001. Esta norma la define como la parte de la inteligencia referida a

> […] las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional. (Ley 25.520, 2001, art. 2)

Dicha ley también dispuso que esta función sería desarrollada por la DNIC. Desde 2010, esta dirección depende del Ministerio de Seguridad; previamente había funcionado, con distintas denominaciones, bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio del Interior y de la Secretaría de Seguridad de Presidencia de la Nación. La DNIC debe dirigir, en representación del Ministerio de Seguridad, los órganos de inteligencia de la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina, la Prefectura Naval Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria. El control de sus actividades es responsabilidad de la CBI del Congreso de la Nación.

Como se indicó al inicio, en la Argentina existe un amplio consenso sobre la disfuncionalidad del Sistema de Inteligencia (Ferrer, 2021; Bertoia, 2021; Pagni, 2022). La mayor parte de las críticas apuntan a las dificultades para controlar y supervisar las actividades del sector (Asociación por los Derechos Civiles, 2014; 2015; Litvachky et al., 2016). Esta preocupación se basa en una larga lista de episodios de uso ilegal de las estructuras informativas del Estado. Siguiendo a Lester (2009), estos "escándalos políticos" forjaron una agenda sectorial preocupada casi exclusivamente por reducir el margen de acción de los organismos de inteligencia, implementar políticas de transparencia institucional que eviten el secretismo y establecer mecanismos de auditoría interna y externa.

Sin embargo, estas iniciativas de *oversight* (supervisión) atienden solo una parte del problema. Los procesos de reforma de la inteligencia también deben contemplar la efectividad de los organismos de inteligencia (Lester, 2009; Bruneau & Boraz, 2007). Esto implica decidir, entre otros aspectos, qué capacidades necesita el sistema de inteligencia y cómo debe utilizarlas. También incluye definiciones en torno al perfil profesional del personal, los métodos de recolección de información, los mecanismos de intercambio con otros organismos y los procedimientos formales para diseminar la inteligencia hacia sus usuarios (Jackson, 2009a).

Estos aspectos funcionales de la inteligencia han sido escasamente abordados en la agenda local. Salvo excepciones muy puntuales, la Argentina no cuenta con doctrinas, regulaciones o acuerdos políticos e institucionales en torno a qué tipo de técnicas, medios y capacidades pueden utilizar los organismos de inteligencia. Tampoco existen definiciones acerca de los umbrales de sospecha o las autorizaciones requeridas para el empleo de las técnicas de inteligencia. Una de las pocas excepciones es la interceptación de comunica-

ciones: según la normativa vigente, la aplicación de esta medida de alta intrusividad exige una autorización judicial expresa, conforme a las pautas y procedimientos fijados en la Ley de Inteligencia Nacional.

Consideraciones metodológicas

Este trabajo se apoya en la exploración cualitativa de fuentes documentales, informes y memorias del Poder Ejecutivo, documentos sin clasificación de seguridad, bibliografía especializada y fuentes abiertas. El estudio de estos registros se propuso reconstruir el derrotero institucional de las políticas del sector, a fin de identificar los factores que atravesaron la toma de decisiones y la agenda política de la inteligencia criminal. Se adopta un enfoque metodológico "narrativo-histórico", orientado a comprender el modo en que ciertos procesos sociales y políticos se constituyen como factores activantes o determinantes de otros fenómenos subsecuentes en la historia (Sautú et al., 2005).

El análisis está organizado en tres momentos cronológicos que corresponden a la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) y los primeros dos años del mandato de Alberto Fernández (2019-2021). Este ejercicio tiene dos objetivos específicos: por un lado, describir las principales iniciativas implementadas por la conducción político-institucional de la inteligencia criminal en la Argentina, haciendo hincapié en aquellas de impacto o contenido estratégico; por el otro, identificar los episodios de relevancia política e institucional que afectaron la gestión de los organismos de inteligencia criminal durante el período analizado.

Análisis y discusión

La inteligencia criminal durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015)

El 10 de diciembre de 2010, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner creó el Ministerio de Seguridad de la Nación (Decreto 1993/2010), con el propósito de robustecer la estructura de conducción política de las fuerzas de seguridad, luego de la crisis que ocasionó la muerte de tres personas y múltiples lesiones durante un intento de desalojo (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2010). Desde entonces, este ministerio ejerce el poder de policía de seguridad interna y la dirección y coordinación de las policías y fuerzas de seguridad federales. Esta función incluye la dirección y conducción de las actividades de producción de inteligencia e información de la jurisdicción.

La creación del Ministerio de Seguridad estuvo acompañada por la aprobación de la primera norma que reguló las relaciones entre el ministerio, la DNIC y las áreas de inteligencia de las fuerzas policiales. La Resolución MS 1014/2011 creó el Subsistema de Inteligencia Criminal (SICRI) y formalizó un conjunto de facultades relacionadas con el

diseño de la política de inteligencia criminal. En paralelo, se aprobó la nueva estructura orgánica de la DNIC y se creó la Escuela de Inteligencia sobre el Delito, dirigida a fortalecer la capacitación del personal de esta especialidad (Resolución MS 581/2011). También se formaron los primeros Centros de Inteligencia Criminal Regionales (CICRE), a fin de propiciar la cooperación en inteligencia entre las fuerzas federales y provinciales (Ministerio de Seguridad, 2012; 2015).

Las nuevas atribuciones del Ministerio de Seguridad incluyeron la elaboración de instrumentos de dirección de la política de inteligencia criminal, entre ellos la Directiva Anual de Inteligencia Criminal. Si bien el cumplimiento de esta obligación fue parcial —dado que solo se aprobó una única directiva en 2011—, la iniciativa tuvo una importancia inédita: por primera vez desde la recuperación democrática, las autoridades políticas de la seguridad interior formalizaron las prioridades estratégicas de la política de inteligencia criminal para la DNIC y las fuerzas de seguridad federales. Hasta ese momento, los únicos documentos oficiales en la materia consistían en los planes de inteligencia elaborados regularmente por la AFI, en el marco del Sistema de Inteligencia Nacional.

Durante estos años, también se registraron avances parciales en la modernización de la doctrina policial de inteligencia criminal. Entre 2014 y 2015 se aprobaron los primeros Reglamentos Particulares de Inteligencia (RPI) de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), dirigidos a regular la organización del Sistema de Inteligencia Criminal de la fuerza (Disposiciones PSA N.° 625/2014 y 100/2015). También se aprobó el Ciclo de Policiamiento Integrado, que ordena actualmente las relaciones entre las áreas de operaciones, logística e inteligencia criminal. Este ciclo prevé la elaboración de una Apreciación de Inteligencia Criminal Aeroportuaria, que debe ser suscrita anualmente por la máxima autoridad operacional de la fuerza (Disposición PSA 1416/2013).

Si bien estas decisiones apuntaron a modernizar aspectos funcionales de la inteligencia criminal, su impacto se vio eclipsado por distintos "escándalos políticos" que pusieron en tela de juicio la legalidad y los límites de esta actividad. Uno de los episodios más importantes tuvo lugar a principios de 2012, luego de la detección de efectivos de civil de la Gendarmería en asambleas y manifestaciones gremiales. Tras estos hechos, organismos de derechos humanos se presentaron ante la justicia para exigir explicaciones acerca de estas actividades encubiertas. También se requirió que la fuerza informara qué tipo de información personal reunía en sus bases de datos (Rojas, 2012).

Frente a esta consulta, la Gendarmería informó que contaba con una herramienta denominada "Project X", utilizada para relacionar datos de interés en el marco de investigaciones judiciales. La respuesta fue interpretada por distintos actores políticos, sociales y mediáticos como el reconocimiento oficial de la existencia de una base de datos secreta dirigida a recopilar información sobre manifestaciones sociales y actividades gremiales. Por tal motivo, la divulgación de esta información encendió la alarma de las organizaciones sociales y la dirigencia política local, y produjo una decena de medidas administrativas y judiciales.

Inicialmente, el Gobierno informó que el Proyecto X era una herramienta "requerida por jueces y fiscales de todo el país" que nunca había sido utilizada para manifestaciones sociales (*La Nación*, 24 de febrero de 2012). La presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, también defendió su uso en delitos de narcotráfico (*Diario Perfil*, 11 de mayo de 2012). Sin embargo, a los pocos días, el Ministerio de Seguridad ordenó una auditoría en la Dirección de Inteligencia Criminal de la Gendarmería y posteriormente desplazó a la cúpula de la fuerza. Por su parte, la Justicia dispuso allanamientos y medidas de prueba en unidades de inteligencia e investigación de la fuerza (Todo Noticias, 31 de agosto de 2012).

Según la información oficial, la auditoría de los 34 000 asientos de la base de datos de la Gendarmería no reveló la carga de información sobre dirigentes políticos, sindicales o sociales (Asociación Pensamiento Penal, 2012). La mayor parte de esta información se respaldaba en expedientes judiciales; es decir, había sido obtenida por requerimiento de autoridades jurisdiccionales (*La Nación*, 18 de febrero de 2012). También se comprobó que la existencia de esta base de datos no era un secreto: la fuerza contaba, desde 2002, con un Procedimiento Operativo Normalizado para la utilización de esta herramienta, que había sido actualizado en 2006. Inclusive, en 2007 se requirió su inscripción ante la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016, p. 103).

Sin embargo, en los allanamientos a las unidades de la Gendarmería se secuestraron otros informes que hacían referencia a manifestaciones y asambleas gremiales. Estos documentos caracterizaban la inclinación ideológica de gremios y organizaciones, y su posicionamiento en relación con el Gobierno (*Clarín*, 10 de marzo de 2013). La lectura de este material muestra que la información era obtenida de medios de prensa, fuentes abiertas y tareas de campo. En este sentido, aun cuando estos documentos no formaban parte del Proyecto X, su divulgación evidenció que algunas áreas de la Gendarmería habían realizado tareas de inteligencia con base en supuestos prohibidos por la Ley de Inteligencia Nacional.

En mayo de 2013 trascendió un nuevo "escándalo" que involucró a la Policía Federal Argentina (PFA). Tras una denuncia anónima, se conoció que un periodista de la Agencia de Noticias Rodolfo Walsh, Américo Balbuena, era oficial mayor de inteligencia de la PFA (*Clarín*, 8 de mayo de 2013). Durante más de una década, Balbuena utilizó esta cobertura para realizar notas, grabaciones y entrevistas a referentes de organizaciones sociales, sindicales, estudiantiles y de derechos humanos (Sofietto, 2014). Luego de conocerse esta información, el Ministerio de Seguridad suspendió al oficial y la Justicia ordenó el allanamiento del Departamento Central de la fuerza. Tanto Balbuena como sus superiores policiales fueron procesados por incumplimiento de los deberes de funcionario público.

El caso de Balbuena evidenció el anacronismo de las leyes que regulan el Cuerpo de Informaciones de la PFA, responsable de las actividades de inteligencia criminal de la fuerza. En efecto, el oficial argumentó en su defensa que el estatuto profesional de este

organismo —aprobado en 1963— lo obligaba a mantener un doble empleo a modo de cobertura y le impedía revelar su identidad policial (*Página 12*, 5 de diciembre de 2018). En este marco, durante los años siguientes, el Ministerio de Seguridad trabajó en un proyecto de ley dirigido a actualizar las normas vigentes en materia de inteligencia en la PFA. Sin embargo, estas propuestas no trascendieron los despachos oficiales ni se elevaron al Congreso de la Nación.

La preocupación por estas denuncias de espionaje ilegal cruzó transversalmente la agenda política de la jurisdicción. Las interpretaciones más indulgentes sembraron dudas sobre la capacidad del oficialismo de controlar las áreas de inteligencia de las fuerzas federales (*Página 12*, 17 de febrero de 2012). Otras lecturas menos condescendientes —promovidas, sobre todo, por partidos y organizaciones opositoras— entendieron que estos "escándalos políticos" eran parte de un plan de espionaje sistemático dirigido por el Gobierno para criminalizar la protesta (Parrilla, 2013). Al margen de estas interpretaciones, pocas semanas después del episodio de Balbuena, la ministra de Seguridad fue desplazada del cargo (*La Nación*, 30 de mayo de 2013).

Las reacciones oficiales a estos episodios evidenciaron la ausencia de criterios sólidos respecto de qué tipo de tareas podían realizar las áreas de inteligencia criminal, más allá de las prohibiciones establecidas en las leyes vigentes. Luego de la ambigüedad inicial, el Gobierno sostuvo como respuesta general que la información de inteligencia criminal recolectada por las policías federales se apoyaba "solo" en requerimientos judiciales. En la práctica, esta lectura implicó delimitar la producción de inteligencia criminal a una actividad desarrollada exclusivamente en el marco de expedientes judiciales, dejando a un lado el carácter preventivo de esta función estatal. Asimismo, esta interpretación normalizó la participación del personal de inteligencia criminal en investigaciones penales.

Por último, en abril de 2015, el Gobierno decidió impulsar la reforma de la Ley de Inteligencia Nacional, tras el escándalo político ocasionado por la muerte del fiscal federal Alberto Nisman[1]. Esta decisión tuvo un impacto transversal en el diseño institucional de la inteligencia criminal: la Ley 27.126 transfirió la producción de inteligencia criminal sobre delitos complejos desde la DNIC hacia la AFI. Sin embargo, este traspaso nunca se materializó y la función fue delegada nuevamente, pocos meses después, en el Ministerio de Seguridad. En la práctica, estos equívocos duplicaron las estructuras de inteligencia

1 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 y a otros funcionarios por haber promovido un pacto con la República Islámica de Irán para garantizar la impunidad de los iraníes acusados por el atentado a la mutual israelita. Este trágico deceso 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.

criminal. La DNIC retuvo sus facultades originales y la AFI creó una nueva estructura orgánica dirigida a ejercer esta misma función. También aprobó una doctrina institucional focalizada, de forma prioritaria, en el abordaje de la criminalidad compleja (Decreto 1311/2015).

Recapitulando, entre 2011 y 2015 se institucionalizó el Subsistema de Inteligencia Criminal y se establecieron criterios relacionados con el funcionamiento del sector. Sin embargo, estas medidas se vieron opacadas por episodios de inteligencia ilegal que "escandalizaron" la agenda pública y pusieron en crisis la legitimidad de este tipo de medidas. Frente a estos cuestionamientos, la conducción política del sector ensayó una interpretación que tendría un gran impacto en la política de inteligencia criminal de los años siguientes: la concentración de las responsabilidades de inteligencia criminal en la AFI y la restricción "de hecho" de las tareas de recolección de información de inteligencia al apoyo de investigaciones judiciales.

La inteligencia criminal durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019)

El cambio de gobierno en diciembre de 2015 implicó un giro radical en la impronta de la política de seguridad. La crítica a la política de seguridad de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner había sido uno de los principales ejes de campaña de Mauricio Macri (Dabat et al., 2015). La designación de Patricia Bullrich —una de las principales figuras políticas de la coalición de gobierno— al frente de la cartera de seguridad confirmó la centralidad de este discurso. La flamante ministra adoptó un alto perfil político que ratificó el lugar protagónico que tendría la política de seguridad en la agenda oficial.

Durante estos años se registraron rupturas y continuidades en las políticas de inteligencia criminal. Entre las últimas, se destaca la creación, a mediados de 2016, de nuevos CICRE. El despliegue se amplió a siete dependencias con asiento en las regiones de Noroeste (NOA), Noreste (NEA), Cuyo, Centro, Buenos Aires, Patagonia Norte y Patagonia Sur (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016, p. 63). Para ello, el Gobierno Nacional propició la suscripción de convenios de cooperación con las autoridades provinciales, a fin de garantizar el compromiso de las áreas de inteligencia criminal de las fuerzas policiales de la región.

Una de las iniciativas más novedosas adoptadas durante estos años fue la puesta en marcha de los "Centros de Fusión de Información de Inteligencia". Situados bajo la órbita del Ministerio de Seguridad, la iniciativa formó parte de la agenda de cooperación bilateral acordada con el gobierno de los Estados Unidos de América en marzo de 2016. En efecto, la información acerca de la instalación de estos centros trascendió públicamente a partir de la publicación de la hoja de ruta bilateral en el sitio de la Embajada de los Estados Unidos (2016), en el marco de la visita del presidente estadounidense Barack Obama.

La información despertó algunas controversias y contradicciones en el oficialismo. Inicialmente, el Gobierno declaró que estos organismos concentrarían "la información

de distintas agencias de seguridad" para fortalecer el intercambio de inteligencia con los Estados Unidos y "ganar eficacia en la lucha contra el crimen organizado" (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016, p. 428). Más tarde, el Ministerio de Seguridad informó que estos centros remplazarían o funcionarían en el marco de los CICRE y que estarían integrados por las fuerzas federales, la AFI, las policías locales, el servicio penitenciario y la Justicia (Ministerio de Seguridad, 2016; Agencia Télam, 11 de septiembre de 2016).

La creación de los Centros de Fusión constituyó un avance en materia de integración de la información criminal producida por las áreas de inteligencia criminal y el sistema de Seguridad Interior en su conjunto. Esta instancia de articulación facilitó la cooperación entre organismos de distinto nivel, sobre todo con fines tácticos. No obstante, la puesta en marcha efectiva de estos centros estuvo lejos de las estimaciones oficiales. Mientras que en 2016 el Ministerio de Seguridad proyectaba la apertura de siete Centros de Fusión en todo el territorio nacional, hacia mediados de 2019 solo uno de ellos estaba operativo (Iglesias, 2019).

Estos avances convivieron con vacancias y dificultades en la dirección del SICRI. En efecto, a lo largo de este período, la DNIC no tuvo directores oficiales designados. La conducción de este organismo de inteligencia fue puesta "a cargo" de funcionarios de mayor jerarquía; primero bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad (2015-2017) y luego de la Unidad de Coordinación General del Ministerio de Seguridad (2017-2019). La nueva administración tampoco elaboró ninguno de los instrumentos de dirección y planificación previstos en la Resolución MS 1014/11: entre 2015 y 2019, el Ministerio de Seguridad no aprobó una nueva Directiva Anual de Inteligencia Criminal ni actualizó los Planes de Reunión y Obtención del sector.

Por otra parte, durante estos años, la agenda política del sector estuvo atravesada por varias denuncias de inteligencia ilegal que involucraron a las fuerzas federales. Los casos más resonantes se relacionaban con los conflictos con grupos mapuches. El primer episodio relevante tuvo lugar en octubre de 2017, a raíz del operativo de desalojo que derivó en la muerte de Santiago Maldonado[2]. En el marco de la investigación de estos hechos, la querella denunció que la Gendarmería había efectuado tareas de inteligencia ilegales sobre la familia de Maldonado, entre ellas la intervención de las comunicaciones de su hermano y de tres testigos. Si bien estas medidas habían sido autorizadas por el primer juez de la causa, luego fueron declaradas "inconstitucionales", "ilegítimas" y "desproporciona-

2 Santiago Maldonado desapareció el 1.º de agosto de 2017 en el contexto del desalojo de un corte de ruta realizado por Gendarmería Nacional en el Pu Lof en Resistencia de Cushamen, provincia de Chubut. Su cadáver se encontró 77 días más tarde en el río Chubut, dentro del predio allanado. El episodio derivó en la apertura de dos causas penales: una para investigar la desaparición y la otra para dilucidar la legalidad del procedimiento. En noviembre de 2018, el juez interviniente dispuso el cierre de la investigación por la muerte de Maldonado, luego de que las autopsias indicaran que había fallecido por ahogamiento e hipotermia. Sin embargo, en 2019, la Cámara Federal ordenó reabrir el caso para que se profundice la investigación de la hipótesis del delito de abandono de persona (Infobae, 6 de septiembre de 2019). Desde 2020, la causa está en la Corte Suprema de Justicia, a la espera de la designación de un nuevo Tribunal (Agencia Télam, 1.º de agosto de 2022).

das" por el segundo magistrado del caso (Hauser, 2018; Agencia Télam, 1.º de agosto de 2020). No obstante, en julio de 2022, el juzgado interviniente en la denuncia de espionaje archivó el expediente y resolvió el sobreseimiento de los funcionarios acusados.

La Patagonia también fue epicentro de los "escándalos" relacionados con la organización Resistencia Ancestral Mapuche (RAM). Estos episodios de presunta inteligencia ilegal involucraron a la AFI, el Ministerio de Seguridad y la inteligencia de las fuerzas de seguridad federales (CBI, 2021). Estos órganos realizaron tareas operativas que alcanzaron no solo a los miembros de la RAM vinculados a hechos criminales, sino también a abogados y organizaciones de derechos humanos afines al reclamo de las comunidades mapuches de la zona (Corvalán, 2021). Estas actividades de vigilancia se superponían con causas penales en curso y respondían a líneas de mando de distintos organismos de seguridad (Premici, 2020). Parte de estas tareas fueron plasmadas en el "Informe RAM", un documento oficial que publicó el Ministerio de Seguridad (2017).

Otro escándalo de inteligencia que involucró al área de seguridad fue el "caso D'Alessio", denominado así en referencia al descubrimiento, en diciembre de 2018, de una organización integrada por agentes de inteligencia, policías, periodistas y funcionarios judiciales con el objetivo de extorsionar empresarios, jueces y dirigentes políticos (Blanco, 2019). La causa se inició a partir de la denuncia de un empresario agropecuario que había sido víctima de estas maniobras. En mayo de 2021, uno de los principales involucrados en estos hechos —que mantenía vínculos informales con la AFI y el Ministerio de Seguridad— fue condenado por extorsión junto a otros miembros de la organización (D'Imperio, 2019; Ámbito Financiero, 2021; Agencia Télam, 23 de agosto de 2021).

Finalmente, cabe señalar que durante estos años se profundizó el amalgamiento entre las tareas de inteligencia e investigación criminal. Esta tendencia tuvo como principal protagonista a la AFI. Como se señaló al inicio, a partir de 2015, esta agencia asumió funciones de inteligencia criminal sobre delitos complejos, en el marco de la reforma de la Ley de Inteligencia. En este contexto, entre 2016 y 2019, la AFI participó en múltiples investigaciones judiciales de delitos federales. El involucramiento del personal de inteligencia en investigaciones penales fue promovido activamente por el Gobierno, no solo en la AFI, sino también en la DNIC y los CICRE (Ministerio de Seguridad, 2017; 2018; 2019).

Recapitulando, en este período, la política de inteligencia criminal tuvo como hitos la expansión de los CICRE y la apertura de un Centro de Fusión. Sin embargo, estas iniciativas convivieron con importantes falencias organizativas en la gestión del sector. La falta de designación de autoridades en la DNIC derivó en la desactivación "de hecho" del principal organismo de inteligencia criminal de la jurisdicción. La contracara de este proceso fue la acentuación del perfil judicial de las áreas del SICRI. De este modo, durante esos años, las áreas informativas de las fuerzas de seguridad destinaron cada vez más recursos a su trabajo como auxiliares de la Justicia, desatendiendo —en sentido estricto— las funciones preventivas o de carácter estratégico.

La inteligencia criminal durante los primeros dos años de la presidencia de Alberto Fernández (2019-2021)

Las elecciones de 2019 dieron lugar a un nuevo cambio de signo político en el Gobierno nacional. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en 2015, en esta oportunidad la política de seguridad no ocupó un papel central en la agenda de campaña de la coalición triunfante. Por ello, el recambio gubernamental implicó una renovación del perfil del Ministerio de Seguridad. La designación de Sabina Frederic como ministra —una figura de bajo perfil público— no solo imprimió un nuevo enfoque a esta cartera ministerial, sino que también se propuso transformar el papel de esta política sectorial en la agenda cotidiana.

La política de inteligencia criminal estuvo atravesada por un asunto de mayor alcance: a diez días del inicio del gobierno, el presidente Alberto Fernández dispuso la intervención de la AFI (Decreto 52/2019) con el fin de atender la crisis del organismo, ocasionada —según la interpretación oficial— por disfuncionalidades heredadas de la anterior gestión. En el marco de los escándalos políticos ocasionados por múltiples denuncias de inteligencia ilegal, la directiva presidencial facultó a esta intervención para realizar todas las reformas institucionales necesarias para "sanear" el sector. También la instruyó para elevar una propuesta de actualización normativa del Sistema de Inteligencia Nacional.

La expectativa de una inminente reforma legislativa atravesó la agenda política de la inteligencia criminal. Según fuentes oficiales, la nueva Ley de Inteligencia focalizaría a la AFI en la "producción de inteligencia estratégica" y delegaría en las fuerzas de seguridad los asuntos vinculados a investigaciones, narcotráfico y secuestros extorsivos, entre otros problemas criminales (Alconada, 2021; Bertoia, 2021). En este marco, en marzo de 2020, el Gobierno pareció dar un primer paso en este sentido: mediante un decreto de necesidad y urgencia, se eliminó la posibilidad de que los organismos de inteligencia cumplieran funciones policiales o de investigación criminal (Decreto 214/2020).

En estos años también se registraron cambios y continuidades en las políticas de inteligencia criminal. En contraste con la experiencia de la gestión anterior, la nueva administración designó de forma inmediata autoridades en la DNIC. La ministra señaló que la cartera debía reasumir "la conducción estratégica del Subsistema de Inteligencia Criminal", a fin de "producir conocimientos que contribuyan al diseño, la implementación y la toma de decisiones en políticas de seguridad". También destacó la necesidad de reorientar la cooperación internacional en inteligencia criminal "en función de los intereses y objetivos de seguridad de la Argentina", a partir de "criterios de oportunidad, simetría y reciprocidad" (Ministerio de Seguridad, 2020a).

En este marco, en mayo de 2020 se creó la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Doctrina de Inteligencia Criminal (Resolución MS 143/2020). Bajo la órbita de la DNIC, esta unidad relevó los procedimientos, normas y protocolos de actuación que regulan las actividades de producción de inteligencia criminal de las policías y fuerzas de seguridad federales. Las tareas de esta unidad derivaron en el impulso de una serie de

normas que actualizaron la organización del sector: pocos meses más tarde, se renovó la estructura orgánica de la DNIC, se restituyó la Escuela de Inteligencia sobre el Delito —que había sido desactivada en 2018— y se aprobó un nuevo Ciclo de Producción de Inteligencia Criminal.

Estas decisiones actualizaron el proceso de planeamiento y dirección estratégica establecido por el Ministerio de Seguridad en 2011. Recuperando la experiencia acumulada en los años previos, la nueva norma simplificó el circuito de planificación del sector e instauró un ciclo de duración bianual. Esto incluyó la facultad de elaboración, por parte del Ministerio de Seguridad, de una Apreciación de Inteligencia Criminal Estratégica y de un Plan Nacional de Inteligencia Criminal (PNIC). Ambos instrumentos se proponen orientar los esfuerzos de producción de inteligencia criminal del SICRI, conforme a las prioridades del Ministerio de Seguridad y el Sistema de Inteligencia Nacional (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020, p. 355; Resolución MS 10/2021).

La primera Apreciación de Inteligencia Criminal Estratégica se aprobó en mayo de 2021 (Resolución MS 18/2021). El documento estableció un diagnóstico sobre los riesgos criminales graves que afectan la seguridad interior; una caracterización de los actores y organizaciones intervinientes; las tendencias previstas para su evolución y la identificación de los "vacíos de información" que deben ser atendidos de forma prioritaria por el SICRI. Posteriormente, se aprobó el PNIC (Resolución MS 42/2021) y el Plan de Inteligencia Nacional 2021-2024. Este último instrumento se formalizó mediante una resolución pública (de anexo reservado) de la AFI y contó con la participación de la DNIC y la DNIEM (Resolución AFI 439/2021).

Por otra parte, durante estos años, el Ministerio de Seguridad fortaleció el Centro de Fusión como instancia de integración de información criminal. Esto supuso la gestión de accesos a nuevas bases de datos de interés y el desarrollo de mayores capacidades técnicas. En el caso de los CICRE, este despliegue continuó con las debilidades heredadas en materia de dotación personal. Lo novedoso fue el fortalecimiento del CICRE Centro, cuya cabecera pasó a situarse en la localidad de Rosario, Santa Fe. Esta decisión formó parte del fortalecimiento general de la presencia del Ministerio de Seguridad en la zona y de la creación de la "Unidad Rosario", en el marco de la crisis de seguridad de la provincia[3] (Resolución MS 374/2020). Asimismo, en concordancia con la decisión impulsada tras

3 Esta unidad busca coordinar el despliegue operativo de las fuerzas de seguridad federales en la localidad rosarina, ante el aumento de la violencia asociada al crimen organizado (Aranda, 2021). En 2020, la tasa de homicidios en el Departamento de Rosario alcanzó su nivel más alto en cinco años, y más del 50 % de estos crímenes estuvo vinculado al narcotráfico o a ajustes de cuentas (Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe, 2021). En este contexto, a fines de 2020, el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (a la que pertenece Rosario) suscribieron un convenio de asistencia presupuestaria de 3000 millones de pesos para modernizar la fuerza de seguridad santafesina (Provincia de Santa Fe, 16 de octubre de 2020). Asimismo, ambos gobiernos suscribieron un acuerdo específico en inteligencia criminal, en el marco de las facultades del Consejo de Seguridad Interior.

la intervención de la AFI, tanto la DNIC como los CICRE dejaron de intervenir en investigaciones judiciales.

En estos años también emergieron sospechas por casos de presunta inteligencia ilegal, aunque con menor alcance que en períodos previos. El episodio de mayor trascendencia estuvo relacionado con las actividades de "ciberpatrullaje" de las fuerzas de seguridad. La polémica se originó en abril de 2020, en el marco de una presentación del Ministerio de Seguridad en la Cámara de Diputados. Durante el encuentro, la ministra declaró que las fuerzas de seguridad realizaban tareas de ciberpatrullaje sobre las redes sociales con el objetivo de detectar delitos relacionados con el "humor social". Esta actividad tenía como objetivo anticiparse a delitos durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio decretado en el marco de la pandemia de covid-19 (Ministerio de Seguridad, 2020b).

Las críticas de la oposición y de las organizaciones de derechos humanos no se hicieron esperar. Las principales objeciones señalaban que el monitoreo de redes sociales con fines preventivos era una tarea de inteligencia ilegal que vulneraba el derecho a la privacidad y la libertad de expresión de los usuarios digitales (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2020; Amnistía Internacional, 2020; Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, 2020). En respuesta, el Ministerio de Seguridad convocó a varias de estas organizaciones a una mesa de trabajo y anunció la pronta elaboración de un documento dirigido a regular el alcance y los objetivos de las actividades de ciberpatrullaje.

En junio de 2020, el Ministerio de Seguridad aprobó el "Protocolo general para la prevención policial del delito con uso de fuentes digitales abiertas" (Resolución MS 144/2020). Pero la flamante norma no satisfizo las demandas de las organizaciones de derechos humanos. La controversia continuó centrada en la presunta ilegalidad de las tareas de obtención de información mediante fuentes abiertas y redes sociales sin orden judicial (Piscetta, 2020). Según los referentes de estas organizaciones, el protocolo ministerial habilitaba tareas preventivas de inteligencia consideradas ilegales, por lo que la aprobación de una norma de estas características debía ser tratada en el Congreso de la Nación (Zegarra, 2020; Centro de Estudios Legales y Sociales, 2020).

Otra controversia surgió con la filtración de un informe de inteligencia de la Gendarmería sobre un conflicto minero en la provincia de Neuquén (*Clarín*, 23 de mayo de 2020). El documento analizaba la probable evolución del conflicto, haciendo hincapié en el impacto de posibles medidas de fuerza y cortes de rutas nacionales. El episodio involucró a la misma unidad que había participado en el espionaje a la familia de Santiago Maldonado. Por tal motivo, aun cuando el informe solo reproducía información de medios de prensa, su divulgación volvió a despertar sospechas en la dirigencia política y las organizaciones de derechos humanos acerca de la presunta "infiltración" de efectivos de la fuerza en protestas gremiales (Martiné, 2020). En este marco, el Ministerio de Seguridad inició un sumario interno y ordenó la suspensión de tres de los oficiales involucrados.

Por último, cabe señalar que, si bien en estos años no se detectaron escándalos políticos relevantes que involucraran a los organismos de inteligencia criminal o las fuerzas

de seguridad —sobre todo si se compara con los períodos previos—, la crisis de la AFI mantuvo esta preocupación en el centro de la agenda sectorial. En efecto, entre 2019 y 2021, las nuevas autoridades del organismo efectuaron decenas de denuncias por presuntas actividades ilegales desarrolladas antes de la intervención (Ini, 2020; Agencia Télam, 23 de septiembre de 2020; 16 de febrero de 2022). En paralelo, la CBI (2021) también desarrolló una agenda dirigida a denunciar y visibilizar públicamente estos episodios.

Recapitulando, en estos años se registraron nuevos avances en la institucionalización de la política de inteligencia criminal, con base en la experiencia acumulada en la década anterior, sobre todo a partir de la formalización del SICRI en 2011. También se elaboró la primera Apreciación de Inteligencia Criminal Estratégica del sector y se fortalecieron las instancias de articulación operacional entre las áreas de inteligencia criminal de las fuerzas de seguridad, en particular el Centro de Fusión de Información inaugurado en la gestión precedente. Asimismo, en el marco de las reformas legislativas propiciadas tras la intervención de la agencia, la DNIC y sus áreas de dependencia orgánica (los CICRE) dejaron de intervenir en investigaciones judiciales, a fin de concentrar su función en aspectos preventivos.

Pese a ello, la posibilidad de fortalecer esta dimensión preventiva se vio limitada por una agenda pública centrada, casi exclusivamente, en la crisis de la AFI y el impacto de las denuncias por casos de inteligencia ilegal. La acumulación de escándalos políticos, la proliferación de denuncias penales y la filtración de información interna de los organismos no solo acentuó la deslegitimación democrática de la inteligencia, sino que también dejó poco margen para promover su uso con fines preventivos. En este sentido, si bien la decisión de impedir la participación de los organismos de inteligencia en causas penales favoreció la separación de los organismos de inteligencia de las tareas de investigación judicial, la ausencia de consensos políticos e institucionales respecto de los fines, medios y alcances de la inteligencia criminal limitaron la posibilidad de avanzar en debates relacionados con la efectividad del sector.

Conclusión

Este artículo analizó la evolución de las políticas de inteligencia criminal de la Argentina entre 2011 y 2021, con el objetivo de identificar los factores políticos que atravesaron el diseño de esta agenda sectorial, a la luz de los desafíos que supone la tensión entre legitimidad y efectividad de las actividades de inteligencia. Se puede concluir que, a lo largo de la mayor parte de este período, el debate público sobre el sector estuvo condicionado por escándalos políticos relacionados con la utilización, real o presunta, de los organismos de inteligencia para tareas ilegales. Esto generó un contexto desfavorable para legitimar el uso democrático de estas capacidades estatales, sobre todo en lo que respecta a su función preventiva o "extrapenal".

Con relación a esto, cabe señalar que existe un amplio consenso en la literatura respecto de que los episodios de inteligencia ilegal producen serios daños a los regímenes democráticos. Ahora bien, la experiencia indica que el uso político de los organismos de inteligencia no solo perjudica su legitimidad democrática, sino también su efectividad. Los escándalos políticos desincentivan la modernización técnica de estos organismos y la implementación de reformas dirigidas a fortalecer sus capacidades preventivas. En este sentido, la politización de la inteligencia deslegitima socialmente su utilidad y tiende un "manto de sospecha" sobre la legalidad y el alcance de sus actividades.

También se ha visibilizado una premisa ampliamente compartida por las élites locales, más allá de su orientación partidaria: que el desarrollo de actividades de inteligencia en sentido estricto (es decir, preventivas) resulta excesivamente peligroso para las libertades y garantías democráticas. Este supuesto no solo comprende las operaciones altamente intrusivas o violatorias de la intimidad —por ejemplo, la intervención de comunicaciones—, sino también aquellas con menor nivel de afectación a la privacidad, como el uso de fuentes abiertas. En este sentido, la desconfianza en los organismos de inteligencia se apoya en el supuesto de que todos los gobiernos, con independencia de su orientación ideológica, utilizan estas estructuras para satisfacer intereses políticos particulares.

Estas condiciones explican parte de las transformaciones que experimentó el funcionamiento de la inteligencia criminal argentina en la última década. La crisis de legitimidad del sector derivó en una desactivación "de hecho" de las responsabilidades preventivas de esta actividad, y en su lugar se dio una transformación progresiva de los organismos informativos del sistema de seguridad en áreas de apoyo judicial. Así, a lo largo del período analizado, las áreas de inteligencia criminal se involucraron de forma creciente en investigaciones penales. Esta participación afectó (al menos hasta 2019) tanto a los órganos que dependen de las policías y fuerzas de seguridad federales como a los propios organismos del Sistema de Inteligencia Nacional.

Esto ha tenido un impacto decisivo en el derrotero profesional de la inteligencia criminal argentina. La progresiva desactivación de la función preventiva de esta actividad anula una de las principales fuentes de información del Gobierno para la toma de decisiones. Asimismo, la participación de las áreas de inteligencia criminal en investigaciones judiciales obstaculiza la conducción de estos órganos, dado que los involucra en asuntos que —por razones procesales— pueden resultar desconocidos, imprevistos o de imposible acceso para las autoridades del Gobierno. Adicionalmente, la participación de oficiales de inteligencia en causas judiciales puede acarrear dificultades relacionadas con la preservación del secreto y la validez de la información obtenida.

Las últimas reformas a la Ley de Inteligencia sentaron precedentes ambiguos sobre estos puntos. En un primer momento, la creación de la AFI en 2015 otorgó las facultades de producción de inteligencia criminal sobre delitos complejos a la agencia. La experiencia indica que esta situación favoreció la intervención de este organismo en investigaciones judiciales; pero finalmente el Decreto 314/2020 prohibió esta posibilidad.

Dicha norma sentó las bases para revertir —o al menos impedir— la "judicialización" de las actividades de inteligencia. Esta condición es un primer paso clave para reorientar dichas actividades hacia las tareas preventivas propias de la inteligencia, tanto de nivel nacional como criminal.

Desde luego, el despliegue de una agenda de estas características requiere desandar un largo camino de escándalos que, en las últimas décadas, erosionaron la confianza social y política en las actividades de inteligencia. Sin embargo, el abordaje de los problemas de seguridad de la Argentina requiere pasar de una agenda "restrictiva" de la inteligencia —concentrada en el control y la legitimidad— a una agenda integral que permita fortalecer, de forma sostenida, las capacidades operativas, tecnológicas y humanas del sector. Ello es fundamental para consolidar un sistema de inteligencia que cumpla su función primaria: contribuir a la prevención y la adopción de mejores decisiones sobre asuntos de seguridad nacional.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este trabajo forma parte de los avances de investigación efectuados en el marco del proyecto de tesis de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Financiamiento

El autor no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre el autor

Iván Poczynok es estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires; magíster en defensa nacional, Escuela de Defensa Nacional e Instituto Superior de Educación del Ejército, y licenciado en sociología. Es docente de la Universidad de Buenos Aires y profesor adjunto en la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

https://orcid.org/0000-0002-9868-0344 - Contacto: ipoczynok@uvq.edu.ar

Referencias

Agencia Télam. (2020, 23 de septiembre). *La AFI denunció espionaje ilegal contra familiares de tripulantes del ARA San Juan*. https://tinyurl.com/36p7wyrh

Agencia Télam. (2022, 16 de febrero). *Caamaño: "La AFI era un lugar oscuro que se manejaba con leyes propias"*. https://tinyurl.com/2j76u3bv

Águila, G. (2018). Policías, represión y "lucha antisubversiva": exploraciones sobre el rol de las policías en el accionar represivo de los años 70 en Argentina. *Folia, 32*. https://doi.org/10.30972/fhn.0323500

Alconada Mon, H. (2021, 18 de enero). El Gobierno ultima detalles del proyecto para reformar el sistema de inteligencia. *Diario La Nación*. https://tinyurl.com/3h97etyd

Ámbito Financiero. (2021). *Condenaron a Marcelo D'Alessio a cuatro años por intento de extorsión*. https://tinyurl.com/5bz94wj5

Amnistía Internacional. (2020). *Ciberpatrullaje: Amnistía Internacional advierte sobre los peligros de la vigilancia social y su potencial amenaza para los derechos humanos*. https://tinyurl.com/5n6w52r5

Asociación Pensamiento Penal. (2012). *Dijo Garré que no se utilizó al Proyecto X para investigar a manifestantes. Es "un software" para casos de "delitos complejos", explicó*. https://tinyurl.com/ywps8y84

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*.

Berman, E. (2014). Regulating domestic intelligence collection. *Washington and Lee Law Review, 71*(1). https://bit.ly/3ZIMyE2

Bertoia, L. (2021, 24 de enero). Los principales lineamientos de la nueva ley de inteligencia. *Página 12*. https://tinyurl.com/a8v24nmx

Blanco, P. (2019, 1 de abril). El juez Ramos Padilla dictó una serie de resoluciones para mantener la causa D'Alessio en Dolores y avanzar con más medidas. *Infobae*. https://tinyurl.com/2m26k72f

Bruneau, T., & Boraz, S. (2007). *Reforming intelligence: Obstacles to democratic control and effectiveness*. UTP.

Centro de Estudios Legales y Sociales. (2010). *Ministerio de seguridad: una oportunidad histórica.* https://tinyurl.com/29d25ptu

Centro de Estudios Legales y Sociales. (2020). *Coordinación represiva contra el pueblo mapuche: Cómo se articularon la inteligencia ilegal, la militarización y la estigmatización para impedir el ejercicio de los derechos indígenas*. https://bit.ly/46kO2qF

Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia [CBI]. (2021). *Espionaje ilegal 2016-2019*.

Corvalán, E. (2021, 21 de julio). Seguirán investigando a Patricia Bullrich por espionaje a la weychafe Moira Millán. *Página 12*. https://bit.ly/3Q5wjgf

D'Imperio, J. (2019, 28 de mayo). Las seis sospechas del vínculo Bullrich-D'Alessio que tiene el juez Ramos Padilla. *Diario Perfil*. https://bit.ly/46kF7Wn

Dabat, C., Lio, V., & Marzullo, F. (2015). PRO y Cambiemos: la seguridad en las elecciones de 2015. *III Jornadas de Estudios de América Latina*. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.

Donohue, L. (2006). Anglo-American privacy and surveillance. *Journal of Criminal Law and Criminology, 96*(3), 1059-1208.

Embajada de los Estados Unidos. (2016). *Hoja informativa: la relación entre Estados Unidos y la Argentina*.

Estévez, E. (2015). Inteligencia criminal. Una nueva disciplina para una antigua profesión. En S. Eissa (Coord.), *Políticas públicas y seguridad ciudadana* (pp. 229-243). Eudeba.

Ferrer, F. (2021, 10 de junio). Rafael Bielsa: "La información que da el actual sistema de inteligencia de la Argentina es berreta". *Infobae*. https://bit.ly/45kAfiD

Funes, P. (2004). Medio siglo de represión. El Archivo de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. *Revista Puentes, 11*(4), 34-43.

Gill, P. (2002). *Democratic and parliamentary accountability of intelligence services after September 11°* (Working paper 103). Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Gill, P., & Phytian, M. (2016). What is intelligence studies? *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs, 18*(1), 5-19. https://doi.org/10.1080/23800992.2016.1150679

Hauser, I. (2018, 13 de mayo). Un espionaje ilegal a la familia Maldonado. *Página 12*. https://tinyurl.com/2s2jue2pz

Iglesias, R. (2019). *La Argentina ya tiene un "centro de fusión" de datos y sistemas interagencias*. Josecrettaz.com. https://tinyurl.com/bdhbbf5z

Ini, C. (2020, 26 de mayo). La AFI denunció espionaje ilegal durante el gobierno de Mauricio Macri y entregó un listado de presuntas víctimas. *Diario La Nación*. https://tinyurl.com/4tut8cku

Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia. (2020). Observaciones al reglamento de "ciberpatrullaje". https://tinyurl.com/47r3cezd

Jackson, B. (2009a). Exploring measures of effectiveness for domestic intelligence: Addressing questions of capability and acceptability. En B. Jackson (Ed.), *The challenge of domestic intelligence in a free society* (pp. 179-200). RAND Corporation.

Jackson, B. (2009b). Introduction. En B. Jackson (Ed.), *The challenge of domestic intelligence in a free society* (pp. 1-8). RAND Corporation.

Jefatura de Gabinete de Ministros. (2016). *Informe de gestión n.° 94*. Argentina.

Jefatura de Gabinete de Ministros. (2020). *Informe de gestión n.° 130*. Argentina.

Jeffrey-Jones, R. (2003). *The CIA and American democracy*. Yale University Press.

Kobi, M. & Kornbluth, A. (2019). The academization of intelligence: A comparative overview of intelligence studies in the West. *Cyber, Intelligence, and Security, 3*(1). Institute for National Security Studies.

Lester, G. (2009). Societal acceptability of domestic intelligence. En B. Jackson (Ed.), *The challenge of domestic intelligence in a free society* (pp. 80-104). RAND Corporation.

Ley 25.520. (2001). Ley de Inteligencia Nacional. Congreso de la Nación Argentina. https://tinyurl.com/bddpumuu

Litvachky, P. Bollier, I., & Tordini, X. (2016). El sistema de inteligencia en democracia. En Centro de Estudios Legales y Sociales (Ed.), *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2016*. https://bit.ly/46j9lsN

Marrin, S. (2016). Improving intelligence studies as an academic discipline. *Intelligence and National Security, 31*(2), 266-279. https://doi.org/10.1080/02684527.2014.952932

Martiné, E. (2020, 24 de mayo). Denuncian espionaje ilegal de la Gendarmería a los mineros de Andacollo. *Izquierda Diario*. https://bit.ly/3tkM4Ir

Matei, F., & Halladay, C. (2019). *The conduct of intelligence in democracies: Processes, practices, cultures*. Lynne Rienner.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. (2015). *El Batallón de Inteligencia 601*. Programa Verdad y Justicia.

Ministerio de Seguridad. (2013). Sobre denuncia que involucra a personal de PFA. https://tinyurl.com/4dd9drnps

Ministerio de Seguridad. (2015). *Informe de gestión de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal 2012-2015*.

Ministerio de Seguridad. (2016). Más inteligencia para luchar contra el crimen organizado. https://tinyurl.com/3kmxztry

Ministerio de Seguridad. (2018). Desarticulamos una red narco y de lavado de activos que traficaba cocaína a Europa. https://tinyurl.com/mst394cu

Ministerio de Seguridad. (2019). Desarticulan organización trasnacional de narcotraficantes. https://tinyurl.com/mr2p8wp8

Ministerio de Seguridad. (2020a). Discurso de apertura del Consejo de Seguridad Interior 2020. https://tinyurl.com/yck5eecp

Ministerio de Seguridad. (2020b, 8 de abril). Frederic se reunió con la Comisión de Seguridad de la Cámara de Diputados de la Nación. https://tinyurl.com/3x2femy9

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, 10*(2), 481-522. https://tinyurl.com/yndeufyu

Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe. (2021). *Reporte anual de homicidios. Provincia de Santa Fe. Año 2020*.

Pagni, C. (2022, 17 de enero). Los incómodos reflujos que emergen de los sótanos del espionaje. *Diario La Nación*. https://tinyurl.com/4m3sn6f6

Parrilla, J. (2013, 9 de marzo). Víctimas del Proyecto X exigen que se eliminen las "listas negras". *Infobae*. https://tinyurl.com/bdzxsuau

Pavone, V.; Degli-Esposti, S., & Santiago Gómez, E. (2015). Key factors affecting acceptance and acceptability of surveillance-orientated security technologies. *SurPRISE Project*. European Union Framework 7 Security Research Programme.

Piscetta, J. (2020, 19 de abril). Los detalles del protocolo de "ciberpatrullaje" que impulsa el Gobierno: qué busca regular y cuáles son los puntos más cuestionados. *Infobae*. https://tinyurl.com/ysxrckwr

Premici, S. (2020, 19 de julio). Los espías de Benetton. *El Cohete a la Luna*. https://tinyurl.com/2rke5r4t

Ratcliffe, J. (2009). *Strategic thinking in criminal intelligence*. The Federation Press.

Rojas, D. (2012). Los expedientes secretos X. *Plaza de Mayo*. https://tinyurl.com/29cbjzds

Sain, M. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Prometeo.

Sain, M. (2016). *Dilemas y condiciones políticas de la reforma de la inteligencia estatal en Argentina*. LASA.

Sautú, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología*. Clacso.

Scocco, M. (2012). Reconstrucción de la Central de Inteligencia de la Provincia de Santa Fe sobre las reuniones y actos realizados en homenaje a los asesinados de Trelew en el primer aniversario de la masacre. *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos, 3*(3), 267-274. https://tinyurl.com/mr2emths

Todo Noticias. (2012, 31 de agosto). *Oyarbide inspeccionó Campo de Mayo por el "Proyecto X"*. https://tinyurl.com/3wh8n2p5

Treguer, F. (2017). Intelligence reform and the Snowden paradox: the case of France. *Media and Communication, 5*(1), 17-28. https://doi.org/10.17645/mac.v5i1.821

Ugarte, J. (2001). Sistemas de inteligencia y democracia. En B. Arévalo León (Ed.), *Función militar y control democrático*. El Amanuense; UNOPS.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2011). *Criminal intelligence. Manual for managers*.