



Tema central

# Sin lugar para la contrainteligencia militar en Argentina: análisis jurídico de un posible vacío legal

## *No Place for Military Counterintelligence in Argentina: Analysis of a Possible Legal Gap*

Gerardo Tripolone<sup>1</sup>

*Recibido: 2 de octubre de 2019*

*Aceptado: 28 de noviembre de 2019*

*Publicado: 31 de enero de 2020*


### Resumen

La legislación argentina establece cuatro actividades para el Sistema de Inteligencia Nacional: inteligencia nacional, contrainteligencia, inteligencia criminal e inteligencia estratégico militar. La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégico Militar (DINIEM), dependiente del Ministerio de Defensa, es la encargada de realizar la última tarea nombrada, mientras que la ley coloca a cargo de la Agencia Federal de Inteligencia la producción de contrainteligencia. El objetivo de este artículo es abordar un problema jurídico que no ha sido tratado por la literatura especializada: la falta de regulación precisa de la contrainteligencia militar, actividad que no encuentra un lugar claro en la legislación. Mediante decretos del Poder Ejecutivo, la tarea es llevada adelante por la DINIEM, al menos parcialmente, lo cual tensiona la legislación de defensa nacional, que veda el involucramiento de las Fuerzas Armadas en asuntos internos del Estado, en especial en tareas de inteligencia. La metodología empleada es la propia de la ciencia jurídica, pero atendiendo al contexto histórico-político de la normativa que se analiza. Se concluye que la legislación nacional ha habilitado un margen de discrecionalidad en el Poder Ejecutivo, que permite asignar la función de contrainteligencia militar a más de un organismo, con todos los problemas que esto genera.

**Palabras clave:** contrainteligencia militar; defensa nacional; derecho; fuerzas armadas; seguridad interior; servicios de inteligencia

### Abstract

The legislation of Argentina establishes four activities for the National Intelligence System: national intelligence, counterintelligence, criminal intelligence and, at least, military-strategic intelligence. The Direction on National Military-Strategic Intelligence (DINIEM), under the

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de San Juan, Argentina, gerardo.tripolone@gmail.com,  orcid.org/0000-0002-6969-9847



Ministry of Defense, produces the military-strategic intelligence, while the Federal Intelligence Agency produces counterintelligence. The aim of this paper is to study a legal problem that has not been addressed in literature: the lack of regulation on military counterintelligence, which has no place in the national legislation. The executive branch has decided that the DINIEM carries out at least part of the military counterintelligence activities. This decision enables a military office to carry out an intelligence task inside the State, something that stresses the legal limits of the operations of Armed Forces. The methodology of legal science is used to analyze the problem, but taking into account the historical and political context of the legislation. It is concluded that the legislation allows the executive branch to decide discretionally about the appointed office to develop military counterintelligence.

**Keywords:** armed forces; intelligence agency; internal security; law; military counterintelligence; national defense

## Introducción

La legislación argentina establece cuatro actividades para el Sistema de Inteligencia Nacional (SIN) (art. 2 de la Ley de Inteligencia Nacional 25520/01, a partir de ahora LIN, modificada por la Ley de Creación de la Agencia Federal de Inteligencia 27126/15, a partir de ahora LAFI): I. inteligencia nacional; II. contrainteligencia; III. inteligencia criminal y IV. inteligencia estratégico militar (IM).

Las dos primeras son actividades que recaen exclusivamente sobre la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), mientras que la tercera se reparte entre esta y el Ministerio de Seguridad (MinSeg). Por último, el Ministerio de Defensa (MinDef) debe proveer a la cuarta.

El organismo creado por la LIN para llevar a cabo esa última tarea es la Dirección de Inteligencia Estratégico Militar (DINIEM), que está subordinada al MinDef, pero que reporta a la AFI (art. 10 LIN). Los productos de inteligencia de la DINIEM, junto con los de la Dirección de Inteligencia Criminal (DINICRI), dependiente del MinSeg, más los productos de contrainteligencia y demás que genera la AFI, conforman la inteligencia nacional.

El problema que se suscita es que la contrainteligencia militar (CIM) no encuentra un lugar claro en la LIN. No hay ninguna mención a la “contrainteligencia estratégico-militar” en ella ni en los decretos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Esto no sucede en la legislación de países como Chile, Uruguay, Colombia y Venezuela.<sup>2</sup> El artículo 10 de la LIN establece que

los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas tendrán a su cargo la producción de la inteligencia estratégica operacional y la inteligencia táctica necesarias para el planeamiento y conducción de operaciones militares y de la inteligencia técnica específica.

<sup>2</sup> Chile: Ley 19974 (artículo 20, énfasis añadido). “La inteligencia militar es una función que corresponde exclusivamente a los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas y a la Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional. *Comprende la inteligencia y la contrainteligencia* necesaria para detectar, neutralizar y contrarrestar, dentro y fuera del país, las actividades que puedan afectar la defensa nacional. Excepcionalmente, dentro de las funciones de policía que le corresponden a la autoridad marítima y a la aeronáutica, la inteligencia naval y la aérea podrán realizar el procesamiento de información de carácter policial que recaben. La conducción de los servicios de inteligencia militar corresponde al mando de las instituciones de las cuales dependen”. Uruguay: Ley 19696, artículos 9.B y 11.G, este último sobre la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado. Colombia: Ley 1621, que regula la inteligencia y contrainteligencia, haciendo recaer ambas funciones en el ámbito de sus competencias, sobre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (art. 3). Venezuela: Decreto 6067 de 2008, que regula las actividades de inteligencia y contrainteligencia.

No menciona la CIM. La contrainteligencia (en general) solo figura, además de en el artículo 2.2, en el 13.3, como función exclusiva de la AFI. La pregunta es si la contrainteligencia (en general) comprende a la CIM. De ser así, la legislación estaría desarticulando la actividad de IM y CIM, dividiéndola en dos organismos que, aunque forman parte del SIN, tienen dependencias distintas.

El decreto 1311/15 ofreció, públicamente, una pauta clara durante un breve tiempo. Contenía siete anexos que reglamentaban distintos aspectos del SIN. El primero de ellos, la Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional (DIN), es el único que permanece vigente. En mayo de 2016, el presidente Mauricio Macri dictó el decreto 656/16, que derogó los anexos II a VII. Entre las normas derogadas está la que creó una Dirección Operacional de Contrainteligencia (art. 44, anexo II del dec. 1311/15), cuyas funciones incluían la producción de CIM (art. 46.c, anexo II del dec. 1311/15). Esta Dirección se hallaba bajo la órbita de la AFI, como puede verse en el gráfico del anexo III del decreto 1311/15 y en los artículos citados del anexo II. Con la derogación de ambos anexos, solo queda la DIN como norma pública dictada por el PEN para determinar quién lleva adelante la CIM.

Sin embargo, la solución de la DIN no es tan clara. Establece que la AFI tiene como función la producción de contrainteligencia (en general) a través de dos medios (folios 25-26). El primero es la recolección, sistematización y análisis de información relativa al despliegue de actividades de inteligencia de individuos, grupos u organismos nacionales o extranjeros. Al parecer, esta actividad la desarrolla la AFI por sí misma. El segundo es la formulación y remisión de los protocolos funcionales a la DINIEM y la DINICRI,

con el fin de llevar a cabo las actividades de contrainteligencia defensivo-militar y contrainteligencia criminal. En este caso, la AFI le remite los protocolos para que esos organismos, dependientes del MinDef y del MinSeg, respectivamente, lleven adelante ciertas tareas de contrainteligencia.

El punto 1 se adecua claramente a la legislación del Congreso Nacional. Por el contrario, podrían generarse dudas sobre el punto 2, que habilita al MinDef a realizar tareas de CIM. Aunque razones lógicas y operativas permitirían sostener que la CIM debe ser llevada a cabo por la DINIEM, esta idea debe enfrentarse a dos cuestiones importantes: a) la legislación sobre inteligencia nacional, que parece vedar esta actividad y b) la legislación sobre defensa nacional (ley de Defensa Nacional 23554/88, a partir de ahora LDN), que impide a las Fuerzas Armadas Argentinas (FFAA) realizar tareas de inteligencia interna (art. 15 LDN). A ello se suma la clara distinción entre asuntos de seguridad interna y de defensa nacional que, además de la LDN, establece la Ley de Seguridad Interior 24059/91 (a partir de ahora LSI).

Mientras que la separación de ambas actividades podría ser un obstáculo operativo importante (la DINIEM se encargaría de producir IM, pero no CIM), la realización conjunta tensionaría el acuerdo fundador del retorno de la democracia sobre la no participación de las FFAA en asuntos internos, menos aún en cuestiones de inteligencia, lo que ha traído problemas incluso en el siglo XXI (Tello y Spota 2015; Muzzopappa 2017).

El objetivo de este artículo es abordar la problemática desde una perspectiva jurídica. Se busca determinar, desde un punto de vista legal, la competencia sobre la CIM, es decir, si es tarea de la AFI o de la DINIEM.

Se trata de un análisis que aspira a describir el derecho y determinar sus consecuencias jurídicas. Sin embargo, se toma en cuenta el contexto histórico y político en que se sancionó la legislación y se emitieron los decretos, algo importante para el abordaje de problemáticas jurídico-constitucionales (Rossetti 2016).

El tratamiento del problema desde esta perspectiva es importante por dos razones: primero, por la falta de claridad de los materiales jurídicos, los cuales no permiten reconocer las consecuencias jurídicas del sistema normativo. En segundo lugar, por la falta de atención del derecho a los asuntos militares y, sobre todo, de inteligencia. Esto ha producido un vacío en la literatura sobre la problemática.

Para tratar el tema, se comienza con una explicación más detallada de las actividades del SIN y se explicita la posibilidad de una laguna jurídica con respecto a la CIM.

## El SIN y sus actividades

Según el art. 2.5 de la LIN, el SIN es el “conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional”. Hasta el año 2015, la Secretaría de Inteligencia, dependiente del PEN, era el órgano máximo del SIN. A partir de la LAFI, este lugar lo ocupa la AFI, que depende también del presidente. Las actividades que desarrolla el SIN son las siguientes:

Inteligencia Nacional: consiste en la “obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, riesgos y conflictos que afecten la Defensa Nacional y la seguridad interior de la Nación (art. 2.1, modificado por la LAFI).

Este texto expresa la misión general del SIN, la cual abarca la defensa nacional y la seguridad interior. La LAFI modificó la última frase del inciso citado. La ley de 2001 hablaba de “seguridad exterior e interior de la nación”, mientras que la disposición vigente menciona “Defensa Nacional y seguridad interior de la Nación”. De ese modo, se ha salvado una posible incoherencia normativa. El término “seguridad exterior” (que es ajeno a la legislación sobre defensa nacional) podría haberse entendido de forma más amplia que el de “defensa nacional”, lo que permitía extender el marco de actuación de la IM. Por ejemplo, permitía entender que el narcotráfico es una amenaza a la “seguridad exterior” (aunque no a la defensa nacional) y, por tanto, la IM debería dedicarse a esa tarea.

La definición del concepto de defensa nacional debe quedar circunscripta a la LDN de 1988. Hay una pauta central de interpretación jurídica que determina que, ante términos iguales, debe dársele significado equivalente, salvo que esto lleve a resultados absurdos o contrarios al derecho (Chiassoni 2011, 89 y ss.). Teniendo en cuenta que la LDN define defensa nacional y es ley especial sobre el tema, es a ella a la que hay que remitirse.

El objetivo de la inteligencia nacional es elaborar un “diagnóstico situacional general” de la defensa nacional y la seguridad interior, tal cual lo establece la DIN (folio 19-20). Es decir, más allá de la separación de la legislación entre los ámbitos de la seguridad interior y de la defensa nacional, que también hace explícitamente la DIN, hay un punto donde deben confluir para que el PEN tenga una evaluación comprensiva de las amenazas internas y externas. Esta es tarea de la AFI: contrainteligencia, cuyo propósito es “evitar actividades de inteligencia de actores que re-

presenten amenazas o riesgos para la seguridad del Estado Nacional”.

La tarea básica de la contrainteligencia consiste en evitar que la información que el Estado desea preservar sea conocida por quienes no deberían saberla. El imaginario literario y cinematográfico la relaciona con la identificación y el apresamiento de espías enemigos. Sin embargo, el contraespionaje, aunque es una de sus tareas, no es la única. No solo el factor humano puede amenazar la información relativa a la defensa nacional y la seguridad interior, sino también factores tecnológicos. La ciberguerra constituye, sin dudas, la variable más amenazante y el desafío más importante para la contrainteligencia.

La DIN también distingue la contrainteligencia de la seguridad institucional. La contrainteligencia realiza dos actividades. La primera es la producción de conocimientos sobre las actividades que realizan grupos, organismos o individuos, nacionales o extranjeros, que operan dentro o fuera del país, y que pueda afectar la seguridad o la defensa nacional. La segunda es la generación de mecanismos que eviten la actividad de inteligencia de actores públicos o privados considerados amenazas o riesgos para el país. Ambos puntos deben distinguirse de la seguridad institucional, la cual está constituida por las acciones para evitar que se afecten las tareas de inteligencia, resguardando los dispositivos e información del SIN.

Como afirman Moravej y Díaz (2007, 2-3), la contrainteligencia solo provee información a quienes deben decidir cómo asegurar, mediante acciones tendientes a ello, la actividad de inteligencia frente a personas o Estados. Es por esto que los agentes de contrainteligencia (y de inteligencia en general) solo cuentan con la persuasión y no con me-

didias coactivas, las cuales recaen sobre las fuerzas de seguridad o militares y sus autoridades civiles. El problema es, obviamente, cuáles son las actividades que deben llevar a cabo estos agentes para producir la información adecuada.

Según el art. 2.3 de la LIN, la inteligencia criminal refiere a la producción de inteligencia concerniente a hechos que “afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo que establece la Constitución Nacional”.

Enunciada de esa forma, abarcaría prácticamente la totalidad de la inteligencia nacional descrita en el inciso 1 del artículo 2. Sin embargo, la LAFI reformó el artículo 8.2 de la LIN, para establecer que a este tipo de inteligencia le competen las “problemáticas delictivas complejas de relevancia federal”, tal como el terrorismo, atentados al orden constitucional, narcotráfico, trata de personas, tráfico de armas y ciberseguridad. Se entiende por Inteligencia Estratégica Militar, conocida como IM,

a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planteamiento estratégico militar (art. 2.4 LIN).

La DINIEM se concentra en las capacidades y debilidades de países que interesan al sistema de defensa, y en la geografía y áreas estratégicas. La pregunta de este artículo refiere a las tareas de CIM: ¿forman parte de la misión reconocida en el art. 2.4, a cargo de la DINIEM o en el 2.2, que lleva adelante la AFI?

Si la respuesta se decanta por la DINIEM, puede estarse violando el principio de competencias, que indica que los órganos del Estado solo están facultados para hacer aquello que la ley precisa.<sup>3</sup> Optar por la AFI supondría separar la IM de la CIM, algo problemático desde el punto operativo y también jurídico. En definitiva, la pregunta es si la CIM es una actividad que, por ser de contrainteligencia, está comprendida dentro de la contrainteligencia en general; o si bien, por ser parte de la IM, está dentro de esta.

### Las posibilidades del PEN de superar el Congreso

Con base en el texto de la LIN, con la reforma de 2015, la CIM no recae en la DINIEM. No hay un precepto que lo establezca y, por el principio de competencias recién nombrado, no debería ejercer estas actividades. Esto salvo que se incluya en la zona de reserva de la administración, sobre todo teniendo en cuenta que estamos frente a potestades militares regidas por la cláusula de comandante en jefe de la CN (art. 99.12). Dicha cláusula, como se analizó en otro trabajo (Tripolone 2018a), habilita (se quiera o no) a ampliar las facultades del PEN en asuntos militares, tal como ha sido postulado por cierta la literatura constitucional en Estados Unidos y Argentina.

Ahora bien, tampoco hay cláusulas legales que coloquen de forma expresa a la CIM a cargo de la AFI o de otro organismo del SIN. La cuestión es determinar si la CIM es una especie del género contrainteligencia o una especie del género IM. En ambos casos,

<sup>3</sup> Algo que, a su vez, también puede tener una excepción en la idea de “zona de reserva de la administración” (Cassagne 2008, 93; Sáenz 2019, 686-687).

la respuesta parece ser acertada desde el uso del lenguaje común y técnico sobre la inteligencia. Hay, entonces, un supuesto genérico (la actividad de CIM) que no halla regulación jurídica clara.

Las normas jurídicas analizadas son llamadas “ordinarias”, esto es, correlacionan competencias estatales con prohibiciones, permisiones u obligaciones. Atribuyen, por caso, la inteligencia criminal a cierto órgano y, de esa forma, la excluyen de las potestades de otros. El problema es la ausencia de una atribución concreta con respecto a la CIM, que es un supuesto abstracto jurídicamente relevante, pero que no encuentra regulación en ese ámbito. Esto se conoce en derecho como laguna normativa ordinaria (Chiassoni 2011, 217).

La DIN de 2015 se decidió por recorrer una senda a mitad de camino entre dejar la CIM en manos de la AFI o de la DINIEM. Toda tarea de contrainteligencia será llevada adelante por la AFI. Sin embargo, también estableció que la AFI formulará y remitirá “los protocolos funcionales a la DINIEM [...] con el fin de llevar a cabo las actividades de contrainteligencia defensivo-militar” (Poder Ejecutivo Nacional de Argentina 2015, 26). Es decir, la AFI establece los protocolos, pero la actividad de contrainteligencia defensivo-militar la llevaría adelante la DINIEM.

La decisión por la AFI para el dictado de los protocolos podría deberse, como hipótesis, a la búsqueda de evitar que efectivos de las FFAA realicen tareas de contrainteligencia mediante protocolos elaborados autónomamente. Teniendo en cuenta que esta actividad es desarrollada principalmente, aunque no de forma exclusiva, fronteras adentro, es posible pensar que la DIN buscó limitar el campo de actuación de las FFAA en sus tareas de contrainteligencia. Sin embargo, las tareas

de producción de CIM serán llevadas por la DINIEM, según el decreto, lo cual supone la “recolección, sistematización y análisis de información relativa al despliegue y actividades de inteligencia de individuos, grupos u organismos nacionales o extranjeros”.

Lo central es tener bien presente que esa distribución de competencias proviene de una decisión del PEN, la cual podría variar a simple voluntad del presidente. Podría, por ejemplo, decidirse que todo (protocolos y producción de CIM) quede en manos de agentes de las FFAA, a través de la DINIEM. En países como Alemania, Italia y Francia la labor de inteligencia y contrainteligencia exterior son llevadas a cabo por un mismo órgano y recae sobre agencias de las fuerzas armadas. La IM y la CIM se visualizan como tareas que necesitan complementarse, por lo que no deberían separarse en dos organismos.

Del mismo modo, la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA, por sus siglas en inglés) está encargada de producir inteligencia sobre asuntos de seguridad nacional. La CIA se dedica a la inteligencia exterior, mientras que la Oficina de Inteligencia Federal (FBI, por sus siglas en inglés), de la inteligencia interior. Entre las funciones de la CIA está la contrainteligencia. Por eso el “*spy game*” de la Guerra Fría entre Washington y Moscú lo montó la CIA, tanto por su penetración en la URSS como por su labor para detectar espías soviéticos dentro de Estados Unidos (Prados 2007, 328-330). Fue el presidente Ronald Reagan quien estableció, mediante la orden ejecutiva 12333, la posibilidad de que la CIA realice tareas de contrainteligencia también dentro de las fronteras estatales, siempre en coordinación con el FBI.

Surge aquí, nuevamente, el problema que plantean Bruneau y Boraz (2007, 7): el de la

tensión entre efectividad y control de los organismos de inteligencia. La efectividad aumenta en la medida en que las cuatro acciones adscritas al concepto de inteligencia (recolección de información, su análisis, contrainteligencia y acciones encubiertas, esta última en duda) se llevan a cabo en conjunto. No obstante, en el caso argentino, permitiría (o supondría) el involucramiento de las FFAA en tareas como la contrainteligencia, que debe llevarse a cabo dentro del Estado, al menos en parte, algo que ha querido evitarse desde el retorno de la democracia.

## El muro entre defensa nacional y seguridad interior

El artículo 15 de LDN establece que “las cuestiones relativas a la *política interna* del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares” (énfasis añadido). Esta disposición forma parte del cambio de paradigma que se dio con la LDN en relación con la estricta separación entre asuntos de seguridad interior y de defensa nacional (art. 2 LDN). La literatura sobre el tema es amplia y los debates no están cerrados. López (1994), DerGhougassian (2008), Sain (2010), Pion-Berlin y Ugarte (2013), Diamint (2014), Lafferriere y Soprano (2015), entre otros autores, coinciden en que la separación de ambas esferas constituyó un avance en el control civil de las FFAA. La temática es tratada también por Tokatlian (2017) y Tokatlian, Sain y Montenegro (2018), en el contexto de debates sobre la militarización de la seguridad interior, en especial en la guerra contra el narcotráfico. Por su parte, Magnaghi (2013) y Jaunarena (2016a, 2016b) son autores que desafían ese consenso, al postular la



necesidad de disolver la distinción entre defensa nacional y seguridad interior.

En la inteligencia militar, el artículo 15 de la LDN quebró una constante en el siglo XX: las FFAA realizaban tareas de inteligencia en asuntos internos porque el enemigo era, bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional, también (o principalmente) interno. Sin embargo, la cláusula es ambigua. El concepto de “cuestiones relativas a la política interna” es realmente difícil de definir.

En primer lugar, por la pérdida de distinción entre asuntos internos y externos. La edad global representa “la desaparición de la distinción política fundamental entre interno y externo” (Galli 2002a, 129-130; 2002b, 77-78; 2013, 59). Los espacios y bienes compartidos, las migraciones, los desafíos ambientales y de salud, el comercio mundial, los medios de comunicación, el terrorismo y el crimen organizado trascienden los límites estatales (Bethlehemman 2014, 18). El desarrollo de la aviación y la comunicación por internet u otras de las “nuevas tecnologías” disuelve la distinción entre problemas locales y problemas internacionales (Kissinger 2015, 356). Los nuevos criterios espaciales de la globalización impactan en asuntos de seguridad internacional e inciden en el tema tratado.

Carl Schmitt fue uno de los primeros autores que vio este proceso desde sus inicios, como se ha analizado en otro texto (Tripolone 2018b). Las antiguas limitaciones espaciales que el Estado moderno imponía en la guerra se han perdido, generando una “guerra civil internacional”. Esto ha sido ampliamente abordado por Schmitt (1938, 518; 1943, 669; 1962, 96), Jünger (1996, 82, 104), Nolte (1995; 1996) y, de manera más actual, Traverso (2009) y Agamben (2017). Las mutaciones en la espacialidad política impactan

decisivamente en las nuevas formas de guerra y, por tanto, en las nociones arraigadas sobre inteligencia interior y exterior.

Pero la pérdida de distinción no es lo único problemático a la hora de interpretar las normas jurídicas comentadas. Suponiendo que existen cuestiones del todo internas (y es posible sostenerlo racionalmente), lo que sea “político” es otro gran problema. Por tomar un ejemplo, la inteligencia sobre las candidaturas de algún partido político constituyen cuestiones que le están vedadas a la IM (de hecho, como sostiene la LIN, le están vedadas a todos los órganos del SIN). Sin embargo, una agrupación que se presenta como partido político, pero que tiene fines de atentar contra el orden constitucional, ¿es un tema de “política interna”? Si tiene conexiones con un Estado enemigo, ¿es un tema exclusivo de seguridad interior?

El problema es evidente: para saber si son grupos que pueden afectar la defensa nacional, primero hay que realizar tareas de inteligencia sobre ese grupo. Esto habilitaría una discrecionalidad bastante grande del PEN o de los órganos del SIN, que a veces actúan de forma autónoma (para el caso de la IM, véase Muzzopappa 2017). Basta con que se considere a alguna agrupación opositora como posible amenaza para que comience a producirse inteligencia sobre ella, incluso de IM, si se la considera amenaza exterior.

## El muro agrietado

Luego del intento de copamiento del cuartel de La Tablada, en 1989, por parte del Movimiento Todos por la Patria, el presidente Raúl Alfonsín dictó el decreto 327/89. En lo que interesa a este análisis, determinó la necesidad de adoptar disposiciones de flexibilización

en el empleo de los organismos del SIN. El presidente Alfonsín exprimió el lenguaje del artículo 15 de la LDN (promulgada por él mismo meses antes) para habilitar a las FFAA a realizar tareas de inteligencia dentro del territorio. Lo fundó en las amenazas del “terrorismo subversivo” que atacaba a la nación, en su conjunto. Las FFAA, se dijo, necesitaban tener herramientas para anticipar otro ataque como el de La Tablada y, para ello, debían realizar inteligencia interna. La puerta jurídica que le permitió a Alfonsín dictar ese decreto es la ambigüedad del término “política interna”.

El presidente Néstor Kirchner acotó las posibilidades interpretativas mediante el decreto 727/06, que reglamentó la LDN, por primera vez y a casi 20 años de promulgarse. El decreto inhibió a las FFAA de elaborar doctrina, planificar, adquirir equipos, adiestrar personal o realizar tareas de inteligencia que se basen en “hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la *seguridad interior*” (art. 3 dec. 727/06, énfasis añadido). Se resalta “seguridad interior” porque no es lo mismo que “política interna”, concepto utilizado en la LDN. Seguridad interior es una idea mucho más acotada y que responde a la LSI de 1992.

En 2018, el presidente Mauricio Macri modificó esa norma mediante el decreto 683/18. Eliminó la prohibición de realizar inteligencia en asuntos de “seguridad interna”, manteniendo –por supuesto– la de hacerlo en cuestiones de “política interna”, que proviene de la LDN. El nuevo decreto afirma que el MinDef tendrá en cuenta la “integración operativa de sus funciones de apoyo logístico a las fuerzas de seguridad” para sus previsiones estratégicas, organización, equipamiento, doctrina y adiestramiento. Esto último parte de la posibilidad de que, según la LSI, las FFAA

colaboren con las Fuerzas de Seguridad (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía de Seguridad Aeroportuaria) por medio de apoyo logístico.

Basado en esa función, que es secundaria, el decreto de 2018 ordena a las FFAA realizar “previsiones estratégicas”, de “organización”, de “equipamiento”, de “doctrina” y de “adiestramiento” para “la integración operativa de sus funciones de apoyo logístico con las fuerzas de seguridad” (art. 2 dec. 683/18 modificatorio del art. 3 del 727/06). Es cierto que nada dice de la inteligencia, pero también es verdad que deroga la prohibición expresa del decreto 727 de Kirchner de realizar IM en asuntos de seguridad interna. En conclusión, nos encontramos nuevamente en la situación posterior a 1988 y previa a 2006, esto es, luego de dictada la LDN, pero antes del decreto 727/06. La situación es la que le permitió a Alfonsín habilitar a las FFAA para que realicen tareas de inteligencia sobre los “grupos subversivos”.

Más allá del desacuerdo, podría argumentarse que los asuntos de seguridad interna, al diferir de los de “política interna” prohibidos por la LIN para la IM, pueden ser parte de las “previsiones estratégicas” que el decreto manda a hacer a las FFAA, siempre que sea en el marco de colaboración con la Gendarmería, la Policía Federal o la Prefectura Naval. La falta de prohibición expresa abre la puerta para que, si hay intención de cualquier titular del PEN, se realicen tareas de inteligencia interna desde las FFAA. Aunque se pregone que es para fines loables, esto no trae buenos recuerdos al país.

Incluso rechazando esa interpretación, podría decirse que existen tareas relacionadas con la IM que deben realizarse dentro del territorio del Estado. Una de ellas, sería la CIM.

Aquí se vuelve al punto central de este análisis. Las tareas de la CIM refieren a amenazas de origen externo y conciernen al nivel estratégico militar del SIN, por tanto, podría postularse que deben ser realizadas por la DINIEM, lo cual supondría involucrar a las FFAA en tareas que deben desarrollarse dentro del Estado.

## La levedad del muro

Parece imposible pensar un sistema de IM sin el respaldo de la CIM. Hay ciertas tareas de contrainteligencia que indefectiblemente lleva adelante la DINIEM, más allá de lo que pueda establecer la ley. Eso genera un problema grave relativo a la eficacia de la legislación: la LIN afirma que la contrainteligencia (sin mencionar a la CIM) es tarea de la AFI. Sin embargo, en la realidad el MinDef produce CIM, por expresa habilitación de la DIN y porque ciertas tareas que no son mencionadas como CIM son efectivamente actividades que ingresan en esta categoría.

Una tarea fundamental de contrainteligencia es la de seleccionar personal (Morajev y Díaz 2007, 56-58). La legislación no la incluye en el concepto legal de contrainteligencia, sin embargo, como afirman los autores citados, es la “primera línea de defensa”. Una correcta selección del personal es la clave para que no se infiltren agentes que puedan afectar el secreto de la información reservada. Esta sí es una tarea que lleva adelante el director general de la AFI, tanto en el caso del personal permanente como del contratado y el de gabinete (arts. 9, 10, 17 y ss., 23 anexo I dec. 656/16). Sin embargo, una vez que el personal es nombrado, surge la necesidad del control disciplinario de los agentes. Quien controla al personal de inteligencia también

realiza una tarea de contrainteligencia. El mal comportamiento del personal compromete la seguridad de la información, además de otros bienes (Morajev y Díaz 2007, 58).

En Argentina, las facultades disciplinarias están repartidas en el decreto referido entre el PEN, el director general de la AFI, el subdirector general, el director administrativo y/o operacional, el director, jefe de departamento o de delegación y el jefe de división (art. 114 anexo I dec. 656/16). La DINIEM tiene como titular a un director, el cual está facultado para imponer apercibimientos de hasta ocho días. Es cierto que no tiene facultades disciplinarias importantes, como cesantías (que las impone el director general) o exoneración (que la decide el PEN), pero es innegable que posee facultades de contrainteligencia bajo los parámetros definidos por Morajev y Díaz (2007).

Más importante que todo lo anterior es el reconocimiento, por parte de la DIN, de las tareas de la CIM ya nombradas: recolección, sistematización y análisis de información relativa al despliegue y actividades de inteligencia de individuos, grupos u organismos nacionales o extranjeros. Todas estas tareas son llevadas a cabo, al menos en gran medida, en el interior del Estado, lo cual disuelve la distinción entre interior y exterior a la hora de separar funciones entre las FFAA y las fuerzas de seguridad.

En conclusión, la DINIEM efectivamente realiza, como mínimo y según la normativa pública, las funciones disciplinarias (menores) sobre los agentes a su cargo y las designadas por la DIN de 2015. Todo esto es producto de un decreto y no de la legislación del Congreso Nacional. Otro presidente podría modificarlo, sea para anular toda función de CIM en la DINIEM o para lo contrario. Al no legislar expresamente sobre la CIM, el propio Congreso Nacional le concedió al PEN un amplio

margen de actuación. Si, como sostiene Diamint (2017, 80), las medidas legales son parte imprescindible de una política pública en materia de defensa nacional, en lo que refiere a IM y CIM, la deuda es alarmante.

## Conclusión

En este artículo se analizó el problema de la regulación legal de la CIM en Argentina, desde la perspectiva de la ciencia jurídica. Un abordaje de estas características posibilita extraer ciertas conclusiones que pueden ser punto de partida para indagaciones futuras bajo metodologías distintas.

Se concluye, en primer lugar, que existe una laguna jurídica con respecto a la CIM: la LIN no establece qué órgano se encargará de realizar esta tarea. Por lo tanto, no es posible identificar si es una actividad que le corresponde a la AFI o a la DINIEM. La laguna le permite al PEN atribuir la CIM a cualquiera de los dos organismos. A la AFI, porque la LIN le atribuye la contrainteligencia (en general). Además, por aplicación de la LDN, que inhibe a las FFAA de realizar tareas de inteligencia en asuntos de política interna (art. 15 LDN). Una interpretación de esta cláusula restrictiva para con las potestades de las FFAA postularía que la CIM desarrollada dentro del Estado no es una facultad legal de la DINIEM, organismo del MinDef. No obstante, también podría postularse que la CIM debe ser tarea de la DINIEM. La LDN prohíbe la inteligencia en asuntos de “política interna” y no hay razones suficientes para sostener que la CIM refiere necesariamente a estos asuntos. De hecho, podría postularse que tampoco abarca la IM en el interior del Estado, siempre que no sea sobre asuntos políticos.

La DIN, promulgada por decreto presidencial en 2015, dispuso que la contrainteligencia (sin distinguir entre CIM y el resto de ella) es tarea de la AFI. Además, dispuso que le compete formular protocolos de CIM para que la desarrolle la DINIEM. Con esto se acepta que la CIM sea llevada a cabo por el MinDef. Por otra parte, hay tareas de CIM que son dirigidas por la DINIEM y están aceptadas expresamente por el decreto que regula el régimen del personal de inteligencia.

El abordaje jurídico es importante para determinar, frente a la falta de claridad de la legislación, las posibilidades del Poder Ejecutivo para decidir sobre la cuestión. Esto es relevante, sobre todo si se tiene en cuenta que todo lo relativo a los servicios de inteligencia está apartado del escrutinio público, por su propia naturaleza y por práctica espurias. En otras palabras, no determinar claramente sobre qué órgano recae una tarea supone ampliar el margen de decisión de quien tiene la potestad de determinarlo.

Sin embargo, esta indagación no permite saber qué sucede con la CIM en la práctica concreta de las agencias del SIN argentino. Para ello se requiere una investigación sociológica y politológica en el terreno, que precise las prácticas concretas de los agentes y órganos dedicados a la tarea. Nuevas investigaciones basadas en otras metodologías son necesarias para cubrir este y otros aspectos relativos a la inteligencia en el país.

## Bibliografía

Agamben, Giorgio. 2017. *Stasis. La guerra civil como paradigma político*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.

- Bethlehemman, Daniel. 2014. "The End of Geography: The Changing Nature of the International System and the Challenge of International Law". *The European Journal of International Law* 25 (1): 9-24. 10.1093/ejil/chu003
- Bruneau, Thomas C., y Steven C. Boraz. 2007. "Intelligence reform: balancing democracy and effectiveness". En *Reforming intelligence. Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, editado por Thomas C. Bruneau y Steven C. Boraz, 1-24. Austin: University of Texas Press.
- Cassagne, Juan C. 2008. *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Chiassoni, Pierluggi. 2011. *Técnicas de interpretación jurídica. Brevario para juristas*. Madrid: Marcial Pons.
- DerGhougassian, Khatchik. 2008. "Las "nuevas amenazas" en la perspectiva estratégica del riesgo: una visión crítica". En *Construyendo roles. Democracia y fuerzas armadas*, coordinado por Gastón Chillier y Rut Diamint, 37-41. Buenos Aires: CELS.
- Diamint, Rut. 2014. *Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Diamint, Rut. 2017. "La política de defensa como política pública". En *100 políticas para la Argentina de 2030*, dirigido por Eduardo Levy Yeyati, 78-81. Buenos Aires: Ciudad de lectores.
- Galli, Carlo. 2002a. *Espacios políticos. La edad moderna y la edad global. Léxico de política*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Galli, Carlo. 2002b. *La guerra globale*. Roma: Bari: Gius Lateraza & Figli.
- Galli, Carlo. 2013. *El malestar de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- Jaunarena, Horacio. 2016a. "Un paradigma obsoleto". *CEDEF* 3 (16): 3-8.
- Jaunarena, Horacio. 2016b. "Fuerzas armadas y seguridad". *CEDEF* 3 (23): 3-5.
- Jünger, Ernst. 1996. *La Paz seguido del nudo gordiano, el estado mundial y alocución en Verdún*. Barcelona: Tusquets.
- Kissinger, Henry. 2015. *World order. Reflections on the character of Nations and the course of history*. Nueva York: Penguin Books.
- Lafferriere Guillermo, y Germán Soprano. 2015. *El ejército y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI*. Rosario: Prohistoria.
- López, Ernesto. 1994. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Magnaghi, Emilio. 2013. *El ABC de la defensa nacional en el siglo XXI. Bases y puntos de partida para la conformación de una política de Estado*. Mendoza: Antucura.
- Moravej, Kaveh, y Gustavo Díaz. 2007. "Critical issues in contemporary counter-intelligence". *UNISCI Discussion Papers* 13: 53-70.
- Muzzopappa, Eva. 2017. "Inteligencia militar en Argentina. Reflexiones desde un archivo naval". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 21: 87-103. doi.org/10.17141/urvio.21.2017.2946
- Nolte, Ernst. 1995. *Después del comunismo*. Barcelona: Ariel.
- Nolte, Ernst. 1996. *La guerra civil europea, 1917-1945. Nacionalsocialismo y bolchevismo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Poder Ejecutivo Nacional de Argentina. 2015. *Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional, Anexo Decreto 1311/15*. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anejos/245000-249999/248914/dec1311.pdf>

- Prados, John. 2007. "Intelligence for Empire". En *The Long War. A New History of U.S. National Security Policy since War World II*, editado por Andrew J. Bacevich, 302-334. Nueva York: Columbia University Press.
- Rossetti, Andrés. 2016. "Interpretación constitucional: aspectos teóricos, metodológicos y prácticos". En *Metodología de la Investigación Jurídica. Propuestas contemporáneas*, compilado por Guillermo Lariquet, 403-413. Córdoba: Brujas.
- Sáenz, Juan I. 2019. "Comentario artículo 99 inc. 1". En *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, editada por Roberto Gargarella y Sebastián Guidi, t. II pp. 683-687. Buenos Aires: La Ley
- Schmitt, Carl. 1938. *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur internationalen Politik 1924-1978*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl. 1943. "Strukturwandel des Internationalen Rechts". En *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur internationalen Politik 1924-1978*, edición, prólogo y notas de Günter Maschke, 652-670. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl. 1962. *Theorie des Partisanen. Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Tello, Ángel P., y Julio C. Spota. 2015. "Discusiones en torno al rol asignado a la inteligencia militar en la Argentina contemporánea". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 10 (2): 21-41.
- Tokatlian, Juan Gabriel, Marcelo F. Sain, y Germán Montenegro. 2018. *De militares a policías. La "guerra contra las drogas" y la militarización de Argentina*. Buenos Aires. Capital Intelectual.
- Tokatlian, Juan Gabriel. 2017. *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Traverso, Enzo. 2009. *A sangre y fuego. De la guerra civil europea, 1914-1945*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tripolone, Gerardo. 2018a. "Poderes militares y Constitución en el siglo XXI". *En letra V* (10): 32-55. <http://bit.ly/2Sln26V>
- Tripolone, Gerardo. 2018b. "El camino de ida hacia el soldado-policía. Carl Schmitt, la defensa nacional y la seguridad interior". *Carl Schmitt-Studien* 2 (2): 41-54.