

# Geopolítica crítica e inteligencia estratégica nacional: aproximación teórica y dilemas prácticos

Critical geopolitics and national strategic intelligence: theoretical approach and practical dilemmas

Julio Burdman\* / Carolina Miscione\*\*

Recibido: 2/12/2022 • Aceptado: 21/12/2022 • Publicado: 27/12/2022

**Palabras clave:** sistemas de inteligencia – geopolítica crítica – planificación estratégica – despliegue territorial – formación

## Resumen

El trabajo propone una renovación de las categorías geopolíticas del sistema de inteligencia, tanto en sus instancias de planificación como de producción y formación, y se enfoca en la necesidad de incorporar conceptos y métodos de la geopolítica crítica contemporánea a tal efecto. El objetivo central de este esfuerzo, se sostiene, es recuperar el sentido general de la inteligencia estratégica nacional (IEN), a la que se ve en situación de relativa “orfandad” como consecuencia de los debates políticos e institucionales que dominaron al sistema de inteligencia, sobre todo en los últimos años. Se identifica, sin embargo, que una de las restricciones que enfrenta el sistema proviene del código geopolítico nacional limitado, una construcción que la inteligencia por sí sola no puede cambiar, aunque sí puede contribuir a un mayor desarrollo de la conciencia geopolítica nacional. Se postula que la IEN, desde su lugar en la relación con las instituciones políticas nacionales, puede proveer un servicio estratégico valioso para el Estado nacional.

**Keywords:** intelligence systems – critical geopolitics – strategic planning – territorial deployment – education

## Abstract

The article proposes a renewal of the geopolitical categories of the Argentina intelligence system, both at its planning, production and education cores, and focuses on the need to introduce concepts and methods from the field of contemporary critical geopolitics. The central goal of this effort is to recover the general purpose of National Strategic Intelligence (NSI), which is seen in a situation of relative “orphanhood” as a consequence of the political and institutional debates that dominated the intelligence system, especially in recent years. The authors identify, however, that one of the restrictions that the system faces comes from the national geopolitical code, a construction that intelligence alone cannot change, although it can contribute to a greater development of national geopolitical awareness. Given its place in the relationship with national political institutions, NSI is seen as a potentially key strategic service.

\* Dr. Julio Burdman. Profesor (Universidad de Buenos Aires y Universidad de la Defensa Nacional). <https://orcid.org/0000-0002-7047-7336>.

\*\* Lic. Carolina Miscione. Doctoranda (Universidad de la Defensa Nacional). <https://orcid.org/0000-0002-7828-9719>.

## 1. Introducción: la geopolítica como camino de solución al problema de la asincronía entre la inteligencia y su entorno institucional

El objetivo general de este artículo es proponer una relación virtuosa entre la geopolítica contemporánea, en tanto campo de conocimiento, y la actividad de inteligencia. Creemos que *pensar geopolíticamente* puede ayudar al encuentro de la inteligencia y las instituciones políticas a las que esta sirve, y contribuir así al desarrollo de un consenso estratégico nacional. ¿Por qué sería deseable, o necesario, ese encuentro? Partimos de la premisa, que también podría ser una hipótesis, de que existe una *asincronía inevitable* entre la inteligencia y su entorno institucional. La inteligencia, por la propia naturaleza de su actividad, tiene la virtud de poder identificar nuevos problemas, y en algunos casos inclusive anticiparlos. Por eso, la relación es asincrónica: la agencia de inteligencia (el servicio) avanza más rápido que el sistema político-institucional al que provee (el cliente), además de tener una probada capacidad de adaptación a los cambios de doctrina y contexto. No obstante, y también por la propia naturaleza de su actividad, la inteligencia está subordinada a su entorno institucional, ya que es un servicio a disposición de quienes toman las decisiones políticas del Estado. Eso significa que la inteligencia piensa, y a veces puede hacerlo rápido y bien, pero su producto solo sirve en el marco de los objetivos y las restricciones que las instituciones y las autoridades políticas le imponen. De ahí que, aunque la asincronía nunca pueda ser resuelta, una de las misiones de la relación servicio-cliente debería ser reducirla. Eso depende, fundamentalmente, de su entorno institucional, pero en este texto vamos a defender la idea de que la inteligencia también puede contribuir a mejorar esa relación y al sistema en su conjunto.

La asincronía a la que nos referíamos es universal. Recordemos el caso, ya mítico o tal vez legendario, del anónimo analista de la inteligencia estadounidense que en la década de 1980 anticipó en sus informes que la Unión Soviética iba a disolverse y desaparecer, pero su trabajo fue desestimado. Esos análisis entraban en conflicto con las planificaciones de los sistemas de defensa y política exterior de los Estados Unidos, que estaban estructuradas en torno a la gran conflagración de la Guerra Fría bipolar. Entonces, esa pequeña partícula de conocimiento e información que se producía en el seno del sistema de inteligencia no podía desarrollarse, porque planteaba ideas que ni el entorno ni el propio sistema de inteligencia podían admitir. El cliente —la Casa Blanca y los departamentos de Estado y de Defensa— le pedía a su sistema de inteligencia que produjera conocimiento e información sobre diferentes aspectos de la amenaza soviética, no sobre su desaparición, y entonces las agencias del sistema, en tanto órganos auxiliares del entorno, ponían a trabajar a su personal en la respuesta a dichos pedidos. No estaban allí para procesar respuestas alternativas.

En la Argentina también sufrimos elevados niveles de asincronía, pero la situación es bien distinta. En los Estados Unidos de la Guerra Fría, el legendario analista anónimo nos ilustra un caso de asincronía que atribuimos a la prevalencia de un código geopolítico comprensivo e inflexible, que no admitía que el sistema produjese por fuera de sus rígidos parámetros. Por el contrario, aquí tenemos el problema de un código geopolítico limitado y desestructurado, que por sí mismo brinda poca orientación al sistema de inteligencia acerca del sentido estratégico de su misión. Esa desestructuración, que excede al conjunto de la dirigencia política argentina y la abarca a toda por igual, se ve reflejada en los cambios institucionales que sufrió el sistema en los últimos años y, sobre todo, en las diferencias pronunciadas entre los distintos gobiernos sobre *qué hacer* con el sistema de inteligencia. Estas diferencias, como veremos, no reflejan solo estilos cambiantes de gestión u orientaciones distintas en el plano de la política, sino indefiniciones (geo)políticas más profundas sobre el sentido del sistema en sí. En este marco, la entendible *asincronía* entre la velocidad de la inteligencia y los requerimientos que le plantean las instituciones políticas corre el riesgo de convertirse en un fenómeno de *asintonía* por el cual la inteligencia y las instituciones políticas del Estado nunca lleguen a encontrarse, más allá de alguna relación servicio-cliente de corta duración en el marco de un gobierno particular. En ese esquema, la agencia experimenta episodios de funcionamiento durante períodos breves, pero desconectados de una idea estratégica común, por lo que la mayor parte del tiempo sus agencias sufren la falta de profesionalización y un aislamiento respecto del entorno institucional que le da sentido de existencia.

Antes de sumergirnos en el problema argentino, revisaremos algunas definiciones sobre la geopolítica como conocimiento formal y como práctica. Por “geopolítica contemporánea” nos referimos al enfoque caracterizado por la crítica de la geopolítica “vieja” y una comprensión de la espacialidad como construcción humana, política y multiescalar. Se la suele denominar “geopolítica crítica” —una definición que es todo un debate en sí mismo, aunque no entraremos allí en este texto— porque busca diferenciarse del determinismo geográfico de los enfoques convencionales, y distanciarse críticamente del uso y los discursos políticos que los diferentes actores geopolíticos hacen del territorio, para poder entenderlos mejor. Para la actividad de inteligencia, adoptar estas nociones en la formación de sus agentes, sus métodos de recolección y análisis, y la planificación general de la actividad, es una oportunidad para repensar sus categorías, conceptos y códigos. En la Argentina, y esto tal vez sea extensible a otros sistemas nacionales de inteligencia en América del Sur, dado el problema antes señalado de la combinación de un código geopolítico desestructurado y un entorno institucional cambiante, la persistencia de nociones y conceptos provenientes de la geopolítica más tradicional del siglo XX es doblemente problemática. Para empezar, porque reproduce cotidianamente diagnósticos desactualizados sobre los problemas

en términos de jerarquías entre países, competencias interestatales, áreas de relevancia y otras categorías propias de la Guerra Fría, que oscurecen la comprensión de los fenómenos complejos. Y además, porque esa batería conceptual impide al agente de inteligencia pensar en términos de cambio. Si en la Argentina compite una visión geopolítica orientada a la securitización de la inteligencia estratégica nacional con otra visión geopolítica orientada a la estricta separación entre seguridad y defensa, pero ambas se basan en las mismas nociones geopolíticas de mediados del siglo XX, sería paradójico que la falta de diálogo se viera perpetuada, porque ambas comparten categorías tendientes a la competencia espacial y no a la comprensión multidimensional del espacio.

Al inicio hablábamos de “código geopolítico” y recién de “visión geopolítica”, porque son nociones diferentes. La visión es una idea acerca de cómo el espacio (geo)político debería organizarse, que no necesariamente es compartida. El código sí lo es. El código geopolítico es utilizado por Flint (2021) para caracterizar la posición de una determinada entidad política —en este caso, un Estado— frente al resto del mundo. Dicho código establece quiénes son los aliados del Estado, sus enemigos y amenazas, las estrategias que emplea dicho Estado para mantener sus alianzas o disuadir sus amenazas, y los argumentos y discursos con que justifica dichas estrategias ante públicos internos y externos. Los códigos geopolíticos van más allá de las políticas exteriores de los gobiernos: aunque pueden cambiar, se caracterizan por ser comunes a las dirigencias políticas del Estado, y eso significa que las diferencias entre gobiernos y partidos se dan en cómo realizar el código geopolítico, pero no tanto sobre el código en sí. El código es más estable que la política exterior, y esta última se formula bajo la influencia del código. Asimismo, los códigos difieren en su escala geográfica: potencias como los Estados Unidos o China tienen códigos comprensivos, de escala global, mientras que otros países, como el nuestro, tienen códigos limitados a la escala regional o a la relación que mantienen con las grandes potencias.

El código geopolítico no es un proyecto de investigación científica y académica: es una práctica geopolítica, que como tal informa a la inteligencia, la diplomacia y la defensa nacional, entre otras actividades del Estado. En el caso específico de la inteligencia, que es la que nos interesa aquí, se trata de un sistema que es auxiliar de un entorno institucional establecido por los “hechos, riesgos y conflictos” que afecten la defensa nacional y la seguridad interior, de acuerdo a la Ley 25520 de Inteligencia Nacional y su modificatoria, la Ley 27126. El sistema tiene competencia sobre ambas áreas temáticas, pero estas se encuentran diferenciadas por un entorno institucional que ha buscado su separación estricta, lo cual tuvo consecuencias directas sobre la organización de su actividad, y que en los últimos años ha sido motivo de un debate. En 2015, en el tramo final del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se impulsó una reforma y renovación del Sistema de Inteligencia Nacional (SIN) que enfatizó la especificidad y diferenciación de cada una

de las partes que lo conforman: la Inteligencia Estratégica Nacional (IEN) y los subsistemas de Inteligencia Estratégica Militar (IEM) y de Inteligencia Criminal (IC), y distinguió la estructura normativa y funcional de cada una de ellas. Desde entonces, las exigencias de tecnificación y profesionalización de la IEN implicaban asumir también una diferenciación estricta respecto de los métodos de la IC y continuar con el largo proceso de despojarse de los vestigios de la IEM, la cual había influido originalmente en su gestación. Todo ello se vio plasmado en la modificatoria de la Ley 25520 de Inteligencia Nacional de 2001, la Ley 27126 de febrero de 2015, conocida como de Creación de la Agencia Federal de Inteligencia (en adelante, AFI) y complementada con el Decreto 1311/15, el cual aprobó la Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional (DIN). Sin embargo, con el cambio de gestión presidencial ocurrido ese mismo año y la llegada al gobierno nacional de Mauricio Macri, ese proceso de reforma se reorientó y la IEN se abocó aún más a las tareas de IC, con foco en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

Estos debates políticos y cambios institucionales se expresaron en numerosas aristas que tocaron a la actividad de inteligencia: los mecanismos múltiples de control y transparencia, el destierro de la corrupción y los lazos subrepticios con el entramado político de turno, la diferenciación entre gobierno y Estado en el seguimiento de asuntos permanentes y de largo plazo, el secretismo y la confidencialidad, el respeto por los derechos humanos y la protección de datos personales, la capacidad de anticipación y prevención de riesgos y oportunidades, las necesidades de profesionalización técnica de los cuadros del sistema, la objetividad y neutralidad de su trabajo, y el desarrollo de las capacidades analíticas de los agentes. Dentro de un paradigma institucionalista de la política pública, las diferentes modelizaciones sobre cómo resolverlos apostaron a diseños de aspiración definitiva que buscaban fijar reglas intraagencia, y entre el sistema y las instituciones, que estaban más volcados a evitar la asintonía —y reducir la asincronía— a través de la limitación de las funciones del sistema, poniendo en letra escrita aquello que no se puede hacer, más que en reforzar sus funciones estratégicas. Sin embargo, el problema es más profundo: las oscilaciones sobre el modelo de agencia deseado también se inscriben en un código geopolítico que no termina de informar al sistema acerca de sus funciones permanentes. En ese sentido, en este artículo defendemos la importancia del *pensar geopolíticamente* como parte de este segundo tipo de soluciones: un sistema que es portador de las nociones estratégicas del Estado, y que tiende a la profesionalización a partir de criterios compartidos, contribuye desde adentro al problema de la relación servicio-cliente.

## 2. Geopolítica y planificación de la inteligencia

¿Qué producen las agencias de inteligencia? ¿Quién decide los temas a los que se abocan? Según la teoría del ciclo de inteligencia, las agencias de la actividad cuentan con alguna instancia de planificación, que establece u orienta el trabajo de la producción. Sin embargo, el rol institucional de la planificación no es igual en todos los casos. En él inciden tanto el diseño organizacional de las agencias como el estilo de la gestión política de estas. En materia de diseño, en algunos modelos la instancia de planificación es más activa y tiene mayor competencia jerárquica sobre el área de producción, y en otros tiene menores competencias de fijación de agenda y una función más orientada a la evaluación de resultados. Y en materia de estilo de la gestión política, podemos distinguir entre las direcciones que intervienen activamente en la fijación de la agenda de la producción, que se superpone por momentos con el trabajo de los planificadores, y aquellas que prefieren limitarse a establecer los objetivos generales y velar por ellos, y delegan en los planificadores la orientación de la misión y los objetivos de la producción. Esta combinación de diseños institucionales y estilos de gestión —estos últimos, a su vez, susceptibles de modificarse con cada cambio de director del organismo respectivo— constituyen la singularidad de los organismos nacionales de inteligencia. Aunque todos adoptan, en mayor o menor medida, el conocido modelo de Kent (1986), cada organismo tendrá sus particularidades en lo que hace al modelo de planificación, que pueden observarse mejor a partir del análisis comparativo de las agencias.

En cuanto a la dimensión geopolítica de la planificación, proponemos caracterizarla a partir de una tipología de dos variables: la relación agencia-cliente y la incidencia de un código geopolítico nacional.

*i. La relación agencia-cliente: próxima vs. distante.* La cuestión del grado de proximidad entre las agencias de inteligencia y el cliente-gobernante que conduce las políticas exteriores, de defensa y seguridad es central. En el caso argentino, por cliente nos referimos al presidente de la Nación. El grado de proximidad modifica sustancialmente el tipo de tarea que realiza el organismo, y su modelo de planificación. Cuando la relación entre agencia y cliente es próxima, y el presidente se basa cotidianamente en la producción de inteligencia para tomar decisiones de gobierno, la planificación es informal, ya que la agencia recibe pedidos constantes por parte de su autoridad máxima, y pone sus recursos y personal al servicio de la satisfacción de requerimientos dinámicos y cambiantes. En estos casos, el trabajo principal de los planificadores no es establecer y dirigir metas anuales y plurianuales, sino trabajar junto con los productores en la operacionalización y el cumplimiento de una agenda demandante. Esto no significa que la planificación plurianual no exista, sino que pasa a un segundo plano por decisión del cliente, ya que los pedidos informales son los que importan más. Nótese que, en el caso de la actividad de inteligencia, a diferencia de lo que sucede con la mayoría de las políticas públicas, la

informalidad de la planificación como consecuencia del activismo del cliente es *buena noticia*, porque significa que el servicio está siendo utilizado en forma óptima, y por ende cumple su función primordial.

Si la relación es más distante, la planificación de la inteligencia tiende a ser más formal. En estos casos, las agencias planifican su producción en ciclos anuales o plurianuales, siguiendo los pedidos del cliente o proponiéndole a este un plan para su aprobación formal. En la Argentina, según el artículo 13 de la mencionada Ley 25520, existe un Plan de Inteligencia Nacional, de carácter secreto. En su última versión (2021-2024), este fue elaborado por la Comisión para la Elaboración del Plan de Inteligencia Nacional, integrada por la Agencia Federal de Inteligencia, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar del Ministerio de Defensa de la Nación —quienes participaron de la redacción final y la elevaron al presidente para su aprobación—. Podemos decir que, en el caso argentino, el diseño institucional tiende a la distancia, ya que supone que la agencia elabora el plan, y no a la inversa. Si el cliente no imparte informalmente nuevas directivas que modifiquen el plan, o le agreguen otros componentes, la agencia se atiene a él, y los planificadores se convierten en sus guardianes. El servicio cumple sus objetivos enviándole al cliente en tiempo y forma los productos del trabajo planificado, y este dispone de un insumo para la toma de decisiones. Que la relación entre agencia/servicio y cliente sea más próxima o distante depende de diversos factores: el estilo presidencial, la cultura institucional de un determinado sistema político y el apremio de las coyunturas críticas. Pero lo cierto es que en algunos casos la agencia y el cliente se reúnen a diario, y en otros lo hacen una vez cada cierto tiempo.

*ii. El código geopolítico nacional: comprensivo vs. limitado.* Sobre la definición del carácter comprensivo o limitado de los códigos geopolíticos, hay que distinguir entre los niveles de consolidación y de consenso interno sobre el código, algo que no necesariamente está influido por la escala. Aunque, como decíamos, los códigos pueden cambiar, las dirigencias políticas de Israel comparten una definición sobre su posición frente a Irán, así como las de Irán comparten una definición sobre Israel. Lo mismo podemos decir sobre las definiciones que comparten las dirigencias de los Estados Unidos sobre Rusia, y las de Rusia sobre los Estados Unidos. Cuando los códigos están consolidados, un presidente necesita reunir una gran cuota de poder interno para transformarlos, ya que de lo contrario encontrará resistencias, que pueden llegar a ser irreductibles. En los últimos tiempos, tras siglos de enemistad, las dirigencias de Rusia y China están transformando sus respectivos códigos geopolíticos sobre el otro, lo que demandó un gran cambio interno y tiene consecuencias profundas en el orden geopolítico de escala global.

En la actividad de producción de inteligencia, la influencia de los códigos geopolíticos comprensivos y consolidados puede ser tan fuerte como la planificación formal de la agencia o las directivas políticas del cliente, e inclusive mayor. Los códigos geopolíticos

son socialmente compartidos, y eso incluye al personal de los servicios de inteligencia. En los Estados Unidos de la Guerra Fría, ni el cliente ni la planificación formal debían explicar a sus agentes y mandos medios que la Unión Soviética era el enemigo. El código geopolítico vigente le da un sentido estratégico común a la producción, y dicho sentido a veces trabaja solo, casi espontáneamente. Puede inclusive convertirse en un problema, como en el ejemplo del mítico caso del analista anónimo que mencionamos al inicio de este artículo: la rigidez conservadora del código puede llegar a obstruir un buen trabajo individual que produce resultados divergentes con el sentido común compartido entre el cliente, la agencia y todo su entorno social. Pero así como puede ser problemático, un código geopolítico comprensivo y fuerte tiene ventajas evidentes. Al trabajar detrás de nociones estratégicas compartidas, la producción de inteligencia enfrenta riesgos bajos de estancamiento o heterogeneidad. Más allá de los estilos de gestión y los modelos organizacionales, el código geopolítico pone a las agencias a funcionar. Los directores y planificadores deben orientar dicha producción, pero difícilmente se vean ante el desafío de tener que iniciar un trabajo desde cero.

**Tabla 1. Modelos geopolíticos de planificación de inteligencia**

	<i>Código geopolítico nacional comprensivo</i>	<i>Código geopolítico nacional limitado</i>
<i>Relación próxima cliente-agencia</i>	Planificación informal, producción homogénea (1)	Planificación informal, producción heterogénea (3)
<i>Relación distante cliente-agencia</i>	Planificación formal, producción homogénea (2)	Planificación formal, producción heterogénea (4)

De esta forma, del cruce de las dos variables (relación cliente-agencia y alcance del código geopolítico nacional) surge una tipología de cuatro modelos de planificación de la producción: 1. informal homogéneo, 2. formal homogéneo, 3. informal heterogéneo y 4. formal heterogéneo. Como toda tipología, lo que propone son modelos y no una caracterización precisa. Así como el sistema estadounidense —el más estudiado por ser el “creador” de la teoría del ciclo— oscila entre los modelos 1 y 2, dependiendo en su oscilación de la impronta que da el cliente, el sistema argentino tiende a ubicarse en el modelo 4, aunque pende sobre él el riesgo de volcarse hacia el modelo 3. Busca la planificación formal, ya que se preocupa por mantener al sistema dentro de sus cauces institucionales y no incumplir las leyes, y lo hace en un entorno de baja demanda relativa de parte del cliente y un código geopolítico limitado y poco consolidado.



Dado que se trata de una tipología, los cuatro modelos deben ser tomados como una descripción que no implica juicios de valor. En principio, todos los modelos tienen ventajas y desventajas, ninguno es *a priori* mejor que el otro, y no son fácilmente permeables a la voluntad de las autoridades temporarias, sino que debemos atribuirlos a características profundas del sistema que son condicionadas por su entorno geopolítico e institucional, donde juegan configuraciones históricas y escalas geográficas en las que no es sencillo operar. En el caso argentino, sin embargo, el modelo 3 luce como una opción desfavorable para lo que buena parte de la sociedad política espera de su servicio de inteligencia. La combinación entre la proximidad del cliente y un código geopolítico nacional limitado puede constituir un marco que facilite un resultado indeseado: la politización de las agencias al servicio de objetivos particulares. Frente a este temor, la solución que se ha buscado en la inteligencia ha sido incrementar los niveles de formalidad: reformas institucionales y administrativas, intervenciones, mecanismos de control parlamentarios, vigilancia de los procedimientos internos. Todo eso ha permitido alejar a la Argentina del modelo 3 —el que, insistimos, podría funcionar bien en otros contextos, pero no en el nuestro— y ubicarla en el 4. Sin embargo, conviene recordar que un código geopolítico consolidado también es un contrapeso de los problemas de la informalidad. Si los componentes del sistema son portadores de contenidos y conceptos estratégicos comunes, ello contribuye a la profesionalización de la actividad a partir de un sentido compartido. La captura institucional es más difícil si el código geopolítico trabaja por sí mismo. Por supuesto, esas transformaciones son mucho más difíciles e involucran más tiempo. Pero en el largo plazo, son las que tienen impactos más sustanciales. Hay modelos más formales y otros más informales, sin embargo, la característica que une a los servicios de inteligencia más complejos y eficaces —en buena medida, por una cuestión de escala— es el código geopolítico comprensivo.

¿Cómo hacer para consolidar los conceptos y conocimientos geopolíticos de las agencias de inteligencia? Se trata de una de las cuestiones más sensibles y, al mismo tiempo, la más difícil de abordar, porque el código geopolítico se escribe principalmente en el entorno del sistema: en la política, en sus dispositivos de defensa, seguridad y política exterior, y en la sociedad. Para el sistema de inteligencia, su margen de acción se reduce a dos cuestiones. La primera es fortalecer sus competencias internas en materia de conocimientos geopolíticos a través de su aparato de formación, y aquí la profesionalización tiene mucho que ver con este fortalecimiento. Y la segunda, que es un interrogante abierto, es analizar qué capacidad tiene el sistema de inteligencia para hacer contribuciones virtuosas al cliente (el presidente, su gabinete, los dispositivos de defensa y seguridad) en materia de pensamiento estratégico nacional. Aunque las agencias de inteligencia fueron pensadas como órganos subsidiarios y auxiliares, cabe preguntarse si en el caso argentino —y de otros países sudamericanos— no pueden contribuir a pensar para el Estado y en nombre de él.

### 3. Geopolítica crítica y la renovación conceptual del ciclo de inteligencia

Como veíamos anteriormente, en el marco de un código geopolítico poco estructurado y una oscilación entre los modelos 3 y 4 de planificación, los dilemas de la inteligencia argentina estuvieron atrapados en una engañosa dicotomía entre sostener una perspectiva tradicional de la seguridad interestatal —característica de la IEM y funcional a la separación estricta entre seguridad interior y defensa nacional que plantea nuestro marco legal— y la tentación de adoptar una perspectiva más orientada a la IC, tal como ocurrió durante el período 2015-2019. La paradoja es que ambas orientaciones políticas, aparentemente dicotómicas, tienen en común que producen una “orfandad” de la IEN, que es el órgano previsto para orientar al sistema como un todo, y el mejor preparado para pensar en términos situados y desde los intereses del desarrollo económico nacional.

Habitualmente, cuando se intenta definir la inteligencia, se suele hacer referencia a enunciaciones que son propias de la IEN de los Estados y que, en numerosas ocasiones, y aún hoy, pertenecen a un contexto sociohistórico anacrónico y geográficamente ajeno a la realidad argentina. Por ejemplo, el mencionado modelo de Kent, analista estadounidense entre las décadas de 1940 y 1960, quien desde la perspectiva de la CIA (en español, Agencia Central de Inteligencia) —y de su antecedente, la OSS (también en español, Oficina de Servicios Estratégicos)— construye los cimientos de la IEN sosteniendo fundacionalmente en 1949 que esta remitía al “conocimiento [que] los hombres, civiles y militares, que ocupan altos cargos, deben poseer para salvaguardar el bienestar nacional” y distinguiéndola desde una triple perspectiva como i. institución, ii. proceso y iii. producto o resultado (Kent 1986: 17).

De modo análogo a lo sucedido con las conceptualizaciones en torno a la estrategia, las definiciones pioneras sobre la inteligencia han estado inmiscuidas en cuestiones relativas a la guerra y a la interrelación entre información y seguridad nacional. Sin más, como también sucede en tantos otros campos de producción de conocimiento dentro de las ciencias sociales, vale resaltar que la forma originaria de definir e interpretar la inteligencia no ha estado ajena a las necesidades de justificación del comportamiento externo de las grandes potencias —principalmente de los Estados Unidos— y, por tanto, de las exigencias de la óptica estadocéntrica. Como en otras áreas, las definiciones conceptuales de la inteligencia desde la academia se concentraron en otorgar respuestas a las preocupaciones estratégico-militares de las principales potencias y “convidar” consejos a sus tomadores de decisiones sobre cómo legitimar y cristalizar ideas en determinadas prácticas, con el menor margen de costos posible.

Actualmente, y en términos generales, existe cierto consenso en definir la inteligencia desde perspectivas más modernas, como el *conocimiento* resultante del proceso

analítico-intelectivo al que es sometida la información, con la finalidad de obtener conclusiones de interés para los objetivos estratégicos de la Nación. En definitiva, la inteligencia entendida en su sentido más amplio es conocimiento mentado, procesado y especializado para fundamentar la toma de decisiones y para la elaboración de estrategias nacionales y sectoriales por parte del Estado nacional. Identificar la inteligencia con la actividad de gestión y producción de conocimiento, y ya no meramente con la información, supone darle el valor merecido al proceso intelectual que subyace a aquella, el cual se encarna en lo que se denomina “ciclo de inteligencia”.

Por tanto, la inteligencia no se construye mediante una sumatoria de datos, sino a partir de un determinado modo de analizar estos en función de un hecho, fenómeno o problemática específica. En consecuencia, las claves para su logro se encuentran por igual tanto en la obtención de información como en su proceso de transformación en conocimiento estructurado, preciso y listo para ser utilizado como sostén de una decisión (Navarro y Navarro Bonilla, 2003: 270).

Tomando como punto de partida la multiplicidad de definiciones potenciales que se le han dado históricamente a la inteligencia, a los fines de este artículo nos abocaremos a comprender la producción de inteligencia estratégica nacional a partir de la implementación de un modelo teórico que representa la “inteligencia como proceso” y que ha dado lugar a la acepción de esta como un producto —insumo/conocimiento— a ser utilizado por los tomadores de decisiones.

De hecho, la doctrina vigente, tendiente a sentar las bases del proceso de reforma y modernización del SIN, establece que la producción de inteligencia se asienta sobre problemas relevantes en materia de defensa nacional y seguridad interior; ergo, los conocimientos producidos y gestionados por el SIN —en sus correspondientes niveles y dimensiones— constituyen el insumo básico para la elaboración y formulación de las políticas y estrategias de defensa y seguridad interior y demás necesidades coyunturales que determine el Poder Ejecutivo en relación con la IEN. Aunque es más enunciativa que descriptiva al respecto de qué implica producir inteligencia en cada nivel, la doctrina plasma cada fase del ciclo de inteligencia nacional, que se reproducen en los cuatro niveles de conducción pública que a nivel nacional están habilitados para producir inteligencia (inteligencia estratégica nacional, inteligencia estratégica sectorial de la defensa y la seguridad, y las respectivas instancias de inteligencia operacional e inteligencia táctica).

Sin embargo, un diagnóstico inicial del estado actual del modelo del ciclo de inteligencia aplicado al caso de la IEN indica que, a grandes rasgos, este se encuentra desactualizado y, por tanto, desacoplado de sus funciones, y continúa transicionando hacia sus nuevas funciones, que lo distinguen de aquella inteligencia producida a partir de la herencia de la experiencia militar en la especialidad. Recordemos que, como anticipamos en párrafos anteriores, el modelo del ciclo fue gestado en el seno militar de las

grandes potencias a partir de las necesidades operacionales de los conflictos convencionales *a posteriori* de la Segunda Guerra Mundial; por ende, su funcionamiento implica una lógica teórica y operativa que difiere de las necesidades actuales de la IEN y de las velocidades en los flujos de información característicos del siglo XXI.

Tal como ha sucedido en otras áreas, la inteligencia argentina no fue la excepción a la hora de importar modelos teóricos premeditados para otras realidades nacionales, y pensados bajo condiciones políticas, sociales, económicas y culturales distintas de la nuestra. De hecho, las corrientes de pensamiento geopolítico a nivel regional y nacional que concentraron la producción académico-militar, e incluso de política exterior, durante parte del siglo XX —gestadas sobre la base de la tradición de la geopolítica clásica y del realismo político de las relaciones internacionales— inspiraron prácticas geopolíticas de competencia y conflicto a nivel interestatal, que a su vez impactaron sobremanera en los modelos teóricos iniciales de la producción de inteligencia nacional, altamente influida por la operatoria estratégico-militar.

Podemos entonces decir que el ciclo de inteligencia, en su concepción original, es un modelo teórico arcaico, que nace de las entrañas del mundo bipolar de la Guerra Fría y que representa la expresión de una epistemología positivista que pretende un conocimiento objetivo sobre la realidad que analiza. Actualmente, podemos identificar una tendencia internacional en los servicios de inteligencia que supone un viraje hacia modelos interpretativos, que busca dejar atrás ambiciones explicativas en la especialidad. De hecho, la misma doctrina de inteligencia nacional vigente en la Argentina, plasmada en el Decreto 1311/15 y sus anexos, define la inteligencia como “la actividad relativa a la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a hechos, riesgos y conflictos que afecten al amplio espectro de las problemáticas inherentes a la defensa y la seguridad democráticas”, y determina el rumbo de la producción de un tipo de conocimiento basado “en *describir e interpretar*” (el destacado nos pertenece). Por lo que para cumplimentar con lo establecido en ella, urge un perfeccionamiento metodológico que ubique al agente ante métodos interpretativos de la realidad con la que debe operar.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La doctrina actual establece que el abordaje debe ser en términos descriptivos e interpretativos de la información, que dé cuenta de las problemáticas en un doble plano o tipos de conocimiento: táctico (conocimiento específico sobre fenómenos concretos) y estratégico (cuadro de situación de las modalidades, tipos y tendencias en las problemáticas defensivo-militares y/o delictivas). Por ende, a diferencia de los enfoques tradicionales que “explican” la realidad internacional a partir de un conocimiento objetivo y material (relaciones de poder principalmente en términos militares/alta política) por el cual se justifica un determinado comportamiento estatal en el ámbito externo; desde una perspectiva interpretativa se prioriza el sentido que cada actor le da a una determinada realidad que percibe subjetivamente. Por ello, en estos casos, el análisis suele concentrar su atención en la voluntad humana, ya que la interpretación se valora por sobre la explicación, pues se considera que las acciones políticas y la realidad social se insertan en el conjunto de valores y prácticas imperantes en un contexto histórico. La importancia causal de la estructura material —propia de la IEM— por supuesto es tomada en cuenta, pero sin reducir las expectativas de los actores únicamente al rol que les habilita el lugar que ocupen en la distribución de poder militar. Por el contrario, las posturas interpretativas suelen entender al poder desde una perspectiva que enfatiza el rol de las ideas y de la cultura, entre otros.

En este sentido, y en tanto que los encuadres teóricos cumplen con la finalidad de ayudar a comprender por qué determinados acontecimientos, fenómenos y tendencias suceden, ya sea en la arena internacional y/o en la doméstica, una perspectiva teórica explicativa y una interpretativa diferirán en el abordaje de los fenómenos sobre los que se produce inteligencia, a la vez que tenderán a identificar y ponderar en sus análisis distintos factores (como ser actores, procesos e instituciones) para comprender los entornos en los que trabajan.<sup>2</sup> Desde una perspectiva interpretativa se toman en cuenta otredades y espacialidades alternas, más allá del Estado-nación, rechazando la premisa de este como único actor, monolítico y racional, en un intento de descentralizar la cosmovisión tradicional, y apelando a una propuesta metodológica que permita estudiar de modo empírico el rol de las ideas en la formulación de códigos geopolíticos y de las políticas internas y externas de los Estados; y enfatizando en cómo dichas ideas impactan en la construcción social de nociones tales como poder, soberanía, interés nacional u orden internacional.<sup>3</sup>

En esta coyuntura —que complementa lo establecido en el Decreto 1311/15 y sus anexos—, la reciente Resolución 1039/21 instituyó la necesaria renovación conceptual en torno al denominado “ciclo de inteligencia”, definiéndolo como el proceso secuencial retroalimentado de generación y comunicación de conocimiento nuevo, partiendo de la obtención y procesamiento de la información, y quedando dividido en cuatro fases: 1. Dirección (planificación); 2. Obtención de información (explotación de fuentes y tratamiento de la información); 3. Elaboración de inteligencia (compilación, evaluación, análisis, integración e interpretación) y 4. Difusión.

A los fines de erradicar lo vetusto que aún mantiene en cuanto a sus métodos analíticos el ciclo de inteligencia y sus limitaciones, deberemos concentrar la atención en lo que sucede hacia su interior, principalmente en los presupuestos tradicionales sobre los que se sigue asentando la producción de inteligencia estratégica nacional y los obstáculos que estos acarrearán en la adaptación a los ritmos de producción acordes a la velocidad de los flujos de la información que imprime la revolución de las tecnologías de información y comunicación (TIC) tras la década de 1990, así como a la naturaleza multidimensional de los riesgos, desafíos y oportunidades que marcan la agenda de seguridad internacional en pleno siglo XXI.

Una parte importante de la actual crisis que evidencian las metodologías de análisis de los ámbitos de trabajo de la IEN radica en que aún no ha logrado renovar sus

---

<sup>2</sup> Los niveles de análisis varían de los enfoques explicativos a los interpretativos, por ello, en todo análisis es fundamental comprender cómo cada una de estas perspectivas posee su propia visión del individuo, del Estado y del sistema internacional, y por lo tanto opuestas concepciones sobre las posibilidades de cambio del orden vigente. Para más información al respecto, ver Mingst, K. A. (2006: 113).

<sup>3</sup> Ergo, la conducta del Estado se construye por el pensamiento, la identidad y las normas sociales de las elites. Los individuos en la colectividad fortalecen, dan forma y cambian la cultura por medio de ideas y prácticas. Por ello, los intereses nacionales son socialmente construidos por dichos actores. Ver Mingst (2006: 139).

modelos, los cuales continúan en un estadio intermedio, ante el vacío que dejó la retirada de aquellos modelos impregnados de la vieja escuela de producción de inteligencia basada en la “trampa territorial” (Agnew, 2003) y la identificación de amenazas externas interestatales. Es heredera, en gran medida, del formato antiguo de planeamiento por hipótesis de conflicto del sector de la defensa nacional previo a los cambios ocurridos en el 2006 y extensivos a la estructura de planeamiento del SIN. Esto no ha terminado de ser *aggiornado* y/o complementado asertivamente mediante la incorporación de métodos, técnicas y encuadres conceptuales que permitan vislumbrar la actual evolución de la realidad internacional, regional y nacional. En este sentido, aún queda mucho por recorrer en términos de incorporación analítica de perspectivas, actores, riesgos y oportunidades que se adapten a la complejidad actual de las dinámicas y entornos en los que la IEN debe trabajar, a fin de comprenderlos, anticiparse o incluso reconfigurarlos en búsqueda de una mayor autonomía nacional.

Como enunciamos al comienzo del artículo, dicha adaptación, en función de los clientes del sistema, recae sobre las facultades y obligaciones de la AFI, ya que es propia de la IEN. La agencia principal del sistema se encuentra ante la disyuntiva de modernizar las herramientas de análisis para satisfacer las múltiples y complejas necesidades de reducción de incertidumbre de sus clientes, principalmente el presidente de la Nación. Por el contrario, la inteligencia estratégica militar (IEM), definida en la Ley 25520 como aquella parte de la inteligencia referida a la generación de conocimiento en torno a las capacidades y debilidades del potencial militar de los países de interés desde el punto de vista de la defensa nacional, así como del ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar, responde a una demanda de producción de inteligencia que continúa basada en el análisis de la seguridad en términos tradicionales interestatales y del análisis de las capacidades militares a fines de satisfacer a sus clientes —Ministerio de Defensa— ante eventuales riesgos o conflictos generados por agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otros Estados contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la Argentina, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de la ONU. Por su parte, en lo que respecta a la seguridad pública, la inteligencia criminal (IC), la política criminal y la persecución penal vienen generando sus propias adaptaciones en los diversos niveles de orientación decisionales, que van desde la planificación en términos macro hasta las acciones concretas a niveles micro, con el objeto de satisfacer a sus propios clientes, a saber: Ministerio de Seguridad, las fuerzas policiales de prevención y de investigación, el Ministerio Público Fiscal y sus fiscalías, etcétera. (ICCSI, 2021).

Cada uno de los ciclos de inteligencia que se dan hacia el interior del SIN, ya sea en la IEN, la IC o la IEM, tienen como principal instrumento rector a la Apreciación de Inteligencia en cada instancia del sistema: la Apreciación de Inteligencia Estratégica Nacional (AIEN), la Apreciación de Inteligencia Criminal Estratégica (AICE) y la Apreciación

de Inteligencia Estratégica Militar (AIEM). Cada una de ellas, respaldadas en las normativas correspondientes dentro de sus ámbitos de actuación, establece los principios rectores y parámetros del ciclo de inteligencia específico, sus etapas y los instrumentos narrativos y doctrinarios que regulan la producción de conocimiento a nivel estratégico en cada ámbito del SIN. En tal sentido, la primera herramienta o instrumento rector para poder establecer un Plan Nacional de Inteligencia a nivel nacional, criminal o de la defensa es la Apreciación de Inteligencia realizada en cada componente del SIN. Sobre dichas apreciaciones iniciales, se establecen, en cada instancia, los objetivos, las necesidades generales y particulares de inteligencia para un período en curso determinado. Y a partir de entonces, la producción de inteligencia se desarrolla mediante la secuencia de actividades, constantes y permanentes, que emanan de cada Plan de Inteligencia, y esto da inicio a la puesta en marcha de sus correspondientes ciclos de inteligencia. Por ende, la Apreciación de Inteligencia también debe entenderse como el resultado obtenido luego de producirse exitosamente dicho ciclo de inteligencia, en tanto proceso donde interactúan el objeto (la información), los medios posibles para su obtención (elementos ejecutivos) y el producto (la inteligencia), que en última instancia se brinda a la autoridad decisoria pertinente tras evaluar la fiabilidad de los datos, analizarlos, integrarlos e interpretarlos (Díaz Fernández, 2001).

La perspectiva que habilita la geopolítica crítica antes definida, y su renovación en la comprensión de la relación entre política y espacio, sus múltiples escalas y su dimensión social, responden a la urgencia de modernización de la función de la IEN y la capacidad de contar con nuevas herramientas para generar las Apreciaciones de Inteligencia Estratégica Nacional, despojándolas de aquellos vestigios que aún permanecen intrínsecos a la institución como parte del legado de la potestad que tuvo la inteligencia militar durante décadas, para delimitar las funciones de la IEN, y sobre todo de la reciente experiencia de yuxtaposición de facultades con la inteligencia criminal, que se registró claramente durante el período 2015-2019, pero con antecedentes durante la mayor parte del siglo XXI.<sup>4</sup> El antiguo formato de planificación militar de hipótesis de conflicto, que a su vez determinaba las amenazas que serían materia prima de la inteligencia nacional, así como el alineamiento automático a la agenda de seguridad impuesta por los Estados Unidos en términos de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, han demorado y retrasado la capacidad de la IEN de obtener las condiciones mínimas y necesarias para asesorar en la toma de decisiones estratégicas que realmente velen por la protección de nuestros intereses nacionales, por la sanidad institucional de nuestra democracia, y en última instancia

<sup>4</sup> El Decreto 1311/15, a través de la Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional, sentó los principios, contenidos y alcances de las funciones de la AFI, y en general del proceso de reforma del SIN. Entre otras cuestiones, al establecer que la inteligencia nacional debe velar por la seguridad interior, se determinó que la AFI tenga funciones relacionadas con la inteligencia sobre el terrorismo, con los atentados contra el orden constitucional y la vida democrática, y con la criminalidad organizada, y dentro de ella se engloba al narcotráfico, así como sobre la delincuencia económica y financiera y los ciberdelitos.

por la posibilidad de modificar la percepción que la sociedad civil posee sobre la inteligencia en tanto actividad al servicio de los intereses sociales y en respeto por los derechos individuales, que redunde en beneficios para cada uno de los argentinos.

## 4. El desarrollo de la conciencia espacial del agente de inteligencia

La revisión y actualización de las metodologías y herramientas analíticas que se ponen en juego en las prácticas funcionales y operativas de la AFI relativas al proceso de producción de inteligencia no solo guardan relación con la reafirmación de un espíritu de actualización de aquellas, sino que también establecen características diferenciales y particulares de la inteligencia estratégica nacional respecto al resto de las organizaciones encargadas de realizar otros tipos de inteligencia, como lo son la IEM y la IC.

Si pensamos que, idealmente, las políticas públicas deberían ser elaboradas, formuladas, implementadas y evaluadas (*feedback*/retroalimentación y corrección de la política en función del impacto que tuvo sobre la problemática para contenerla/solucionarla) sobre la base de los diagnósticos en torno a las problemáticas identificadas por el SIN en lo defensivo-militar y criminal u otros aspectos relacionados con estos dos ámbitos, en su misión de apoyo y asesoramiento a la estructura decisoria, entonces la producción de inteligencia estratégica nacional necesita de nuevas herramientas analíticas que enriquezcan sus diagnósticos situacionales. Y allí es donde la geopolítica crítica, como campo de conocimiento, puede acentuar el poder de las oportunidades por sobre la proliferación de riesgos. Y con ello, además de regular el potencial *securitizador* de los asuntos y problemas nacionales, se podría auspiciar una apertura institucional hacia modelos analíticos que estén en condiciones de trabajar las posibilidades de cambio de los entornos estratégicos a favor de los propios intereses y objetivos nacionales, en un contexto de profundo respeto a los principios democráticos. De lo contrario, la producción de inteligencia continuará siendo estática en sus razonamientos y elaboraciones, sin dimensionar la oportunidad de proyectar modificaciones en esas realidades que toma como ciertas, hechas y dadas, e imposibilitando toda instancia de construcción política y social de los objetivos estratégicos nacionales y de los entornos en los que se desarrollan. Desde esa perspectiva, no hay posibilidades de reconstrucción identitaria nacional y regional que remita a nuevas bases fundantes ni al entendimiento de cómo esta identidad impacta en la redefinición del interés nacional a partir de la incorporación de múltiples elementos de poder más allá de lo material y lo objetivo. A fin de revalorizar la función de la IEN en el proceso de formulación de políticas públicas en los segmentos relativos y lindantes con la seguridad interior y la defensa nacional, en primera instancia se debe concientizar sobre



las dificultades de aquella a la hora de dimensionar la complejidad de aristas que se yuxtaponen en los entornos en los que trabaja.

Como es sabido, en las últimas décadas, las transformaciones socioespaciales de la política internacional hacen quimérica la distinción analítica entre los ámbitos externos e internos de actuación de la IEN, comenzando por la voluntad de diferenciar entre política doméstica y exterior. Aún los enfoques más convencionales observan que la acción externa del Estado se relaciona con los consensos sociales internos (Putnam, 1996)<sup>5</sup>. Por ello, la IEN debe trabajar simultáneamente los factores “externos” al tiempo que incorpora al análisis los factores “domésticos” (individuales, sociales, estatales), entendiendo a estos como el producto de factores institucionales en el sentido de la convergencia de intereses y creencias de los actores políticos (funcionarios del Poder Ejecutivo, ministerios, legisladores y políticos de distintos departamentos burocráticos, agencias de seguridad, militares y de inteligencia), así como de factores sociales (académicos especialistas en el tema o fenómeno, *think thanks*, ONG, empresarios, medios de comunicación, sociedad civil) que inciden en la problematización que se esté trabajando y en la construcción del “interés nacional” de la Argentina y de sus países de interés. A su vez, además de observar los factores agenciales y estructurales, una IEN que incorpora la perspectiva geopolítica contemporánea debe interpretar también los aspectos representacionales (Loyer, 2022). Se agrega a lo anterior que, en el análisis de las relaciones de poder, la IEN debe incorporar el peso del llamado “poder blando” (Nye, 2004). El análisis de la estructura de poder con el de la identidad de los Estados permite introducir otras herramientas útiles en la interpretación de los fenómenos antes mencionados (Katzenstein, 2012): la IEN debe visualizar sus competencias para poder abordar los fenómenos o problemáticas que analiza, tratando de comprender, describir e interpretar las dinámicas cambiantes del entorno global que condicionan nuestra propia realidad nacional y la del resto de los países de interés, ya que su objetivo es proveer datos y análisis para proyectar la actuación nacional en los entornos de mediano y largo plazo para posicionar favorablemente a la Argentina en el cumplimiento de los objetivos estratégicos nacionales.

Por lo tanto, los conceptos y metodologías basados en una interpretación tradicional de la seguridad, propia del nivel de la IEM, suponen un enfoque anacrónico para las exigencias actuales de la IEN, ya que no han ampliado sus visiones al compás de la reconceptualización y nuevos abordajes de la geopolítica y la seguridad internacional. Por el contrario, las mutaciones ocurridas en los entornos estratégicos de la Argentina, y el impacto de estas en la construcción nacional de un concepto de “seguridad”, plantean

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, Putnam (1996) muestra en el modelo del juego de doble nivel que la política interna y la política internacional se encuentran plenamente entrelazadas, ya que los grupos y organizaciones locales buscan presionar al gobierno para que implemente políticas que los favorezcan, y este último busca su apoyo para construir poder y maximizar su capacidad de cara al escenario externo.

la disyuntiva de que la IEN debe estar en condiciones de abordar los análisis de la seguridad internacional desde una perspectiva tradicional, pero también mediante su ampliación y complementación, ya sea en la dimensión-sujeto (individuos, colectividades, medio ambiente, estabilidad financiera, entre otros) así como en la dimensión-agenda (narcotráfico, crimen organizado, primarización de la economía, degradación del medio ambiente, pobreza, entre otros) (Cujabante, 2009). De lo contrario, la IEN continuará realizando análisis parciales y sesgados de la realidad que debe comprender, que no lograrán ser representativos de los cambios sucedidos y de los condicionamientos que emanan de los entornos estratégicos en los que debe desenvolverse la Argentina en el mundo del siglo XXI.

En este sentido, si la tarea de la IEN es gestionar y fijar agenda endógena en sus áreas de incumbencia, de modo tal que responda a los propios intereses nacionales, para luego ponderar objetivos estratégicos nacionales y sectoriales, todo ello en función de sus diagnósticos y apreciaciones del entorno estratégico en términos políticos, sociales, culturales y geográficos, la IEN claramente necesita de modo urgente, para cumplir con su rol, readaptarse a los cambios del contexto histórico en sus modelos de gestión y producción del conocimiento, para luego poder reorganizar el análisis de las escalas local, nacional, regional y global. Ante dichas dificultades, con el comienzo de la intervención de la Agencia en el año 2020, se dio inicio a las labores de un Consejo Consultivo del organismo integrado por representantes de la sociedad civil y expertos con trayectoria en la materia, cuyo objetivo —entre otros— estaba abocado a impulsar las exigencias de nuevas conceptualizaciones para el SIN, la IEN, la IC y la IEM, ante la necesidad de generar reformas tanto teóricas como institucionales de cara a los nuevos problemas estatales, con énfasis particularmente en la exacerbación de prácticas ligadas a la IC por parte de la AFI y la necesidad de revertir dicho proceso, al igual que en los lazos de corrupción entre la Agencia y la justicia federal. Dicho Consejo ha propiciado una nueva definición de las tareas de la Agencia, enfocándose en la generación de conocimiento referido a hechos y riesgos que puedan afectar los bienes, intereses y actividades esenciales para el desarrollo integral del país, con el objetivo de proteger la soberanía nacional, preservar el orden constitucional, orientar sus relaciones internacionales y planificar su inserción en el contexto mundial (ILSED, 2020).

En el tipo de desarrollo de competencias que proponemos, que toma a la geopolítica crítica —ampliamente entendida e históricamente situada— como un modelo de producción de conocimiento con impacto virtuoso en la producción de IEN, el resultado esperado es la *conciencia espacial multiescalar* del sistema de inteligencia en todos sus niveles (planificadores, directores de área, agentes en general). Y ello, como vimos, requiere una renovación integral de las categorías doctrinarias, las metodologías de trabajo y el aparato de formación. Haciendo una analogía con el giro que prescribe Ryder (2022) para la IEM estadounidense, lo que se necesita es que el planificador y el productor de

inteligencia salgan de la trampa territorial y vean las múltiples dimensiones espaciales que hacen al mundo contemporáneo. De esta forma, el producto va a adaptarse más a la complejidad y a ser más funcional al tipo de conocimiento que necesita el cliente para intervenir en una realidad que incluye geopolíticas “bajas” (Agnew, 2013) y a veces imperceptibles.

## 5. Un caso testigo: el diseño del despliegue territorial

Respecto de la conciencia espacial, en el siglo XXI las agencias y organismos de inteligencia experimentaron una transformación importante en su abordaje de la información. La expansión de internet y las redes sociales, la publicación de los archivos comerciales y financieros de los individuos y las empresas, la comunicación institucional de las agencias gubernamentales y la multiplicación de los medios periodísticos no solo implican un crecimiento exponencial de datos sobre personas y grupos humanos. También se produjo un cambio cualitativo: la mayor parte de la información que necesita la actividad de inteligencia pasó a estar disponible en fuentes de acceso abierto o semiabierto. Se constituye una *dataesfera* global, entendida por la inteligencia como una suerte de “terreno digital” accesible, pero su dominio exige habilidades especiales para encontrar, seleccionar y procesar la información pertinente dentro de un universo superabundante. Así nace la OSINT —acrónimo en inglés de *inteligencia de fuentes abiertas*— como subdisciplina dentro de la especialidad, diferenciada de la HUMINT —*inteligencia de fuentes humanas*—, y con ella una serie de interrogantes organizacionales para la actividad de inteligencia, que giran invariablemente alrededor de la cuestión espacio-territorial (Miller, 2018; Limonier y Audinet, 2022). En primer lugar, una distinción entre concentración y despliegue del personal. Si, como suele decirse, entre el 80 y 90 % de la información relevada proviene de OSINT, lo lógico es que se destinen más esfuerzos y recursos a ampliar la capacidad de los agentes de escritorio entrenados en las artes y técnicas de la obtención en la dataesfera, y eso seguramente va en desmedro del personal desplegado territorialmente, orientado a HUMINT. Esto puede llevar a quienes gestionan las agencias de inteligencia a una dudosa dicotomía entre dataesfera y territorio físico, como si fueran dos espacialidades en competencia, pero ello podría tener poco sentido si tomamos en consideración que todos los integrantes del sistema, incluido el personal desplegado territorialmente, relevan fuentes abiertas.

Otro desafío geográfico-político es el diseño mismo del despliegue territorial. Las agencias de inteligencia suelen tener sus oficinas centrales en la capital de los países, cerca de las otras dependencias del Poder Ejecutivo —ministerios, secretarías, etc.—, y representaciones desplegadas en el resto del territorio nacional; en algunos casos, también cuentan con personal en el exterior. En general, podemos decir que en

el despliegue territorial se encuentra el personal “de campo”, que mantiene una relación de proximidad con las necesidades de información que se encuentran geográficamente localizadas, mientras que en las oficinas centrales se concentra el personal “de escritorio”, que releva información de fuentes abiertas o recibe y procesa lo que producen los agentes de campo. Esta diferenciación, como decíamos, no es absoluta por el mencionado carácter transversal de la OSINT y, podríamos agregar también, porque la capital y sus dispositivos institucionales también son lugares significativos donde se produce inteligencia. Sin embargo, a grandes trazos, hay una división geográfica de tareas entre la base central y el despliegue territorial interior y exterior. Y esa división de tareas refleja la concepción espacial de las agencias de inteligencia.

El diseño y la disposición del despliegue son prácticas geopolíticas. En el caso argentino, podemos distinguir dos dimensiones de dichas geopolíticas. Por un lado, hay una *dimensión geoestratégica*, según la cual los planificadores del sistema identifican lugares estratégicos y relevantes, en los que supuestamente se localizan los intereses del Estado nacional, y despliegan allí personal y recursos para lograr una cobertura eficiente de las necesidades de información del Estado. Esta dimensión es universal, ya que casi todas las agencias de inteligencia del mundo hacen lo mismo. Por el otro, hay una *dimensión institucional* particular del Estado argentino, que es el federalismo. Tal como su nombre lo indica, el organismo de inteligencia tiene carácter federal, y ello seguramente incide en el diseño de su despliegue territorial.

Geoestrategia y federalismo son dos principios que guían al despliegue, y como tales presentan el desafío de su interpretación, que depende en parte de la impronta de la gestión política de la inteligencia, y en buena medida forma parte la inercia acumulada de decisiones que se van tomando a lo largo del tiempo y las sucesivas administraciones. En el caso de la dimensión geoestratégica, un riesgo de asincronía que enfrentan todos los sistemas de inteligencia de la región es que sus despliegues continúen respondiendo excesivamente a diseños territoriales propios de agendas de hipótesis de conflicto militar que, como se mencionó, ya se encuentran superadas. Por razones evidentes, la defensa y la inteligencia tienden a elevados niveles de asincronía: una directiva de inteligencia puede transformarse en una semana, pero la construcción de un submarino nuclear lleva diez años, y la relocalización de un regimiento de infantería tiene plazos incalculables.

Otro interrogante geográfico-político de la inteligencia en la Argentina es la *cuestión federal*. En sus sucesivas reformas, la AFI fue cambiando de denominación, y cada una de estas sugería un cambio en el alcance territorial del organismo. Entre los años 1946 y 2005, fue la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE)<sup>6</sup>; luego, entre los años 2006

<sup>6</sup> Es necesario aclarar que en 1946 llevó el nombre de Coordinación de Informaciones de la Presidencia de la Nación —CIP—, luego pasó a denominarse Coordinación de Informaciones del Estado —CIDE—, y finalmente Secretaría de Inteligencia del Estado —SIDE—.

y 2015, fue simplemente la Secretaría de Inteligencia (SI); la eliminación del modificador indirecto “del Estado” fue sugestiva, ya que por aquellos años se buscaba vincular al organismo con la inteligencia económica, al servicio de una economía globalizada. Finalmente, a partir de 2015 se transformó en la Agencia Federal de Inteligencia. La SIDE nos remite a una inteligencia del Estado nacional; la SI parecía buscar la omisión de todo entorno geográfico, y la AFI nos propone pensar la inteligencia en términos federales. Ahora bien, ¿qué significa esta federalización? El SIN no se gobierna a partir de un consejo federativo ni promueve que cada provincia cuente con sus propios aparatos provinciales de inteligencia. No obstante, la normativa sostiene que el sistema debe tener una impronta federal. Eso suele entenderse como dotar a las gestiones de una sensibilidad respecto de las problemáticas locales. Pero puede ser interpretado de formas distintas: como que el despliegue territorial debe ser representativo de la distribución poblacional, o de la existencia de múltiples jurisdicciones. Eso entraría en conflicto con el principio geoestratégico —que prioriza áreas relevantes— y, potencialmente, también con el principio nacional —recuérdese que, por ejemplo, el Estado nacional considera que los recursos naturales estratégicos son intereses nacionales, pero las provincias sostienen que son de jurisdicción provincial—. Todo esto refleja un debate geopolítico doméstico, que puede trasladarse de las instituciones a la gestión del SIN. Sin embargo, una mayor conciencia espacial del sistema puede reducir la asincronía. Si la cultura estratégica del SIN resuelve algunas de estas cuestiones —por ejemplo, que los recursos naturales estratégicos de la Argentina son centrales para el desarrollo integral de la sociedad argentina—, el sistema estaría contribuyendo al código geopolítico nacional.

## 6. La formación del agente y su relación con el mundo académico

Todas las propuestas desarrolladas anteriormente tienen un denominador común: la necesidad de seguir fortaleciendo el sistema de formación del aparato de inteligencia. Hay múltiples razones para sostener esta idea, pero destacamos dos: i. la profesionalización del sistema es el alfa y el omega de los objetivos antes enunciados, y ii. se trata de uno de los ejes en que la gestión de la inteligencia sí puede operar. Pero no puede hacerlo solo. Para fortalecerse, el aparato de formación necesita acercarse al mundo académico. En particular, con el mundo de las ciencias sociales y económicas, y los estudios de la defensa, la seguridad, la política internacional y la geografía, ya que allí existen los mayores niveles de complementariedad.

En esta relación, ambas partes tienen réditos que obtener. La especialidad de inteligencia debe aprender más sobre los métodos, enfoques y formas de trabajar de los

académicos, y estos últimos pueden enfocar mejor su esfuerzo en el sentido estratégico nacional, marco que el sistema de inteligencia puede proporcionar. Sin embargo, entre ambos mundos prevalece la mutua desconfianza. La academia mira el mundo de la inteligencia de reojo, ya que mantiene una imagen de los organismos de la actividad como algo opaco, oscuro, asociado al espionaje y al Estado autoritario. Eso probablemente contribuya a explicar por qué en la Argentina y la región son tan escasas las investigaciones académicas sobre el funcionamiento de las agencias de inteligencia: los académicos prefieren no acercarse al tema o carecen de interés. Por su parte, en el mundo de la inteligencia se suele ver a la investigación académica como un proceso lento, desconectado de las necesidades del cliente y del interés nacional, y orientado a la publicación y el prestigio personal del investigador, y no a la generación de conocimiento útil. De hecho, es habitual que en la formación del agente de inteligencia se le enseñe a este que su trabajo es totalmente distinto al del investigador académico, y hasta se lo defina por su diferenciación.

Pero los puentes se necesitan, y los prejuicios deben ser derribados. El sistema de inteligencia requiere cuadros profesionales formados y entrenados, y para ello necesita adoptar mejores métodos y habilidades analíticas en los sentidos antes mencionados. Estar cerca del mundo académico puede contribuir a una renovación de miradas y enfoques. Aun cuando los tiempos y los objetivos de la inteligencia son otros, hay que romper con el prejuicio de que la investigación académica y la inteligencia son universos paralelos que nunca se juntan. Ambas buscan el conocimiento válido y riguroso. Convertir a la Escuela Nacional de Inteligencia en una institución universitaria, y con acuerdos permanentes con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), es un paso necesario en esa dirección.

Por otra parte, el CONICET y la ANPCyT también se beneficiarían de este acercamiento. La inteligencia también tiene conocimientos para aportar al sistema de investigación. Y puede proveer, fundamentalmente, de una guía hacia la identificación de objetivos estratégicos. Ese es, cabe aclarar, uno de los desafíos permanentes y más difíciles del sistema de investigación. Dado que ambas entidades de promoción científica están financiadas por el Estado nacional, y que sus investigadores de carrera son agentes de planta de la Administración Pública, es esperable que la agenda de trabajo del sistema científico se encuadre dentro de los objetivos estratégicos de aquel.

Estas discusiones, por supuesto, no son nuevas ni fáciles. El sistema científico y tecnológico, a través del Ministerio de Ciencia y Tecnología, busca orientar la investigación en ciencias sociales a través de la elaboración de listados de objetivos estratégicos nacionales, que son utilizados para fijar mecanismos de prioridad para el financiamiento y el propio acceso a la carrera de investigador. No obstante, la eficacia de esos mecanismos de prioridad es relativa, dada la lógica predominantemente “autogestiva” del modelo

CONICET, donde la carrera del investigador en ciencias sociales y humanas es un trayecto basado en el proyecto individual y la evaluación de pares, y en la libre elección del lugar de trabajo de los investigadores, que suele ser una universidad. En este marco, los miembros de la comunidad defienden su autonomía y suelen cuestionar las intenciones del Estado de establecer temas prioritarios: ¿quiénes los establecen?, ¿con qué criterios?

Frente a estas preguntas válidas, se podría responder que si el Estado nacional necesita generar conocimientos funcionales para la realización de sus objetivos estratégicos, es legítima su pretensión de hallarlos en su propio sistema científico y de innovación. Hace algunos años, la empresa YPF Tecnología (Y-TEC), que cuenta con la participación del CONICET en su directorio, quería impulsar un proyecto con investigadores provenientes de la sociología o disciplinas afines sobre las condiciones de vida en las denominadas “ciudades habitáculo” en zonas de explotación petrolera, con foco en Vaca Muerta. Y encontró que era fácil reclutar becarios doctorales, seguramente motivados por conseguir un trabajo, pero difícil lograr que investigadores de planta y con experiencia quisieran cambiar su perfil de investigación, aún a pedido de quienes conducen el sistema. Como dispositivo de producción de conocimiento, el CONICET es poco flexible a los requerimientos. Por otra parte, desde la perspectiva de un Estado cliente que considera que la minería, la energía no convencional y el transporte fluvial son objetivos estratégicos del desarrollo, tiene poco sentido financiar investigaciones que se opongan a la explotación económica de dichos recursos. Lo mismo aplica a marcos teóricos que fueron creados en otros contextos nacionales, y que trabajan con categorías y conceptos que no son funcionales a las necesidades propias. No se trata de coartar la libertad de pensamiento de los investigadores, sino de optar por asignar los recursos en función de los intereses del Estado.

En ese sentido, un efecto virtuoso del acercamiento entre la inteligencia y la investigación académica es que la primera tiende a estar mejor preparada que la segunda para saber cuáles son los objetivos estratégicos del Estado. Por lo menos, esa es una de sus misiones básicas. En general, en las culturas de inteligencia donde las agencias salieron a buscar la colaboración del mundo académico, se entendía que solo una de las partes –las agencias– iba a salir beneficiada de esa relación; en la Argentina, por las razones antes mencionadas, tal vez un acercamiento de este tipo sería de provecho mutuo.

## 7. A modo de conclusión

En el presente artículo se identificaron una serie de problemas de difícil solución en el seno del sistema de inteligencia, y entre este y su entorno. Sin creer que se trata de una solución mágica, se propone un camino de abordaje de muchos de esos problemas: dotar al sistema, en sus instancias de planificación, producción y

formación, de conceptos y categorías geopolíticas renovadas. Partimos de la convicción de que ello puede mejorar la calidad de sus productos de análisis y obtención, contribuye a la profesionalización del sistema e inclusive puede fortalecer el código geopolítico nacional.

Actualmente, en el *ethos* del sistema prevalecen conceptualizaciones tradicionales sobre seguridad, defensa y relaciones interestatales. La IEM se basa en ellas, y por ende dieron origen, en sus comienzos, a la IEN. Por lo tanto, la actualización de las perspectivas es un trabajo que debe realizarse desde adentro y sistemáticamente. De lo contrario, la “orfandad” de la IEN continuará y perderá más pertinencia en sus facultades de asesoramiento a la estructura decisoria gubernamental. La persistencia de categorías analíticas que explicaban el mundo del siglo XX, pero no el del siglo XXI, es una gran dificultad que enfrenta la AFI como cabeza rectora del SIN para refundarse a sí misma y adaptarse a las nuevas exigencias de la coyuntura actual, pese al cambio doctrinario de 2015 y el impulso de la intervención de la agencia a partir de 2019.

Para cumplir con sus funciones, la IEN necesita adaptarse a los cambios del contexto. Esa es una de sus principales virtudes, y allí reside su capacidad de transformarse en un bien público socialmente valorado. La geopolítica crítica, como campo multidisciplinar del conocimiento contemporáneo, puede ayudar en ese proceso. Por supuesto, nos referimos a una geopolítica crítica situada en la prioridad de los intereses estratégicos nacionales, y las metas compartidas del desarrollo socioeconómico. Pero ese esfuerzo, como dijimos, enfrenta un problema proveniente del entorno, que son las limitaciones del código geopolítico argentino. Las disputas político-institucionales por imponer al sistema una orientación dada reflejan problemas del consenso básico sobre la misión de la inteligencia. Y este problema no es del sistema político ni se repite en todos los sistemas de inteligencia del mundo. Es un problema particular de los países con código geopolítico limitado, y que en el nuestro se ha reflejado en diferentes debates domésticos sobre el sentido mismo del servicio de inteligencia.

Una solución que puede proveer el sistema de inteligencia es su propio fortalecimiento endógeno. Desde ese objetivo parcial, puede contribuir al desarrollo de un consenso estratégico nacional, identificando y produciendo conocimiento que proyecte nuevos cursos de acción política, a sabiendas de que la organización del espacio nunca es neutral ni objetiva, pero que actualmente tampoco resulta favorable a nuestros intereses, ideas e identidades. Una conciencia geopolítica más compleja y profunda favorece la construcción de una *identidad nacional* comprensiva y en condición de proveer mejor a los lineamientos estratégicos proyectados por las elites gubernamentales, enriqueciendo los resultados de la IEN, sin ir en detrimento de los saberes específicos que desarrollan otros componentes del sistema de inteligencia.

A modo de reflexión final, destacamos que la misma doctrina de inteligencia nacional define por problemática al “conjunto de eventos o hechos de una misma naturaleza



que se producen o identifican en un determinado *ámbito espacial* y temporal y afectan a la defensa nacional o la seguridad interior” (el destacado nos pertenece). Estableciendo que dichas problemáticas, que son el objeto de estudio del SIN, pueden organizarse según las siguientes escalas: “local, nacional, internacional o transnacional”. Ahora bien, lo que la doctrina no dice es cómo entender esa espacialidad compleja con la que debe trabajar la IEN ni cómo las relaciones entre actores, más allá de lo estatal, permean esa espacialidad y la construcción de una imagen de aquella. Es allí donde hay una tarea que el sistema puede llevar a cabo por su cuenta. A partir de la geopolítica crítica contemporánea, ampliamente entendida como una herramienta que la ayuda a cumplir su misión básica, la inteligencia puede revisar ciertas categorías geopolíticas disfuncionales, identificar sentidos compartidos, y ayudar a los gobiernos a participar en la construcción de un orden transformador en lo internacional y lo regional, pero que redunde fundamentalmente en réditos nacionales.

## Bibliografía

- Agnew, J. A. (2003). *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Tramas
- Agnew, J. A. (2013). “Baja” Geopolítica: agencias de calificación, la privatización de la autoridad y la nueva soberanía. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 3(2), 171-183. [https://doi.org/10.5209/rev\\_GEOP.2012.v3.n2.41349](https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n2.41349).
- Cujabante, X. (2009). La Seguridad Internacional: evolución de un concepto. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4(2), 93-106.
- Díaz Fernández, A. M. (2001). La función de los servicios de inteligencia. En C. Cueto y J. Jordán (Coords.), *Introducción a los estudios de seguridad y defensa* (pp. 155-173). Comares.
- Flint, C. (2021). *Introduction to Geopolitics*. Routledge.
- Katzenstein, P. J. (2012). Perspectivas alternativas de seguridad nacional. En A. Santa Cruz (Ed.), *La política sin fronteras o la ubicuidad de lo distinto*. CIDE.
- Kent, S. (1986). *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Americana* (4.a ed.). Editorial Pleamar.
- Limonier, K. y Audinet, M. (2022). De l'enquête au terrain numérique: les apports de l'OSINT à l'étude des phénomènes géopolitiques. *Hérodote*, (186), 5-17.
- Loyer, B. (2022). *Introducción a la geopolítica*. Editorial Síntesis.
- Miller, B. (2018). Open Source Intelligence (OSINT): An Oxymoron? *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 31(4), 702-719. <https://doi.org/10.1080/08850607.2018.149282>.
- Mingst, K. (2006). *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. CIDE.

- Navarro, M. A. y Navarro Bonilla, D. (2003). Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia: la dimensión estratégica de la información. *El Profesional de la Información*, 12(4).
- Nye Jr., J. (2004). *Soft Power*. Public Affairs.
- Putnam, R. (1996). Diplomacia y política internacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*, (74), 69-120.
- Ryder, R. (2022). La superioridad de conciencia de dominios y el futuro de la inteligencia militar. *Military Review, Edición Hispanoamericana* (2do. trimestre), 31-40.

## Otros materiales

- ICCSI. (2021). Informe acerca de la Inteligencia Criminal en Argentina. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/11/Inteligencia-criminal-Arg-FINAL-3.pdf>.
- ILSED. (2020). Proyecto de Reforma de la Ley de Inteligencia Nacional. Disponible en: <https://www.ilsed.org/wp-content/uploads/2021/06/Proyecto-Ley-de-inteligencia-Consejo-consultivo.-Version-final-Oct.2020-3.pdf>.

### Cómo citar este artículo

Burdman, J. y Miscione, C. (2022). Geopolítica crítica e inteligencia estratégica nacional: aproximación teórica y dilemas prácticos. *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, (1), 97-122. <https://doi.org/10.58752/29LVV1U4>.