

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
ISSN 1390-4299 (en línea) • DICIEMBRE 2014 • No. 15



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red latinoamericana de seguridad
y delincuencia organizada*

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 15, diciembre de 2014
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea)

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>
<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>

Indexación

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices científicos: *FLACSO-Andes – FLACSO, Ecuador* Criminal Justice Abstracts with Full Text y Fuente Académica Premier – EBSCO Information Service, Estados Unidos. LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal – México, catálogo.



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red latinoamericana de seguridad
y delincuencia organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Comité Asesor Internacional

Dr. Máximo Sozzo (Argentina)
Chris Garcés, PhD (Estados Unidos)
Hugo Frühling, PhD (Chile)
Dra. Sara Makoswki (México)
Dra. Elena Azaola (México)

Comité Editorial

Dr. Fredy Rivera (FLACSO, sede Ecuador)
Mtr. Gilda Guerrero (FLACSO, sede Ecuador)
Dr. (c) Marco Córdova (FLACSO, sede Ecuador)
Mtr. Ingrid Rivera (Guatemala)
Dra. Alejandra Otamendi (Argentina)

Director de FLACSO, sede Ecuador

Dr. Juan Ponce Jarrín

Director de URVIO

Dr. Fredy Rivera

Editor General de URVIO

Mtr. Daniel Pontón

Asistente Editorial

Mtr. Martin Scarpacci
Mtr. Liosday Landaburo Sánchez

Fotografías

Irerí Ceja Cárdenas
Martín Scarpacci

Diagramación

Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

Editora de estilo

Mtr. Gabriela Chauvin

Envío de artículos

revistaurvio@flacso.org.ec

FLACSO, sede Ecuador

Casilla: 17-11-06362
Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego
de Almagro. Quito, Ecuador
www.flacso.edu.ec
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
ISSN 1390-4299 (en línea) • DICIEMBRE 2014 • No. 15

Presentación 7-8

Tema central

Limitaciones actuales del Sistema de Inteligencia Criminal argentino 10-26
Glen Evans

Las experiencias de México durante la guerra contra el narcotráfico
2006-2012 27-40
Carlos Augustín Bolaños Vázquez

Panorama de la inteligencia criminal latinoamericana.
Desarrollo, dilemas y dificultades 41-54
José Manuel Ugarte

Crimen organizado e inteligencia estratégica:
desafíos para el siglo XXI 55-70
Andrés I. Ferratto

Reformando la inteligencia policial en la provincia de Buenos Aires 71-84
Eduardo E. Estévez

Prevenir o investigar: el órgano de investigaciones en Venezuela 85-97
Keymer Ávila

Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios:
algunas reflexiones 98-111
Daniel Sansó-Rubert Pascual

Misceláneo

- A construção social das favelas no Rio de Janeiro (Brasil)
como territórios de violência 113-125
Evelyn Louyse Godoy Postigo

Entrevista

- Un debate ausente: la producción de inteligencia criminal en América Latina
Entrevista a Marcelo Fabián Saín 127-134
Por Daniel Pontón Cevallos

Reseñas

- Terrorism. A Very Short Introduction*, de Charles Townshend 136-138
Alice Martini

- Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir
y controlar el delito* 139-141
Ireri Ceja Cárdenas

- Política editorial** 143-144

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
ISSN 1390-4299 (en línea) • DICIEMBRE 2014 • No. 15

Presentation. 7-8

Central topic

Current Limitations of the Argentinean System of Criminal Intelligence 10-26
Glen Evans

The Mexico's Experiences During the War
against Drug Trafficking 2006-2012. 27-40
Carlos Augustín Bolaños Vázquez

The Landscape of Latin American Criminal Intelligence.
Development, Dilemmas and Difficulties. 41-54
José Manuel Ugarte

Organized Crime and Strategic Intelligence: Challenges for the 21st Century 55-70
Andrés I. Ferratto

Reforming Police Intelligence in the Province of Buenos Aires 71-84
Eduardo E. Estévez

Prevent or Investigate: The Investigations Body in Venezuela 85-97
Keymer Ávila

Criminal Intelligence and Prison Systems: Some Reflections 98-111
Daniel Sansó-Rubert Pascual

Miscellaneous

- The Social Construction of Slums in Rio de Janeiro (Brazil)
Territories as of Violence 113-125
Evelyn Louyse Godoy Postigo

Interview

- An Absent Debate: The Criminal Intelligence Production in Latin American
Interview to Marcelo Fabián Saín 127-134
Daniel Pontón Cevallos

Books reviews

- Terrorism. A Very Short Introduction*, de Charles Townshend 136-138
Alice Martini

- Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir
y controlar el delito* 139-141
Ireri Ceja Cárdenas

- Editorial policy 143-144

Presentación

Presentation

Los últimos años, América Latina se ha visto abocada a un dilema alrededor de una de las problemáticas que mayor demanda han captado de los gobiernos de turno: la seguridad ciudadana. Por un lado, persisten los altos niveles delictuales producto de la violencia y la criminalidad proveniente del delito común y organizado. Por otro lado, la región se ha visto favorecida por una recuperación de sus índices económicos y sociales que ha incidido en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y una progresiva reducción de la pobreza. Por último, ha existido un incremento sustancial de los costos o gastos sociales en seguridad que derivó, a nivel público, en la proliferación de estrategias de control situacional del delito, el aumento del pie de fuerza policial y el crecimiento del aparato punitivo, mientras que, a nivel privado, en un desarrollo exponencial de la industria de la seguridad privada. Este dilema nos debe conducir a dos reflexiones asertivas: 1) las causas de la violencia y la criminalidad necesitan un tratamiento aparte autónomo y diferenciado. Se requiere para esto desmitificar la relación directa entre pobreza/marginalidad y criminalidad que han ubicado a la problemática de la seguridad ciudadana dentro de las agendas gubernamentales de desarrollo social y económico; y 2) la necesidad de una optimización de los recursos invertidos en función de una mayor precisión referente a las estrategias para controlar y disminuir los delitos.

Estas reflexiones nos conducen a la necesidad de establecer nuevas discusiones que apunten a un redireccionamiento de la política de seguridad en la región. En este sentido, el tema de la inteligencia criminal, sin lugar a dudas, ocupa un lugar central. Sin embargo, la inteligencia criminal ha tenido un escaso desarrollo en el debate de los estudios de seguridad actuales. Al ser la inteligencia un concepto colonizado, mal empleado y finalmente desprestigiado por las doctrinas de seguridad nacional que contribuyeron a violar derechos humanos, la inteligencia criminal terminó relegada al monopolio de un discreto segmento de investigación reactiva policial. A esto se suma el hecho de que, en las últimas décadas, ganaron terreno las discusiones alrededor de la prevención del delito como una medida alternativa al tratamiento netamente punitivo del mismo, lo cual sin duda contribuyó a generar un aumento sustancial de los aparatos de control tanto a nivel público como pri-

vado en la región. Pese a ello, nunca se pudo comprender, en su real dimensión, el rol y la utilidad estratégica de la inteligencia criminal para una mayor eficacia en la prevención y control delictual.

Actualmente en la región asistimos a una coyuntura donde el avance y las dinámicas operacionales de las bandas delincuenciales organizadas han puesto en apuros a algunos Estados latinoamericanos. Estos retos y desafíos estatales pasan por la necesidad de afrontar la presencia transnacional y local de la delincuencia organizada y las secuelas de violencia y corrupción que estas redes generan; así como por la urgencia de construir entidades confiables que sean capaces de prevenir e interpretar las grandes transformaciones y mutaciones del fenómeno delictual a nivel transnacional y sus conexiones regionales. Las ventajas o desventajas de la globalización han potenciado la acción de redes criminales organizadas y su enorme capacidad de infiltración en sociedades y Estados. Por esta razón, se hace necesaria la generación de sistemas de inteligencia criminal que doten a los Estados de una alta proactividad frente al tema.

La inteligencia criminal debe ser entendida como la capacidad que tienen los Estados para desarrollar agudas capacidades institucionales a nivel estratégico, táctico y operativo para prevenir, neutralizar y reaccionar oportunamente frente al delito. En este plano, la inteligencia criminal necesita una alta adaptabilidad institucional que le permita estar a tono con las dinámicas y grandes mutaciones y desafíos que el mundo criminal presenta a las sociedades. Esto implica tener un elevado nivel de coordinación con otras agencias, pero también un recurrente desarrollo tecnológico, sistemas de información y especialización del recurso humano. Todo esto, en el marco de un

sistema recurrente de rendición de cuentas y de respeto a los derechos humanos propios de los requerimientos de los Estados democráticos modernos.

El objetivo de este número de URVIO es desempolvar el debate sobre la inteligencia criminal con la finalidad de responder a las siguientes preguntas de la realidad contemporánea latinoamericana: ¿cuáles han sido los principales procesos de transformación de entidades o instituciones de inteligencia criminal? ¿Qué doctrinas se han desarrollado alrededor de este sistema? ¿Qué influencia han tenido? ¿Qué retos presentan? ¿Cómo se están dando los sistemas de control y fiscalización de estos servicios? La participación militar en la inteligencia criminal: ¿plausible, deseable? ¿Cuál es el rol de los servicios privados de inteligencia dentro de un esquema general de inteligencia criminal estatal?

Si bien estas preguntas son amplias y desafiantes, este número presenta artículos que, desde distintas perspectivas y realidades, pretenden contestar estos interrogantes. De igual forma, se ofrece una entrevista a un experto en la materia, que permite profundizar con más detalle los desafíos que presenta la producción de inteligencia criminal en la región. Esperamos que los desarrollos planteados en este número sean de provecho importante para la comunidad latinoamericana interesada en esta área en especial y en el debate de la seguridad ciudadana en general.

Daniel Pontón C.

Editor de URVIO,
*Revista Latinoamericana de
Estudios de Seguridad*



Tema central

Limitaciones actuales del Sistema de Inteligencia Criminal argentino

Current Limitations of the Argentinean System of Criminal Intelligence

Glen Evans¹

*Fecha de recepción: agosto de 2014.
Fecha de aceptación: octubre de 2014.*

Resumen

Las características propias de la criminalidad organizada enfrentan al Estado nación a una realidad compleja frente a la cual no existen soluciones únicas ni sencillas. La única herramienta que posee el Estado para el combate a estas organizaciones es el *conocimiento* como herramienta para sustentar la toma de decisión en todos los niveles. En este contexto, este artículo analiza la situación actual del organismo coordinador del Sistema de Inteligencia Criminal argentino (Dirección Nacional de Inteligencia Criminal) como responsable de la producción de conocimiento específico sobre los delitos complejos y la delincuencia organizada estudiando, principalmente, las limitaciones que presenta el mismo para cumplir con su función.

Palabras clave: crimen organizado, conocimiento accionable, modelo de las 3 i, inteligencia criminal, Sistema Nacional de Inteligencia Criminal argentino.

Abstract

The characteristics of organized crime confront the nation State to a complex reality for which there are no unique or simple solutions. The only resource that holds the State to confront these organizations is the *knowledge* to support decision-making at all levels. This paper analyses the current situation of the agency responsible for the coordination of the Argentinean System of Criminal Intelligence (National Directorate of Criminal Intelligence) as the organization responsible for the production of specific knowledge about complex crimes and organized crime, analyzing the most relevant constrains that this organization present to fulfill its mission.

Keywords: organized crime, actionable knowledge, the 3i model, criminal intelligence, argentinian national criminal intelligence system.

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de San Andrés (Argentina), con especialización en Análisis de Inteligencia Estratégica por el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (Argentina). Docente en el curso anual de Formación de Analistas de Inteligencia Criminal en el marco de la Escuela de Inteligencia sobre el Delito (ESID) de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal.
Correo electrónico: glenev@gmail.com

Todos los Estados modernos poseen en sus estructuras organismos responsables de generar conocimiento para sustentar decisiones. Los organismos que basan las decisiones en los niveles de decisión más altos del Estado son conocidos habitualmente como organismos de inteligencia estratégica. En paralelo a estos organismos, se desarrollan múltiples oficinas estatales dedicadas a sustentar decisiones en todas las áreas de influencia del Estado (economía, defensa o seguridad pública, entre otras).

En el caso particular de la seguridad pública, los organismos de inteligencia con responsabilidad en el área deben producir conocimiento sobre los riesgos concretos que afectan o pueden afectar a la ciudadanía. Este conocimiento es el que debe llegar a los decisores con responsabilidad en el área para anticipar los tipos de problemáticas que pueden manifestarse definiendo las prioridades, los objetivos y la asignación correspondiente de recursos para prevenirlos.

Como parte de estos riesgos, se reconoce la criminalidad organizada. Dada la complejidad propia de las actividades características de este tipo de criminalidad, es un requisito previo a cualquier acción desde el Estado la producción de conocimiento de calidad sobre esta temática con el objetivo de orientar el trabajo en todos los niveles de decisión y de acción. Sin conocimiento sobre las características del fenómeno, al menos en el territorio nacional, es imposible plantear un debate serio sobre el tema y, menos aún, generar un plan nacional para prevenir y combatir este tipo de delitos.

En el caso argentino, la responsabilidad por la producción de conocimiento en el área de la seguridad pública, y en particular, respecto a las actividades criminales que por su complejidad exceden las capacidades de la investigación policial tradicional, es de la

Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC). En el presente artículo se trabajará sobre el Sistema de Inteligencia Criminal argentino, con énfasis en la DNIC, su rol en el combate de la criminalidad organizada y sus limitaciones para asumir plenamente ese rol.

Crimen Organizado (CO)

Existen tantas definiciones de Crimen Organizado (CO) y de Crimen Organizado Transnacional (COT) como autores y organismos que trabajan la temática. A pesar de esto, existen ciertas características que se repiten y que representan una suerte de consenso académico a la hora de definir las generalidades del fenómeno.

En esta dirección, la Convención contra el Crimen Organizado articulada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Viena reúne algunos de los componentes de este consenso al definir al CO como “grupos estructurados de tres o más personas que actúan en conjunto por un período de tiempo para realizar actividades criminales con el objetivo de obtener, directa o indirectamente, beneficio económico o material”.

Esta Convención continúa definiendo el COT en su artículo 2 suponiendo que la actividad delictiva se cometa en más de un Estado o la sustancial parte de su preparación, planeamiento, dirección o control se realice en un Estado distinto a donde se desarrolla el origen de la operación criminal (ONU, 2004: 5).

Un grupo de personas que se reúnen para robar autos de alta gama en la provincia de Buenos Aires con el objetivo de desarmarlos y venderlos en distintos puntos de Capital Federal puede definirse como CO.

Supongamos que este mismo grupo se contacta con un grupo de ciudadanos argentinos

y paraguayos que se dedican a pasar vehículos robados por la frontera entre Argentina y Paraguay. A partir de este contacto deciden enviar a Paraguay parte de los autos robados coordinando con sus “asociados” para pasarlos por la frontera, fraguar los papeles, adulterar los números de serie y venderlos en Asunción. Este tipo de organización puede definirse como COT.

En el marco de las mismas definiciones se aceptaría también como representativo del CO y del COT a los grupos tradicionales representativos de la criminalidad organizada italiana o a grupos representativos de los carteles mexicanos o a los carteles colombianos.

Los ejemplos anteriores buscan demostrar que lo que llamamos CO o COT son grupos de complejidad, composición y actividades diversas. El objetivo de las definiciones es lograr un grado de abstracción que nos permita conocer las generalidades del fenómeno. Sin embargo, estas generalidades deben ser complementadas por un trabajo de campo y análisis serio para entender la manifestación real del fenómeno en cada caso.

Conocimiento Accionable (CA), Modelo de las 3 i (ILP) e Inteligencia Criminal (IC)

Como se pudo observar, el CO/COT no es un fenómeno homogéneo, se trata de grupos de complejidad, composición y actividades diversas. Estas características enfrentan al Estado nación a una realidad compleja frente a la cual no existen soluciones únicas ni sencillas. La única herramienta que posee el Estado para el combate de estas organizaciones es el conocimiento. El Estado necesita entender cómo se desarrolla el CO/COT a partir de un análisis detallado de la composición, características

y dinámica propia de cada uno de los actores que participan de una concepción amplia e integral del fenómeno.

En particular, es necesario que el Estado conozca y entienda la dinámica de la oferta en el territorio nacional, regional e internacional (composición de las organizaciones locales y transnacionales, tipos de actividades que desarrollan, productos y servicios que comercializan y las características operativas de sus actividades); además de las características de la demanda de cada uno de los productos y servicios que comercializan estas organizaciones;² las características de las víctimas directas e indirectas de las actividades de estas organizaciones;³ y el nivel de penetración que estas organizaciones tienen en la estructura estatal manifestada a través de los vínculos político-criminales.

El conocimiento integral del fenómeno es el que permite a los decisores en las distintas áreas y niveles del Estado poner en marcha las medidas necesarias para prevenir y combatir las manifestaciones del CO/COT. El conocimiento es el paso previo a la generación de políticas públicas para la prevención y combate de las actividades de estas organizaciones o a la realización de operaciones para la desarticulación de organizaciones concretas generando detenciones, judicialización de casos y condenas de actores involucrados.

2 La demanda es tan diversa como la oferta: no es lo mismo el consumidor de cocaína, el consumidor de sexo o la persona que compra un DVD apócrifo en un puesto en la calle.

3 Todas las organizaciones definidas como CO/COT generan, en el desarrollo de sus actividades, víctimas directas e indirectas de mayor o menor impacto social. Entre las víctimas más desprotegidas se pueden reconocer las víctimas directas e indirectas de la trata de personas (personas tratadas, familias, etc.); las víctimas directas e indirectas del tráfico de armas (víctimas de guerras civiles, enfrentamientos entre grupos étnicos, etc.); las víctimas del tráfico de drogas (mulas, adictos, entre otros).

Conocimiento Accionable (CA)

Más allá de los antecedentes históricos que relacionan y reducen los organismos de inteligencia a las actividades propias del secreto y el espionaje⁴ o a los abusos por parte del Estado, la función de estos organismos debería poder simplificarse como la administración de información y la producción de conocimiento para sustentar decisiones. En términos generales, gran parte de la bibliografía especializada coincide en que la inteligencia puede ser definida como un proceso de reunión y análisis de información o como un producto refinado entregado al decisor para sustentar acciones en contexto de incertidumbre (Richelson, 2008: 2).

En el caso particular de la seguridad pública, los organismos de inteligencia con responsabilidad en el área deben producir conocimiento sobre los riesgos concretos que afectan o pueden afectar a la ciudadanía. Este conocimiento es el que debe llegar a los decisores con responsabilidad en el área para anticipar los tipos de problemáticas que pueden manifestarse definiendo las prioridades, los objetivos y la asignación correspondiente de recursos para prevenirlos.

Como se observó en los párrafos anteriores, este conocimiento debe ser producido bajo la premisa de anticipar⁵ los escenarios futuros para reducir la incertidumbre que caracteriza la toma de decisiones ante realidades complejas (Quiggin, 2007: 41).

4 El espionaje no es sinónimo de inteligencia. Esta actividad está más relacionada con la recolección de información de fuentes cerradas o confidenciales, es parte de la actividad pero no es ni la más importante ni la que define y fundamenta su existencia.

5 El trabajo con escenarios sociales nos enfrenta a realidades complejas donde la cantidad de variables en juegos hacen imposible la predicción. Por este motivo, la función del analista no es predecir sino anticipar los tipos de problemas u oportunidades que pueden sucederse en distintos escenarios.

El concepto que mejor define el tipo de conocimiento que discutimos en este trabajo es Conocimiento Accionable (*actionable knowledge*). Este concepto es desarrollado por Thomas Quiggin en su libro *Seeing the Invisible*, y se define como el conocimiento que permite anticipar los riesgos en situaciones complejas; es el producto final de inteligencia obtenido a partir de la explotación de todas las fuentes relevantes que debe llegar a manos del decisor para reducir la incertidumbre y el riesgo en la toma de decisiones sobre situaciones complejas (Quiggin, 2007: 45).

Es necesario aclarar que este concepto no se agota en la producción de conocimiento, el mismo implica la necesaria acción que debe seguir a la producción de conocimiento. El producto no es completo si no es utilizado por el decisor para la ejecución de acciones concretas.

Es importante destacar que la palabra acción no implica la ejecución de planes únicamente tácticos. Aquí acción implica la toma de decisión en todos los niveles. En el caso particular del combate al CO/COT, este término implica, por ejemplo, la generación de una estrategia general para el combate a la trata de personas abarcando desde la generación de leyes para facilitar la condena de los responsables, campañas de prevención, planes de contención e integración de las víctimas hasta la concreción de operaciones policial-judiciales para la detención y procesamiento de responsables particulares.

Modelo de las 3 i (Intelligence Led Police)

En el marco del desarrollo actual en materia de gestión de la seguridad pública, uno de los modelos que mejor explica la utilización de la

inteligencia criminal como una herramienta para la planificación y la gestión de la misma orientada a la prevención y el combate del CO y el COT es el modelo de las 3i propuesto por Jerry H. Ratcliffe (Ratcliffe, 2003). Este autor trabaja el concepto de *Intelligence-Led Policing* o ILP (policiamiento guiado por inteligencia), reconociendo que la planificación de la seguridad pública en todos los niveles debe fundamentarse en la producción de conocimiento específico sobre la materia. En este contexto, reconoce a la inteligencia criminal como el producto que debe llegar a manos del decisor para que el mismo tome las mejores decisiones o acciones en la materia.

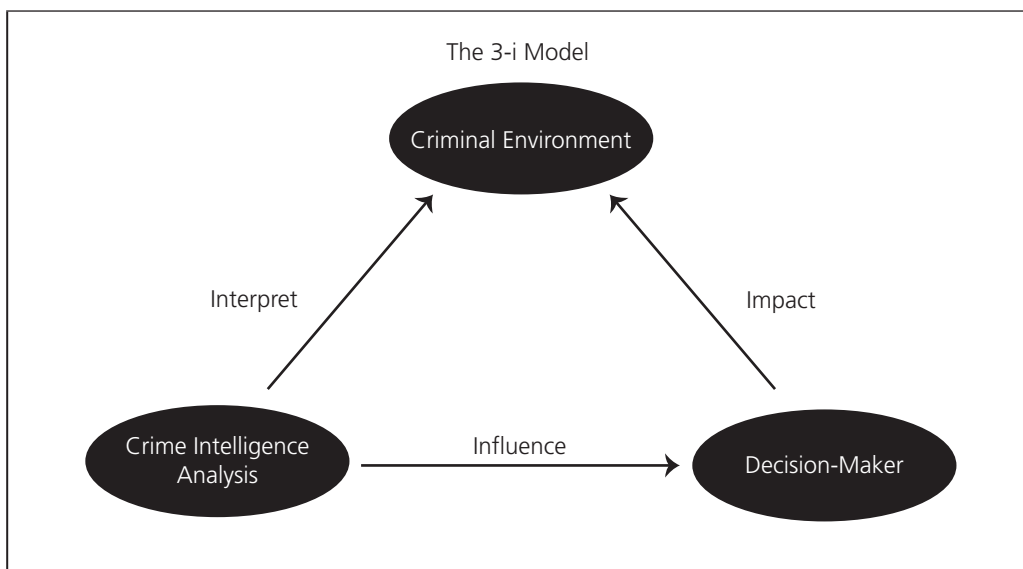
En particular, Ratcliffe define la ILP como “la aplicación de la inteligencia criminal como una herramienta objetiva para la toma de decisión con el objetivo de facilitar la prevención y reducción del crimen” (Ratcliffe, 2003: 3). Sobre la base de este concepto define el modelo de las 3 i como “un marco conceptual

simplificado de cómo se logra la reducción del crimen en un ambiente de policiamiento guiado por inteligencia” (Ratcliffe, 2003: 10).

Teniendo en cuenta las definiciones anteriores, este modelo reconoce tres componentes: “El ambiente criminal (AC)” (*criminal environment*); “el análisis de inteligencia criminal (IC)” (*crime intelligence analysis*); y “el decisor” (*decision-maker*). El ambiente criminal se define como una realidad permanente, dinámica y cambiante (en cuanto a su forma, composición y tamaño) sobre la cual es posible actuar e influenciar. El análisis de inteligencia criminal representa la unidad de inteligencia criminal con responsabilidad en la producción de conocimiento en cada uno de los niveles y el decisor es el funcionario o los funcionarios con capacidad de decisión real en el marco de la seguridad pública.

En este contexto, el modelo propone tres relaciones entre los componentes (*interpret-influence-impact*). En primer lugar, la IC “in-

Imagen 1: Modelo de las 3 i (Gül y Kule, 2007: 25)



Elaboración propia con base en Fundación Esperanza, 2004 y UNODC, 2006.

terpreta” (*interpret*) el AC desde una postura proactiva⁶ con el objetivo de identificar quiénes son los principales actores en el ambiente criminal y cuáles son las principales amenazas emergentes. Luego de interpretar el AC, la IC debe identificar e “influnciar” (*influece*) al decisor, con base en el producto de inteligencia surgido de la interpretación, para que este accione directamente sobre el AC, “impactando” (*impact*) de manera positiva (al lograr estrategias que logren la reducción de la criminalidad).

Como se observa en este modelo, al igual que en la conceptualización del Conocimiento Accionable, la producción de inteligencia criminal es incompleta si no es seguida por acciones concretas. Tanto el analista como el decisor tienen la responsabilidad de dar el siguiente paso y lograr que el conocimiento producido se manifieste en acciones concretas que den como resultado estrategias y acciones que garanticen la reducción de la criminalidad.

Inteligencia Criminal (IC)

Para evitar conflictos doctrinarios, en este trabajo se tomará la definición de inteligencia criminal que propone la Ley de Inteligencia Nacional (25.520) en su artículo 2 inciso 3: “La parte de la inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten a la liber-

⁶ Este autor diferencia entre el “*push model*” (modelo reactivo) y el “*pull model*” (modelo proactivo) de recolección de información en el marco de la producción de inteligencia criminal identificado el primero como un modelo pasivo basado en requerimientos de información bajo una lógica vertical y el segundo como un modelo activo que requiere del analista una postura que garantice la obtención de la información.

tad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución nacional”.

En esta misma dirección, definiremos los distintos niveles de producción de inteligencia criminal con base en la conceptualización propuesta por José Manuel Ugarte:

Mientras que el nivel táctico está orientado hacia un propósito policial determinado –típicamente, el desbaratamiento de una organización criminal, o la prevención eficaz de determinado delito complejo– el nivel estratégico está orientado hacia la formulación de la alerta temprana y la determinación de amenazas en materia de delitos, generalmente a mediano y largo plazo, con la finalidad de establecer prioridades y adaptar a un país, una región o a una institución policial, para enfrentar adecuadamente las amenazas criminales que van surgiendo, orientando el planeamiento de corto, mediano y largo plazo y las políticas en materia de seguridad pública. De ese modo, mientras que el destinatario del nivel táctico son equipos de investigadores, los consumidores de inteligencia de nivel estratégico son los formuladores de decisiones de las instituciones, o los responsables políticos a nivel local, nacional o subregional (Ugarte, 2011: 7).

Tomando esta definición, la diferencia principal entre el producto táctico y el producto estratégico se marca por el nivel de la decisión. El producto táctico está destinado a instancias de toma de decisiones en las investigaciones concretas, mientras que el producto estratégico es necesario para la decisión tomada en un nivel más alto de la seguridad pública donde se contempla el mediano y largo plazo, y se establecen estrategias para la detección temprana y prevención de todas las manifestaciones de este tipo de criminalidad.

Sistema de Inteligencia Criminal argentino

En el caso argentino, la responsabilidad por la producción de conocimiento accionable en el área de la seguridad pública y, en particular, respecto a las actividades criminales que por su complejidad exceden las capacidades de la investigación policial tradicional, es de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC).

Esta Dirección fue creada en el marco de la Ley que regula la actividad de inteligencia nacional (Ley 25.520). Si bien la creación normativa de la DNIC se dio con la promulgación de esta Ley el 3 de diciembre de 2001, no fue la primera experiencia por parte del Estado nacional en la creación de un organismo con esta responsabilidad. En la Ley de Seguridad Interior (24.059) promulgada el 6 de enero de 1992 se creó una instancia directiva con funciones similares a la DNIC denominada Dirección de Inteligencia Interior (DII).

Las experiencias previas a la promulgación de la Ley de Seguridad Interior con respecto a los esquemas de inteligencia policial o de utilización de la inteligencia como una herramienta en la planificación de estrategias para la reducción y combate del delito fueron escasas o inexistentes. De hecho, como se puede observar en el trabajo de Esteban Germán Montenegro “El desarrollo de la inteligencia criminal en la República Argentina: entre los condicionantes de la seguridad estatal y la militarización”, la actividad de inteligencia policial se mantuvo, inicialmente, alejada del accionar delictivo y, posteriormente, mal utilizada en tareas de corte investigativo. En palabras del autor: “(...) La problemática planteada por el accionar estrictamente delictivo no se instaló como un asunto relevante desde

la perspectiva de la seguridad interior en la Argentina” (Montenegro, 2005: 127). En esta misma dirección, al referirse a las estructuras de inteligencia de las fuerzas de seguridad y fuerzas policiales (FFSS y FFPP) este autor afirma que:

(...) estas estructuras funcionaban en general como compartimientos estancos que cumplían funciones de recolección de información, análisis y difusión de inteligencia, así como de asesoría (como parte de una plana mayor) a la conducción superior policial. Además y abonando en parte esta separación, fue una práctica bastante común que a las dependencias de inteligencia les fuera asignada tradicionalmente una serie de tareas que acentuaron notablemente la modalidad de trabajo estanco.

(...) Finalmente y quizás más recientemente, las instancias de inteligencia fueron empleadas en el cumplimiento de tareas netamente investigativas, a veces por decisión de la propia conducción policial, otras veces al amparo de decisiones de origen judicial que asignaron a estas dependencias la continuación de investigaciones en función judicial (Montenegro, 2005: 127-128).

Ley de Seguridad Interior (24.059)

Como se mencionó, en el marco del texto original de la Ley de Seguridad Interior se creó la Dirección de Inteligencia Interior (DII), la misma fue considerada como parte de la estructura de apoyo de la Subsecretaría de Seguridad Interior.⁷ En particular, la DII fue creada como una oficina de coordinación de

⁷ La Subsecretaría de Seguridad Interior es la antecesora inmediata de la actual Secretaría de Seguridad cuya función fue y es asistir al ministro del área específica (ministro de Seguridad a partir de la creación del Ministerio específico en el año 2010) sobre todos los temas referentes a la seguridad pública.

los órganos de información e inteligencia de las fuerzas policiales y de seguridad federales (FFPP/FFSS) y las policías provinciales que se adhirieran al proyecto. El mismo se encontraba formado, casi exclusivamente, por personal superior de las FFPP y FFSS federales. Esta Dirección fue creada como un órgano de dirección sin capacidad de obtención de información propia ni análisis; la capacidad de recolección de información y análisis estaba a cargo de las áreas especializadas de cada una de las FFPP y FFSS.

A pesar de la creación jurídica de la Dirección y su especificidad funcional, la DII nunca se conformó como un órgano de producción de conocimiento. La falta de personal idóneo para la formación de un cuerpo con capacidad de dirigir la obtención de información y el análisis de la misma, sumado a la falta de continuidad por parte de los decisores para superar estos obstáculos, dieron como resultado su fracaso. En palabras de José Manuel Ugarte, los motivos que llevaron al fracaso de esta Dirección fueron los siguientes: “Dificultades burocráticas perjudicaron su desempeño, fue conformado inicialmente con personal que en muchos casos carecía de la necesaria formación. Tampoco favoreció la aplicación de las normas y escalafón ordinario de la función pública, poco propicio para esta actividad, que requiere prioritariamente contar con excelentes analistas, plenamente formados” (Ugarte, 2011: 12).

Ley de Inteligencia Nacional (25.520)

Como se observa a partir de las fechas de promulgación de la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia Nacional, desde la crea-

ción de la DII hasta la creación de la DNIC pasaron 10 años. Conceptualmente, la DNIC se presentó como una continuidad con respecto a la dirección asumida por parte del Estado nacional en la producción de inteligencia criminal buscando superar las limitaciones propias de la DII creando un organismo de inteligencia con capacidad de producir conocimiento con medios propios.

En términos generales, la Ley de Inteligencia Nacional tiene como finalidad ordenar el Sistema Nacional de Inteligencia al definir la función específica de cada uno de los organismos que lo componen;⁸ en la misma se reconocen tres organismos de inteligencia: la Secretaría de Inteligencia (SI), la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC) y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (DNIEM). La SI se define en esta Ley como el organismo de dirección del sistema y como un organismo de producción de inteligencia nacional.⁹ Como se observó, la DNIC se define como la responsable por la producción de inteligencia criminal y la DNIEM se define como la responsable por la producción de inteligencia estratégica militar.¹⁰

8 Hasta la promulgación de la Ley de Inteligencia Nacional, la mayor parte de la legislación referida a los organismos de inteligencia nacionales era de carácter secreto.

9 En el marco de la Ley de Inteligencia Nacional, se asigna a la SI la dirección del sistema, la producción de inteligencia nacional y la coordinación de las actividades de contrainteligencia. La misma Ley define la inteligencia nacional como “la actividad que consiste en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la nación”.

10 La Ley de Inteligencia Nacional define la inteligencia estratégica militar como “la parte de la inteligencia referida a 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 planeamiento estratégico militar”.

Sin perjuicio de la dirección que ejerce la SI sobre el sistema de inteligencia y, al margen de los inconvenientes que genera la existencia de un organismo con capacidad de dirección del sistema y de producción de inteligencia,¹¹ la DNIC depende orgánicamente del Ministerio de Seguridad a través de la Secretaría de Seguridad Interior.

Con respecto al producto específico de inteligencia que debe garantizar la DNIC, esta norma define la inteligencia criminal en su artículo 2 inciso 3 como “la parte de la inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten a la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución nacional”.

Si bien la definición de inteligencia criminal como producto por parte de la norma es amplia y en la reglamentación de la misma no se definen los niveles ni los límites de producción, en el marco de los cursos de formación impartidos internamente en la DNIC para los analistas a través de Escuela de Inteligencia sobre el Delito (ESID) se busca lograr una uniformidad doctrinaria con el objetivo de orientar el producto de inteligencia a cada uno de los niveles de decisión en el área (estratégico, operativo y táctico).

Más allá de la creación formal de la DNIC en 2001, hasta el año 2005 no se dispusieron los recursos necesarios para la creación

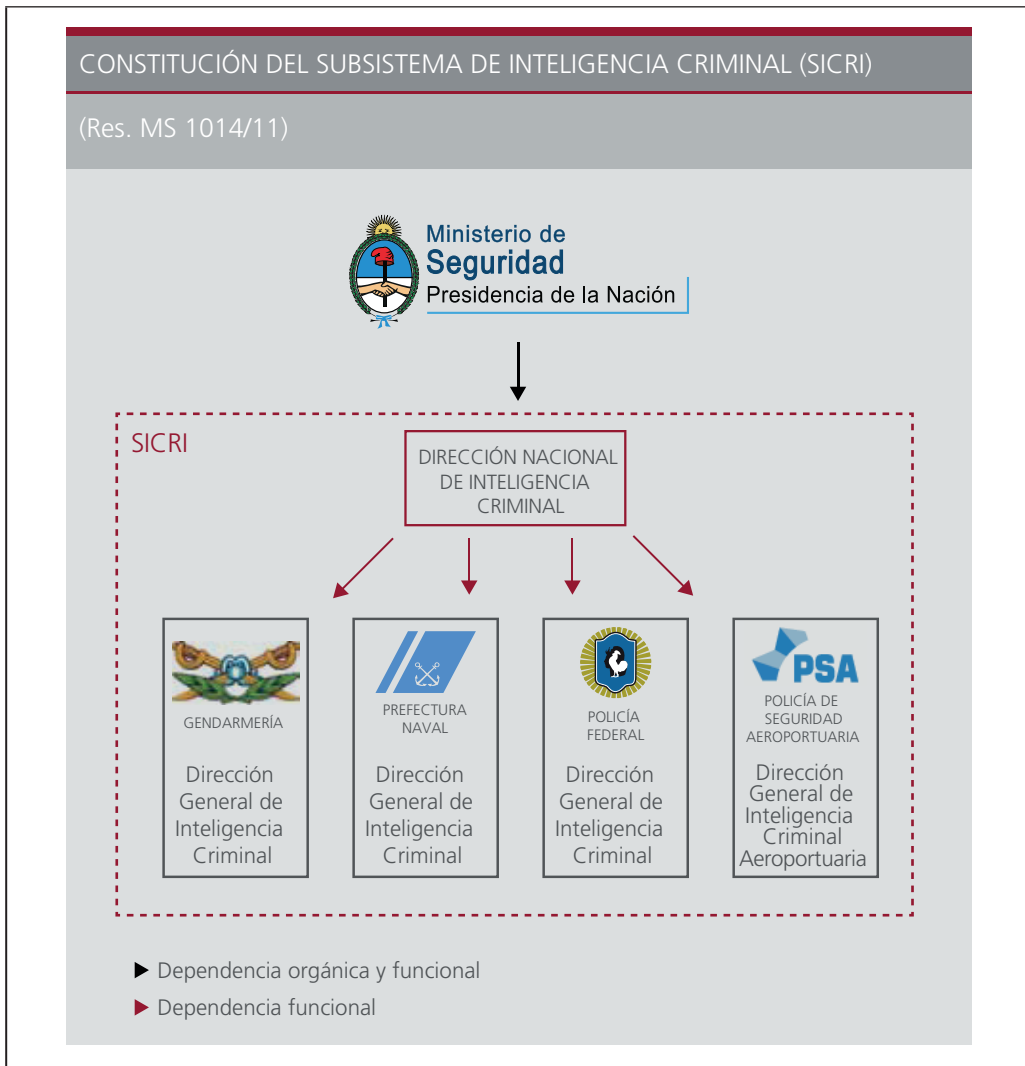
real de la Dirección. Durante el año 2005 se realizó el primer y segundo concurso público para la incorporación de profesionales. Estos dos concursos públicos dieron lugar a la conformación inicial del cuerpo de analistas de la Dirección. Si bien más adelante en este trabajo se tratará la situación actual de la DNIC, es importante destacar ahora que, una vez culminados los dos concursos iniciales, no se recurrió a nuevos concursos públicos para reemplazar las bajas de personal ni para ampliar el cuerpo de analistas del organismo.

Como se pudo observar, en el marco de la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia Nacional se especifican las bases generales del Sistema de Seguridad Interior y, como parte del mismo, del Sistema Nacional de Inteligencia Criminal. En esta misma dirección, por resolución ministerial 1014/11 se reconoce la existencia de un Subsistema de Inteligencia Criminal (SICRI) conformado por el área específica dedicada a la materia de cada una de las fuerzas de seguridad federales que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En particular, se reconoce como parte del Sistema de Seguridad Interior a la Policía Federal Argentina (PFA), la Gendarmería Nacional Argentina (GNA), la Prefectura Naval Argentina (PNA) y la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) (ver imagen 2) y como parte del SICRI a la Dirección General de Inteligencia Criminal de la PFA, la Dirección General de Inteligencia Criminal de GNA, la Dirección General de Inteligencia Criminal de la PNA y la Dirección General de Inteligencia Criminal Aeroportuaria de la PSA (ver imagen 2).

¹¹ La dualidad que presenta la SI como órgano director y productor en el marco del sistema de inteligencia nacional presenta contradicciones y conflictos en el marco de la relación cotidiana entre este organismo y la DNIC presentando solapamiento de funciones y competencia por espacios y presupuesto.

Imagen 2: Subsistema de Inteligencia Criminal (Minseg, 2013: 99)



Elaboración propia con base en Fundación Esperanza, 2004 y UNODC, 2006.

Principales limitaciones del Sistema de Inteligencia Criminal argentino

Dada la relevancia de la DNIC en el Sistema de Inteligencia Criminal argentino y, como se pudo observar en el primer apartado, dada la complejidad del CO y el COT como fenó-

meno de análisis, es necesario comprender la situación actual de la misma y algunas de las principales limitaciones que existen para el desarrollo de su función.¹² A continuación se

¹² La lista de limitaciones no abarca todas las limitaciones que presenta el Sistema. Sin embargo, abarca las que el autor considera las primeras que es necesario superar.

presentan las cuatro limitaciones que el autor considera más importantes, de una lista de seis que surgen de un trabajo anterior más extenso:

- a. Problemas de dirección / gerenciamiento del Sistema de Inteligencia Criminal.
- b. Ausencia de despliegue territorial y trabajo entre agencias federales y provinciales.
- c. Ausencia de planes sostenidos de formación y carrera orientada a los cuerpos de recolección y de análisis.
- d. Ausencia de modelo nacional de inteligencia criminal y de una doctrina común entre los miembros del Subsistema de Inteligencia Criminal.

a. Problemas de dirección / gerenciamiento del Sistema de Inteligencia Criminal. Si entendemos la inteligencia como un proceso de reunión y análisis de información, se acepta tradicionalmente que el producto final surge de un ciclo dividido en cuatro etapas:¹³ dirección, recolección, análisis y diseminación. La primera etapa del ciclo, la dirección, se define del esfuerzo de recolección y análisis en función de las necesidades del decisor. El problema surge cuando el decisor no conoce sus necesidades informativas y no posee información general sobre las problemáticas del área que gerencia. Sin dirección, el esfuerzo invertido en las siguientes etapas del ciclo no producirá conocimiento de interés.

En seguridad pública, la única forma de que el ciclo de inteligencia se dirija a la producción de conocimiento de utilidad es que los decisores sean una burocracia informada / especializada en el área. En esta misma dirección, con respecto al gerenciamiento de la

inteligencia, para lograr producción de conocimiento y evaluación que sea de utilidad, es necesario que antes nos preguntemos cómo gerenciamos los recursos de los que disponemos para la producción de inteligencia.

Aquí no nos referimos al cuerpo legal que define cómo se organiza el Sistema, cuál es su función y cómo se controla. Nos referimos al gerenciamiento concreto de los recursos de los que dispone el Sistema de Inteligencia y de los organismos que forman parte del mismo. Sin gerenciamiento del Sistema no hay producción y, sin la creación de una burocracia especializada, no hay gerenciamiento. Para que todos los organismos del área trabajen coordinadamente hace falta la formación de especialistas y la generación de planes de carrera en todos los niveles (recolectores, analistas, directores) en paralelo a la generación de cursos de formación para decisores con responsabilidad en el área.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso argentino existen dos factores que condicionan la dirección del ciclo en los temas relacionados con la seguridad pública y el gerenciamiento del organismo: la función de la Secretaría de Inteligencia como organismo encargado de dirigir el esfuerzo de producción de inteligencia criminal, y la falta de formación y el perfil investigativo-judicial de los cuerpos que dirigieron desde su creación la DNIC.

En referencia al primer punto, la dirección de la DNIC por parte de la SI (como se pudo observar en el análisis la Ley de Inteligencia Nacional) supone un doble problema. En primer lugar, pone en manos de un organismo de inteligencia estratégica la coordinación de un organismo de inteligencia criminal. El segundo problema que implica la dependencia de la DNIC de la SI es un problema de hecho. Históricamente y, ante la inexistencia de un organismo de inteligencia criminal en Argentina, la

13 La concepción tradicional acepta un ciclo de cuatro etapas; la concepción norteamericana considera un ciclo de cinco etapas, agregando una etapa de procesamiento entre la recolección y el análisis.

ex SIDE (antecesora de la SI) asumió de hecho la responsabilidad por la “producción” de inteligencia criminal y, en casos particulares, la investigación de los delitos complejos.¹⁴ Esta situación no finalizó con la creación de la DII ni con la creación de la DNIC creando una situación de competencia entre organismos.

En palabras de José Manuel Ugarte, “se debe señalar no obstante que no ha concluido la actividad de la Secretaría de Inteligencia en materia de investigación criminal e inteligencia criminal, asumida anteriormente ante la inexistencia a la sazón de un organismo de inteligencia criminal, circunstancia que genera un inevitable conflicto de competencias con la DNIC” (Ugarte, 2011: 12).

En referencia al segundo punto, en las últimas gestiones los puestos directivos dentro de la DNIC han sido ocupados por funcionarios con experiencia exclusivamente en el sistema judicial (ex fiscales y funcionarios judiciales) o sin experiencia previa marcando dentro de la Dirección una excesiva impronta jurídica. Si bien la experiencia jurídica es necesaria por las características de la producción de inteligencia criminal y la finalidad de la misma, esta excesiva impronta judicial ha confundido el objetivo de producción de la dirección utilizando la misma como un cuerpo policial en función judicial olvidando que el mismo es un organismo de inteligencia con responsabilidad en la producción de conocimiento más allá de los hechos particulares.

b. Ausencia de despliegue territorial y trabajo entre agencias federales y provinciales. Siguiendo los lineamientos del punto anterior, no existe

14 Uno de los casos más conocidos donde la Secretaría de Inteligencia se manifestó como un organismo de investigación criminal fue durante el secuestro de Axel Blumberg en 2004.

actualmente una concepción de un modelo de inteligencia criminal nacional desde una perspectiva federal.¹⁵ Lo anterior inhibe la capacidad de producción intermedia de conocimiento y el intercambio nacional entre cuerpos que hablen el mismo idioma restringiendo la capacidad de producción únicamente a los cuadros nacionales. Este problema no se limita únicamente a los cuadros de análisis; las mismas limitaciones se observan también en el marco del Subsistema de Inteligencia Criminal del cual forman parte todos los organismos con responsabilidad de recolección de datos y producción de información de las FFPP y FFSS federales (ver imagen 2).¹⁶ La restricción del Subsistema de Inteligencia Criminal únicamente a los cuadros especializados de las FFPP y FFSS federales deja fuera del mismo a los cuadros especializados en recolección de información de los cuerpos policiales provinciales. Esta realidad presenta serias limitaciones al conocimiento del terreno y a la proyección territorial del Subsistema.

En paralelo a lo anterior, se observa que el problema es más profundo. Desde su creación hasta la fecha, la relación entre la DNIC y los funcionarios de las FFPP y FFSS miembros del Subsistema de Inteligencia Criminal ha sido prácticamente inexistente restringiéndose a algunos requerimientos aislados de información. Ello dificulta aún más la capacidad de presencia en el territorio federal de la DNIC y genera una desconexión entre los cuadros de

15 Existen experiencias provinciales aisladas como el caso de la provincia de Mendoza que posee en la estructura de seguridad provincial una Dirección de Inteligencia Criminal encabezada por un civil.

16 De charlas informales con funcionarios del Ministerio de Seguridad federal se obtuvo la información de que actualmente se trabaja en la unificación y estandarización de los procedimientos de obtención y formación de los cuadros miembros del Subsistema de Inteligencia Criminal.

análisis y el terreno. Las dificultades que generan el no desarrollo, ordenamiento y articulación de esta relación convierten a la DNIC en un organismo con serias dificultades para la producción de conocimiento útil sobre organizaciones criminales con presencia federal.

c. Ausencia de planes sostenidos de formación y carrera orientada a los cuerpos de recolección y de análisis. Como se observó, en 2005 se realizó la primera convocatoria pública para la selección de analistas para la DNIC. En el marco de este concurso público, el personal seleccionado realizó un curso de formación en análisis de inteligencia criminal¹⁷ de 10 meses (desde marzo hasta diciembre de 2005). Este mismo curso se realizó nuevamente al año siguiente con el personal seleccionado en el marco de un segundo ingreso al organismo.

A partir de este segundo ingreso no se realizaron más cursos de formación para las nuevas incorporaciones ni cursos de actualización para el personal ingresado durante los dos primeros años de vida operativa del organismo.¹⁸ Desde 2006 hasta 2012, el personal que ingresó una vez terminado el segundo curso de formación no contó con ningún tipo de formación específica en el área más allá de las directivas propias del trabajo diario.

En el año 2012, impulsado por José Manuel Ugarte, se creó la Escuela de Inteligencia sobre el Delito (ESID) en el marco de la DNIC y se realizó un primer curso de formación denominado “Curso de formación para

el análisis de inteligencia criminal”. El objetivo principal de este curso era brindar herramientas analíticas específicas a todo el personal que había ingresado a la DNIC después de 2006, integrando al curso a personal del área de inteligencia criminal de las FFPP, FFSS federales y, en calidad de invitados, a personal del servicio penitenciario federal y personal de las policías provinciales.

Durante la primera edición de este curso se presentaron 30 cursantes, 20 de las FFPP y FFSS federales y del servicio penitenciario federal, y 10 de la DNIC. Durante la segunda y tercera edición del curso, realizada durante 2013 y 2014, se presentaron 24 y 30 cursantes de las FFPP y FFSS federales y del servicio penitenciario federal. En esta oportunidad no se contó con ningún representante de la DNIC.

Hay que destacar que, en los tres casos, la experiencia de los cursos fue positiva y permitió un acercamiento entre las FFPP y FFSS federales y el servicio penitenciario federal y la DNIC. Sin embargo, al margen de los esfuerzos del organizador por ampliar la oferta de formación, no existe actualmente un plan de formación ni de actualización sostenido que permita plantear un plan de carrera para los funcionarios de la DNIC ni para los miembros de la Dirección General de Inteligencia Criminal de cada una de las FFPP y FFSS federales y provinciales.

4. Ausencia de modelo nacional de inteligencia criminal y de una doctrina común entre los miembros del Subsistema de Inteligencia Criminal. Comprendiendo los puntos anteriores, el principal problema que presenta hoy la DNIC como el organismo encargado de la producción de inteligencia criminal a nivel nacional es la inexistencia de un modelo nacional de inteligencia criminal que defina claramente qué es lo que se espera de este organismo en

17 El curso estaba orientado a la formación de analistas de inteligencia criminal con una fuerte carga penal-legal.

18 Los únicos cursos realizados por el personal de la DNIC en este período fueron cursos pedidos por individuos específicos a partir de búsquedas personales en el marco de la oferta académica sobre estos temas. No hubo desde la DNIC la oferta de cursos de formación o actualización para su personal.

todos los niveles y, en consecuencia, qué es lo que se espera del Sistema Nacional de Inteligencia Criminal y del Subsistema Nacional de Inteligencia Criminal.

En esta línea, la ausencia de un modelo nacional se manifiesta en la inexistencia de una doctrina común que ordene los criterios básicos de trabajo entre los miembros del Subsistema Nacional de Inteligencia Criminal. Actualmente no existe una unificación de criterio sobre la dirección, las formas y medios de obtención de información, sobre las pautas para el intercambio de la misma entre organismos del Subsistema y las instancias de análisis, ni sobre la formación de cada uno de los cuadros.

Si bien se está trabajando desde la ESID para aprovechar los cursos de formación con el objetivo de lograr cierta homogeneidad en las definiciones y los conceptos a la hora de hablar de inteligencia criminal, es necesario lograr un cuerpo doctrinario que ordene lo que cada fuerza entiende por inteligencia criminal y los contenidos con los que forman a su personal. Este cuerpo doctrinario debe surgir naturalmente de la construcción de un modelo nacional de inteligencia criminal que tenga como objetivo principal definir los límites del sistema y superar, entre otros, los obstáculos planteados en este artículo.

La definición del Modelo Nacional de Inteligencia Criminal y sus derivaciones en el funcionamiento de cada uno de los componentes del mismo es una responsabilidad exclusiva e ineludible de los cuadros político-técnicos del Ministerio de Seguridad Nacional, condicionada a la existencia previa de una voluntad política concreta y sostenida en el tiempo para dar inicio y continuidad a un proyecto que requiere planificación a mediano y largo plazo. En esta dirección, Marcelo Saín en su artículo “La reforma policial en América

Latina: una mirada desde el progresismo” define claramente, al hablar de la reforma policial, el necesario “gobierno político de la seguridad pública” al conceptualizar e implementar cualquier política o estrategia en el área:

Sin dudas, estas son responsabilidades excluyentes de las autoridades gubernamentales y, en particular, de los funcionarios políticos y técnicos encargados de la dirección de la seguridad pública. Las policías son instrumentos institucionales de gestión de conflictos. No obstante, la decisión acerca de dónde, cuándo y cómo hacer uso de esos instrumentos es una cuestión política y, si no se encara de esa forma, se produce una suerte de desafección política grave (Saín, 2010: 27).

Conclusiones

El rol de la DNIC es la coordinación del sistema nacional de inteligencia criminal para la producción de conocimiento que lleve a la acción concreta en todos los niveles de decisión, con el objetivo de optimizar las herramientas del Estado para la prevención y el combate del CO y el COT. Dadas las limitaciones que presenta actualmente el Sistema Nacional de Inteligencia Criminal en general y la DNIC en particular, no están dadas las condiciones para que la misma produzca conocimiento de calidad o conocimiento accionable que signifique un aporte real y sustantivo ni para que logre un efecto profundo sobre el ambiente criminal. En consecuencia, en las circunstancias actuales el Sistema de Inteligencia Criminal en general está lejos de cumplir el rol para el cual fue pensado y creado.

Siguiendo parcialmente la lista de limitaciones que se ha trabajado en el último apartado de este trabajo, resulta pertinente enume-

rar algunos temas cuyo debate es importante para empezar a trabajar en la superación de las mismas. Los puntos a plantearse no pretenden ser exhaustivos, son sólo una primera aproximación a algunos lineamientos que, considero, deberían ser parte de un trabajo más profundo sobre todos los niveles del Sistema Nacional de Inteligencia Criminal.

En primer lugar, es necesario replantear el papel de la DNIC tomando seriamente su lugar como organismo rector en la producción de conocimiento sobre delitos complejos y, en particular, sobre la criminalidad organizada. Esta iniciativa debe ser acompañada por la consolidación de un modelo nacional de inteligencia criminal con el objetivo de integrar a todos los actores relevantes en la obtención y producción de información y conocimiento sobre seguridad pública y a los decisores de área orientando, a los primeros, a producir conocimiento de calidad sobre la foto completa de la situación sobre la criminalidad organizada en todo el territorio nacional, y a los segundos, en la toma concreta de decisiones para reducir el ambiente criminal. Como se observó, dar inicio a esta iniciativa depende directamente de los cuadros político-técnicos del Ministerio de Seguridad Nacional en el marco de la decisión / voluntad política de encarar este proceso como un tema relevante en la agenda nacional.

En segundo lugar, la consolidación del modelo nacional debe desarrollarse en paralelo a un proceso de descentralización de la generación de conocimiento que permita la creación de instancias medias / locales de producción de inteligencia criminal. Esto puede plantearse como una iniciativa nacional coordinada a través de la DNIC en el marco de un acuerdo federal para comenzar la creación de organismos de análisis de inteligencia aplicada a la criminalidad compleja, que garanticen

despliegue territorial y participación de los organismos de seguridad provinciales. Estos organismos deberían contar en sus oficinas con analistas civiles de perfil generalista, similares a los reclutados por la DNIC, trabajando para generar conocimiento sobre la situación de la criminalidad en sus respectivas provincias y respondiendo a requerimientos puntuales de la DNIC en el marco de un plan estratégico de producción nacional de inteligencia criminal. El objetivo de esta iniciativa es incentivar la producción de conocimiento en instancias medias a través de la formación de redes de analistas que manejen códigos similares de producción de conocimiento y lleguen a los decisores de área en todos los niveles.

En tercer lugar, este compromiso debe ser acompañado por la implementación de planes de formación y perfeccionamiento de los cuerpos de analistas que garanticen la posibilidad de desarrollar una carrera en el área y la continua formación de los cuerpos a través de convenios con universidades locales y extranjeras, y la asignación de becas para su formación. En paralelo, la formación de los analistas debe estar acompañada, necesariamente, por un esfuerzo para mejorar el entrenamiento, integración y desarrollo de los cuerpos dedicados a la obtención / recolección de información en todos los organismos de inteligencia de las FFPP y de FFSS federales y de las policías provinciales.¹⁹ Este entrenamiento debe ser planteado reforzando el concepto de trabajo con fuentes humanas (HUMINT), coordinando el trabajo con informantes, infiltrados y testigos protegidos sin dejar de lado los medios de obtención a través del seguimiento técnico.²⁰ El esfuerzo de capacitación para la obtención de información

19 En el caso de las FFPP provinciales, a través de acuerdos entre el Gobierno nacional y las gobernaciones provinciales.

20 Vigilancia técnica.

debe estar acompañado por un debate legislativo para generar el cuerpo normativo que facilite, proteja a los funcionarios involucrados, controle y defina los límites de la utilización de las herramientas planteadas.²¹

En cuarto lugar, el esfuerzo de formación y consolidación del Subsistema de Inteligencia Criminal debe darse en paralelo a un esfuerzo de integración y construcción de enlaces institucionales sólidos entre la DNIC y las FFPP y FFSS federales con el objetivo de integrar el terreno a la información a disposición de los analistas. Esta integración debe ser acompañada por la inclusión en los planes de formación de los analistas de los elementos necesarios para que comprendan las capacidades de obtención y recolección de información al alcance de las FFPP y FFSS, para a su vez entender las capacidades y limitaciones a la hora de realizar los requerimientos de información. La función de estos enlaces es superar el aislamiento del terreno que presenta hoy la DNIC.

Para cerrar, es importante destacar que la creación legal de la DNIC en el año 2001 y su creación formal en 2005 fue un gran avance conceptual en el combate de la criminalidad organizada. En paralelo, la creación de un Ministerio específico de Seguridad en 2010 confirma la visión del Estado de que la seguridad pública es un tema prioritario en la agenda nacional. Sin embargo, hasta la fecha la DNIC no contó con un apoyo político sostenido para poder superar la inercia propia de su condición de organismo nuevo y ocupar el lugar para el que fue creada como elemento central del Sistema Nacional de Inteligencia Criminal y un recurso vital del Estado para encarar seriamente la prevención y el combate de la criminalidad orga-

nizada. Si no hay un proyecto para sustentar un cambio radical y sostenido con el objetivo de superar las limitaciones que inhiben a la DNIC de cumplir su función, la misma seguirá siendo únicamente la oficina de la administración pública nacional con mayor concentración de profesionales y no el organismo central del Sistema Nacional de Inteligencia Criminal, encargado de producir conocimiento de calidad para respaldar la toma de decisión que afecte profundamente la composición y volumen del ambiente criminal en lo referido a los delitos complejos y la criminalidad organizada.

Bibliografía

- Baker E., Thomas (2009). *Intelligence-Led Policing: Leadership, Strategies & Tactics*. Nueva York: Looseleaf.
- Carter, David (2004). *Law Enforcement Intelligence: A guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*. Michigan: School of Criminal Justice, Michigan State University.
- Cope, Nina (2004). "Intelligence Led-Policing or Policing Led-Intelligence?: Integrating Volume Crime Analysis into Policing". *British Journal of Criminology* 44: 188-203. Oxford: BJC.
- Fuentes, Joseph R. (2006). *Practical Guide to Intelligence-Led Policing*. New Jersey: New Jersey State Police / Center for Policing Terrorism at the Manhattan Institute, septiembre.
- Gül, Zakir y Ahmet Kule (2007). "Intelligence Led-Policing: How the Use of Crime Intelligence Analysis Translates in to the Decision-Making". *International Journal of Security and Terrorism* 4 (1): 21-40. Disponible en: <http://utsam.org/DergiDetay>.

21 La protección de los funcionarios, la protección de los testigos y las herramientas para permitir el trabajo con informantes.

- aspx?pid=521&cid=226&lang=EN (Consulta: 25 de agosto de 2013).
- McDowell, Don (1997). *Strategic Intelligence and Analysis, Guidelines on Methodology & Applications*. Sydney: The Intelligence Study Centre.
- McGarrell, Edmund F.; Joshua D. Freilich, Steven Chermak (2007). "Intelligence-Led Policing as a Framework for Responding to Terrorism". *Journal of Contemporary Criminal Justice* 23 (2): 142-158, mayo. Disponible en: <http://www.sagepub.com/martin3study/articles/McGarrell.pdf> (Consulta: 25 de agosto de 2013).
- Ministerio de Seguridad de la Nación (2013). *Modelo Argentino de Seguridad Democrática 2011-2012*. Buenos Aires: Minseg.
- Montenegro, Esteban Germán (2005). "El desarrollo de la inteligencia criminal en la República Argentina: entre los condicionantes de la seguridad estatal y la militarización", en: Chacho Álvarez y Nilda Garré (coordinadores). *Políticas de seguridad y justicia penal en Argentina*. Buenos Aires: CEPES / Fundación Friedrich Ebert.
- Naciones Unidas (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas
- Peterson, Marilyn (2003). *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture*. Washington: Bureau of Justice Assistance.
- Quiggin, Thomas (2007). *Seeing the Invisible: National Security Intelligence in an Uncertain Age*. Londres: World Scientific Publishing.
- Ratcliff, Jerry H. (2003). "Intelligence-Led Policing". *Australian Institute of Criminology* 248: 1-6. Disponible en: http://aic.gov.au/media_library/publications/tandi/ti248.pdf (Consulta: 25 de agosto de 2013).
- Ratcliff, Jerry H. (2008). "Intelligence-Led Policing", en: R. Worley, L. Mazerolle y S. Rombouts (editores). *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Cullompton, Devon: Willan Publishing.
- Ratcliff, Jerry H. (en prensa). "Trabajo policial guiado por inteligencia: anticipando el riesgo e influenciando la acción". Borrador de un próximo capítulo a ser publicado por la Asociación Internacional de Profesionales de Inteligencia (IALEIA, por sus siglas en inglés). Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/129242039/Anticipacion-Del-Riesgo> (Consulta: 25 de agosto de 2013).
- Richelson, J. T. (2008). *The US Intelligence Community*. Colorado: Westview Press.
- Saín, Marcelo (2010). *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ugarte, José Manuel (2011). *La actividad de inteligencia en América Latina y el surgimiento de la inteligencia criminal: nuevos y viejos paradigmas en un panorama en evolución*. Disponible en: <http://www.resdal.org/lasa/lasa07-ugarte.pdf> (Consulta: 25 de agosto de 2013).
- Ley de Inteligencia Nacional (25.520).
- Ley de Seguridad Interior (24.059).

Las experiencias de México durante la guerra contra el narcotráfico 2006-2012

The Mexico's Experiences During the War against Drug Trafficking 2006-2012

Carlos Agustín Bolaños Vázquez¹

*Fecha de recepción: agosto de 2014.
Fecha de aceptación: octubre de 2014.*

Resumen

En este artículo se presentan algunos retos y reflexiones relacionados con el área de inteligencia en México a partir de una revisión a los escenarios más violentos de la Política Federal de Guerra Contra el Narcotráfico 2006 -2012 (PFDGCN). Estos muestran la deficiencia de un modelo histórico inteligencia unilateral, personificado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que no fomentó el desarrollo de una mayor cohesión social cotidiana como estrategia.

Los casos presentados se retoman en función de la indiferencia social cotidiana que existió respecto a la operación de cuerpos del crimen organizado en los rubros de monitoreo y redes de comunicación informal usadas para la creación de los escenarios más violentos de la PFDGCN. Asimismo se analizan a la luz del concepto de delito propuesto por Emilio Durkheim en el contexto de igualdad que implica el siglo XXI.

Palabras clave: crimen, reformas, seguridad, violencia, unilateralidad.

Abstract

This article discusses some challenges and reflections related to the area of intelligence in Mexico from a review of the most violent scenarios of the Federal Policy War Against Drug Trafficking from 2006 to 2012 (PFDGCN) are presented. These show the deficiency of one historical model of unilateral intelligence personified by the National System of Public Security, which did not generated the development of greater social cohesion like strategy every day.

The cases presented are taken up according to the daily social indifference that existed in relationship to the operation of bodies of organized crime in the areas of monitoring and informal communication networks used for the creation of the most violent scenes of PFDGCN. Also discussed in the light of the crime concept proposed by Emile Durkheim in context of equality that implies the twenty one century.

Keywords: crime, reforms, security, violence, unilaterality.

¹ Estudiante de la Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México y becario del CONACYT.

Correo electrónico: sun_abo05@yahoo.com.mx

Características de la PFDGCN 2006-2012 y sus principales escenarios

Al hacer un recorrido analítico sobre fuentes tanto periodísticas como académicas² podemos encontrar que la Política Federal de Guerra Contra el Narcotráfico (PFDGCN) implementada en México entre los años 2006 y 2012 deja una urgente necesidad tanto de acción como de análisis sobre las dinámicas, móviles y constantes dentro de los grupos y contextos (institucionales e informales) en los que se operó.

Lo principal desde esta propuesta se centra en la violencia como elemento icónico del contexto mencionado, que exige reflexionar desde una perspectiva social integral con el objetivo de encontrar una vinculación real entre acciones de cuerpos institucionales encargados de la seguridad (inteligencia incluida) y prácticas sociales concretas como condicionantes de una vida libre de violencia.

Los componentes que delimitaron la PFDGCN fueron:

*Plano internacional*³

- La marcada relación bilateral con los Estados Unidos en el área antinarcóticos, dominada por una histórica desconfianza

2 Una referencia constante, no por la falta de exhaustividad sino por ser una fuente privilegiada, se encuentra en el texto de Valdés Castellanos, ya que al ser el director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en el período estudiado, su investigación contiene datos y referentes que si bien no se catalogan de oficiales, en sí tienen un rango de privilegiados.

3 Se reconoce que si bien México históricamente se ha adscrito al régimen internacional de control de drogas vinculado a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o a inscripciones regionales con Centroamérica, el sesgo y la determinación principal de principios lo tiene con los Estados Unidos, en estrategias que van de lo exclusivamente unilateral a una mayor tendencia a la cooperación como el caso del contexto estudiado.

con tendencia unilateral, hegemónica y de conservadurismo de parte de los Estados Unidos, y de corrupción y resistencia nacionalista de parte de México.

- Diseño político de contexto post 9/11 de necesidad e interdependencia mutua (cooperación), producto de las condiciones transnacionales del narcotráfico y violencia e inseguridad territorial para México y frontera para los Estados Unidos.⁴
- Principios de modernización de inteligencia estratégica como base de los protocolos de seguridad con dos tendencias: una de tipo realista preventiva y otra securitizadora pro respeto de los derechos humanos.
- Transnacionalización del narcotráfico como actividad criminal expresada en el desarrollo de redes relacionadas con las rutas, el tráfico de todo tipo (armas, personas y estupefacientes) y el ámbito de la complejidad de las finanzas.
- Promisoria condición macroeconómica de México que lo ubica en el rango de países con ingresos medios; prueba de ello es que forma parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y su *ranking*, que para los últimos cinco años lo ha ubicado entre las primeras 15 economías del mundo.

Plano nacional

- Composición de una actividad ilícita en la que los grupos que la componen obtienen 30 mil millones de dólares americanos al año, en un contexto de crisis social y devaluación económica del peso frente al dólar (Grillo, 2012: 21).

4 Se convierte en el eje 1 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en México y en una constante en los documentos de seguridad nacional de los Estados Unidos como la Estrategia Nacional de Seguridad (NSS, por sus siglas en inglés) de 2002, 2006, 2008 y 2010 (CRS, 2008).

- Enfrentar la profesionalización armada de los diversos carteles (siete operando con disputas territoriales en por lo menos tres diferentes conflictos mutuos), producto de los conflictos internos y de la inserción de grupos paramilitares como Los Zetas y La Familia,⁵ que incorporaban a sus actividades el secuestro y extorsión a la población civil y migrantes en su paso hacia los Estados Unidos en lo que se conoce como “renta social” (Valdés, 2013: 369).
- Depender de un sistema de ministerios públicos y carcelarios con deficiencias y escasez, minado por las prácticas históricas de corrupción y las amenazas violentas del narcotráfico cumplidas en los casos de motines y liberación de presos en penales estatales como el caso del penal de Apatzingán (Méndez, 2004).
- Victimización social por la redefinición de zonas de poder y conflictos internos entre distintos grupos de narcotraficantes que utilizaban un nivel de violencia inusitado y agresión directa a autoridades de cualquier nivel vinculadas al área de seguridad pública en Estados como Chihuahua, Sinaloa, Guerrero, Tamaulipas, Durango, Nuevo León y Michoacán⁶ (Valdés, 2013: 392-393).

Sobre tales condicionantes que no requieren mayor aclaración por los alcances a los que su

5 En los casos del cartel de Juárez y del de Sinaloa, se dio el fenómeno de la inserción de grupos de jóvenes pandilleros y maras; incluso Grillo documenta cómo en Ciudad Juárez había reclutamientos masivos de los carteles en donde en la misma ciudad bandas como Los Aztecas (trabajan para el cartel de Juárez) y Los Artistas Asesinos (trabajan para el cartel de Sinaloa), utilizaban las calles de la ciudad como campo de batalla, ilustrado en el caso de la matanza de Salvácar en 2010 (Grillo, 2012: 267).

6 Entre 2006 y 2010 hubo 2.500 funcionarios asesinados, de los cuales 2.200 eran policías y el resto jueces, soldados, alcaldes y otros funcionarios (Grillo, 2012: 26).

descripción apela, se dará pie al abordaje de algunos de los escenarios que, por su difusión e impacto, se vuelven centro de la reflexión concreta que se realiza sobre la PFDGCN en este artículo.

Asimismo se reconoce que presentar todos los escenarios relevantes surgidos alrededor de esta política requeriría un ejercicio más extenso del pertinente para esta ocasión, por lo que, si bien se sabe que hay más áreas con complejidad e importancia distintas,⁷ sólo se referenciará a los relacionados con el área de operación y violencia producto los grupos ligados al narcotráfico.

Conformación de la organización de La Familia Michoacana en 2006

Esta organización, al igual que la de Los Zetas, tenía como característica desarrollar la violencia en niveles nunca antes vistos, con la diferencia de no haber sido miembros de la milicia propiamente.⁸

Después de haber sido brazo armado de Los Zetas en Michoacán, decidieron recuperar el territorio al no soportar la extorsión y violencia ejercida por estos, apareciendo con una forma de violencia que se convirtió constante en el período, al lanzar cabezas decapitadas de primeros en un centro nocturno, declarando en los medios días después que eran un

7 La PFDGCN, durante su operación 2006-2012 en sus áreas nacional e internacional, tuvo escenarios existentes en áreas de: combate al narcotráfico como necesidad de seguridad pública y como política de gobierno; modernización institucional y política; acuerdo y apoyo bilateral; logros y éxito; operación y violencia del narcotráfico; denuncia y expresión de víctimas.

8 De acuerdo con Saviano, la marca favorita de Los Zetas es la desmembración de cuerpos, siendo la decapitación la preferida, lo cual sólo ha sido superado por sus alumnos La Familia, en una crueldad evolutiva (Saviano, 2014: 136).

grupo conformado por trabajadores de Tierra Caliente (Michoacán) que buscaban defender a la sociedad de fuereños y malos gobiernos.

La violencia ejercida por este grupo en su operación (tráfico, secuestro y extorsión) fue acompañada de dos discursos: uno religioso de liberación personal encarnado por Nazario Moreno González, alias “El Chayo” o “El Más Loco”; y uno de izquierda montado en el argumento de defensa de la patria y dirigido por Servando Gómez Martínez, alias “La Tuta”, ambos líderes de la organización.⁹

Otra de las particularidades de este grupo fue la constante propaganda retórica que distribuían por medio de desplegados en diarios locales y publicaciones propias repartidas entre la población; ejemplo de ello es la publicación de Nazario Moreno llamada *Reflexiones*, distribuida gratuitamente en toda la zona de Tierra Caliente con mensajes evangélicos de autoayuda.¹⁰

Esos elementos aunados a la penetración que tuvo en distintas comunidades de Michoacán vulneradas por Los Zetas, en las que por medio de “empleos, seguridad pública, ayuda a los pobres, rehabilitación de alcohol y drogas, vinculación con las mejores familias, entre otros” (Finnegan, 2010) convirtieron a este grupo en el arquetipo de una nueva realidad en México en donde ya no únicamente era narcotráfico y el crimen en todas sus modalidades, sino una verdadera afrenta al Estado.

9 Actualmente “La Tuta” es el delincuente más buscado por el Gobierno federal de la administración de Enrique Peña Nieto, en su política de seguridad destinada a reestablecer la paz social y reconstruir el tejido social en los Estados del país más golpeados por este problema.

10 De acuerdo con Grillo, en un año se regalaron más de 60 mil ejemplares, bien recibidos entre los campesinos alfabetos de Tierra Caliente ya que su estructura se basa en ilustraciones. Incluso después de la muerte de Moreno y la desaparición de su cuerpo, muchos campesinos dicen que sigue en Tierra Caliente dando misa (Grillo, 2012: 317).

En ese aspecto, no sólo lo desafiaban con el despliegue de violencia sino incluso usurpaban funciones de recaudación por medio del cobro de cuotas y la asignación de protección a poblados enteros gracias a estrategias como tomar la plaza pública; incitar a la población a denunciar a quien rompiera el orden social (un mal hijo, un adicto, etc.); desplegar comunicados y documentos de autopropaganda y hasta casar a sus miembros con hijas de familias distinguidas de las comunidades (Valdés, 2013: 270-272).

El arresto a Miguel Ortiz “El Tyson” en julio de 2010

Es otro escenario referente dentro de esta política y nuevamente tiene que ver con el grupo de La Familia. Este operador de Morelia dio a conocer que “entrenaba a los nuevos sicarios destrozando cuerpos y cocinándolos¹¹ con cuchillos de carniceros como elemento que, además de habilidad, les permitía a los nuevos sicarios perder el miedo” (Sipse, 2010).

Una de las constantes líneas de argumentación y de debate surgen alrededor de las armas y la capacidad de fuego de los carteles; sin embargo, la característica de este conflicto fue la crudeza de la violencia manifiesta, las ejecuciones y el manejo de los cuerpos por entrenamientos como este, que como todos pudimos ver, fue la carta de presentación de los grupos de narcotráfico con la sociedad y entre ellos. Baste revisar semanarios dedicados a cubrir el rubro como lo es *Proceso*, en donde escenas

11 Modalidad entablada por los grupos de crimen organizado que consistía en disolver a los cuerpos de sus víctimas en químicos; este procedimiento fue de conocimiento de la opinión pública en 2009 cuando autoridades detuvieron a Santiago Meza López, autodenominado “El Pozolero”, vinculado con el cartel de Tijuana.

con cuerpos descabezados e incluso una cabeza cocida como balón fueron constantes en esta guerra.

Marzo de 2011, caso San Fernando 2

Dentro de un contexto de rivalidad entre el cartel del Golfo y Los Zetas, surge este caso como verdadera muestra de cómo operan todos los elementos que rodean el problema del narcotráfico en México hoy día, ya que intervienen grupos del crimen organizado (en conflicto); la corrupción de las estructuras policiacas municipales; una estructura social maniatada pero activa en funciones como de vigilancia (halcones) y un sistema federal activo, pero deficiente.

El caso fue una de las peores masacres del país suscitadas en un rancho a las afueras de San Fernando, municipio de Tamaulipas, en marzo de 2011. Como Los Zetas disputaban territorio con el cartel del Golfo aliados con los de La Familia, temían que estos últimos les mandaran apoyo; por ello, implementaron operativos de vigilancia en la carretera, en donde por medio de retenes de grupos armados (a veces con patrullas municipales) detenían a todos los autobuses provenientes de Morelia y Uruapan, bajando a todos los hombres adultos para posteriormente asesinarlos, llevando los cuerpos en una fosa clandestina encontrada el 1 de abril con más de 200 cadáveres “asesinados en tres días” por autoridades federales¹² (Valdés, 2013: 422).

12 Estos hechos sucedieron en el mismo municipio en donde, en agosto de 2010, Los Zetas asesinaron a 72 migrantes provenientes de Centro y Sudamérica, secuestrados en la carretera de Ciudad Victoria a Matamoros para solicitar rescate por sus vidas o reclutarlos en el grupo criminal, y al negarse a hacerlo, los asesinaron, apilando los cuerpos a la intemperie (Aranda, 2010).

Como señala Valdés, lo temible de este caso es que fue producto de una red actividades en la cual desde los halcones en la carretera (novias de los sicarios),¹³ pasando por los policías municipales (prestaban sus camionetas para trasladar a los hombres a ejecutar), los choferes de los autobuses (no reportaron en tres días que los detuvieron para bajar sólo a los hombres y siguieron su camino), y el hombre que cavó la fosa (un hombre que rentaba maquinaria de trascabo) sabían lo que sucedía y ninguno rompió esta cadena implícita o explícita de complicidad (Valdés, 2013: 423).

No es que se desconozca la capacidad de violencia y control que ejercen estos grupos mafiosos¹⁴ mediante la amenaza sobre todo en las zonas en las que operan; lo que se señala es la endeble conciencia del ciudadano común para ejercer estos actos, al parecer sin la mínima solidaridad al daño individual y social ocasionado; así como el papel de las políticas de seguridad dedicadas a este rubro que no contemplan una estrategia intensiva de participación ciudadana en la que se incentive el sentido común de la ciudadanía a no participar,

13 De acuerdo con Saviano, la estructura espía de Los Aetas se compone de la siguiente manera: las ventanas, niños que avisan cuando entran policías al territorio; los halcones, que ocupan las áreas de distribución; y los leopardos, prostitutas educadas para obtener información valiosa de los clientes (Saviano, 2014: 124).

14 Eduardo Guerrero señala que se debe diferenciar la violencia del narcotráfico y la de la mafia, entendiendo que esta última opera por medio de una reputación mediante la cual genera la idea de tener el monopolio de la violencia en amplios sectores de la sociedad en el plano local, lo cual presenta poco interés para el narcotráfico transnacional; sin embargo, señala que esta violencia en específico (la de Los Zetas en Tamaulipas) no puede ser clasificada de una u otra (Guerrero, 2011). Este caso conjuga las dos, un control de rutas atractivas al narcotráfico y un empoderamiento local en pro de cooptar sectores sociales por medio de la venta de protección y control territorial. Roberto Saviano señala que Los Zetas “han tomado lo peor de los cuerpos paramilitares; lo peor de la mafia; lo peor del narcotráfico” (Saviano, 2014: 123).

por muy generalizado y simple que parezca, en actividades de espionaje con estos grupos.¹⁵

25 de agosto de 2011, atentado en el Casino Royale de Monterrey

Este atentado ocurrido en la ciudad de Monterrey marcó otro de los casos impactantes de violencia del sexenio producidos por Los Zetas ya que, mediante un incendio provocado con bidones de gasolina por una docena de hombres, se cobró la vida de más de 50 personas en al parecer una clara venganza de una relación de extorsión entre el grupo delictivo y el dueño del casino.

Nuevamente lo particular de este crimen es que se realizó a plena luz del día, en una de las principales ciudades del país y con elementos tan aparentemente cotidianos como lo son bidones de gasolina; es decir, como lo muestran los videos dados a conocer por las autoridades de Monterrey, este grupo acudió en una caravana de varios vehículos a una gasolinera cualquiera a llenar bidones enteros de gasolina sin llamar la más mínima atención.

Con la presentación de estos casos, el objetivo es plantear cómo en los escenarios de mayor violencia del sexenio se conjuntaron dos elementos: la operación de grupos criminales fuertemente organizados capaces de generar violencia; y la generación de la misma con medios y acciones de actores cotidianos (celulares, cuchillos, bidones de gasolina).

Estos son pocas veces tomados en cuenta como elementos fundamentales de una inteligencia civil nacional, pero como podemos

15 Si se tiene en cuenta que para el período 2006-2012 “el empleo informal en México rondó el 54,5% del total de empleos” (*Boletín UNAM*, 2012), se puede tener una idea clara del porcentaje de la población que al menos en teoría estuvo potencialmente expuesta a este tipo de actividades.

ver, necesitan ser implementados por medio de análisis integrales que guíen el diseño de políticas de seguridad y por tanto de modelos de inteligencia.

En ese sentido la inteligencia desarrollada en México entre 2006-2012 al parecer no logró recabar la información necesaria para que el Gobierno previera estos escenarios (que van más allá de un ajuste de cuentas); tampoco aclaró de forma integral prevenible las causas, más allá de apelar a la implacable violencia de estos grupos. Ello debido a lo que algunos especialistas han caracterizado como “el costo democrático” que trajo consigo la transición panista desde el año 2000.

Para poder generar algunas reflexiones que contribuyan al debate sobre el área, se tiene que responder cómo está estructurada la política de seguridad destinada al combate al narcotráfico en México.

La unilateralidad como estrategia fallida en una realidad compleja

Una de las principales críticas que ha enfrentado la política de combate al narcotráfico en México ha sido la unilateralidad expresada históricamente¹⁶ por la política norteamericana que, desde su única perspectiva (sin consenso internacional) típicamente conservadora, bajo principios geopolíticos presiona en el diseño de las políticas de combate al narcotráfico y corrupción en México.

Tal presión ha sido complementada con elementos como las operaciones encubiertas,

16 En la propuesta “El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio”, Luis Astorga da una argumentación socio-histórica del papel histórico que tienen los Estados Unidos en la delimitación de la política antinarcóticos en México desde inicios del siglo XX, pero, en especial, a inicios de la década de los años setenta con Richard Nixon.

históricamente recurrentes. Baste citar como ejemplo la Operación Casablanca y la Rápido y Furioso,¹⁷ en las cuales el Gobierno norteamericano ha reconocido una infructuosa actividad de investigación encubierta sin resultados positivos.

A nivel nacional, la unilateralidad la encontramos en la construcción histórica del sistema de seguridad dedicado al combate al narcotráfico en México. En ella, la característica principal ha sido el centralismo y la discrecionalidad de las instituciones encargadas de ello.

Tratando de construir la base de este sistema, Valdés hace referencia a cómo desde la conformación del sistema político civil en México con el Presidente Miguel Alemán y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se estableció la creación de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), órgano encargado de vigilar a los enemigos internos del Estado que estaba bajo las órdenes directas de la Secretaría de Gobernación (SG).

Desde su surgimiento en 1947 hasta su disolución en 1989, fecha en la que fue sustituida por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN),¹⁸ siempre se la vinculó

de forma directa con decisiones controversiales en asuntos del narcotráfico a lo largo del país, operando por medio de personal de la Procuraduría General de la República (PGR) y de la Policía Judicial Federal (Valdés, 2013: 160-164).

Es clara la discrecionalidad que este órgano tenía respecto al presidente de la República en turno, en un claro ejercicio de unilateralidad que dejó de ser eficiente en el tema del narcotráfico en la medida en que el negocio creció y la sociedad mexicana se tornó más compleja.

Dicha complejidad empezó a evidenciarse durante la década de los años ochenta, cuando respectivamente se conjuntaron la entrada de los narcotraficantes mexicanos al mundo del trasiego de la cocaína colombiana hacia los Estados Unidos por el territorio nacional¹⁹ y la transformación política interna que dieron los movimientos formales e informales de oposición al sistema político priista (bastante abatido por las crisis políticas y económicas de mediados de los años setenta) como lo fue el Frente Democrático Nacional,²⁰ que en 1988

investigación y Seguridad Nacional, creado cuatro años antes, que tiene en sus funciones principales la investigación, el análisis y la contrainteligencia en los temas relacionados con la seguridad nacional.

19 Ante los altos índices de criminalidad y homicidios desatados en Miami, Estados Unidos, provocados por el *boom* de la cocaína traficada desde Colombia entre 1975 y 1981, en respuesta se dio la creación del Grupo Operativo Florida en 1982 por el Gobierno de Ronald Reagan, destinado a combatir el tráfico de cocaína por el Caribe, operado por elementos del Ejército, la Armada y el FBI, con un éxito en el porcentaje de incautación de un 56% (Grillo, 2012: 105-107). Esta acción tuvo implicaciones para México ya que, una vez cerrada la vía marítima, el tráfico de cocaína proveniente de Colombia hacia los Estados Unidos tenía que entrar forzosamente por la frontera de México; lo cual, de acuerdo con las investigaciones de los especialistas, provocó la entrada de los traficantes mexicanos a un nuevo mercado multimillonario y al lavado de dinero en la economía global proveniente del trasiego de cocaína.

20 El Frente Democrático Nacional compuesto por la unión de los partidos políticos de izquierda nacionales Par-

17 En la Operación Casablanca iniciada en 1995, después de tres años, agentes encubiertos arrestaron en Estados Unidos a banqueros mexicanos dedicados a lavar dinero del narcotráfico. Estos formaban parte de una red de la que se detuvieron a 150 personas de seis distintos países, involucrando además a bancos mexicanos (tres de los principales del país) y venezolanos, dejando una costo de fricciones diplomáticas entre México y Estados Unidos (Reich S. / Aspinwall M.; 2013). La Operación Rápido y Furioso de la que se tuvo conocimiento en 2010, consistió en hacer llegar a cárteles mexicanos 2000 armas por medio del mercado ilegal con la intención de rastrearlas por parte del Bureau of Alcohol Tobacco Firearms and Explosives (ATF). Al final no se rastrearón las armas y todo quedó en una muestra más de la típica acción unilateral del gobierno norteamericano que nuevamente demostraba su desconfianza a la cooperación oficial que mantenía con México en acuerdos como la Iniciativa Mérida (Zinser Aguilar Et. Al.; 2014).

18 Organismo sustituto de la Dirección General de Inves-

le quitó el 31,6% de la votación general, marcando el primer gran descalabro electoral del PRI en su historia.

La realidad no dio marcha atrás y tanto en las prácticas ligadas al narcotráfico cuanto en la composición social, la complejidad fue en aumento. Ello en el nivel institucional se observó en una recomposición²¹ en la estructura y protocolos que concluyeron en el Gobierno de Vicente Fox respecto al control del narcotráfico como el principal elemento que ponía en jaque al sistema de seguridad pública en México.

En esa línea, es a partir de 2005 cuando, ante el creciente aumento de delitos de fuero federal (narcotráfico, posesión de armas de uso exclusivo del Ejército y crimen organizado),²²

rido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Popular Socialista (PPS) fue liderado por el movimiento escisionista del PRI encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz. En esta elección, el PRI también conoció la máxima derrota en diputaciones federales al llegar a 66, casi el total de las pérdidas en toda su historia que eran 72 (Molinar y Weldon, 1990). Un año después, en Baja California, el panista Manuel Clouthier ganó la primera gubernatura de un partido de oposición en el país.

21 Un papel determinante en este asunto seguramente lo tuvo el llamado Movimiento de San Salvador Atenco, después conocido como Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, surgido en oposición al anuncio del Ejecutivo de construir la nueva terminal aérea de la Ciudad de México a inicios de 2001, ello implicaba la expropiación de 5.376 hectáreas pagadas a un precio muy bajo, las cuales consumirían un 84% del territorio del municipio de San Salvador Atenco. Por estas causas se inició el primer movimiento de oposición al Gobierno panista, que para 2002, después de una serie de movilizaciones con tendencia violenta producto de la vinculación del movimiento con otras asociaciones civiles y una fuerte represión de parte de las fuerzas de seguridad del Estado de México aunado una tendencia negociadora del Gobierno federal, se dio marcha atrás al proyecto (Velázquez, 2004).

22 A diferencia de la década de los años ochenta, para el siglo XXI el narcotráfico en México estaba compuesto por diferentes grupos o carteles en constante movimiento, enfrentamiento y diversificación, siendo los más importantes el cartel de Juárez; el de Tijuana (los Arellano Félix); el del Golfo; Los Zetas; La Familia Michoacana (incorporados al

el Gobierno federal, por medio de la Ley de Seguridad Nacional, abrió la puerta a la búsqueda de controles democráticos en el área de inteligencia por medio de la vinculación entre el Ejecutivo y el Legislativo, en pro de dinámicas democráticas²³ que en teoría tendrían que haber sido la base para el sistema de seguridad operante durante la PFGCN.

Lo que se buscaba era hacer frente al incremento de las tasas de delitos de todo tipo en el país (fuero común y federal), producto a nivel general por factores como la crisis económica de 1994 y el desempleo juvenil,²⁴ servicios sociales deteriorados y estructuras comunitarias poco solidarias (Bergman, 2007: 44-46).

La estructura institucional presente a partir de 2005 en materia del combate a los delitos de fuero federal pretendía la comunicación, coordinación, así como la profesionalización de las instituciones dedicadas a la seguridad y se componía de:

- Un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) destinado a, por medio de la comunicación constante entre los gober-

grupo de Los Caballeros Templarios en 2011); el cartel del Milenio, y el cartel del Pacífico (Bagley, 2012).

23 De acuerdo con Herrera-Laso, la clave de esta Ley se centra en que jurídicamente permite la apertura de la inteligencia mexicana a partir de contrapesos, en los que por primera vez el Congreso podía dar seguimiento a las acciones del Ejecutivo y la ciudadanía podía tener acceso a la información de todas las instituciones del Estado, incluido el CISEN, el cual seguía gozando de la figura "información reservada" (Herrera-Laso, 2010). En el caso del período estudiado, con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública 2009-2012, si bien se reconoce una intervención que va de lo federal a lo municipal, Felipe Calderón como Ejecutivo preside la dirección del máximo órgano, el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

24 En Ciudad Juárez, una de las ciudades más violentas en el período 2006-2012 por la violencia producto de rivalidades con grupos del narcotráfico y la inserción de pandillas a sus grupos de sicarios. De acuerdo con O'neil, casi la mitad de los jóvenes no trabaja ni asiste a la escuela (O'neil, 2014: 18).

nadores de los 32 Estados del país, mejorar la operación (capacitación, tecnologías e información) de los sistemas de seguridad pública en las entidades federativas, incentivado por medio de fondos presupuestales especiales.

- Un Sistema Nacional de Procuración de Justicia en donde se reúnen los procuradores de los Estados para coordinar e intercambiar estrategias.
- Secretaría de Seguridad Pública,²⁵ centrada en el asesoramiento de ciertas políticas de seguridad y coordinación de acciones enfocadas a la readaptación social en el caso de delitos federales (Bergman, 2007: 21).
- Una Policía de investigación profesionalizada: la Agencia Federal de Investigación (AFI) marcó una tendencia de modernización y control policíaco presente en los últimos 15 años, ya que, por medio de la creación de este tipo de cuerpos de investigación, primeramente se rompió con la estructura policíaca del viejo sistema de corporaciones corruptas como lo fue la PJE, que permitía un centralismo de parte de la SG en México, ejercido directamente o por medio de la PGR.
- De la misma forma se dota de capacidades técnicas y profesionales a cuerpos de operación policíaca que, si bien tienen tintes de profesionalización militar, se rige bajo protocolos ciudadanos. Para el año 2009, la AFI desapareció y surgió la Policía Ministerial Federal que, a diferencia de la primera, se le añadieron funciones de investigación y atención a víctimas del delito, lo

cual garantizaba una mayor operatividad frente a la atención a delitos de tipo federal²⁶ (*Notimex / Universal*, 2009).

- Reformas en el sistema judicial con tendencia hacia el establecimiento de un sistema acusatorio, así como una serie de reformas internas a la PGR en su Ley Orgánica y reglamento interno, que permite la creación de subprocuradurías como la Subprocuraduría de Investigaciones Especializadas en Delincuencia Organizada (SIEDO) (Valdés, 2013: 324-327).
- La Iniciativa Mérida: un acuerdo de cooperación bilateral firmado con los Estados Unidos en 2007, con una duración de tres años, basado en principios de seguridad fronteriza establecidos en la realidad post 9/11.²⁷ En esencia, la estrategia de cooperación pretendía reforzar los lazos y relaciones entre ambos países y hacer más efectivo el combate a grupos del narcotráfico (fuertemente posicionados en la zona fronteriza de ambos países) por medio la asignación de paquetes presupuestales destinados a la profesionalización, capacitación y equipamiento de los cuerpos de seguridad e investigación; sin embargo, para 2009 las negociaciones con el Presidente Barack Obama lo redireccionaron hacia el fortalecimiento institucional y la defensa de los derechos humanos (Olson, 2012). Lo importante

25 Secretaría sustituida en 2013 por la Comisión Nacional de Seguridad Pública dependiente de la Secretaría de Gobernación abocada a funciones de inteligencia, intercambio de información en seguridad y regulación de la seguridad privada (Reséndiz, 2013).

26 En 2012, durante su campaña electoral, el hoy Presidente Enrique Peña Nieto propuso en la agenda de seguridad crear una gendarmería nacional que, por medio de entrenamiento militar, pudiera dar soluciones precisas a problemas de combate al narcotráfico en la seguridad pública, utilizando instalaciones militares (Reuters, 2012).

27 Esta iniciativa pretendía: 1) combatir el poder y la impunidad de las organizaciones criminales; 2) reforzar el control de la frontera, de la zona aérea y de la región marítima; 3) mejorar las capacidades de los sistemas de justicia en la región; y 4) restringir las actividades de las pandillas, así como reducir la demanda local de droga (Ribando y Finklea, 2012: 7).

en esta iniciativa de acuerdo con distintos especialistas norteamericanos, más que la asignación presupuestal (1.400 millones de dólares) fue que mostraba una actitud de cooperación por parte del Gobierno norteamericano en esta política; del lado mexicano, se comenta su clara insuficiencia y su latente tendencia a la típica política realista de garrotes y zanahorias.

Ante estos elementos y las tendencias reformadoras que implicaron, lo paradójico fue que lo característico de los gobiernos panistas en el combate a la violencia ligada al narcotráfico lo marcó el uso permanente de las Fuerzas Armadas, manifiesto en programas como México Seguro en 2005²⁸ y la PFDGCN en todo el sexenio de Calderón.

Con este nuevo sistema de seguridad se esperaba que las decisiones en el área dieran mejor resultado y que la unilateralidad presidencial se sometiera a los dictámenes de los poderes y las instituciones especializadas para ello; pero como normalmente sucede en el tema del combate al narcotráfico (y esta no fue la excepción), el saldo bueno o malo de ellas siempre se vuelve político al tener que llevar un nombre y apellido concreto.

Entonces si se crearon todas estas reformas institucionales y jurídicas para la operación de un sistema de seguridad no unilateral ni central de tipo presidencial priista, ¿por qué sigue siendo sólo el poder Ejecutivo el que toma las decisiones en la materia sin tomar en cuenta el modelo tan coherente y funcional que acaba de describirse? Seguramente uno de los elementos a que responde esta dinámica sea la

28 Operativo policíaco-militar para proteger a los Estados golpeados por el narcotráfico, especialmente en el norte del país a raíz de la guerra desatada en Tamaulipas por el cartel del Golfo y el de Sinaloa en 2005 (Chabat, 2010).

escasez de estructura operativa y presupuestal para implementar este modelo de seguridad pública y funcional ya que de 1999 a 2006 se contaba con apenas 10 mil elementos en los cuerpos federales y, dada la crisis y la situación de las policías estatales y municipales, podemos ponderar el nivel del problema. En ese sentido, Valdés comenta que “en un Estado infestado de narcotraficantes sólo se contaba con 123 policías estatales preventivos” que hacían frente a grupos de narcotraficantes “de 10 a 20 camionetas con cuatro sicarios cada una”²⁹ (Valdés, 2013: 375-376).

Otro factor que influyó seguramente serían las expectativas morales que generaba el acabar o no con una actividad de este tipo en el contexto 2006-2012, que tuvo manifestaciones violentas nunca antes vistas. Sin embargo, como lo muestran las investigaciones de distintos analistas sociales como Emilio Durkheim, al hablar del delito se tienen que delimitar objetos más asequibles como en este caso pudo haber sido el erradicar la violencia más que el narcotráfico en sí.

Durkheim observaba que no se puede plantear la erradicación del delito ya que “el delito es normal porque una sociedad exenta del mismo es del todo imposible”³⁰ y que la

29 Este dato es un tanto similar a lo dado a conocer por el Estado Mayor de la Defensa Nacional que indicaba para 2009: “Si el Ejército mexicano entrara en combate con sus poco más de 150 mil armas y sus 331,3 millones de cartuchos contra algún enemigo interno o externo, su poder de fuego sólo alcanzaría en promedio para 12 días de combate continuo, señalan estimaciones del Estado Mayor de la Defensa Nacional”; también se señalaba que “las carencias y el desgaste en las filas del Ejército y Fuerza Aérea son patentes y alcanzan niveles inimaginados en prácticamente todas las áreas operativas de la institución” (Medellín, 2009).

30 En ese rubro, posturas como las de Saviano y Bagley indican lo mismo en el caso del narcotráfico no sólo en México sino en general ya que, de acuerdo con cifras de consumo y ganancias, aunadas a los contextos que producen tanto el consumo como la producción, hacen que su eliminación en un sentido realista sea poco probable por decirlo de una forma correcta.

diferencia en el tratamiento de los mismos, o en este caso la fijación de las metas respecto al crimen organizado, tiene que ver con el grado con el que ofende ciertos sentimientos colectivos, lo cuales varían de sector social a sector social, ya que no existe una sociedad homogénea en circunstancias (Durkheim, 2006: 65). En este sentido, el objetivo no fue malo: acabar con los grupos que tenían un ambiente de violencia, secuestro y muerte en el país ya que, a nivel general, había consenso;³¹ lo que falló fue querer hacerlo en la forma en la que se hizo, es decir, con una estructura claramente insuficiente, controlada unilateralmente como lo era la estructura de seguridad pública con que se contaba y sin tomar en cuenta políticas alternativas vinculadas con profesionales y ciudadanos participantes y vigilantes de todos los sectores sociales afectados. Porque como el mismo Durkheim señalaba: el delito es necesario porque permite por medio de la solidaridad social, la evolución normal de la moral y del derecho (Durkheim, 2006: 67).

Reflexiones finales

Con los apuntes realizados hasta aquí, es necesario recordar que el objetivo de los escenarios retomados, así como de los componen-

31 De acuerdo con la Décima Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México de 2012, los mexicanos en 2011 situaron el problema de la seguridad y justicia por arriba de los problemas económicos con un 50% y 46% respectivamente; para 2012, seguridad se ubicaba en un 44% y la economía en 49%; entre 2007 y 2010, si bien los problemas económicos superaron por hasta 30% de más a los de seguridad, estos nunca bajaron del 29% de preocupación. Respecto a los indicadores de temor a robo a mano armada y secuestro, entre 2008 y 2012 las cifras entre ambos se movieron de manera similar con una diferencia nunca mayor al 6%, siempre a favor del robo a mano armada en una cifra que nunca bajó del 54% (Consulta Mitofsky / México Unido Contra la Delincuencia AC, 2012).

tes oficiales de inteligencia y operación de la PFDGCN, fue plantear cómo el diseño de inteligencia en México se encuentra en una dinámica de siglo XXI en donde si bien los marcos jurídicos; los vínculos internacionales (en este caso con los Estados Unidos); los requisitos democráticos; la sociedad de la información, así como los presupuestos y tecnologías, existen e importan mucho.

También importan los diagnósticos y mecanismos que integren a los ciudadanos en una dinámica de cohesión y responsabilidad social cotidiana, vinculada con el diseño de instituciones y protocolos de inteligencia; ya que como los escenarios retomados lo marcan, su operación se dio con medios y actores de lo más cotidiano posible y pese al nivel de inteligencia alcanzado hasta hoy, el ciclo de la misma no pudo prever ni esclarecer del todo dichos fenómenos con la intención de castigar a todos los culpables y evitar su reproducción.

Retomando la propuesta de Durkheim, un verdadero replanteamiento de la seguridad en estos momentos con respecto al crimen organizado en México que si bien se relaciona con el narcotráfico (pero no sólo eso), tendría que retomar como eje la solidaridad, entendida como ese elemento de correspondencia en acciones de responsabilidad dentro de las estructuras a las que corresponden los individuos. Es decir, estando al pendiente de que las personas con las que tenemos vínculos morales directos (hijos, cónyuges, padres, parejas, amigos) hagan uso de la tecnología y la información de forma responsable y de acuerdo con sus ocupaciones, enfatizando el hecho de que no nos vigilamos, sino que nos cuidamos de forma solidaria mas no mercenaria.

De la misma forma tendría que hacerse un escrutinio permanente de la instituciones gubernamentales dedicadas a la seguridad, las

cuales de forma escrupulosa tienen que dar cuentas de sus actividades y cumplir sus funciones específicas y nada más; por ejemplo, conocer las rutas o áreas en las que deben estar las patrullas estatales y municipales y reportar tanto a la ciudadanía como a las autoridades cuando no estén o lo hagan fuera de estas.

El reto es claro y además de tener como consigna histórica acabar con el unilateralismo tradicional de la lógica de las políticas contra el narcotráfico, busca coadyuvar a la inteligencia científica y profesional presentes en instituciones como la PGR y el CISEN mediante un modelo de cohesión ciudadana que dé marcha a atrás a la multiplicación de actividades criminales que, por lo visto, se encuentran arraigadas en las prácticas cotidianas de una sociedad real que con la ocupación informal; el consumo de piratería³² o el uso del celular de siempre pueden servir para los peores fines posibles.

Para ello parece no estar de más reconocer algunos principios que incentiven la participación civil:

- Entender que la inteligencia no puede depender únicamente de un presupuesto económico ya que aspirar a tener las armas y el personal necesario para las dimensiones del crimen organizado transnacional que se tiene actualmente es algo más deseable que posible.
- Recordar el fomento a la desconfianza ciudadana en las instituciones en un papel de fiscalizador; lo que no debe permitirse es que la desconfianza venga de los gobernantes a la ciudadanía o a los cuerpos

32 Además de las actividades criminales realizadas por el grupo Los Zetas, se tienen reportes de que se encuentra el negocio de la venta de copias de películas (producciones Zetas) en zonas donde tiene presencia.

burocráticos civiles como justificante para depender sólo de los cuerpos militarizados como el Ejército y la Marina.

- Crear costos políticos de la buena o mala política de combate al narcotráfico no solamente con dirección al Presidente, sino a las instituciones y cuerpos civiles organizados o no como elemento que permita reflexionar y redireccionar en pro de soluciones construibles.
- Invertir, como sugería Robert Dahl, en buscar satisfactores políticos más que de mercado, por medio de la inversión de tiempo y energía en pro de la igualdad política entendida como una ciudadanía activa en este tipo de temas.

Por último, debemos reconocer que el costo de no reflexionar sobre las formas en que puede cohesionarse inteligencia y sociedad puede ser más alto que el que cualquier sociedad quiera pagar.

Bibliografía

- Aranda Jesús (2010); Zetas ejecutaron por la espalda a los 72 migrantes; no pudieron pagar rescate, La jornada 26 agosto 2006. México D.F.
- Bagley Bruce (2012); Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program. Washington D.C.
- Bergman Marcelo (2007); *Seguridad pública y Estado en México*, Fontamara. México D.F.
- Boletín UNAM (2012); El 58 por ciento de los empleos generados entre 2008 y 2012 en México, en la economía informal, *Bo-*

- letín UNAM-DGCS-740bis*, Ciudad Universitaria / México D.F.
- CNN México (2012); La omisión y la supervisión, las lagunas del operativo Rápido y Furioso, 21 septiembre 2012, consultado el 10 de julio de 2014. en <http://mexico.cnn.com/mundo/2012/09/21/la-omision-y-la-supervision-las-lagunas-del-operativo-rapido-y-furioso>
- CRS (2008), National Security Strategy; Legislative Mandates, Execution to Date, and Considerations for Congress, Washington D.C. Congressional Research Services, consultado en mayo de 2014 en <http://fpc.state.gov/documents/organization110p6d1f>
- Consulta Mitofsky / México Unido Contra la Delincuencia A.C. (2012); *Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*. Consulta Mitofsky. México.
- Chabat Jorge (2010), “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, En *Documentos de trabajo: División de estudios internacionales*, Núm. 196, pp. 1-19; CIDE. México D.F.
- Dahl, Robert A. (2008), *La igualdad Política*, Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- Durkheim Emilio (2006); *Las reglas del método sociológico*, Colofón, México D.F.
- Finnegan William (2010); Silver or Lead. The drug cartel La Familia gives local officials a choice: Take a bribe or a bullet. The New Yorker 31 de Mayo de 2010, revisado en enero de 2014 en <http://www.newyorker.com/magazine/2010/05/31/silver-or-lead>
- Grillo Ioan, (2012), *El Narco: El corazón de la insurgencia criminal mexicana*; Tendencias, México.
- Guerrero Gutiérrez Eduardo (2011); Violencia y mafias, *Nexos*, 1 septiembre 2011; revisado en julio 2014 en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14469>
- Guerrero Gutiérrez Eduardo (2012); 2011 La dispersión de la violencia, 1 Febrero 2012; consultado en julio 2014 en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14705>
- Herrera- Laso M. (2010) “Inteligencia y seguridad nacional. Apuntes y reflexiones”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores), Seguridad nacional y seguridad interior, Serie Los grandes problemas de México; v. 15. El Colegio de México, México D.F.
- Hunter Robert (2005), Globalization, poverty and inequality, en Ravenhill John (editor), Global Political Economy, Oxford University Press. UK Oxford.
- Jorge Alejandro Medellín (2009); “En combate las armas del ejército alcanzan sólo para 12 días: SEDENA”, en El universal 02 enero 2009. México D.F.
- Martínez Solares Verónica (2014); “Voces de dolor y heroísmo. Respuestas estatales y comunitarias a la violencia asociada al narcotráfico” Mesa del Foro internacional: Víctimas y guerra contra las drogas. Análisis para una política integral. Canadá; Colombia; Estados Unidos y México, realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM Ciudad Universitaria 24 abril del 2014. México D.F.
- Méndez Alfredo (2004); “Liberar a sicarios del narco, objetivo de la fuga del penal de Apatzingán: PGR”, en la jornada, 7 de enero 2004. México D.F.
- Molinar Horcasitas Juan/Weldon Jeffrey (1990); “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, en *Revista Mexicana de sociología Núm. 4* octubre - diciembre de 1990. Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de Investigaciones Sociales pp. 229-255. México D.F.

- Notimex / Universal (2009), Desaparece la AFI; nace la Policía Federal Ministerial, El universal 29 mayo 2009; consultada el 20 enero 2014 en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/601232.html>
- Olson Eric (2012); El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida, en Benítez Raúl / Aguayo Sergio (editores); *Atlas de la seguridad y la defensa 2012*, Pp. 39-46. CASEDE. México D.F.
- O'neil Shannon (2014); Dos naciones indivisibles. México Estados Unidos y el camino por venir, Penguin Random House Grupo Editorial. México D.F.
- Reich Simon / Aspinwall Mark (2013), The Paradox of Unilateralism: Institutionalizing Failure in U.S. - Mexican Drug Strategies, en *Revista Norteamérica, Año 8 número 2*, julio-diciembre. pp. 7-39. México D.F.
- Reséndiz Francisco (2013); Segob dirigirá seguridad y DH, El universal 3 Abril 2013. México D.F.
- Reuters (2012); Peña Nieto propone crear una "gendarmería nacional" contra el narcotráfico; en CNN México 9 abril 2012; consultada el 20 julio de 2014 en; <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/04/09/pena-nieto-propone-crear-una-gendarmeria-nacional-contr-la-violencia>
- Ribando Clare y Finklea Kristin (2012); US-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond. Congressional Research Service. Washington D.C.
- Saviano Roberto (2014); *Cero cero cero. Cómo la cocaína gobierna al mundo*, Anagrama Barcelona.
- Sipse (2010); Revela 'El Tyson' ritos macabros de iniciación del 'narco'; consultada en junio 2014 en; <http://sipse.com/archivo/revela-el-tyson-ritos-macabros-de-iniciacion-del-narco-53709.html>
- Valdés Guillermo, (2013), *Historia del Narcotráfico en México*, Aguilar. México D.F.
- Velázquez García Mario Alberto (2004); La violencia y los movimientos sociales en el gobierno de Vicente Fox, 2001-2002, en *Región y Sociedad 1; Vol. XVI Núm. 29*. El Colegio de Sonora, p. 45-74. Hermosillo Sonora.
- Zinser Aguilar Gonzalo Et. Al. (2014); "Tráfico oficial e ilícito de armas a México. Breve reflexión sobre el fenómeno y un nuevo examen de la operación Rápido y Furioso", en El punto sobre la i, Año3, Número 14, Septiembre-Octubre. México D.F.

Panorama de la inteligencia criminal latinoamericana. Desarrollo, dilemas y dificultades

The Landscape of Latin American Criminal Intelligence. Development, Dilemmas and Difficulties

José Manuel Ugarte¹

*Fecha de recepción: agosto de 2014.
Fecha de aceptación: octubre de 2014.*

Resumen

La inteligencia criminal en América Latina ha conocido un significativo desarrollo en los últimos años, no exento de dificultades. Surgida tras la superación del conflicto Este-Oeste como un signo del paulatino abandono por parte de las Policías, fuerzas de seguridad y otros órganos de seguridad pública de la antigua inteligencia política e ideológica de la Guerra Fría, para comenzar a centrarse en la lucha contra el delito enfrenta aún la limitada capacidad y vocación de conducción gubernamental de la seguridad pública, la confusión entre la inteligencia criminal y la inteligencia de Estado o política, y la confusión entre inteligencia criminal e investigación criminal. Las dificultades del presente no logran esconder las grandes perspectivas de futuro.

Palabras clave: seguridad, inteligencia, delito, doctrina, cooperación.

Abstract

The criminal intelligence in Latin America has seen significant development in recent years, not without difficulties. Emerged after the East-West conflict, as a sign of the gradual abandonment by the police, security forces and other public security organs of the old political and ideological Cold War intelligence doctrines, to begin to focus on the fight against crime, still faces the limited capacity and vocation of government administration to conduct public security, the confusion between national intelligence and criminal intelligence and also the confusion between criminal intelligence and criminal investigation. The difficulties fail to hide the great prospects of future.

Keywords: security, intelligence, crime, doctrine, cooperation.

¹ Doctor por la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), Abogado y Especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la referida Universidad, en la que se desempeña como Profesor Adjunto de Derecho Administrativo y como Profesor en la Maestría de Derecho Administrativo. Es, asimismo, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Santiago del Estero y Profesor en la Carrera de Especialización en Gestión para la Defensa Organizada en la Universidad Nacional de Tres de Febrero y el Ministerio de Defensa, así como Profesor de Seguridad Interior en la Escuela Superior de Prefectura Naval Argentina y Profesor en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado.

Correo electrónico: manuguart@gmail.com

El cambio de rumbo de la inteligencia policial en Latinoamérica tras el fin del conflicto Este-Oeste

Durante el conflicto Este-Oeste, los órganos de inteligencia de la mayoría de las Policías latinoamericanas tuvieron la misión fundamental de cooperar con las Fuerzas Armadas y los organismos de inteligencia de sus países en la lucha contra la ideología comunista, así como la contrainsurgencia. Ello llevó incluso a que en diversos países se estableciera la dependencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad de los respectivos ministerios de Defensa o aún de las Fuerzas Armadas (Ugarte, 1990).

Tras la conclusión del aludido conflicto, la realidad planteada por el crecimiento de la delincuencia y muy especialmente de la delincuencia organizada en Latinoamérica, comenzó a plantear a las Policías latinoamericanas la necesidad de dar a sus órganos de inteligencia un rumbo diferente.

En palabras de Juan Saá, ex Director Nacional de Inteligencia de la Policía Nacional de Bolivia:

(...) Hasta la década del 70 el enemigo común en los países de la región era el comunismo. La inteligencia era para controlar a los opositores de los gobiernos de la región. Los desafíos del 2005 son: el terrorismo, la corrupción, el narcotráfico y la pobreza. A partir de esa visión los servicios de Inteligencia se vuelven más técnicos y preventivos, esa es su razón de ser (Saá, 2005).

La reorientación de tales órganos hacia la lucha contra el delito derivó, en definitiva, del retorno a la aludida lucha de las instituciones de las que forman parte, lo que constituye su razón de ser.

No obstante, dicha reorientación no implicó, en la mayoría de los casos, una reelaboración doctrinaria que estableciera como objetivo fundamental y excluyente de la acción de tales órganos al delito, subsistiendo aún la dedicación parcial a la inteligencia gubernamental o nacional.

Consecuencia de las circunstancias aludidas fue que, al institucionalizarse progresivamente la actividad de inteligencia en Latinoamérica, sujetándola a leyes públicas y estableciéndose controles, se incorporó en la mayoría de los casos a los órganos de inteligencia de las Policías, como miembros plenos de los sistemas de inteligencia, sujetos, como consecuencia, a las mismas leyes que los organismos de inteligencia, con alguna excepción como el caso argentino, y en el caso brasileño, con modalidades que oportunamente se examinarán.

Ello, a diferencia de lo que sucede con la mayoría de aquellos países que han demostrado mayor capacidad para conducir y controlar la actividad de inteligencia, entre los que citaremos, a mero título de ejemplo, Reino Unido, Canadá, Australia, Italia, Alemania, Holanda, que han sabido mantener una clara distinción entre la actividad de inteligencia y la actividad policial.

La mencionada característica latinoamericana –incorporación de los órganos de inteligencia policiales y de los organismos de inteligencia criminal como miembros plenos del respectivo Sistema de Inteligencia– se ha presentado en el Decreto Legislativo 1141/2012 de Perú; en la Ley 19.974 de Chile como también en la Ley Estatutaria 1621/2013 de Colombia; en la Ley 750 de Nicaragua; en la Ley de Inteligencia Nacional, Decreto Legislativo 211/2012 de Honduras; en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala, si bien ello tiene lugar exclusivamente respecto

de la Dirección Nacional de Inteligencia Civil (DIGICI), no así respecto del órgano de inteligencia de la Policía Nacional Civil; en la Ley de Seguridad Pública y del Estado de Ecuador; y en la Ley por la cual se crea el Sistema Nacional de Inteligencia de Paraguay (julio de 2014). También en Argentina y Brasil, con las peculiaridades que se verán. Se debe señalar, además, que el Anteproyecto de Ley del Sistema de Inteligencia del Estado Plurinacional de Bolivia tiene similares características, así como el Proyecto del Sistema de Inteligencia Estratégica del Estado de Uruguay.

Cabe destacar también, en materia de confusión entre las funciones policiales y de inteligencia, la circunstancia de poseer facultades policiales como en Venezuela, el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), (Decreto 7453/2010 y Reglamento Orgánico aprobado por Decreto 9446/2013).

En otros países latinoamericanos en los cuales no ha tenido lugar aún la institucionalización de la actividad de inteligencia a través de leyes orgánicas específicas, puede afirmarse que la actividad, por parte de los órganos de inteligencia policiales, incluye tanto inteligencia sobre el delito como inteligencia nacional o de Estado e incluso, en distintos casos, política.

En lo que se relaciona con el surgimiento en Latinoamérica de la inteligencia criminal –fundamentalmente, inteligencia sobre el delito– dentro de la actividad de inteligencia cumplida por las Policías, no ha sido idéntico el enfoque, país por país.

Mientras que en algunos países como Argentina, Brasil y Costa Rica, bajo modalidades diversas que se examinarán, se tomó nota de aspectos parciales de la experiencia anglosajona –fundamentalmente, inglesa, canadiense y australiana– en otros se partió de concepciones basadas fundamentalmente en

la experiencia adquirida por las instituciones de seguridad en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, denominándose a dicha actividad policial: *inteligencia policial*.

En estos últimos existen, dentro de las estructuras policiales, órganos de inteligencia policial dedicados, en algunos casos, tanto a la inteligencia criminal como a la inteligencia nacional o de Estado.

Preciso es destacar, por su desarrollo y por la influencia adquirida en el ámbito latinoamericano, el caso de la Dirección de Inteligencia Policial de la Policía Nacional de Colombia, cuya actividad comprende inteligencia antiterrorista, inteligencia criminal –enfocada predominantemente en el delito organizado, pero comprendiendo también la delincuencia común, con un creciente sesgo hacia la seguridad ciudadana– y la inteligencia nacional o de Estado.

Cabe destacar el rol importante de este organismo en la creación y desarrollo de instancias informales de cooperación en inteligencia criminal como la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP) y en actividad policial en general, como la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL), como también la circunstancia de constituir actualmente Colombia y consiguientemente la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional (DIPOL) la actual sede de la hoy llamada Escuela Regional de la Comunidad Americana de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD).

En Perú, cabe destacar también el desarrollo, en la Policía Nacional del Perú (PNP), de la Dirección de Inteligencia (DIRIN), de destacada actuación contra el terrorismo, materializando, entre otros actos, la detención de Abimael Guzmán, jefe de la organización Sendero Luminoso, y desarrollando su concepción de inteligencia policial operativa, superando la antigua dependencia respecto de la

inteligencia nacional o de Estado. La actividad de la DIRIN comprende inteligencia criminal, inteligencia antiterrorista e inteligencia nacional o de Estado.

En cuanto a la Policía Nacional del Ecuador, cuenta asimismo con una Dirección Nacional de Inteligencia que integra el Comité Nacional de Inteligencia creado por el Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (art. 11) presidido por el Secretario Nacional de Inteligencia, con la finalidad de que los subsistemas de inteligencia policiales y militares así como otros organismos aporten información, inteligencia y contrainteligencia a la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) e intercambien productos entre sí “en salvaguardia de los intereses y seguridad integral del Estado”. Produce tanto inteligencia criminal como inteligencia nacional o de Estado.

También cabe considerar, en Bolivia, la Dirección Nacional de Inteligencia, órgano que funciona dentro de la Policía Nacional de Bolivia, que cuenta con un Centro de Especialización de Investigación Policial (CEIP) destinado a la formación de su personal. También sus funciones incluyen la inteligencia criminal y la inteligencia nacional o de Estado.

Entre las dificultades que ha experimentado el surgimiento y desarrollo de la inteligencia criminal en Latinoamérica, resulta ineludible destacar la velada oposición o la disputa del rol en algunos países, por parte de los organismos de inteligencia, civiles o incluso militares, que percibieron en el ejercicio de esta función por parte de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad y eventualmente por organismos de inteligencia criminal, como una limitación al monopolio que se atribuían respecto a la actividad de inteligencia, pese a tratarse, en realidad, de actividad policial o de seguridad pública relativa al delito.

No obstante, el surgimiento de la inteligencia criminal constituye un hecho indudable en Latinoamérica. También lo es el incremento de la cooperación entre los países latinoamericanos para la lucha contra el delito organizado a través de mecanismos subregionales y regionales, realizada en el marco de la actividad de inteligencia criminal, como sucede con los procesos de integración subregional Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina de Naciones (CAN) y actualmente en el Consejo Suramericano sobre Seguridad Ciudadana y Lucha contra el Delito Organizado Transnacional.

Entre los problemas que se plantean, se encuentra la necesidad de elaborar una doctrina nacional de inteligencia criminal en cada país –y eventual e idealmente a nivel suramericano– que asegure la plena dedicación a la prevención y represión del delito tanto en los niveles estratégico como operacional y táctico; la necesidad de controles externos e internos eficaces; y la necesidad de lograr la eficaz coordinación de esta actividad con el Ministerio Público y los órganos judiciales, que aseguren la legitimidad y la eficacia de esta actividad. Existe, en la mayoría de los países, un déficit en la capacidad de los órganos políticos en materia de conducción y control de la Policía. En definitiva, no pocos desafíos que requieren respuestas para consolidar un rumbo que promete resultar valioso para las respectivas sociedades.

La inteligencia criminal: el accionar policial guiado por la inteligencia

El auge actual de la inteligencia criminal tiene lugar por la creciente percepción de que las técnicas policiales clásicas resultan hoy insu-

ficientes ante el auge de la delincuencia, el creciente perfeccionamiento del delito y muy especialmente del delito organizado y su frecuente carácter interjurisdiccional. Frente a este tipo de desafíos se evidencian particularmente tanto la necesidad, como el valor de la inteligencia criminal.

La Ley 25.520 de Inteligencia Nacional argentina definió a la inteligencia criminal como

(...) la parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsible, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional (Ley N° 25520 de Inteligencia Nacional argentina, artículo 2° numeral 3).

Procurando aproximarnos al concepto de inteligencia criminal, señalaremos que, tal como ha sido desarrollada en buena parte del mundo, destacándose el Federal Bureau of Investigation (FBI) estadounidense, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), y como organismos específicos la National Crime Agency (Agencia Nacional sobre el Delito) del Reino Unido, organismo con cometidos y capacidades de inteligencia y operativos, y sus organizaciones predecesoras, así como el Criminal Intelligence Service Canada (Servicio Canadiense de Inteligencia Criminal), la Australian Crime Commission (Comisión Australiana contra el Delito), entre otros, constituyen, antes que nada, parte de la función de seguridad pública ejercida fundamentalmente por policías, frecuentemente con la cooperación de personal de analistas y de apoyo sin estado policial.

¿Qué es, en realidad, la inteligencia criminal? Se trata de la aplicación de la metodología propia de la actividad de inteligencia, fundamentalmente en materia de análisis, a la actividad de seguridad pública tanto en el nivel estratégico: determinación de situación en materia de seguridad pública, de todo el país, o de una región o área determinada, o circunscripta a determinado o determinados delitos, comprendiendo su probable evolución, amenazas, tendencias y causas a corto, mediano y largo plazo, destinada a orientar a la política de seguridad pública del país, o bien al accionar policial en una región o área determinada; como en el nivel operacional, permitiendo a jefes policiales de rango medio o a autoridades locales de seguridad pública el despliegue y actuación con máxima eficacia de sus medios, como en el nivel táctico: investigación de las organizaciones criminales –campo fundamental de interés de la inteligencia criminal– y de aquellas formas delictivas que por su complejidad, gravedad, reiteración y consecuencias no logran ser prevenidas eficazmente por la investigación policial, fiscal o judicial del caso individual.

Se ha definido a la inteligencia criminal de un modo más general como “(...) la creación de un producto de conocimiento de inteligencia que apoya la toma de decisiones en las áreas de accionar policial, reducción del delito, y prevención del delito” (Ratcliffe, 2007: página 18). Se trata, en definitiva, de reemplazar en materia de accionar en seguridad pública a la improvisación o mera intuición, por el accionar guiado por la inteligencia.

Con relación a la distinción precedentemente referida entre nivel estratégico, nivel operacional, y nivel táctico, cabe señalar que la diferencia entre ambos niveles está dada tanto en la amplitud de visión y nivel de detalle como en el destinatario del producto

inteligencia. De ese modo, mientras que el destinatario del nivel táctico son equipos de investigadores, y del nivel operacional conductores locales o de rango medio de la seguridad pública, los consumidores de inteligencia de nivel estratégico son los formuladores de decisiones de las instituciones, o los responsables políticos de la seguridad pública a nivel local, nacional o subregional, o los ejecutores del accionar policial en una región interna del país o en un área determinada de aquel.

La inteligencia criminal se diferencia de la investigación del caso determinado, cuyo objetivo es el esclarecimiento de un hecho concreto, individualización de sus autores, obtención de las pruebas y juzgamiento de los delincuentes.

Aunque el objetivo final es obviamente el mismo, en la inteligencia criminal resulta fundamental la obtención del conocimiento con un enfoque de solución del problema, no limitado a un hecho determinado sino a conocer profundamente a la organización o, según el caso, a los factores productores de delito, o a la criminalidad en su conjunto. En el caso de la organización criminal, la obtención de tal conocimiento es fundamental para concluir con sus actividades, dada la aptitud de aquella para sobrevivir a la detención de algunos de sus integrantes. Mientras que ese conocimiento puede auxiliar a la investigación del delito, no puede superponerse con ella; la inteligencia criminal no forma parte del proceso penal ni puede obtener pruebas. De allí la conveniencia de una adecuada distinción orgánica en las Policías, entre el órgano investigativo y el órgano de inteligencia criminal.

Hoy se tiende a ejecutar la inteligencia criminal de modo organizado y sistemático, que comprende su realización por todas las instituciones policiales y fuerzas de seguridad de un país, que constituyen en su seno

órganos de inteligencia criminal, conforme a una doctrina común, obteniendo productos de inteligencia estandarizados que pueden ser compartidos e integrados en productos de inteligencia de nivel superior, compartiendo datos a través de una vinculación telemática constante y bajo la dirección y apoyo de un organismo de inteligencia criminal nacional que asume la dirección de la elaboración doctrinaria, recibe información y productos de inteligencia de las instituciones policiales locales y suministra a estos inteligencia criminal.

También se tiende a integrar esa tarea internacionalmente a nivel regional –como ha sucedido en Europa con EUROPOL– pudiéndose advertir esa tendencia en el ámbito del MERCOSUR ampliado, de forma aún limitada, en el marco de la Reunión de Ministros del Interior y equivalentes, y otros ámbitos de intercambio de información de inteligencia criminal relativos a diversas formas de delito organizado, tales como los aún no institucionalizados –por no haber sido establecidos a través o como consecuencia de tratados internacionales ni haber sido integrados a estructuras de conducción y control político– Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP) y AMERIPOL.

La evolución de la inteligencia criminal en América Latina. Breve panorama de la creación de estructuras específicas en la materia y de su desarrollo en la región

Argentina

En Argentina, la sanción de la Ley 24.059 de Seguridad Interior (1992) constituyó la primera etapa en la evolución de la inteligencia

criminal en el país, al establecerse en ella facultades para el ministro del Interior, para dirigir y coordinar la actividad de los órganos de información e inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad nacionales, creándose la Dirección de Inteligencia Interior, órgano destinado a materializar tal dirección, estableciendo prioridades, formulando requerimientos, coordinando actividades y produciendo inteligencia empleando, entre otros insumos, la información obtenida de los órganos aludidos.

La Ley 25.520 de Inteligencia Nacional (2001) incluyó la definición de la inteligencia criminal del modo antes transcrito, creando la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DIC) –hoy dependiente de la Secretaría de Seguridad del Ministerio de Seguridad– como uno de los tres organismos de inteligencia fundamentales del Sistema de Inteligencia Nacional, al que puso bajo la dirección funcional de la Secretaría de Inteligencia (SI), órgano de inteligencia civil fundamental del país. A la DIC se asignó el cometido de producir inteligencia criminal, asignándosele además los cometidos que poseía la antigua Dirección de Inteligencia Interior en la Ley de Seguridad Interior.

Cabe destacar que si bien la Ley incluyó a la DIC como miembro pleno del Sistema de Inteligencia Nacional sujetándola a las normas vigentes para la actividad de inteligencia conforme a la ya señalada característica latinoamericana, no incluyó dentro de dicho Sistema a los órganos de inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad. No obstante, al asignar a la DIC las funciones que poseía su predecesora en materia de dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad,

tales órganos continuaron su actividad, pero limitados a la inteligencia criminal.

En definitiva, a partir de la sanción de la Ley 25.520 fue la DIC el organismo con competencia primaria en materia de inteligencia criminal, responsable asimismo de tener a su cargo la dirección funcional de los órganos de inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad. En los años 2005 y 2006, este organismo se dotó, por medio de concurso, de un destacado plantel de analistas sin estado policial.

Cabe mencionar la constitución, durante el año 2011, del Subsistema de Inteligencia Criminal integrado por la DIC y por los órganos de información e inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, bajo conducción del Ministro de Seguridad y coordinación de la DIC, con autoridad funcional sobre los órganos aludidos, así como el inicio de los trabajos para la elaboración de una doctrina de inteligencia criminal.

En definitiva, la inteligencia criminal está en desarrollo en Argentina, requiriéndose aún la plena integración al Subsistema de Inteligencia Criminal de los órganos de inteligencia de las Policías provinciales, la aprobación de una doctrina común y una normativa legal más completa y precisa en la materia, y el logro de la interconexión telemática entre los miembros del Subsistema, para alcanzar un pleno funcionamiento en la materia.

Brasil

La creación a través de la Ley 9.883 (1999) del Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN), que incluyó el establecimiento con rango legal de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), organismo civil fundamental

de inteligencia que cumple el rol de órgano central del SISBIN, no incluyó disposiciones en materia de inteligencia criminal.

No obstante, cabe destacar el dictado del Decreto 3448/2000 modificado por su similar 3695/2000 de creación, dentro del Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN), del Subsistema de Inteligencia para la Seguridad Pública (SISP); estableciéndose a la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) como órgano central, con la finalidad de “coordinar e integrar las actividades de inteligencia de seguridad pública en todo el país, así como suministrar a los gobiernos federales y estatales informaciones que apoyen la toma de decisiones en ese campo” (Decreto N° 3695 del 21 de diciembre de 2000, artículo 1°).

Conforme a la norma en cuestión, integran el Subsistema de Inteligencia de Seguridad Pública (SISP) los ministerios de Justicia, Hacienda, Defensa, Integración Nacional y el Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República del que depende la ABIN, pudiendo formar parte también de él los órganos de inteligencia de seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal que fueran admitidos como miembros del SISBIN.

El Subsistema de Inteligencia de Seguridad Pública (SISP) fue reglamentado por la Resolución N° 1 del 15 de julio de 2009 de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SNASP-MJ), conforme a la cual la agencia central del aludido Subsistema pasó a ser la Coordinación General de Inteligencia (CGI) de la referida SNASP-MJ.

Se adjudicaron a ese órgano importantes facultades, pudiendo señalarse entre ellas la propuesta para consideración del Consejo Especial del SISP de la política y la doctrina de inteligencia de seguridad pública, así como la coordinación, orientación y supervisión de las

actividades en dicha materia en el territorio nacional, y la guarda, almacenamiento, distribución y custodia de la información.

Fueron detallados, como elementos constitutivos del SISP, su Consejo Especial, la Red Nacional de Inteligencia de Seguridad Pública (RENISP), la Red de Integración Nacional de Informaciones de Seguridad Pública, Justicia y Fiscalización (INFOSEG), los Organismos de Inteligencia de Seguridad Pública y sus agencias, el Consejo Nacional de Jefes de Organismos de Inteligencia de Seguridad Pública (CNCOI), la Doctrina de Inteligencia para la Seguridad Pública (DNISP) y las Agencias de Inteligencia (AI) vinculadas (al SISP), su respectivo personal y material.

Con relación a la aludida Doctrina Nacional de Inteligencia para la Seguridad Pública (DNISP) significativo logro del sistema brasileño, aprobada en 2009, constituye un conjunto de normas y procedimientos para permitir intercambio de conocimientos entre los órganos de inteligencia, el que puede realizarse de manera telemática a través de la RENISP, y que incluye, a semejanza en ese aspecto del Modelo Nacional de Inteligencia inglés, la elaboración de documentos de inteligencia estandarizados. A su amparo, se han desarrollado órganos de inteligencia criminal en Secretarías de Seguridad Públicas estatales. Cabe destacar que, además de la RENISP, dedicada específicamente a la comunicación entre la coordinación nacional y las agencias de inteligencia, existe además la red INFOSEG, que vincula las bases de datos de las Secretarías de Seguridad Pública nacional y estatales y otras fuentes de información de la seguridad pública, como los registros públicos de automotores, armas (civiles y militares), tránsito, el Sistema Nacional de Informaciones Criminales, registros judiciales relativos a procesos, fuentes de indis-

cutible interés para la investigación criminal y la inteligencia criminal.

Se debe señalar no obstante que la aludida Doctrina fue elaborada sobre las bases y siguiendo el molde de la doctrina de la ABIN, es decir, de la doctrina de inteligencia gubernamental o de Estado. Ello se advierte en la vigencia propia de principios poco acordes con la inteligencia criminal, como la compartimentación, y previsiones de acciones que aparecen como poco compatibles con dicho ámbito, como la desinformación y la contrapropaganda, así como la infiltración. En realidad, puede advertirse que mientras el Modelo Nacional de Inteligencia inglés fue desarrollado desde el accionar policial, la DNISP lo fue desde el ámbito de la inteligencia gubernamental.

Resulta de interés la distinción que se efectúa en la Resolución 1 entre organismos de inteligencia de seguridad pública y las AI que forman parte de tales organismos, concebidas como parte de aquellos dedicadas específicamente a funcionar como sistemas de “captación, tratamiento y difusión de datos, informaciones y conocimientos en torno de la actividad de inteligencia de seguridad pública, en los moldes de la doctrina apropiada, y en el área de circunscripción o de competencia de la institución (...) bajo la orientación, coordinación y supervisión de la CGI/SNSP... (Resolución N° 1 de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) del 15 de julio de 2009, artículo 3°).

¿Cuáles son los alcances de la inteligencia de seguridad pública? Conforme surge del artículo 7 de la Resolución 1, su actividad tiene como foco principal, pero no exclusivo, la seguridad pública, entendida esta como delito organizado y otras formas de delitos graves y de gran repercusión social.

Pero también tiene como foco secundario, hechos relativos a la dinámica social que puedan atentar contra la seguridad interna e incluso un foco político y administrativo, con hechos relativos a la demanda social. En cambio, el concepto de inteligencia policial es más restringido y tiene alcances fundamentalmente operacionales y tácticos a cargo de las Policías.

En otro orden de ideas, se debe señalar la posterior desaparición de la CGI de la estructura de la SENASP, quedando la inteligencia de seguridad pública bajo conducción de dos coordinaciones de Inteligencia y Contrainteligencia, que dependen en la última estructura aprobada del Ministerio de Justicia, por Decreto 6061/2007 y sus modificaciones hasta 2013, del Departamento de Planes, Políticas y Proyectos de la SENASP.

En suma, la inteligencia de seguridad pública de Brasil, mientras posee un interesante desarrollo –constitución del SISP, existencia de dos redes y especialmente de la RENISP, aprobación de una Doctrina de Inteligencia Criminal Común (DNISP)– también acusa una muy sustancial influencia de la inteligencia gubernamental, tanto en su concepción como en los limitados alcances asignados a la inteligencia policial.

Chile

En Chile, la Ley 19.974 Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia estableció en su Título Tercero “Del Sistema de Inteligencia del Estado”, artículo 5, que el referido Sistema estaría integrado por: a) La Agencia Nacional de Inteligencia; b) La Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional; c) Las Direcciones de Inteligencia

de las Fuerzas Armadas, y d) Las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

A su vez, el Título Cuarto, capítulo 2, “De los Servicios de Inteligencia Policial”, dispuso en su artículo 22 que “La inteligencia policial es una función que corresponde a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones de Chile, sin perjuicio de lo establecido en el inciso segundo del artículo 20 (información policial obtenida por las autoridades marítima y aeronáutica). Comprende el procesamiento de la información relacionada con las actividades de personas, grupos y organizaciones que de cualquier manera afecten o puedan afectar las condiciones del orden público y de la seguridad pública interior. La conducción de los servicios de inteligencia policial corresponde al mando de las instituciones de las cuales depende...” (Ley N° 19.974, artículo 22).

Como puede advertirse, la amplia definición de inteligencia policial contenida en la Ley 19.974 comprende en definitiva tanto la inteligencia criminal propiamente dicha, como aspectos de inteligencia interior, advirtiéndose además la significativa autonomía de que gozan en dicha materia las instituciones en cuestión.

Cabe referir que el Plan de Seguridad Pública Chile Seguro previó la creación del Centro Estratégico de Análisis del Delito (CEAD), órgano de recepción unificada de información sobre el delito y de análisis estratégico de aquel (2011).

Integrado por un Banco Unificado de Datos Criminales, por un Observatorio Nacional de Seguridad Pública y una Sala de Análisis del Delito, el CEAD concentra los datos provenientes de Carabineros, Investigaciones, Gendarmería de Chile y de otros órganos del sistema penal chileno, a fin de realizar análisis estratégico y operacional del delito, por medio

de analistas especializados del Ministerio del Interior y de un analista por cada uno de los órganos del referido sistema penal: Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, Gendarmería, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

Se trata, en definitiva, de la realización de inteligencia criminal a través de un órgano de análisis constituido por analistas provenientes de todos los actores de la seguridad pública.

Guatemala

Guatemala es uno de los contados países latinoamericanos que cuentan con un organismo de inteligencia criminal.

En tal sentido, merece destacarse la creación en dicho país de la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI) conforme estableció el Decreto (Legislativo) 71-2005 del 9.11.2005 relativo a Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil, como “dependencia del ministerio de la Gobernación”. Decreto (Legislativo) N° 71-2005, artículo 1).

Conforme dispuso el artículo 3, la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI) tiene entre sus funciones: “Obtener, evaluar, interpretar y difundir la inteligencia para proteger del crimen organizado y delincuencia común, los intereses políticos, económicos, sociales, industriales, comerciales, tecnológicos y estratégicos de la República de Guatemala, dentro del área de inteligencia que le corresponde” y “Proporcionar al Ministerio de la Gobernación asesoría en el área de inteligencia civil, para la toma de decisiones y la formulación de políticas y planeamientos para apoyar la prevención, control y combate del crimen organizado y la delincuencia común”. (Decreto –Legislativo– N° 71-2005, artículo 3°, literales b y c).

Cabe destacar la posterior sanción del Decreto Legislativo 18/2008 por el que el Congreso de la República sancionó la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, cuerpo normativo comprensivo de la totalidad del sistema de defensa, seguridad pública e inteligencia guatemalteco, que incluyó a la DIGICI como miembro pleno del Sistema Nacional de Inteligencia que fue puesto bajo la coordinación de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIE) de un modo similar a la Ley 25.520 argentina.

La DIGICI ha debido luchar con la escasez de recursos así como con la falta de coordinación con la Policía Nacional Civil que, en materia de inteligencia policial, cuenta con órganos como el Centro de Recopilación, Análisis y Difusión de Información Criminal (CRADIC), y la División de Análisis de Información Antinarcótica. Cabe señalar que también la Dirección General del Sistema Penitenciario cuenta con una Unidad de Análisis.

Estados Unidos Mexicanos

México posee una coordinación en materia de defensa y seguridad pública contenida en la Ley de Seguridad Nacional de 2005, basada en un concepto de seguridad nacional de suma amplitud.

En materia de inteligencia nacional, cabe destacar la importancia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), organismo fundamental de inteligencia civil mexicano, dependiente de la Secretaría de la Gobernación, cuyas amplias competencias incluyen “operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, esta-

bilidad y perancia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho” y fundamentalmente, “Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos” (Ley de Seguridad Nacional, artículo 19, incisos I y IV respectivamente) así como prestar ...colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo (Consejo de Seguridad Nacional), Ley de Seguridad Nacional, artículo 13.

En materia específica de seguridad pública, Estados Unidos Mexicanos cuenta con una compleja estructura organizada y coordinada a nivel nacional y estadual, con participación militar, y que incluye instituciones de seguridad pública nacionales –fundamentalmente, una Policía Federal con facultades de Policía de seguridad y judicial, una Policía judicial dependiente del Ministerio Público, la denominada Policía Ministerial, e instituciones policiales estatales y municipales. Estas últimas, en número de 2.022.

De relativamente reciente sanción es la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (diciembre de 2008) que estableció la obligación de los integrantes del Sistema, de “...compartir la información sobre Seguridad Pública que obre en sus bases de datos, con las del Centro Nacional de Información...” (artículo 110) cuya creación también dispuso, previéndose además la creación del Sistema Único de Información Criminal, responsabilizándose a la “Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios de integrar y actualizar el sistema único de información criminal, con la información que generen las Instituciones de Procuración de Justicia e Instituciones Policiales...” (artículo 117).

La sanción de la Ley de la Policía Federal (junio 2009) determinó la inclusión entre las funciones de dicha institución policial, las de (artículo 8, inciso VIII) “Realizar análisis técnico, táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia”, pudiendo realizar con autorización judicial y en los casos previstos en la ley, interceptación de comunicaciones. Cabe advertir, en consecuencia, que en México la Policía Federal es la institución policial a cuyo cargo está la realización de la actividad de inteligencia criminal. Cuenta además con un Centro de Inteligencia operado por la División de Inteligencia de la Policía Federal, División que también tiene –entre muchos otros vinculados con la inteligencia– integrar y operar las bases de datos de Plataforma México.

Con relación a la referida Plataforma México, habremos de señalar que se trata de un sistema de interconexión telemática concebido para facilitar la investigación criminal y producir inteligencia criminal operacional, utilizando el Sistema Único de Información Criminal, entre la Secretaría de Seguridad Pública Federal, las ya mentadas instituciones de seguridad pública federales, las Procuradurías Generales de Justicia, federal y estatales, las Secretarías de Seguridad Pública estatales, los gobiernos estatales, con interconexión a sus propias redes, de las Policías municipales, el Tribunal Superior de Justicia y su red, la red de las Secretarías de Seguridad Pública municipales, la red de Academias Policiales, la red de Centros de Readaptación Social, en definitiva, los principales protagonistas de la seguridad pública mexicana.

Además de la Policía Federal, producen inteligencia en lo relativo al delito organizado el CISEN e incluso los organismos de inteligencia del Ejército y de la Marina.

Costa Rica

También cabe recordar en Costa Rica la creación, por una parte, en el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) –organismo de Policía judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia, regido por su Ley Orgánica 5524– de la Oficina de Planes y Operaciones (OPO), y formando parte de ella, de la Unidad de Análisis Criminal, a la que se sumaron posteriormente la Unidad de Inteligencia Policial y la Plataforma de Información Policial (PIP).

Dentro de la OPO se realiza análisis del delito con el auxilio de herramientas informáticas, a partir de información obtenida a través de denuncias, informantes, informes policiales, registros forenses y fuentes abiertas, contándose con una unidad de análisis en la capital San José y con analistas regionales, así como con una red de comunicaciones; con la finalidad de apoyar estratégica y operativamente la actividad policial o judicial contra el delito. Cabe destacar también la creación de la Unidad de Inteligencia Policial, encargada de la producción de inteligencia criminal estratégica, operacional y táctica, contándose además con un sistema telemático dirigido por el OIJ, que vincula entre sí a dicho organismo con todos los cuerpos policiales.

Paraguay

La sanción, en Paraguay, de la Ley 5241 Que crea el Sistema Nacional de Inteligencia, sancionada el 10 de julio de 2014, incluyó la creación de la Dirección de Inteligencia Criminal (artículo 20), estableciéndose a su respecto que “La producción de inteligencia referida a las actividades ilícitas que por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligro-

sidad o modalidades, afecten a bienes jurídicos tutelados por la Constitución Nacional y el sistema normativo vigente, estará a cargo de la Dirección de Inteligencia Criminal (DIC)". Cabe señalar que la Secretaría Nacional de Inteligencia, organismo de inteligencia interior y exterior encargado, entre otros aspectos, de organizar y dirigir una instancia de coordinación técnica entre los organismos del Sistema, tiene también la facultad de producir inteligencia criminal (artículo 14 inciso 5).

Cabe señalar que la ley contempla, además, en funciones vinculadas con la inteligencia criminal, a la Secretaría Nacional de Inteligencia Antidrogas (SENAD), que cuenta con un organismo de inteligencia antinarcóticos con funciones operativas. Debe hacerse referencia también al órgano de inteligencia de la Policía Nacional, bien que, respecto de ambos, la Ley establece que deben coordinar su acción, respectivamente, con la Secretaría Nacional de Inteligencia y con el Ministerio del Interior.

En suma, la creación en la región de un nuevo organismo de inteligencia criminal, bien que con competencias compartidas.

Tendencias en la región

Hemos incluido en este apartado aquellos casos nacionales en los que ha sido creada una estructura específica de inteligencia criminal, sin perjuicio de señalar también la práctica de aquella en los órganos de las instituciones policiales de otros países latinoamericanos.

Creemos que hay una clara tendencia en la región hacia la creación de organismos, órganos o estructuras específicas de inteligencia criminal, así como hacia su práctica por las instituciones policiales, y a su desarrollo téc-

nico y doctrinario, tal como es ejemplificado con los casos expuestos.

Conclusiones

En este análisis sobre las características de la inteligencia criminal en Latinoamérica, arribamos a la conclusión ineludible acerca de la importancia de la inteligencia criminal para la seguridad pública de los países latinoamericanos.

Para la plena realización y la eficiencia y eficacia en materia de inteligencia criminal, creemos que resulta imprescindible comprender y establecer en la legislación la necesaria diferenciación entre la actividad de inteligencia gubernamental, nacional o de Estado, a cargo de organismos de inteligencia, y la inteligencia criminal, a cargo de organismos de inteligencia criminal y de las Policías, como parte de la seguridad pública. Tal diferenciación requiere normas jurídicas y doctrinas diferenciadas.

Consideramos también necesario diferenciar entre inteligencia criminal e investigación criminal, distinción que debe ser clara desde el punto de vista conceptual, y que debe dar lugar a doctrinas y procedimientos claramente diferenciados.

Creemos que la inteligencia criminal debe realizarse en los tres niveles táctico, operacional y estratégico, en forma plena, tanto en organismos de inteligencia criminal como en las instituciones policiales y fuerzas de seguridad.

Entendemos que es fundamental lograr la dedicación exclusiva de los órganos de información e inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad a la inteligencia criminal y el abandono, por su parte, del campo de la inteligencia de Estado, gubernamental o nacional a los organismos de inteligencia correspondientes.

Estimamos conveniente, para lograr el pleno desarrollo de la inteligencia criminal en Latinoamérica, la creación de organismos de inteligencia criminal dependientes directamente del órgano de conducción política de la seguridad pública, tales como la DIC en Argentina –la ley de inteligencia recientemente sancionada en Paraguay prevé un organismo análogo– o la DIGICI en Guatemala, aún en los países que cuentan con una única institución policial. Ello evita que la inteligencia criminal quede subordinada a visiones, conveniencias o criterios institucionales.

Es necesario contar con una doctrina de inteligencia criminal creada a partir de la consideración de la naturaleza, características y necesidades de la inteligencia criminal. Asimismo, resulta necesario materializar la interconexión telemática en tiempo real entre todos los actores de la seguridad pública, tanto en los respectivos países, como también a nivel subregional –como se ha hecho en el MERCOSUR ampliado, fundamentalmente a través del SISME– y en el futuro, en UNASUR (Ugarte, 2005).

Preciso es, en definitiva, desarrollar plenamente la inteligencia criminal y establecer plena cooperación subregional y regional en dicha materia, cooperación que debe ser plenamente institucionalizada y dirigida por los órganos de conducción de la seguridad pública en cada país.

Bibliografía

Decreto N° 3695/2000, Brasil.

Decreto (Legislativo) 71-2005 del 9 de noviembre de 2005, Guatemala.

Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional, Argentina.

Ley N° 19.974 Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia, Chile.

Ley de Seguridad Nacional, Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Policía Federal, Estados Unidos Mexicanos.

Ley N° 5241 Que crea el Sistema Nacional de Inteligencia, Paraguay.

Ratcliffe, Jerry H. (2007). *Integrated Intelligence and Crime Analysis: Enhanced Information Management for Law Enforcement Leaders*. Washington: COPS-Police Foundation.

Saá, Juan C. (2005). “Inteligencia policial usa hasta a delincuentes”. *Bolivia.com*, 21 de noviembre. Disponible en: <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia29981.asp> (Consulta: 10 de agosto de 2014).

Ugarte, José Manuel (1990). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*. Buenos Aires: Fundación Arturo Illia. Ver ediciones siguientes: 2005, Editorial Plus Ultra y 2011, Editorial Académica Española.

Ugarte, José Manuel (2005). *La cooperación en inteligencia en el MERCOSUR ampliado*. Disponible en: www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2009/11/AA2005 (Consulta: 14 de diciembre de 2014).

Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos para el siglo XXI

Organized Crime and Strategic Intelligence: Challenges for the 21st Century

Andrés I. Ferratto¹

*Fecha de recepción: julio de 2014.
Fecha de aceptación: octubre de 2014.*

Resumen

El presente artículo pretende brindar un panorama introductorio de los interrogantes que plantea la relación entre inteligencia estratégica y crimen organizado. Las estructuras del crimen organizado revisten importancia estratégica por cuanto tienen capacidad para operar en el escenario contraponiéndose al Estado. Por eso, frente a los altos niveles de ambigüedad asociados con los datos, información y conocimientos acerca del crimen organizado, en un contexto estratégico el desafío para la inteligencia reside en entender cómo funcionan las operaciones o negocios criminales, cómo operan los delincuentes, cómo eligen sus víctimas, cómo disponen de activos y cómo blanquean el producto de los delitos, cuáles son las fortalezas y, sobre todo, cuáles son las debilidades de los sistemas y procedimientos empleados por el crimen organizado. Para ello deben contextualizarse grandes volúmenes de datos e información, la mayoría proveniente de una explotación sistemática de fuentes abiertas. Sólo así se puede construir un marco referencial a partir del cual elaborar productos de inteligencia estratégica adaptados a la naturaleza de la amenaza a la seguridad que supone el crimen organizado en siglo XXI.

Palabras clave: crimen organizado, inteligencia estratégica, actor estratégico no estatal.

Abstract

This article seeks to present an introductory panorama of the questions arising from the relation between strategic intelligence and organized crime. Organized crime structures have strategic importance because they have the capacity of deploying their activities in the strategic scenario in opposition to the State. Thus, considering a strategic context with high levels of ambiguity associated with the data, information and knowledge regarding organized crime, the challenge for intelligence resides in understanding how criminal operations or businesses function, how criminals work and choose their victims, how they legitimate their assets and the products of their criminal activities, which are their strengths and, above all, which are the weaknesses of the systems and procedures used by criminal organizations. To achieve this goal big volumes of data and information must be put in context, most of which come from the systematic exploitation of open sources. Only in this way is possible to build a reference frame to elaborate strategic intelligence products adapted to the nature of the security threat that organized crime embodies, in the 21st century.

Keywords: organized crime, strategic intelligence, non-state actor.

¹ Ex Director Provincial de Análisis Criminal y ex Subsecretario de Investigación Criminal de la Secretaría de Prevención e Investigación de Delitos Complejos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, República Argentina. Estudiante (tesis final en elaboración) de la Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional Siglo XXI de la Universidad Nacional de La Plata, República Argentina. Especialista en Inteligencia Criminal. Abogado por la Universidad Nacional del Litoral, República Argentina.
aferratto@gmail.com

Si hay algo en lo que existe acuerdo respecto del crimen organizado es que aún no se ha logrado arribar a una definición exacta del mismo. Las teorías criminológicas no han logrado hallar una explicación acabada para el fenómeno de nacimiento del crimen organizado ya que la conexión planteada entre la pobreza y las causas étnicas o culturales y el surgimiento del crimen organizado no han hallado un correlato fáctico sustancial que explique todos los casos.

La laxitud de la delimitación del concepto de crimen organizado ha permitido que el mismo se transforme en una herramienta útil para camuflar las diferencias y errores de las políticas de seguridad y policiales a la vez que ha otorgado una justificación casi inapelable a diversos pedidos de fondos, cambios legales y al establecimiento de restricciones en varios campos políticamente relevantes.²

De hecho, gran parte de las teorías criminológicas referidas al crimen organizado han puesto el foco en los individuos dejando de lado las cuestiones vinculadas con los grupos y su interconexión. Más aún, la investigación criminológica en este campo ha estado cincelada por la definición de diversas instituciones

2 “While there is serious crime – some of which is very organized, most of which is economically motivated, a small proportionate of which is exploitive and an actual threat to communities – the term “organized crime” serves mainly to camouflage differences and misdirect enforcement efforts. The advantage of “organized crime” is that it can be whatever the speaker wants it to be – a massive threat, a theatrical legacy, or petty criminals and hoodlum bikers. The lack of consensus around the term, the invisibility of much of the activity, and the natural links into the lives of the public for a large percentage of what are demand driven commodities, allows for a sense of personal relevance and fascination. The complicity of the public through their support for many of these illegal goods and services mixes with evidence of the real, or in other instances exaggerated, violence initiated by some of these organized criminals to create an ambivalent and corruption-vulnerable environment. This milieu encourages distortion and manipulation” (Beare y Naylor, 1999).

estatales de determinadas actividades como delitos serios o graves.

Ello implicó que el crimen organizado fuera abordado desde una óptica que se centraba en la investigación de cierto tipo de actividades ilegales específicas y en los individuos que las llevaban a cabo.

Sin embargo, el crimen organizado supone mucho más que la verificación de la comisión reiterada de determinados tipos de delitos por dos o más personas. La presencia de una serie de características particulares de este fenómeno hace que deba diferenciárselo de las actividades ilegales que por su magnitud se definen genéricamente, especialmente en el mundo anglosajón, como crímenes serios.

Cimentado en un beneficio económico que pretende mantenerse en el tiempo, el crimen organizado como concepto trasunta la idea de una actividad continua de búsqueda de fracturas o intersticios en los que elevados riesgos se correspondan con elevados márgenes de ganancia. Esta acción permanente de escrutinio de las permeabilidades estructurales del sistema normativo, social o económico comporta una puesta en evidencia de la debilidad inherente a la estructura misma, que ataca la idea de invulnerabilidad y exclusividad.³

La naturaleza del crimen organizado entraña una amenaza directa al Estado como estructura política no por el impacto de la actividad ilegal en sí, sino por la competen-

3 “(...) criminal organizations may be better suited to exploit these opportunities than traditional and legitimate corporations. Criminal organizations have expertise in operating outside the law, outside regulations and outside norms of business practice. These groups have few qualms with abandoning legal niceties when violating international borders. Criminal organizations operate outside the existing structures of authority, and they have already developed strategies for circumventing law enforcement both in individual nations and across international boundaries (Williams, 1995)” (Demirci, 2001:13).

cia que el crimen organizado representa en el campo del poder. El crimen organizado disputa al Estado cuotas de poder que se traducen en prerrogativas normativas o capacidades para moldear las conductas de un conjunto de personas en un lugar determinado.

El crimen organizado pone en duda la potestad exclusiva del Estado para ordenar conductas obligatorias más allá de la adhesión individual. Es decir, se posiciona como una fuente alternativa de orden social, económico y cultural que relega al Estado a un segundo plano o, al menos, a un plano de igualdad.

Esto ha llevado a que se lo defina como una amenaza a la seguridad y se le otorgue de este modo el carácter de actor estratégico dentro del escenario estratégico más amplio en el cual se mueve el Estado.

Consecuentemente, en el “combate al crimen organizado” el Estado precisa tener un abordaje estratégico para el cual es necesario que cuente con conocimiento que le permita tomar decisiones y definir cursos de acción a largo plazo, que se orienten no sólo hacia el aspecto policial sino también hacia el aspecto político de este fenómeno.

Allí es donde reside el desafío que el crimen organizado plantea para la inteligencia estratégica en tanto proceso y producto.

El rol de la estructura

En 1967, una comisión convocada por el Presidente de los Estados Unidos se abocó por primera vez a estudiar el tema del crimen organizado. En ella nombres como los de Ralph Salerno, Robert Blakey, Charles Rogovin, Rufus King, Thomas Shelling y, especialmente, Donald Cressey forjaron un concepto de crimen organizado del cual se derivaron ciertos

elementos fundamentales que han constituido la base del desarrollo teórico de este tema.

A partir de las conclusiones de esta comisión, la noción de crimen organizado se construyó sobre la existencia de una organización con una estructura monolítica de mando y decisión, y con un fuerte componente étnico y familiar cuyo fin era obtener beneficios de la explotación de actividades ilícitas.

Dwight Smith (1975), Daniel Bell (1953), Joseph Albin (1971) y Alan Block (1978), entre otros, alzaron críticas contra estos elementos definidores y expresaron cierto escepticismo respecto de la existencia de una estructura definida en estos términos.

Sin embargo, dos de los aportes de la comisión que más contribuyeron fueron los que se referían a la íntima relación existente entre lo legal e ilegal, y el poder que la magnitud de los beneficios ilegales traía aparejado.

El trabajo posterior de Shelling trajo sobre la cuestión una visión económica en la que se resaltó el grado de poder monopólico que implicaba la existencia del crimen organizado, aseverando que lo que realmente distingue la figura del crimen organizado de los simples criminales es la capacidad para extorsionar y vender protección.

A partir de allí, mucho se ha discurrido sobre los elementos necesarios para definir el crimen organizado⁴ pero a pocos resultados se ha arribado. En efecto, ni siquiera la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Convención de Palermo, ha logrado esbozar un concepto claro teniendo que limitarse a

4 “Without the notion of duration of criminal activity, without a requirement that there be an organization, without mention of the capacity to exert violence and/or corruption, then basically organized crime is all significant criminal activity that involves at least two people where there is an economic motivation of some sort” (Beare y Naylor, 1999).

definir “grupo delictivo organizado”, dándole especial relevancia a la gravedad de los ilícitos a través de los cuales se persigue la obtención de un beneficio.⁵

Este hincapié en la comisión de delitos graves desdibuja un tanto el concepto, ya que delitos que pudieran ser considerados leves, como por ejemplo la infracción de normas regulatorias, cometidos con ánimo de lucro y mediante la utilización de una estructura de organización de las actividades o roles, no quedan comprendidos en el concepto.

De todos modos hay que tener en cuenta que la Convención de Palermo versa sobre Delincuencia Organizada Transnacional y, por lo tanto, más allá de las cuestiones propias de la definición de crimen organizado en tanto forma estructural de obtener beneficios económicos a través de actividades ilícitas, atiende a una manifestación particular de este fenómeno que tiene que ver con un criterio de multiplicidad jurisdiccional en la represión y de alcance allende las fronteras de la actividad criminal organizada.⁶

5 “Artículo 2. Definiciones. Para los fines de la presente Convención: a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (...) c) Por “grupo estructurado” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada”.

6 “The difficulty arises that the two terms – organized crime and transnational crime – are used as near-synonyms and therefore it is necessary to understand the link between the two and to differentiate the one from the other. In *Criminal Conspiracies I* defined organized crime as being “a process” rather than a type of crime or a type of criminal. I might still agree with the process idea but the question remains – “process for what”? (...) Our topics at this conference are transnational crimes – many but not all of these crimes will

Ahora bien, hemos de rescatar que, como bien reconoce la Convención de Palermo, cualquier operación o actividad ilegal transnacional requiere cierto grado de organización, de intercambiabilidad y facilidad de reemplazo de las personas que desarrollan diversos roles así como cierta capacidad para corromper o ejercer violencia.

La estructura constituye el punto en el que confluyen todas las definiciones que se han esbozado respecto al crimen organizado. La noción de estructura en tanto que forma de organizar las relaciones y los roles que permiten llevar a cabo actividades ilícitas con ánimo de lucro y vocación de permanencia es el elemento que distingue al crimen organizado de la multitud de delitos que pueden formar parte de sus actividades.

Para entender correctamente la naturaleza del crimen organizado es menester comprender que la misma no tiene que ver con la seriedad de los delitos en cuestión, la cantidad y calidad de las personas involucradas en su comisión o la violencia ejercida, sino con la existencia de una organización para la comisión de los mismos que es interpretada como una amenaza directa a la hegemonía del Estado en materia política y policial o a la idea del Estado como estructura legítima de control. En otras palabras, el crimen organizado es una forma de gobernanza de mercados ilegales que los Estados definen como amenaza a la seguridad.

take place under the protection of an organized crime operation. Hence the two terms are related – but one being present does not automatically mean that the other is there. The criminal activity that is facilitated via the protection offered by organized crime operations may not be transnational and transnational crime may not necessarily be carried out under the protection of organized crime. None of these organized activities can be understood, without understanding the social, economic and political context” (Beare y Naylor, 1999).

No tienen importancia las personas⁷ sino la presencia de un rol con ánimo de permanencia dentro de un conjunto de roles que, en funcionamiento armónico y conjunto aunque no necesariamente concomitante, tienen por fin conseguir un beneficio a través de la comisión, permisión o facilitación de la comisión de actividades ilegales.⁸ El crimen organizado no se define a partir de la obediencia, pertenencia y participación en los riesgos directos de la actividad ilegal o de procesos monolíticos de comisión de delitos, sino a partir de una forma de organizarse que se halla fuera del espectro de las consideradas legítimas pero que posee íntimas relaciones con estas.

Por ello, la amenaza en sí misma no la constituyen las actividades ilegales o los be-

neficios ilícitos derivados de las mismas, que siempre han existido con diversos grados de intensidad, sino la estructura que les sirve de plataforma.

Cualquiera que sea la forma estructural que se adopte como modelo, esta nos habla sobre un modo de organización que se encuentra íntimamente ligado a lo legítimo o, al menos, con enormes posibilidades para ello derivadas de la forma de organización misma, y que proporciona un flujo de recursos cuya magnitud se refleja en una cuota creciente de poder. Este poder es el que permite que se recabe la adhesión voluntaria o coactiva que hace que la estructura se perpetúe y se erija como una amenaza para la seguridad.

El tratamiento de la cuestión de la estructura se ha visto opacado por el alcance global que han adquirido las actividades como consecuencia de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Si bien es cierto que la estructura organizacional de la información y sus flujos en el ciberespacio han determinado la manera o la forma que se asume la estructura organizacional del crimen organizado, debe reconocerse que diferentes tipos de crímenes requieren diferentes formas y niveles de organización o estructura, no existiendo una receta unívoca ni un modo de organización de utilización universal.

La existencia de una estructura destinada a perdurar no debe llevarnos a confundirnos y creer que la misma supone una entidad única proveedora de un flujo continuo de bienes y servicios ilegales.⁹

7 "When the focus is on actors rather than actions, there is a serious problem in coming to grips with multiple offenders. Criminology, and the law enforcement apparatus, look to collectives, to aggregations of individuals coming together consciously to perform certain proscribed acts. If the problem for which a remedy in law is sought is clearly larger than anything that could be imputed to an individual malefactor, it is presumed to be the work of a self-aware collectivity – an "organized crime" group. That leads to the semantic swamp in the form of a search of a definition of "organized crime" that relies on the characteristics of the organization more than the economic consequences of the organization's presumed actions. Trying to answer the question "who did it" in such terms has also forced the law enforcement apparatus to rely on often dubious notions of conspiracy in order to prosecute groups for single acts, i.e., notion of conspiracy where the participants are not even aware they are "conspiring" (Beare y Naylor, 1999).

8 "Vincenzo Ruggiero speaks of the "lumbering legacy" (1993, p. 131) that shrouds organized crime. He makes the argument that typical approaches to organized crime focus on the internal working of the 'group' rather than looking at the external relationships. This idea is developed further in his analysis of drug abuse in London. He argues that rather than a professional, closed organization, he was faced with during his research: "(...) assembly-line "delinquents" who were devoid of training, specific skills, and a detailed knowledge of the economy which employs them (...). Many of those I contacted were interchangeable and flexible workers, and almost all lacked the work ethic which distinguishes professional labour (see Ruggiero 1993a and 1995)" (Beare y Naylor, 1999).

9 "(...) Their claims that illegal goods and services, provided on an on-going basis, required some sort of permanent structure are based on a simple but fundamental error—they assumed that only a single organization can provide a continuous flow of supply. In reality the most reliable flow of supply comes from a myriad of small scale, uncoordinated firms. Having diverse sources for the illicit commodities

En efecto, la estructura sobre la cual se organizan actividades ilícitas tiene una alta plasticidad morfológica que le otorga una gran capacidad de adaptación a los cambios de condiciones. Trascendiendo las formas piramidales tradicionalmente asociadas con el crimen organizado, la incorporación de la dinámica del proceso de globalización en la configuración estructural de las actividades ilícitas marcó el paso hacia una forma federativa en la que los grupos involucrados gestionan su propia economía, toman sus decisiones con plena autonomía de acción y conservan la libertad de aliarse con otros grupos sin reportar a una cúpula. Esta estructura de red presenta una gran fortaleza debido a su inherente capacidad para el reemplazo rápido de líderes y opciones criminales.¹⁰

Sin embargo, desde un punto de vista netamente económico, el crimen organizado disfruta de la ventaja del error ya que los negocios no conocen la vacilación comercial y nunca quiebran. Los nombres de los involucrados pueden, de hecho, cambiar pero la actividad basada en esta forma de estructuración persiste más allá de ellos.

El crimen organizado ofrece un campo fecundo para los emprendedores y las inversiones tempranas en sectores de alto riesgo o aún no considerados redituables, gracias a que, a

means that if the regulators knock off one or a few, the market continues uninterrupted" (Beare y Naylor, 1999).

10 "Networks are the media through which individuals and groups move between the local and the global, but this does not indicate the kind of structural determinism suggested by many writers on organized crime. Networks here refer to metaphors for relationality...relations between individuals vary according to differentiation in demographic dispersion, familial composition, ethnic distribution and integration, commercial practice, trading patterns, the economic backcloth of the legitimate culture and then particular use of space. Organized crime is not experienced globally or transnationally, for these are abstract fields devoid of relations" (Strathern, 1995: 179).

diferencia de las empresas legítimas, su riesgo financiero es casi nulo.

La figura del bróker contribuye a explicar este fenómeno. El bróker, sean individuos o grupos de individuos, es quien ofrece sus servicios satisfaciendo diversos requerimientos en tiempo y forma con independencia de las afiliaciones.

Más aún, el crimen organizado entrelaza el campo de lo legal y lo ilegal de manera tal que las actividades ilícitas pierden su contorno mezclándose íntimamente con la actividad de empresas y organizaciones lícitas de primera línea (Gluyas Millán, 2006). Su éxito reside en la capacidad de equilibrar negocios legales e ilegales.

El crimen organizado como actor estratégico no estatal

Hoy el mundo se halla inmerso en un proceso de expansión de las tecnologías informáticas y de las comunicaciones (en adelante TIC) tan profundo que incluso la propia naturaleza física del planeta se ha visto afectada.

El acceso a las TIC y sus productos derivados ha roto las limitaciones de tiempo y espacio físico relativizando el concepto de distancia a través de la transmisión instantánea de información y datos. El espacio-tiempo tecnológico permite tomar decisiones que inciden en forma precisa, directa e instantánea en acciones concretas que se producen a miles de kilómetros de distancia, ya sean bombardeos dirigidos por satélite, ataques terroristas o el uso generalizado e indiscriminado de los bancos de datos y la información privada sobre las personas.

La lógica de las fronteras territoriales ha dejado paso a la idea de "fronteras lógicas" a

partir de las cuales el modo de intervención en el reparto y gestión de los recursos del poder en un escenario específico se construye de manera diferente y constituye una forma novedosa de interacción política en la que los mecanismos de control del ejercicio del poder se configuran de manera harto más laxa que en el Estado.¹¹

Es en este contexto de desterritorialización relativa de los procesos políticos, marcada por el urbano, que entrelaza imaginaria nacional, tradición local y flujos de información transnacionales para crear una nueva forma de colectividad donde surgen, se desarrollan y potencian las acciones de los nuevos actores estratégicos no estatales (en adelante AENE).

La calidad de actor estratégico ya no tiene que ver con un agregado de personas que vive dentro de unos límites geográficos o habla una misma lengua, aunque ello pueda facilitar una acción conjunta o un acuerdo en la determinación de valores y objetivos.

11 “(...) La sociedad-red no es un puro fenómeno de conexiones tecnológicas sino la disyunción sistémica de lo global y lo local mediante la fractura de sus marcos temporales de experiencia y de poder: frente a la elite que habita el espacio atemporal de las redes y los flujos globales, las mayorías en nuestros países habitan aún el espacio/tiempo local de sus culturas, y frente a lógica del poder global se refugian en la lógica del poder que produce la identidad.

Ese cambio apunta especialmente a la multiplicación de referentes desde los que el sujeto se identifica como tal, pues el descentramiento no lo es sólo de la sociedad sino de los individuos, que ahora viven una integración parcial y precaria de las múltiples dimensiones que los conforman. El individuo ya no es lo indivisible, y cualquier unidad que se postule tiene mucho de “unidad imaginada” (...)

Hoy a las identidades como motor de lucha es inseparable de la demanda de reconocimiento y de sentido.

Cada cual, cada país o comunidad de países, cada grupo social y hasta cada individuo, necesitarán conjurar la amenaza que significa la cercanía del otro, de los otros, en todas sus formas y figuras, rehaciendo la exclusión ahora ya no bajo la forma de fronteras, que serían obstáculo al flujo de las mercancías y las informaciones, sino de distancias que vuelvan a poner “a cada cual en su sitio” Martín-Barbero, s/a: *Cultura/Tecnidades...*

El concepto de actor estratégico, definido con base en atributos de tipo jurídico ha cedido ante una definición dinámica en la que prevalece la capacidad de movilizar una serie de recursos para alcanzar unos objetivos concretos y ejercer una influencia sobre otros actores del escenario.

En otras palabras, lo que define la condición de actor estratégico de una entidad específica es su habilidad para provocar consecuencias políticas, sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia a otros actores del escenario estratégico.

Estos AENE plantean entonces un desafío a través de la reconfiguración del escenario estratégico que implica su presencia. De este modo, sus acciones y las consecuencias de estas son calificadas directamente con el rótulo de “amenaza para la seguridad”, dando origen a lo que se ha dado en llamar nuevas amenazas.

El control de los flujos de datos, hasta no hace mucho componente esencial de la base de poder del Estado, ha perdido esta característica de exclusividad haciendo que los AENE se posicionen con el Estado en un pie de igualdad en lo que refiere a esta herramienta de manejo para la creación de condiciones favorables a objetivos estratégicos propios.

Los AENE representan no sólo nuevas formas de recepción y de consumo cultural, sino nuevas fuerzas de producción simbólica, producción e intercambio de información, y de construcción de conocimiento.¹² La autonomía de decisión y la capacidad de crear canales, redes y estructuras globales capaces de

12 “Las consecuencias realmente transformadoras para la sociedad no ha sido tanto la posibilidad de creación ilimitada de oferta –condición técnica–, sino la aceleración exponencial en la creación de nuevos mercados consumidores y sus consecuencias económicas, sociales y culturales, y por ende condicionantes del surgimiento de nuevas formas de la subjetividad” (Vizer, 2005: 66).

operar sobre realidades locales en tiempo real sin necesidad de perder un tiempo precioso para la difusión de la información hace que los que tienen acceso a las TIC y a los medios y recursos necesarios puedan transformarse en actores estratégicos de nuevos procesos de producción y lograr el acceso a mercados mundiales; o bien puedan transformarse en nuevos actores con un grado creciente de capacidad de expresión y de generación de “comunidades virtuales”.

Al no limitarse el escenario estratégico a meros objetivos político-militares, se abren las puertas para que los AENE interactúen en la persecución de otro tipo de objetivos que requieren de relaciones recíprocas de colaboración y competencia con el Estado.

La base empírica a partir de la cual los AENE adquieren su calidad de tales implica que la calidad de actor no es inherente a un determinado grupo de colectivos o de individuos, sino que muta en función de la variación del manejo de los recursos necesarios para ser influyentes en un tema u otro.

De este modo, los AENE deben ser considerados únicamente en función de los objetivos y capacidades para intentar conquistarlos que se tengan. En definitiva, con base en la funcionalidad y la operatividad respecto a objetivos estratégicos específicos, aunque con la enorme ventaja de no precisar ser los propietarios de los medios de producción sino sólo de la capacidad de acceder a ellos y de emplearlos para sus fines (Vizer, 2005).

En consecuencia, es claro que el crimen organizado, entendido como un proceso de organización estructural de actividades ilícitas que disputa gracias a esto cuotas de poder con ánimo de lucro, tiene la calidad de un AENE.

De hecho, tal como se ha dicho anteriormente, más allá de la morfología estructural,

el crimen organizado es percibido como una amenaza puesto que el impacto de sus acciones no sólo tiene una proyección territorial acotada sino que, haciendo uso de las ventajas ofrecidas por las TIC, ha expandido sus alcances y sus capacidades a nivel global.¹³

Este aspecto estratégico del crimen organizado ha hecho que la cuestión tenga una relevancia que trasciende al campo netamente policial o de represión y castigo de los delitos. Al ser definido y percibido como una amenaza, su tratamiento precisa considerar no sólo los aspectos relacionados con las actividades ilegales sino la resiliencia de la estructura y su capacidad para afectar el orden establecido, creando fuentes paralelas de legitimidad y poder.

En el “combate al crimen organizado”, el Estado precisa tener un abordaje estratégico para el cual es necesario que cuente con conocimiento que le permita tomar decisiones y definir cursos de acción a largo plazo que se orienten no sólo hacia el aspecto policial sino también hacia el aspecto político de este fenómeno.

Inteligencia estratégica y crimen organizado

La inteligencia es una herramienta utilizada para iluminar o informar el proceso de formulación de políticas y toma de decisiones. Cuanto más sepa un decisor acerca del problema con el cual debe lidiar, tanto más proba-

13 “These groups have become more interrelated and have crossed national borders by means of technological advances in communications. Criminal organizations have entered the high-tech realm to maximize economic profit. These recent trends have made the nature of organized crime much different than it has been in the past. In fact, organized criminal activities today are considered to be international threats as well as national problems” (Demirci, 2001: 13).

ble será que adopte decisiones políticamente inteligentes y aplicables. La inteligencia ayuda a evitar cometer errores, sirviendo como antídoto contra las concepciones previas, los prejuicios y la rigidez ideológica (Holt, 1995).

“Mediante la ejecución de procesos lógico-racionales la inteligencia permite el conocimiento de la realidad de los hechos ocurridos y la previsión de sucesos que vendrán, con un razonable grado de probabilidad” (Milano, 2003-2004: 25). La inteligencia como proceso de producción de nuevos conocimientos crea y recrea conceptos y nuevos sentidos proyectando el presente hacia el futuro con el fin de reducir la incertidumbre y brindar o ampliar el espectro de herramientas utilizadas por los decisores, erigiéndose necesariamente como una actividad reflexiva sobre problemas vinculados con un campo específico cuyo desenvolvimiento se orienta en función de fines políticos y se enmarca en una visión estratégica.

En efecto, esta visión es la que determina cuáles son los principales objetivos estratégicos de la inteligencia estatal y qué acciones generales son las más adecuadas para el logro de los mismos partiendo de enfoques sistémicos que incluyan todos los factores capaces de provocar amenazas y riesgos.¹⁴

Sin embargo, el escenario estratégico actual, caracterizado por la interdependencia, acaba con los compartimentos estancos ha-

14 “Cuando de inteligencia se trata, la determinación de los objetivos estratégicos pasa a ser el tema esencial, de lo contrario el sistema carece de norte, trabaja casi exclusivamente en respuesta a la demanda inmediata y no tiene pautas claras dentro de las cuales encuadrar su actividad. Tradicionalmente el elemento ordenador de la inteligencia ha sido la definición de enemigo. Ahora, en este mundo globalizado de la posguerra fría, no existe un único enemigo al cual batir, sino amenazas transnacionales que es necesario enfrentar con los medios propios y específicos que en cada caso correspondan. Le corresponde al poder político definir estas amenazas, así como los instrumentos con que habrá de enfrentarlas” (Martínez, 2003).

ciendo que los actores involucrados deban prestar atención no sólo al conjunto de interrelaciones entre cada uno de ellos sino también al contexto general en el que estas se producen. A su vez, la complejidad del mundo actual hace que existan altos niveles de ambigüedad asociados con los datos, información y conocimientos acerca del contexto estratégico.

Ahora bien,

el objetivo de los servicios de inteligencia, a diferencia de otras agencias estatales relacionadas también con la seguridad, no consiste en perseguir delitos o crímenes, y esta característica los diferencia de aquellos otros que sí tienen como objetivo esta finalidad de persecución de las actividades ilícitas con fines judiciales, y a los que, en consonancia, se les exige obtener pruebas con garantías suficientes para ejercicio posterior de la justicia. A diferencia de los servicios de información policiales, que manejan en su trabajo tipos penales, los servicios de inteligencia se mueven en el campo más impreciso de la amenaza, del riesgo, de la situación predelictual. Esto provoca que su cercanía a la línea que delimita los medios legales e ilegales para realizar su trabajo sea mucho mayor que la que tienen los servicios de información policiales. Además, se da la circunstancia de que a menos que tenga que producirse alguna intromisión en los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, su actuación no requiere la puesta en marcha de los mecanismos de la justicia (Sansó Rubert, 2006: 212).

El crimen organizado, en tanto se lo considere una amenaza y por ende un AENE, hace que la tarea de producción de inteligencia deba abordar el desafío de un modo adaptado a su morfología y características, elaborando productos que tengan en cuenta los mecanismos particulares que sustenten su vida dentro de un escenario dado.

La orientación de la actividad de inteligencia debe redefinirse ya que las demandas de producción reclaman una clase de conocimiento específico cuya obtención debe hacerse por medio de mecanismos indirectos.

Los diferentes productos de inteligencia deben proveer conocimiento accionable con base en datos e informaciones altamente fragmentarias, que carezcan de vínculos claramente delineados y puedan llevar a conclusiones erróneas. Esto plantea la necesidad, para el análisis estratégico de inteligencia, de inferir los “planes y la estrategia” del crimen organizado a partir de pequeños fragmentos de información que deben ser entrelazados en una trama de hilos muy diferentes entre sí, que ponga de manifiesto las potenciales vulnerabilidades y amenazas para el Estado (Isacson y O’Connell, 2002).

Ello obliga a que el proceso de inteligencia encare metodológicamente la producción de conocimiento basándose en un método inductivo a partir del cual construye los difusos contornos de los posibles cursos de acción. A tal fin debe tener en cuenta cuatro características que originan otros tantos problemas:

1. *La falta de vinculación geográfica directa con un territorio determinado.* Esto genera desafíos para el análisis y para la actividad de reunión. En primer lugar, porque los datos y la información no se encuentran territorialmente circunscriptos sino dispersos cuando no directamente en el mundo virtual más allá de todo asidero físico. En segundo lugar, porque las acciones pergeñadas en un espacio determinado no necesariamente serán llevadas a cabo en este mismo lugar y ello hace que la acción de reunión se vea entorpecida por la necesidad que le impone a los Estados de colaborar entre sí con todas las consecuencias políticas que de ello se derivan.
2. *La carencia de estructuración jerárquica pétreata.* Como se ha dicho, el crimen organizado se afianza actualmente sobre estructuras de red donde las jerarquías vienen dadas por la función cumplida dentro de una misión u objetivo amplio que, una vez agotado, hace que la disposición jerárquica dispuesta para el cumplimiento del mismo se disuelva o reemplace por otra nueva. Esto hace que la estructura se transforme en un factor dependiente de la duración de la misión, y por lo tanto, del éxito o fracaso en el logro de la misma. A los efectos del análisis de inteligencia, esto dificulta la producción por el alto nivel de fungibilidad de las posiciones de autoridad, por la dificultad de mantener actualizados los cuadros de situación y por la relativa falta de precisión respecto a las personas integrantes o adherentes.
3. *La extrema laxitud o inexistencia lisa y llana de procesos de control externos y sistemas de responsabilidad política por las acciones.* Si bien los objetivos pueden ser fáciles de desentrañar, las tácticas a utilizar para conseguirlos suelen no serlo, por lo que las fallas no son evidentes. Así, los datos provenientes del mismísimo seno de las organizaciones criminales se transforman en elementos esenciales que obligan a que los organismos encargados de la producción de inteligencia pongan una presión especial en las fuentes humanas de reunión, con todos los inconvenientes y dificultades que ello acarrea desde el punto de vista económico y personal. Como contrapartida, debe destacarse que la información acerca del Estado a partir de la cual se pueden inferir sus posiciones estratégicas

es fácilmente asequible para las organizaciones criminales.¹⁵

4. *La relativa facilidad en el cambio de sus objetivos o fines.* Aunque la propia definición de crimen organizado implique cierta permanencia y proyección de sus objetivos, la estructura jerárquica difusa de los mismos y la carencia de mecanismos de asignación de responsabilidad política por las fallas en la persecución de estos hacen que el margen de adaptación o reformulación sea amplio, por lo que las mutaciones de los mismos no alcanzan a ser captadas con la misma rapidez por quienes hacen de ellas un elemento esencial para la producción de apreciaciones estratégicas.

Para atacar a las organizaciones criminales, resulta determinante establecer los objetivos fundamentales: ¿queremos destruir la red, disminuir simplemente su capacidad para realizar acciones delictivas o desgajarla de su aparato de apoyo en el mundo de la legalidad?

Detrás del narcotráfico, el tráfico de armas, la trata y tráfico de seres humanos, el tráfico de bienes culturales, la venta de órganos, el contrabando de bienes, las falsificaciones, los fraudes y estafas, los delitos informáticos y las diversas actividades ilícitas, discurre una trama de actividades comerciales, financieras y económicas que hacen que aproximarse al

crimen organizado, siguiendo su huella, sea altamente positivo para su combate.

Generalmente esta compleja urdimbre surge a la luz por los intersticios de etapas específicas del proceso de blanqueo de activos que ponen de manifiesto debilidades vinculadas con el origen de los fondos.

Por ello, sin perjuicio del daño intrínseco que suponen las actividades ilícitas, la profundización del análisis de su aspecto económico y el estudio de los escenarios económicos propicios para el establecimiento del crimen organizado constituyen una herramienta esencial para generar conocimiento útil para la toma de decisiones policiales.

La simple represión de los delitos y el encarcelamiento de los criminales no impacta en gran medida en el crimen organizado, sino cuando se combinan con una acción en la faz económica, en la que reside el verdadero poder y causa vivendi del crimen organizado.

La complejidad del escenario económico promueve la existencia de un número indeterminado de maneras de obtener un beneficio a partir de actividades ilícitas. Sin embargo, es necesario contar con un alto grado de sofisticación y conocimiento de las reglas y regulaciones para poder detectar anticipadamente cómo valerse de esto.

Las redes criminales, valiéndose de su inherente capacidad para vincular el campo legal y de lo ilegal, buscan los servicios necesarios entre el conjunto disponible de profesionales con alto nivel de *expertise*. Merced a esto tercerizan la labor pero, además, cuentan con la ventaja de utilizarlo sólo para labores puntuales, sin generar obligadamente vínculos de largo plazo.

En consecuencia, el análisis de inteligencia debe estar orientado genéricamente a entender cómo funcionan las operaciones o negocios cri-

15 “La interconexión regional y mundial se opone a la tradicional resolución nacional de cuestiones centrales de la teoría y práctica de la democracia. El proceso mismo de gobierno parece estar escapando a las categorías de la nación-Estado. Esto tiene implicancias profundas, no sólo para las categorías de consenso y legitimidad, sino para todas las ideas clave del pensamiento democrático: la naturaleza del electorado, el significado de la responsabilidad, la forma y el ámbito apropiado para la participación política, y la relevancia de la nación-Estado como garante de los derechos y obligaciones de los sujetos, dadas las perturbadoras pautas de las relaciones y procesos nacionales e internacionales” (Held, 1992: 368).

minales, cómo operan los delincuentes, cómo eligen sus víctimas, cómo disponen de activos y cómo blanquean el producto de los delitos, cuáles son las fortalezas y, sobre todo, cuáles las debilidades de los sistemas y procedimientos empleados por el crimen organizado.

En otras palabras, se debe llevar a cabo un análisis del mercado criminal y de la condición de este, teniendo en cuenta su relación con actividades ilícitas específicas (robo de vehículos, armas, contrabando, entre otros). De este modo, se puede establecer el estado actual y la probable evolución del escenario económico propicio para el crimen organizado en función de mercados determinados, de las perspectivas de precios, los modos y costos de acceso, puntos de concentración, lugares de operación, disponibilidad de bienes o servicios, amplitud de la oferta y/o demanda, etc.¹⁶

Esta combinación de análisis y la extrapolación de las tendencias detectadas hace posible elaborar productos de inteligencia estratégica adaptados a la naturaleza del campo que se pretende explicar y dar a conocer. Sin embargo, para que se verifique esto, es preciso que se repliquen, con las adaptaciones necesari-

rias y en función de los fines que se persiguen, los métodos que el sector empresarial legítimo utiliza para analizar mercados.

Pero, ¿cómo puede hacer el Estado para lograr reunir datos e información que le permitan anticiparse y establecer las tendencias en el juego de interacciones posibles de un escenario estratégico donde sus intereses/objetivos entran en contacto con los del crimen organizado?

La explotación de los enormes cúmulos de información contenida en fuentes de acceso público ofrece una respuesta eficaz en la que la información y los datos obtenidos de fuentes abiertas adquieren una importancia vital como materia prima del análisis estratégico y la producción de inteligencia accionable útil para el consumidor/decisor.

La información de fuentes abiertas permite establecer por medios indirectos las características de las organizaciones criminales, su grado de compromiso con el logro de objetivos, su importancia como agente de presión o cambio dentro de un escenario estratégico determinado, el nivel de interacción que puede establecer con el Estado y la interferencia con los intereses y objetivos de este.

Esta tarea de interpretación e integración de datos e información llevada a cabo durante el proceso de inteligencia debe tener en cuenta que existe una estrecha relación entre el contexto en el cual los datos se encuentran inmersos o del cual los datos provienen y la perspectiva de los observadores.

Esta relación crítica entre el observador y los datos recibe el nombre de “sensibilidad del contexto”. La relación entre el contexto y la perspectiva del observador es un aspecto esencial del proceso de interpretación de datos.

Las personas típicamente utilizan el contexto a fin de ayudar a determinar qué es

16 “Understanding transnational crime will require a market by market analysis. Yet, this is not typically how the topics are dealt with by governments. There is pressure to pass special laws or grant the police extra powers in order to combat transnational crime/organized crime with a working assumption that this covers a range of fairly uniform activities – ie. all of the criminal activity that is seen to fall under those terms. In reality one of the few things that they do have in common is the desire for profit. (...) The players blur between the total legitimate to the total criminal with a fascinating central zone occupied by “business persons” knowledgeable enough to exploit the gaps in legislation, regulatory or enforcement mechanisms.

Market by market analysis would make us acknowledge that, aside from the profit motive, the separate markets are very different one from the other. (...) This is not to deny that criminal groups may be involved in more than one illegal commodity and in fact in smuggling operations this is usually the case” (Beare, 2000a: 4).

interesante e informativo, y esto a su vez influye cómo los datos son interpretados. La sensibilidad del contexto es el marco que la persona usa para determinar a qué datos debe prestarle atención, lo que determinará la interpretación de los datos.

Esta relación entre el contexto y la interpretación de datos es el corazón del problema para los analistas de inteligencia: Cuando altos niveles de incertidumbre rodean a una situación, la habilidad para interpretar datos basados en la sensibilidad del contexto es probable que se vea disminuida (Hutchins y otros, 2006).

Aquí es donde la tarea de contextualización basada en una explotación a fondo de las fuentes abiertas se transforma en una actividad insoslayable dentro del proceso de producción de inteligencia porque otorga un marco referencial a los datos e informaciones procedentes de fuentes reservadas, que permite que sean integrados e interpretados adecuadamente.

Dentro de las fuentes abiertas, los distintos canales ofrecidos por los medios masivos de comunicación tienen una gravitación importantísima.

Los consumidores muchas veces se sienten presionados por las noticias que circulan sobre temas específicos de su interés en los distintos medios. Esto los impulsa en una carrera en la que pretenden conocer de antemano lo que los medios van a liberar en los canales de circulación masiva de la información, a fin de poder dar respuestas a las inquisiciones derivadas y demostrar de este modo fortaleza política ante la opinión pública.¹⁷

17 "Unclassified material, even if inaccurate, if it fits the consumer's worldview or agenda, is immediately useful as something which can be disseminated to the press, the public, or Parliamentary personalities" (Steele, 1994: 216).

La "realidad mediática" se erige sobre las bases de un discurso que apela, entre otras cosas, a la denegación de la información de base sobre recursos y proyectos económicos y sociales, la oscuridad acerca de los procedimientos con que ellos se distribuyen y gestionan, la falta de datos precisos acerca de la diferencia de situación de sectores involucrados en diversos temas, la no identificación de fuentes pertinentes para cada tópico y la saturación del receptor a partir del sobredimensionamiento de temas superfluos.¹⁸ Cargada tanto por los procesos de transnacionalización como por la emergencia de sujetos sociales e identidades culturales nuevas, la comunicación se convierte en un espacio estratégico desde el que pensar los bloqueos y las contradicciones que dinamizan los escenarios.

Para la inteligencia, la información proveniente de los medios masivos reviste el doble carácter de dato, por un lado, y de discurso político, por el otro. La naturaleza dual de esta materia prima que constituye parte fundamental de los productos de inteligencia obliga a que la inteligencia redoble el componente analítico para que el nuevo conocimiento resulte en una herramienta lo menos sesgada

18 La experiencia histórica parece demostrarle a Schumpeter que la ciudadanía desinformada, por el costo en el tiempo y pérdida de descanso que significa para ella la participación política, resultan ser muy ajenos al ciudadano racional y criterioso que para Rousseau debía orientar conscientemente su voto hacia el bien común. A ello debe sumársele que: "El debilitamiento del sentido de responsabilidad y la falta de voliciones efectivas explican, a la vez, la ignorancia de este ciudadano corriente y la falta de juicio en cuestiones de política nacional y extranjera, que son más sorprendentes, si esto puede sorprender, en el caso de personas instruidas (...) no se preocupa de digerir la información ni de aplicarle los cánones de la crítica que tan bien sabe manejar, y se impacienta ante una argumentación larga o complicada. Todo eso viene a poner de manifiesto que, sin la iniciativa que desarrolla la responsabilidad directa, persistirá la ignorancia política, aun cuando el público disponga de la información más abundante y completa" (Conf. Schumpeter, 1984).

posible por la visión de quienes producen o intermedian en la información pública.

La inteligencia no debe competir con los medios sino comprender la dimensión política de estos con el fin de que, aun aprovechándose de su cobertura, pueda discernir el impacto de su acción, y a partir de allí, aportar conocimientos útiles para los decisores.

En síntesis, la enorme variedad de datos e información disponibles en fuentes abiertas permite la elaboración de productos de inteligencia que, a través de una aproximación indirecta basada en un método inductivo, crean conocimiento sobre las proyecciones de las organizaciones criminales en escenarios estratégicos donde los intereses y objetivos del Estado se encuentran en interferencia con estas.

Conclusiones

Tal como afirma Sansó Rubert (2006: 212) “[c]uando estas actividades delictivas se convierten en una amenaza para el Estado, los servicios de información policial deben pasar a los servicios de inteligencia la dirección y responsabilidad de su vigilancia. Es precisamente este tipo de amenazas, como el terrorismo o la delincuencia organizada, en las que la necesidad de coordinación y transmisión de la información es más importante, donde mayores acuerdos deben existir sobre cómo repartirse las responsabilidades para combatirlas”.

El Estado define al crimen organizado como una amenaza a su seguridad y esto le otorga una relevancia estratégica que la inteligencia, en tanto actividad del Estado, debe abordar con herramientas adaptadas a las especiales características de este fenómeno.

Aun cuando la definición de crimen organizado ha sido y de hecho es utilizada

como herramienta de negociación de recursos presupuestarios¹⁹ en materia policial y de seguridad,²⁰ no por ello debe olvidarse que, para lidiar con los desafíos que supone, es necesario contar con un compromiso firme²¹ y un conocimiento acabado que permita tomar decisiones informadas en un escenario estratégico complejo.

Antes que identificar personas y reprimir actividades, la inteligencia precisa comprender la estructura como elemento central del crimen organizado.

Frente a los altos niveles de ambigüedad asociados con los datos, información y conocimientos acerca del crimen organizado en un contexto estratégico el desafío para la in-

19 “The public police in Canada as in Australia and other countries are resource dependent. Their funding comes from governments and in exchange they must meet certain expectations of their political masters and of the public and of the media” (Beare, 2000a: 5).

20 “The police, politicians, and media (and hence the public) tend to see the term organized crime and alternatively transnational crime, as an undifferentiated blanket under which most “serious” crimes can be shoved. The concept of organized crime has become mythologized to the point of total distortion, rendering it useless for anything but political mileage and the bargaining for resources by law enforcement. Leading some critics to suspect that those results might have been the objective.

I would argue that this has been true for quite a long time but that more recently we are seeing a greater “commodification” of the concept of organized crime – by governments and by the police and delivered to the public largely by the media. Academics might explain this in terms of neo-liberalism, the withdrawal of the state from certain services and the fact that the public police now have actual competition from the private policing sector” (Beare, 2000).

21 “The “commitment” tends to come in phases and is reliant on who is in charge at any moment in time. An excellent strategic intelligence system can be rendered useless by the lack of a commitment from the manager at any given period in time. Strategic intelligence is vulnerable to personalities and budget cuts in ways that other aspects of police work are not. There is some evidence that criminal intelligence units or organizations go through cycles which may be due to an inability to maintain a high-energy commitment to something that does not always appear to directly link to immediate results” (Beare, 2000).

teligencia reside en entender cómo funcionan las operaciones o negocios criminales, cómo operan los delincuentes, cómo eligen sus víctimas, cómo disponen de activos y cómo blanquean el producto de los delitos, cuáles son las fortalezas y, sobre todo, cuáles las debilidades de los sistemas y procedimientos empleados por el crimen organizado.

Para ello se debe contextualizar grandes volúmenes de datos e información, la mayoría de ellos provenientes de una explotación sistemática de fuentes abiertas, a fin de otorgar un marco referencial a partir del cual se elaboren productos de inteligencia estratégica adaptados a la naturaleza del campo que pretenden explicar y dar a conocer a los decisores/usuarios.

Bibliografía

- Albini, Joseph L. (1971). *American Mafia. Genesis of a Legend*. Nueva York: Appleton-Century-Crofts.
- Beare, Margaret E. (2000). "Facts from Fiction – Tactics and Strategies of Addressing Organized Crime and Organized Criminals". *Perspectives on Organized Crime in Canada, Canadian Police College Seminar Series*, 21 de junio. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/nathanson/facts.html> (Consulta: abril de 2014).
- Beare, Margaret E. (2000a). "Structures, Strategies and Tactics of Transnational Criminal Organizations: Critical Issues for Enforcement". *Paper Presented at the Transnational Crime Conference Convened by the Australian Institute of Criminology in Association with the Australian Federal Police and Australian Customs Service and Held in Canberra*, 9-10. The Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption. Disponible en: http://www.aic.gov.au/media_library/conferences/transnational/bearesst.pdf (Consulta: febrero de 2014).
- Beare, Margaret E. y R.T. Naylor (1999). "Major Issues Relating to Organized Crime: within the Context of Economic Relationships". *Law Commission of Canada: Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption*, 14 de abril. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/nathanson/organized.html> (Consulta: mayo de 2014).
- Bell, Daniel (1953). "Crime as an American Way of Life". *The Antioch Review*, 13 (2).
- Block, Alan (1978). "History and the Study of Organized Crime". *Urban Life*, 6 (4): 455-474, enero.
- Demirci, Suleyman (2001). "New Organized Crime: Problems and Issues for Information Analysis". *Thesis for Master of Science (Criminal Justice)*. Denton: University of North Texas, agosto. Disponible en: http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc2907/m2/1/high_res_d/thesis.pdf (Consulta: junio de 2014).
- Gluyas Millán, Ricardo (2006). "Inteligencia financiera y prevención del lavado de dinero". *ITER CRIMINIS Revista de Ciencias Penales*, 3: 59-88. Tlalpan, México.
- Held, David (1992). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Holt, Paul M. (1995). *Secret Intelligence and Public Policy. A Dilemma of Democracy*. Washington: CQ Press.
- Hutchins, Susan G.; Peter L. Pirolli y Stuart K. Card (2006). *What Makes Intelligence Analysis Difficult? A Cognitive Task Analysis of Intelligence Analysts*, en: Peter Pirolli (2006). *Assisting People to Become Independent Learners in the Analysis of Intelligen-*

- ce. Palo Alto Research Center: Section I, Final Technical Report, Office of Naval Research, 28 de febrero.
- Isaacson, Jeffrey A. y Kevin M. O'Connell (2002). *Beyond Sharing Intelligence, We Must Generate Knowledge*. Disponible en: <http://www.rand.org/pubs/periodicals/rand-review/issues/rr-08-02/intelligence.html> (Consulta: 30 de octubre de 2008).
- Martín Barbero, Jesús (2005). *Culturas/Tecnici- dades/Comunicación*, documento de tra- bajo. Disponible en: http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/Jesus_Martin_Barbero_Culturas_Tecniciades_Comuni- cacion.pdf o [http://www.oei.es/cultura2/ barbero.htm](http://www.oei.es/cultura2/barbero.htm) (Consulta: mayo de 2014).
- Martínez, Pablo C. (2003). "Los nuevos desa- fíos de la inteligencia en la República Argentina". *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, 1 (1). Buenos Aires: Segunda Época. (Texto en formato HTML no pu- blicado en la web).
- Milano, Camilo Ricardo (2003-2004). "Rela- ciones entre la inteligencia estratégica y el análisis estratégico". *Inteligencia Total*, 1. Santiago de Chile, octubre-marzo. Dispo- nible en: [http://www.aainteligencia.cl/wp-content/ uploads/2009/11/its1.pdf](http://www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2009/11/its1.pdf) (Consulta: diciembre-febrero de 2014).
- Sansó Rubert, Daniel (2006). "El papel de la información en la lucha contra la delin- cuencia organizada transnacional". *UNIS- CI Discusión Papers*, 12: 203-227, octubre. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/ article/view/UNIS0606330203A/28073> (Consulta: mayo de 2014).
- Schumpeter, J. A. (1984). *Capitalismo, socia- lismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- Smith, Dwight C. (1975). *The Mafia Mys- tique*. Nueva York: Basic Books.
- Steele, Robert D. (1994). "Private Enterprise Intelligence: Its Potential Contribution to National Security". *Intelligence Analysis and Assessment: The Producer/Policy-Maker Relationship in a Changing World*, 22-29 de octubre: 163-196. Ottawa, Canadá. Disponible en: http://www.oss.net/dynamaster/file_archi ve/090709/55207eb394bb0b647e5b324 3e661f879/INS%20PVT%20INTEL.pdf (Consulta: noviembre de 2013).
- Strathern, M. (1995). "Afterword: Relocations". *Shifting Contexts: Transformations in Anthro- pological*. Londres: Knowledge / Routledge.
- Vizer, Eduardo A. (2005). "¿Sociedad de la in- formación o de la comunicación? Entre el condicionamiento y la libertad". *Quórum Académico*, 2 (2): 51-71. Maracaibo: Ui- versidad de Zulia: julio-diciembre. Dispo- nible en: http://www.redalyc.org/pdf/1990/ 199016762003.pdf?origin=publication_ detail (Consulta: abril de 2014).

Reformando la inteligencia policial en la provincia de Buenos Aires

Reforming police intelligence in the province of Buenos Aires

Eduardo E. Estévez^{1 2}

*Fecha de recepción: agosto de 2014.
Fecha de aceptación: octubre de 2014.*

Resumen

La transformación de la inteligencia criminal en la provincia de Buenos Aires, Argentina, se plasmó durante dos etapas de reforma policial y de seguridad ciudadana (1998-1999; 2004-2007). Luego de repasar enfoques actuales en este campo, el presente artículo resume las políticas de la reforma y los legados autoritarios. La disolución y replanteo del área de inteligencia policial en 1998 se encuadra en innovaciones normativas, doctrinarias y de capacitación. De la estrategia de jerarquización de la inteligencia implementada en 2004, precedida por un período de contrarreforma, se subraya la creación por ley de la base de datos unificada sobre el crimen organizado, y se señalan asimismo aspectos sustantivos de su práctica. La integración de información, análisis y tecnología fue uno de los paradigmas del cambio.

Palabras clave: inteligencia criminal, reforma policial, Argentina, estrategias de reforma, seguridad ciudadana.

Abstract

The transformation of criminal intelligence in the province of Buenos Aires, Argentina, was carried out during the two stages of the provincial police and security reform (1998-1999; 2004-2007). After reviewing current approaches in this field, this article summarizes the reform policies, and the authoritarian legacies. Dissolution and rearrangement of police intelligence in 1998 is framed in normative, doctrinal innovations and training. On the strategy of hierarchization of intelligence implemented in 2004, preceded by a period of counter-reform, it is highlighted the creation by law of the unified database on organized crime. Substantive aspects of its practice are mentioned. The integration of information, analysis and technology was one of the paradigms of change.

Keywords: criminal intelligence, police reform, Argentina, reform strategies, citizen security.

1 Coordinador del Portal de Seguridad www.portalseguridad.org Entre octubre de 2003 y septiembre de 2008 fue funcionario con rango de director general en el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Fue miembro y director a cargo del Instituto de Política Criminal y Seguridad de la provincia de Buenos Aires (1998-1999). Correo electrónico: eduardo_e_estevezz@yahoo.com.ar

2 Agradecimiento especial al Dr. Roberto V. Vásquez por sus sustantivos comentarios al texto original.

La inteligencia criminal tal cual se la conoce hoy internacionalmente nace en la década de los años noventa vinculada con el auge del delito organizado en la agenda global, y al mismo tiempo en que los Estados comenzaban a incorporar las tecnologías de información y comunicación (TICS) en sus procesos, de lo cual el sector policial no quedó ajeno (Schneider, 1995: 1; Sheptycki, 2004: 308). Actualmente se reconoce la importancia los sistemas policiales de inteligencia (UNODC, 2010). Definida como aquella “[...] cuyo fin es analizar e investigar tanto la criminalidad organizada, como aquellas otras formas delictivas cuya complejidad o gravedad impide su eficaz prevención mediante una investigación policial, fiscal o judicial del caso concreto”, la inteligencia criminal también debe producir análisis estratégico de tendencias y amenazas para asistir a las políticas de seguridad pública (*Diccionario LID Inteligencia y Seguridad*, 2013: 164).

Entre los tipos de reforma policial planteados a fines del siglo pasado surge el modelo de Policía basada en inteligencia –ILP, *Intelligence-led Policing*–. James (2013: 7) sostiene que su surgimiento indicaba una excesiva guarda de los secretos del oficio por ciertas áreas policiales, que restringía al resto de cuerpo policial de la capacidad de usar ese conocimiento para mejorar su práctica profesional.

La experiencia sobre reforma de inteligencia criminal que aquí se presenta forma parte de un esfuerzo mayor, la reforma policial y de seguridad en la provincia de Buenos Aires, Argentina, desarrollada en dos momentos, entre 1998 y 1999, y entre 2004 y 2007. Con una superficie de 307.597 km², esta provincia, la más poblada del país, contaba en 2007 con una población estimada de 14.917.940 habitantes, y con la Policía más numerosa del país, aproximadamente 55 mil efectivos. Su

área denominada Conurbano –9.139 km², dividido en 34 partidos– tenía una población estimada de más de 10 millones de habitantes.

Siguiendo a DCAF (2009: 1), una reforma policial consiste en un proceso de cambio dirigido a alcanzar una Policía y una actividad policial respetuosa de los derechos humanos, que rinda cuentas, que proporcione respuesta a la necesidad y que sea competente; un proceso que, en definitiva, permita el paso de una Policía concebida como “fuerza” a la Policía entendida como “servicio”. Para algunos, una reforma puede ser la mera implementación de programas de profesionalización policial o de Policía comunitaria, entre otras medidas. Sin embargo, debe comprenderse ella desde una perspectiva más profunda y sistémica u holística del cambio. Una reforma de la Policía ha de entenderse como parte de un proceso más amplio y profundo: la transformación del sistema de seguridad pública en el marco de las diversas dimensiones de la seguridad ciudadana, sustentado en los principios del Estado de derecho y fomentando el respeto de los derechos humanos. En este contexto, será factible promover nuevas prácticas y una nueva cultura institucional. Esta perspectiva ha sido la orientación seguida por el equipo de reforma en la provincia de Buenos Aires.

Es substancial tener presente la relación entre las políticas públicas de seguridad ciudadana y la inteligencia criminal admitida por el Estado de derecho. La integración de información, análisis y tecnología desde esta disciplina para orientar las políticas de seguridad en un sentido amplio fue el paradigma que guió el desafío de transformar la inteligencia policial tradicional, y ello implicó la construcción de conceptos, desarrollo y prácticas para institucionalizar el nuevo modelo. En particular, es de destacar la significación que adquiere en

el campo de la inteligencia la elaboración de normas para regular sus actividades, de modo tal de disminuir al máximo posible los grados de discrecionalidad por parte de quienes les corresponda llevar adelante las mismas.

Esta experiencia se suma a otras iniciativas. Desde el año 2000, el gobierno de Minas Gerais, Brasil ha desarrollado un enfoque de seguridad ciudadana centrado en la articulación de diversos espacios y el uso de la información para la toma de decisiones, incluyendo a la inteligencia de seguridad pública (Chagas y Hiroshi, 2013: 300-301). En octubre de 2013, el Presidente de Colombia inauguró un centro integrado de información de inteligencia para la seguridad ciudadana, pensado “[...] a partir de un concepto integrador y especializado del tratamiento de información y el análisis situacional, bajo la perspectiva de un componente focal que privilegie la anticipación [...]” (Cortecero y Durán, 2012: 3).

De manera preliminar y abreviada, la inteligencia criminal concebida por la reforma provincial comprende una inteligencia de nivel estratégico orientada a asistir a las políticas y estrategias de seguridad ciudadana y de prevención del delito, una inteligencia contra el delito organizado, en particular respecto a ciertas modalidades seleccionadas con base en la magnitud y trascendencia, y una inteligencia criminal de nivel táctico aplicable a la actuación policial que se desarrolla para apoyar la investigación criminal, es decir, tareas de inteligencia en función judicial.

El objetivo principal de este artículo es exponer, de manera descriptiva y fundada, la transformación de la inteligencia en la provincia durante las reformas policiales. Ello resultaría imposible sin antes dar cuenta sucinta de los lineamientos políticos y logros de estas últimas, lo cual es tema del primer apartado.

El segundo punto repasa brevemente los legados autoritarios heredados. Los cambios impulsados en el área de inteligencia durante la primera reforma se tratan en el tercer acápite. Mientras que el cuarto punto muestra proyectos promovidos para salir de la contrarreforma que sobrevino luego de la primera etapa. Las innovaciones normativas, doctrinarias y de capacitación en inteligencia consumadas durante la segunda etapa de reforma están descritas en el quinto acápite, el cual es complementado por un sexto punto que presenta las nuevas prácticas en esta materia. Para finalizar, el último apartado contiene breves comentarios sobre los temas tratados.

Las reformas policiales en la provincia

Fuertes cuestionamientos a ciertas prácticas reñidas con la ilegalidad de la Policía Bonaerense –popularmente llamada “maldita Policía”–, sumados a la situación de inseguridad creciente fueron factores que reclamaban a mediados de 1997 una reforma de fondo:

La crisis institucional se hizo patente en la segunda mitad de la década del 90 al quedar en descubierto que buena parte de los males que aquejaban a la agencia policial respondían a un modelo de organización anacrónico, a la ausencia de todo tipo de control y evaluación respecto de su funcionamiento y eficacia y a una ausencia absoluta –cuando no patológica– de articulación social (Arslanian, 2007: 7).

Debe subrayarse que el área de seguridad, o más precisamente la Policía, constituía hasta ese entonces un tema casi tabú en la Argentina, que era desatendido por las autoridades

políticas, que no era materia de formulación de política pública alguna o estrategia sostenida en el tiempo, y mucho menos de controles, lo cual alimentaba la histórica autonomía y discrecionalidad policial.

La primera reforma. Comenzó a finales de diciembre de 1997 con la intervención civil, por ley, de la Policía Bonaerense, y se desarrolló siguiendo el “Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires”, redactado por los juristas León Arslanian y Alberto Binder. Este documento reconocía las raíces estructurales de la crisis terminal observada, la cual comprendía no sólo a la Policía sino a “[...] un modelo completo de seguridad e investigación que ya no responde a las necesidades de la vida moderna, a las expectativas sociales y a las exigencias que las nuevas formas de ilegalidad plantean a estos sistemas” (Arslanian y Binder, 1997: 1).

Junto con la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad en marzo de 1998, dos leyes provinciales sancionadas en agosto de 2008 institucionalizaron los cambios, los cuales se implementaron en el contexto de la reforma procesal penal provincial. La Ley 12.154 establece un nuevo sistema de seguridad, incluyendo la instauración de foros de participación comunitaria. La Ley 12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires disolvió la Policía Bonaerense y estableció una nueva estructura: 18 Jefaturas Departamentales de Seguridad, la Policía de Investigaciones, un único cuerpo con Delegaciones Departamentales de Investigaciones (DDI), una Policía de Seguridad Vial, y un Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos. Entre otras medidas, se suprimió el cargo de jefe de Policía. Asimismo esta norma creó una estructura técnica especializada en inteligencia

policial para la prevención del delito. Por su parte, la Ley 12.090 fijó como competencia del nuevo ministerio fiscalizar, planificar y ejecutar las acciones de inteligencia policial. Asimismo, la Ley 12.069 de diciembre de 1997 creó el Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCyS) como una entidad autónoma y técnica responsable del seguimiento del proceso de reforma y de elaborar planes, proyectos y propuestas.

Los elementos característicos del proceso —que se extiende hasta mediados de 1999— eran: enfoque sistémico integral; reforma policial basada en la descentralización y especialización; neta diferenciación entre la función de seguridad y de investigaciones; mejoramiento de la función de investigación judicial; reforma procesal penal; adscripción a principios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a las convenciones sobre actuación policial y respeto de los derechos humanos; relevancia de la participación ciudadana; conducción civil de la seguridad pública; control de la corrupción y de abusos policiales; control legislativo; nueva legislación para sustentar los procesos; y un plan trienal así como una nueva Ley Orgánica de Personal (Estévez, 2000: 172-175).

Las nuevas autoridades electas del gobierno provincial impusieron, desde diciembre de 1999, una contrarreforma, devolviéndole autonomía y poder discrecional a la Policía. En 2002, un nuevo gobierno provincial comenzó, aunque con dificultades, a revertirla. En abril de 2004, en un contexto de significativo incremento de delitos graves —homicidios en ocasión de robo automotor, secuestros extorsivos seguidos de muerte—, por decisión política del entonces gobernador Felipe Solá, se inició la segunda reforma; simultáneamente la Ley 13.188 declaraba el estado de emergencia policial.

La segunda reforma (ver Arslanian, 2008). Sus principales lineamientos estratégicos están volcados en los fundamentos de la Ley provincial 13.482: potenciación de la conducción civil de las policías; descentralización funcional, operativa y territorial; desconcentración administrativa, operativa y territorial; creación de nuevos mecanismos de control comunitario de participación; profundización de la profesionalización; máxima jerarquización de la inteligencia criminal; jerarquización de las comunicaciones operativas; incorporación tecnológica para la prevención e investigación del delito; formación y capacitación continua y descentralizada; el mérito y la capacitación como ejes del desarrollo de la carrera policial; recursos humanos suficientes; una rigurosa política de asuntos internos; y respeto de los derechos humanos y apego a la ley.

Esta etapa ajustó aún más los mecanismos para el ejercicio del control civil sobre la agencia policial (Arslanian, 2007: 39-55), los cuales comprendieron: el control político mediante la nueva estructura del ministerio; el control social mediante la participación comunitaria a través de los foros de seguridad; el control técnico ejercido mediante el Comité de Evaluación de la Gestión Policial (COMPSTAT); el sistema de atención telefónica de emergencias 911 y el sistema de monitoreo de vehículos policiales; el control externo ejercido por la Unidad de Inspección Operativa creada a dicho efecto; y el control disciplinario a cargo de la Auditoría General de Asuntos Internos, creada para tales fines por la nueva gestión.

La nueva estructura del Ministerio de Seguridad ubicó el área de inteligencia bajo la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito, reemplazada por Decreto 2.876/2006 por la Subsecretaría de Investiga-

ciones e Inteligencia Criminal (SIIC). Por su parte, el Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales, creado en julio de 2004, implementó diversas tecnicaturas para distintas disciplinas policiales, incluyendo una dirigida a formar especialistas en inteligencia criminal. Relacionado a lo anterior, en marzo de 2007 se creó la Escuela de Investigaciones.

En materia de control técnico, en las reuniones periódicas del COMPSTAT los jefes policiales de una jurisdicción rendían cuentas de su desempeño ante las máximas autoridades del Ministerio de Seguridad y ante sus propios pares; eran examinados sobre la base de mapas del delito, de operatividad policial, de inteligencia criminal, de esclarecimientos y de diversas fuentes de información (Arslanian, 2008: 169-170).

Un importante producto de la gestión fue la nueva estructura policial plasmada en la Ley 13.482 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, de junio de 2006, un compendio normativo que fundía las leyes 12.154 y 12.155 junto con distintas normas ministeriales dictadas durante el proceso de reforma. Y como indicador de los resultados de la reforma, nótese que la provincia pasó de una tasa de 17,5 homicidios dolosos cada 100 mil habitantes en 2002, la más alta de la década, a una tasa de 7,5 en 2006 (Arslanian, 2008: 296).

Finalizado el mandato del gobernador en ejercicio, y por consiguiente de su ministro de Seguridad, en diciembre de 2007 las nuevas autoridades provinciales asumieron y promovieron un enfoque distinto al vigente hasta entonces en materia de seguridad. Se desarrolló así una contrarreforma del mismo tenor a la que se impulsó desde diciembre de 1999, es decir, truncando los avances logrados y devolviéndole autonomía y poder discrecional a

la Policía. Como dato destacado, cabe mencionar que tanto las reformas como las contrarreformas se desarrollaron en gestiones de gobierno del mismo partido político.

Legados autoritarios

La Dirección de Inteligencia de la Policía de la provincia de Buenos Aires (DIPBA) encuentra antecedente en la Central de Inteligencia, creada por resolución de agosto de 1956 (Marengo, 2012: 58). Al respecto, “La definición política sobre la creación en 1956 de la Central de Inteligencia [...] fue una pieza fundamental para implementar una maquinaria de inteligencia y control social” (Marengo, 2012: 27).

Conocida por sus actividades de inteligencia política ideológica, las tareas de vigilancia de la DIPBA, reconstruidas a partir de los documentos de su archivo, estaban dirigidas hacia los siguientes blancos: políticos y activistas sindicales, la expansión del comunismo, esferas intelectuales y artísticas, organizaciones comunitarias, instituciones educativas, medios de comunicación (Funes, 2007: 424-426). En este mismo sentido se ha sostenido que la

historia institucional de la DIPBA, se inscribe en las reflexiones, discusiones y definiciones políticas a lo largo de un siglo XX caracterizado por [...] gobiernos de facto articulados con la ejecución de legislación represiva [que apuntaba] al control y disuasión de aquellas actividades, organizaciones y personas, consideradas históricamente como subversivas, perturbadoras, extremas, disolventes, etc. (Marengo, 2012: 82).

Durante el período democrático que comienza a finales de 1983, la Policía Bonaerense protagonizó escándalos de inteligencia, por

ejemplo, los episodios denominados “vigilancia ideológica”. En junio de 1993, medios de prensa revelaron actividades de inteligencia sobre estudiantes, docentes, gremialistas, realizadas por dicha Policía, actividades que estaban sustentadas en una orden para actualizar registros de inteligencia del Estado, originada en el Ministerio del Interior de la Nación. Consecuencia de ello, la Secretaría de Seguridad provincial dictó la Resolución 31/1993, prohibiendo “en el ámbito de la Policía Bonaerense toda actividad de reunión de información tendiente a instaurar cualquier forma de control de las ideologías profesadas por los habitantes [...]”, y estipulando que toda transgresión a ello se consideraría falta grave.

Hacia principios de 1998, la DIPBA que se fundaba en el Decreto 9.102/74, reglamentario de la Ley 8.268 Orgánica Policial, bajo la órbita del Jefe de Policía Bonaerense, conforme la Resolución 69.161/91, en ningún caso podía considerarse un organismo encargado de producir inteligencia criminal (Estévez, 2010: 2).

Disolución y transformación desde 1998

El panorama encontrado al comenzar la primera reforma se resumía en la ausencia de fuentes de información para la confección de planes de prevención del delito generales y regionales, y en la inexistencia de un organismo técnico abocado a la inteligencia criminal (MJyS, 1999).

Una de las medidas iniciales del Ministerio de Justicia y Seguridad fue disolver la DIPBA por Resolución de 9 de abril de 1998. Se estableció la Comisión de Planificación y Estudios Estratégicos mediante Resolución 10/98, integrada por miembros del IPCyS, de la Subsecretaría de Formación y Capaci-

tación del Ministerio, y por jefes policiales seleccionados, con el objetivo de realizar el relevamiento de bienes y disposición de los recursos humanos de la ex DIPBA y desarrollar la capacitación del nuevo personal policial a ser incorporado al nuevo órgano. La mayoría del personal de la ex DIPBA –una dotación aproximada de 700 efectivos– fue reasignada a diversas dependencias policiales, reteniéndose cien efectivos para tareas administrativas del nuevo órgano (Estévez, 2010: 1-3). Así, se propone la creación de la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito (DGEIPD).

En materia de diseño institucional corresponde destacar el rol del IPCyS. Su Programa Legislación y Políticas de Seguridad emitió tres documentos de trabajo sentando bases para un cambio normativo, doctrinario, de reclutamiento y capacitación, basado en el papel que debía comprender a la actividad de inteligencia policial en el marco del Estado de Derecho (Estévez y otros, 1998; Galesio y otros, 1998; Estévez, 1998).

En materia normativa, cabe mencionar ciertas cláusulas de la Ley 12.155. El artículo 25 de esta ley creó la DGEIPD, concibiéndola como una estructura técnica especializada en la realización de actividades de inteligencia policial conducente a la prevención del delito, dependiente de la Secretaría de Seguridad, y cuyo titular podía ser un funcionario civil o policial, designado por el Ministro de Justicia y Seguridad.

Bajo la denominación de “prohibición”, la mencionada Ley 12.155 incorporó una novedosa cláusula dirigida a proteger la privacidad de diversos abusos funcionales, cuyo texto versa como sigue, conforme su artículo 28:

Queda prohibida la reunión y análisis de información referida a los habitantes de la

Provincia de Buenos Aires motivada exclusivamente en su condición étnica, religiosa, cultural, social, política, ideológica, profesional, de nacionalidad, de género así como por su opción sexual, por cuestiones de salud o enfermedad, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales o laborales, o con fines discriminatorios.

Este artículo buscaba dejar atrás los legados autoritarios y las prácticas abusivas de inteligencia consistentes en construir enemigos representados por grupos cuyas actividades de protesta o movilización eran consideradas amenazas no a la seguridad pública, sino al régimen vigente y a los grupos de poder aliados, y en función de ello “[h]abía que escuchar, espiar, reunir información sobre vida y milagros de quienes pudieran resultar de algún modo “peligrosos”” (Arslanian, 2008: 73).

En cuanto a la institucionalización del control político, el Decreto 3.880/1998 incorporó la DGEIPD a la estructura del Ministerio de Justicia y Seguridad, en el ámbito de la Secretaría de Seguridad, estableciendo como finalidad del área orientar el planeamiento de las actividades preventivas, disuasivas y de apoyo a la comunidad, que ejecutarán las Policías de Seguridad, y las que pudieran resultar útiles a las Policías de Investigaciones, como así también, detectar e individualizar posibles integrantes del Sistema de Seguridad Pública que estén suministrando información, facilitando o colaborando con organizaciones delictivas.

En 1998, al inicio de la reforma, la premisa que guió a los redactores de los informes del IPCyS fue que la actividad de inteligencia policial se centrara en el diagnóstico y la evaluación de información para la prevención del delito. De allí la denominación que adoptó la nueva área. Uno de los documentos ela-

borados para dar fundamento a los cambios expresaba:

Cuando una situación es incomprendida, cuando las percepciones de la realidad son fundamentalmente erróneas y sirven de supuestos que subyacen en la decisión, cuando marcos de referencia obsoletos determinan de manera implícita la formulación de los problemas para el análisis, las decisiones resultan desastrosas, con sus errores iniciales que se multiplican y más bien se refuerzan antes que corregirse debido al estrecho análisis de cursos de acción de política de prevención postulados sobre bases falsas (Estévez y otros, 1998: 3).

En aquellos tiempos recién comenzaba a difundirse en el mundo el modelo de Policía basado en inteligencia –ILP–. Un artículo que sirvió de referencia en 1998 para sustentar la necesidad de contar con inteligencia para la prevención del delito fue el elaborado por Stephen Schneider (1995), quien sostenía que un propósito primario de la inteligencia es proveer la capacidad para permitir la priorización de las funciones policiales y administrar los recursos de manera más efectiva y eficiente. Ello se sumó a la experiencia acumulada del equipo del IPCyS en el asesoramiento parlamentario en temas de seguridad interior e inteligencia.

El primer curso de Capacitación en Inteligencia Criminal se implementó para sesenta efectivos policiales seleccionados, que luego integraron la nueva área, iniciativa que se basó en la propuesta del IPCyS, en cuyo documento de trabajo se la explicaba así:

Para eliminar la impulsividad, rigidez y falta de flexibilidad, la conducta dogmática y la incapacidad para captar el significado de los hechos –defectos que suelen caracterizar la personalidad de muchos hombres que en el

pasado prestaron servicios en el campo de la inteligencia– la nueva currícula propone que la misma fortalezca las operaciones del pensamiento, tales como: observar, comparar, resumir, clasificar, interpretar, formular críticas, buscar suposiciones, imaginar, reunir y organizar datos, formular hipótesis, aplicar hechos y principios a nuevas situaciones, diseñar proyectos y tomar decisiones (Gallesio y otros, 1998: 5).

Entre las actividades desplegadas entonces por la nueva área pueden mencionarse tareas de reunión de información en las diferentes jurisdicciones, cuyos resultados eran suministrados a la Secretaría de Seguridad y a la Subsecretaría de Coordinación, brindando la apreciación anticipatoria para orientar la prevención, en particular sobre piratería del asfalto, asalto a entidades bancarias, entre otras modalidades, respuesta a requerimientos originados de las diferentes DDIs (MJyS, 1999).

Salir de la contrarreforma

La gestión al frente del Ministerio de Seguridad de Juan Pablo Cafero, 2002-2003 (ver Saín, 2008, 171-213) y la breve gestión en el mismo cargo de Juan José Álvarez (octubre-diciembre 2003) impulsaron diversos proyectos de la DGEIPD.

La DGEIPD desarrolló una capacidad propia de mapeo criminal y análisis del delito. Sumado a la adquisición de *software* basado en tecnología de Sistemas de Información Geográfica (GIS) para el análisis espacial del delito, desde el año 2000 se avanzó en la prueba de un nodo descentralizado. Se instauró así un Sistema de Recolección, Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva (SiRPAD), instrumentando Centros de Procesamiento y Análisis

de la Información Delictiva (CePAID) –Resolución 1.061 de agosto de 2002–, en el ámbito de cada Jefatura Departamental de Seguridad, para compilar información sobre delitos cometidos en su jurisdicción.

Los CePAID, con rango de sección y dependencia orgánica del Jefe Departamental de Seguridad –Resolución 1.140 de diciembre de 2002–, son coordinados desde la Dirección de Planeamiento y Análisis de la DGEIPD, que gestiona la cartografía base digitalizada, capacita al personal y brinda apoyo técnico y operativo. Este emprendimiento informático orientado al desarrollo de la capacidad anticipatoria del delito fue pionero en la provincia (Saín, 2008: 186-187).

Durante este período se avanzó asimismo en aspectos doctrinarios sobre inteligencia criminal (Saín, 2008: 189), definida esta como el “[...] conocimiento resultante de la evaluación y análisis de un conjunto de información recolectada de varias fuentes y referida a ciertos eventos, problemas o actividades delictivas tanto generales como específicas, a los efectos de construir un estado de situación [...]” –Resolución 243 de febrero de 2003–. Así también en 2003 se constituyeron Gabinetes de Análisis de Inteligencia para la Prevención del Delito, responsables de elaborar informes de inteligencia criminal sobre tipos y modalidades criminales, manteniendo un cuadro de situación actualizado en el marco de la Sala de Situación de la DGEIPD.

Al afianzamiento del área contribuyó de igual manera la asistencia financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –componente Fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de investigación e inteligencia criminal, Proyecto Construyendo Seguridad Ciudadana–, para la adquisición de un sistema integrado de información de aná-

lisis criminal y de capacitación en análisis de inteligencia criminal.

En síntesis, la DGEIPD añadió valor a sus capacidades, potenciando el análisis del delito y el mapeo criminal; estableciendo una base de datos de capturas internacionales; creando la Sala de Situación para el estudio de modus operandi; promoviendo la intervencionalidad de las delegaciones de reunión; e intensificando el conocimiento de vulnerabilidades.

La DGEIPD cumplió también un papel decisivo en el diseño y evaluación del Sistema de Cuadrículas del Plan Director de Seguridad Pública –servicio de patrullaje policial durante las 24 horas– implementado en noviembre de 2008. En su inicio, el conurbano bonaerense se sectorizó en 625 cuadrículas, involucrando a 5 mil policías y 625 móviles. Los objetivos de evaluación consistían en conocer resultados periódicos de su aplicación, determinar aciertos, errores y vulnerabilidades del sistema implementado, y producir modificaciones dinámicas según los resultados de cada esquema policial de seguridad preventiva.

Los cambios a partir de 2004

Sin embargo, pese a los avances aludidos, al comenzar la segunda reforma el diagnóstico sobre inteligencia se podía resumir como sigue. El Ministerio de Seguridad no contaba con una base de datos común a todas las áreas policiales; es más, las distintas áreas policiales y administrativas impedían el acceso a sus archivos; no existía un área dedicada al análisis de inteligencia del delito organizado ni tampoco herramientas informáticas para administrar y analizar dicha información (Arslanian, 2007: 198). En el discurso de asunción como ministro de Seguridad Provincial, el 13

de abril de 2004, Arslanian mencionaba, entre las metas del programa de reordenamiento policial, el “fortalecimiento del área de inteligencia criminal a partir de su rediseño y de la captura de la información de fuente judicial hoy desperdiciada”.³ Los objetivos planteados entonces por la SIIC incluyeron la incorporación de personal profesional, la capacitación de sus integrantes, el equipamiento con moderna tecnología y la fijación de la estrategia de actuación conforme a objetivos específicos.

Se inició entonces una estrategia de jerarquización de la inteligencia policial mediante estas acciones: creación por Ley 13.204, ratificada por Ley 13.482, de la base de datos unificada del crimen organizado; instauración del programa de análisis criminal (I2); y creación del Comité de Análisis del Crimen Organizado (CAICO) (Arslanian, 2007: 199).

El área de inteligencia quedó a cargo de la administración de la base de datos unificada del crimen organizado –artículo 188, Ley 13.482–. Esta base estaba habilitada para incorporar información oficial procedente de causas y resoluciones judiciales en materia penal y/o preventiva, lo cual se efectuaba únicamente por funcionarios autorizados y debidamente identificados. Así también la DGEIPD debía asegurar que las policías de seguridad y de investigaciones utilizaran, conforme al principio de legalidad, la información de dicha base de datos en función de estrategias preventivas o de casos.

El CAICO, creado por Decreto Provincial 1.770 de agosto de 2004, permitió que el Ministerio de Seguridad dispusiera de un mecanismo para trazar lineamientos estratégicos de modo de robustecer las tareas de inteligencia y

de investigaciones en función judicial realizadas respecto al crimen organizado. El comité estaba presidido por el ministro de Seguridad e integrado por la SIIC que la coordinaba, la Subsecretaría de Seguridad, la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social del Ministerio de Justicia y por expertos de inteligencia.

Se concretó asimismo la adquisición y uso del *software* especializado en análisis de inteligencia criminal, el I2, el cual permitió procesar información proveniente de distintas bases de datos estableciendo interacciones e interrelaciones; su gran capacidad de análisis multidimensional permitió asistir a la investigación criminal en la comprensión de “[...] las complejas tramas de [una] banda delictiva, su modalidad delictiva, sus comunicaciones, el patrimonio disponible, residencias, con fotos y gráficos [...], motivando por cierto nuevas líneas de investigación” (Arslanian, 2007: 184).

Según el nuevo Nomenclador de Funciones de la DGEIPD –Resolución 129/2006–, su director general ahora con jerarquía de superintendente cumple, entre otras misiones, “[p]roponer diagnósticos y proyecciones sobre el accionar delictual y asesorar en cuestiones que requieran opinión especializada, tanto en la faz organizacional como en lo atinente a la inteligencia y contrainteligencia, a fin de contribuir a la [...] prevención del delito”.

Posteriormente la DGEIPD fue reordenada dentro de la estructura organizativa del Ministerio en el área de la Policía de Información bajo una nueva denominación, Superintendencia de Evaluación de Información para Prevención del Delito (SEIPD). Además de las responsabilidades previamente mencionadas, a la SEIPD le compete asegurar la reunión de información vinculada con la prevención del delito, su adecuado procesamiento y análisis, informar en tiempo oportuno a las autoridades

³ <http://www.mseg.gba.gov.ar/plan%20gestion/discursoministro.htm>

ministeriales, policiales y/o judiciales correspondientes sobre toda circunstancia que haga presumir la posibilidad cierta de que se produzcan alteraciones al orden público o se cometan delitos, y colaborar en el esclarecimiento de delitos cometidos –artículo 188, Ley 13.482–.

En materia de capacitación, se instauró la Tecnicatura Superior en Investigaciones con Especialización en Análisis Delictual, de dos años de duración –Resolución 545/07 de la Dirección General de Cultura y Educación provincial–, incluyendo competencias como: desarrollar e implementar instrumentos y metodologías para comprender la problemática delictual; analizar información criminal mediante métodos estadísticos, descriptivos e inferenciales; operar sistemas de información geográfica y de análisis espacial del delito.

Como enfoque orientador de la integración de inteligencia criminal en las políticas de seguridad ciudadana puede citarse:

El Área de Inteligencia tiene entre sus principales axiomas el que la tecnología irradia su potencia en dirección de todas las áreas policiales del sistema de seguridad de un modo transversal. Tiene valor destacar el componente tecnológico [...] particularmente en las [áreas] especializadas en anticipar la comisión de hechos delictivos, en la medida en que en el pasado no se encontraba reconocido como parte del sistema y porque fija lineamientos ineludibles para las policías en su desempeño futuro (Arslanian, 2008: 180).

La profunda reforma de la inteligencia policial iniciada en 1998 se completó así con la instauración de la SEIPD. Recapitulando, esta se abocó al análisis criminal –abarcativo del análisis del delito, análisis de inteligencia criminal, análisis investigativo criminal y análisis de operaciones–, concentrando dos subsistemas, el eje SiRPAD-CePAID, orientado al análisis del delito y

al mapeo criminal, y el Sistema de Inteligencia Criminal, administrando la base de datos del crimen organizado y enfocado en el análisis de inteligencia criminal (Pezzuchi, 2012: 36).

Las nuevas prácticas

Entre las prioridades de inteligencia criminal de la Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal pueden mencionarse la identificación de desarmaderos de autos protegidos, la identificación de bandas delictivas activas del crimen organizado, la obtención de elementos de pruebas tendientes al esclarecimiento de causas importantes paralizadas y los aportes al COMPSTAT.

De suma relevancia fue el Mapa de Inteligencia. Este consistía en un panorama mensual detallado y actualizado de la situación y perspectiva del delito en todos los niveles relevantes a partir de la recolección, procesamiento y análisis de la información delictiva, de las modalidades de mayor incidencia, de las características del crimen organizado, del mantenimiento de bases de datos actualizadas e interconectadas, su correlación con diversas fuentes y la exposición mediante el mapeo y el análisis criminal y de inteligencia. Este estado de situación del delito en determinado tiempo y lugar, así como sus diferentes manifestaciones, particularidades, perfiles y evolución, constituyó un insumo para el COMPSTAT y el CAICO.

La DGEIPD realizaba relevamientos pormenorizados de zonas críticas de la provincia, actualizando en forma permanente las estructuras delictivas detectadas. Producía, por ejemplo, panoramas de seguridad de nivel distrital, informes estadísticos y analíticos de diferentes modalidades del delito organizado.

El área participó activamente en las mesas de trabajo creadas por el Ministerio de Seguridad para el tratamiento de tipologías delictivas específicas (robo automotor; piratería del asfalto; prevención rural; ingreso ilegal de armas; secuestros extorsivos; atentado a ancianos; homicidios; sustracción de cables y metales; reproducción ilegal de música y videos). Su aporte consistía en la integración de todas las fuentes, actores y protagonistas de interés para la producción de inteligencia criminal en tiempo y oportunidad. La DGEIPD también aportó a la optimización informativa con el Sistema 911. Mediante un protocolo de gestión dispuesto por la SIIC, se retransmitían despachos del 911 a las Delegaciones de Reunión que originaban averiguaciones informativas, lo cual derivaba en el inicio de actuaciones judiciales.

En cuanto a secuestros extorsivos, la DGEIPD cumplió un activo rol. Por ejemplo, colaboró con la Fiscalía de Investigación de Secuestros Extorsivos de la Nación elaborando mapas del delito detallando lugares de interceptación de víctimas, de pago del rescate y de liberación de las mismas (UFASE, 2006: 36). Al respecto, la provincia de Buenos Aires, de un promedio mensual de 25 secuestros en 2003, pasó a un promedio mensual de 6 hechos en 2006 (Arslanian, 2008: 38).

Finalmente la DGEIPD realizó sustantivos y oportunos aportes a la autoridad judicial o al área de investigaciones en función judicial, los cuales contribuyeron al avance de líneas investigativas, por ejemplo, causa por el robo al Banco Río en Acassuso, capturas de prófugos, Cumbre de las Américas, Juegos Macabeos.

En resumen

La pendularidad en los enfoques sobre la seguridad y el rol de la Policía en democracia que

se señalara para el caso de la provincia de Buenos Aires y que se manifestara en reformas y contrarreformas, revela un inconveniente que aqueja a la Argentina y que puede sintetizarse en dos posturas contrapuestas. Una que prohíba la mano dura con significativos márgenes de discrecionalidad y autonomía de la Policía, y otra que busca democratizar las Policías para que cumplan su rol de prevención e investigación de manera profesional y ajustada a derecho, bajo debidos controles civiles. La inteligencia criminal no puede abstraerse de este escenario, y por ende sus avances y regresiones deben ser vistos en dicha perspectiva.

Para situar una vez más en contexto esta experiencia, que tuvo como meta superar los legados autoritarios, ella reconoció que en la actualidad la delincuencia “[...] tiene técnicas de abordaje que fueron tenidas en consideración por parte de la reforma [dotando] a las fuerzas policiales de mayor capacitación, mejor despliegue e inteligencia policial, tecnología más moderna y control severo del fenómeno de la corrupción” (Arslanian, 2008: 275).

La información criminal como instrumento de prevención del delito fue uno de los aspectos centrales de la reforma. Pues por cierto, para que sea confiable, la transición desde los datos hasta la información “[...] ineludiblemente apareja la necesidad de almacenarla en las mejores condiciones posibles [puesto que] en los primeros momentos de un análisis o investigación el dato puede estar en la memoria del analista o anotado en un papel [...]”, pero en algún momento debe volcarse en una base de datos (Vásquez, 2011: 1), y ello cobra máxima relevancia para la actividad de inteligencia criminal. La necesidad de atender las complejidades del delito supone entonces dotar a las áreas de inteligencia criminal de recursos tecnológicos modernos, recursos hu-

manos –analistas estratégicos, temáticos, y especialistas–, accesibilidad a múltiples fuentes, e indudablemente, recursos presupuestarios.

La seguridad ciudadana y la prevención del delito requieren de inteligencia criminal sostenida por normativa ajustada al Estado de derecho. Como se exhibió aquí, la inteligencia criminal asiste a la seguridad ciudadana y la prevención del delito, es necesaria para abordar el delito organizado y apoya a la investigación criminal. La experiencia descrita muestra la importancia de institucionalizar esta función –en particular mediante reglamentos, doctrina, instancias y mecanismos de control–, de la capacitación permanente, de la actualización tecnológica, del mantenimiento de líneas de trabajo estables y de producción de conocimiento, de la flexibilidad así como del liderazgo en la conducción tanto política como técnica. Asimismo es decisivo sostener la despolitización de la actividad y garantizar el apoyo político desde la gestión civil de la seguridad. La integración de información, análisis y tecnología, así como el ejercicio responsable del control político civil fueron paradigmas que guiaron la transformación.

Bibliografía

- Arslanian, León (2007). *Plan de reforma de las Policías: resultados de gestión 2004-2007*. La Plata: Ministerio de Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Arslanian, León (2008). *Un cambio posible: delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial EDHASA.
- Arslanian, León y Alberto Binder (1997). *Plan de reorganización general del sistema integral de seguridad e investigación de los delitos de la provincia de Buenos Aires*, mimeo.
- Chagas Cardoso, Wilson y Hélio Hiroshi Hamada (2013). “Inteligência estratégica e policiamento ostensivo: A experiência de Minas Gerais”, en: Priscila Brandão y Marco Cepik (organizadores). *Inteligência de segurança pública: Teoria e prática no control da criminalidade*. Niterói: Editora Impetus: 281-306.
- Cortecero, Ignacio y John Durán Martínez (2012). “Centro Integrado de Información de Inteligencia para la Seguridad Ciudadana CI3 24/7: un reto institucional para la excelencia del servicio de inteligencia policial”. *Boletín DIPOL-CIPRO*, 11: 3-8.
- DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) (2009). *Police Reform*. Geneva: DCAF Backgrounder Series.
- Diccionario LID Inteligencia y Seguridad* (2013). Madrid: LID Editorial.
- Estévez, Eduardo (1998). *Modelo de procedimiento para la evaluación de candidatos / proceso de preselección y selección: pasos, condiciones y diferenciaciones*. La Plata: Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (IPCyS), septiembre.
- Estévez, Eduardo (2000). “Reforma de sistemas de seguridad pública e investigaciones judiciales: tres experiencias en la Argentina”. *Revista Colección*, 10: 139-182.
- Estévez, Eduardo (2010). “La reforma de inteligencia en el contexto de la reforma policial de la provincia de Buenos Aires: disolución de la DIPBA y replanteo de la inteligencia policial”. *PortalSeguridad.org*. Disponible en: http://www.portalseguridad.org/attachments/Reforma_Inteligencia_en_Pcia_Buenos_Aires_PARTE_I_27MAR10.pdf (Consulta: 5 de agosto de 2014).

- Estévez, Eduardo; Enrique Galesio y Fernando Pocino (1998). *Desarrollo de la capacidad anticipatoria para orientar la prevención*. La Plata: Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (IPCyS), 29 de mayo.
- Funes, Patricia (2007). "Ingenieros del alma. Los informes sobre canción popular, ensayo y ciencias sociales de los servicios de inteligencia de la dictadura militar argentina sobre América Latina". *Varia Historia*, 38 (23): 418-437.
- Galesio, Enrique; Fernando Pocino y Eduardo Estévez (1998). *Plan de capacitación para el personal destinado en el área de inteligencia policial para la prevención del delito*. La Plata: Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (IPCyS), 15 de julio.
- James, Adrian (2013). *Examining Intelligence-Led Policing: Developments in Research, Policy and Practice*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Marengo, María (2012). "Lo aparente como real: un análisis del sujeto "comunista" en la creación y consolidación del servicio de inteligencia de la Policía de la provincia de Buenos Aires". *Tesis para la obtención del grado de Magíster en Historia y Memoria, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata. Disponible en:
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.875/te.875.pdf>
(Consulta: 22 de diciembre de 2013).
- Ministerio de Justicia y Seguridad (MJyS) (1999). *Informe de gestión*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, abril.
- Pezzuchi, Gastón (2012). "Análisis criminal, confusiones varias y experiencias en la provincia de Buenos Aires, Argentina", en: Patricio Tudela (editor). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2012*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana: 23-39.
- Sáin, Marcelo (2008). *El Leviatán azul: Política y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Schneider, Stephen (1995). "The Criminal Intelligence Function: Toward a Comprehensive and Normative Model". *Law Enforcement Intelligence Analyst Digest*, 2 (9): 1-26.
- Sheptycki, James (2004). "Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems: Some Contributions to the Lexicon of Intelligence-led Policing". *European Journal of Criminology*, 3 (1): 307-332.
- Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos (UFASE) (2006). *Informe sobre la actividad y desarrollo de la Unidad Especial Fiscal Móvil para la investigación de secuestros extorsivos, agosto de 2003-agosto de 2006*. Ministerio Público de la Nación, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.mpf.gov.ar/Institucional/UnidadesFE/Informe-Global-2003-septiembre-de-2006.pdf>
(Consulta: 10 de agosto de 2014).
- UNODC (2010). *Sistemas policiales de información e inteligencia*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.
- Vásquez, Roberto (2011). "Datos, informaciones y comunicaciones en el sistema penal". *Portalseguridad.org*. Disponible en: <http://www.portalseguridad.org/mostrar-articulo.aspx?id=37>
(Consulta: 31 de julio de 2014).

Prevenir o investigar: el órgano de investigaciones en Venezuela

Prevent or Investigate: The Investigations Body in Venezuela

Keymer Ávila^{1 2}

*Fecha de recepción: agosto de 2014.
Fecha de aceptación: octubre de 2014.*

Resumen

¿Las lógicas securitarias deben guiar las reformas legislativas que afectan al órgano de investigaciones criminalísticas? ¿Estas deben afectar también la dirección que ejerce el Ministerio Público sobre la investigación penal? ¿El órgano de investigaciones debe ser considerado como una Policía más? O, por el contrario, ¿tiene características propias que le diferencian de la institución policial? ¿La investigación penal debe ser entendida como parte del servicio de Policía o como una fase del proceso penal? En este trabajo se intentan hacer estas reflexiones desde el contexto venezolano, analizando críticamente la reciente legislación que ha introducido modificaciones en estas materias.

Palabras clave: seguridad, órgano de investigaciones, Policías, investigación penal, Ministerio Público.

Abstract

Should securitarian logic guide legislative reforms that affect the body for criminalist investigations? Should it also affect the leadership that the Public Prosecutor exercises over criminal investigation? Should the body for investigations be considered as just another police force? Or, on the contrary, does it have its own characteristics that distinguish it from the police institution? Should penal investigation be understood as part of the police service or as a phase in the penal process? In this work, some reflections are attempted from the Venezuelan context, analyzing critically the recent legislation that has introduced modifications in these matters.

Keywords: security, body of investigation, police, penal investigation, Public Prosecutor.

¹ Abogado magna cum laude, egresado de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Máster Oficial en Criminología y Sociología Jurídico Penal, Universitat de Barcelona (UB). Investigador del Instituto de Ciencias Penales, UCV. Profesor de Criminología, UCV y Universidad Católica Andrés Bello. Colaborador del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la UB.

Correo electrónico: keymerguaicaipuro@gmail.com

² Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano de Derecho Penal y Criminología, organizado por la Asociación Latinoamericana de Derecho Penal y Criminología (ALPEC), celebrado del 5 al 7 de noviembre de 2013, en la Universidad Nacional de la Matanza, Buenos Aires, Argentina.

Tradicionalmente, cuando se estudian las instituciones que conforman el sistema penal, se piensa en las policías uniformadas o preventivas, los tribunales y la cárcel. Algunos tienen una visión más panorámica de la cuestión y consideran como parte del sistema penal también a otros actores como al legislador, los medios de comunicación, entre otros (Bergalli, 2003; Zaffaroni, 1998). En el caso venezolano, si se parte de un enfoque íntimamente vinculado con el proceso penal, las instituciones que conforman el sistema serían las siguientes: las Policías preventivas (en tres niveles político-territoriales: municipales, estatales y nacional), un cuerpo especializado en la investigación de delitos, llamado Cuerpo de Investigaciones Penales, Científicas y Criminalísticas (CICPC), el Ministerio Público (MP) (director de la investigación y titular de la acción penal), los tribunales penales y la cárcel. Este trabajo tiene como objeto analizar al órgano encargado de la investigación de delitos en Venezuela, el CICPC, como parte de este sistema. En primer lugar se distinguirá lo que es la prevención de la investigación para separar, en términos conceptuales, la función policial de la función de investigación. Y luego se explorarán las relaciones entre este órgano y el MP en el contexto del sistema acusatorio venezolano.

Cuando se hace una revisión sobre los estudios de Policía, se puede apreciar que estos abarcan una gama muy amplia de aspectos: derechos humanos, uso de la fuerza, seguridad, control comunitario, estructura y organización, gobierno e institucionalidad democrática y un largo etcétera. Uno de los puntos más álgidos y discutidos es su función. Sin embargo, pocos son los estudios concentrados en la función de investigar, esa tecnología tan importante que pudiese iniciar el camino hacia la imposición de una pena formal. De

esta manera se aprecia cómo la doctrina que analiza a la Policía ha centrado sus estudios en el ámbito administrativo y de seguridad, por encima del propiamente procesal-judicial (Pérez, 1998; Antillano y Gabaldón, 2007).

Partiendo de ese vacío, surgen las siguientes interrogantes: si la investigación del delito es considerada una función policial más, ¿el ejercicio de actividades preventivas no afectaría la eficiencia de los órganos encargados de la investigación? ¿La discrecionalidad que caracteriza a las funciones policiales (patrullaje, prevención, reacción inmediata ante situaciones de riesgo, etc.) debe también aplicarse a la *investigación penal*?³ En caso de excesos en el cumplimiento de funciones policiales, ¿el organismo involucrado debe investigarse a sí mismo? ¿Hasta dónde debe llegar la intervención policial en el marco del proceso penal? ¿La intervención policial en la investigación penal no puede ser interpretada como una intromisión del Poder Ejecutivo en las labores del MP?⁴ La investigación, al estar inserta dentro del procedimiento penal y consecuentemente relacionada con la posible imposición de una pena, ¿no amerita ser especialmente controlada?

Es de advertir que no se pretende dar respuestas uniformes ni definitivas a estas interrogantes, sólo se espera ofrecer elementos al debate que sean de alguna utilidad para avanzar, por una parte, en la reducción de los excesos

3 Entendida también como pre-juicio, sumario, procedimiento preparatorio, instrucción, investigación preliminar o preparatoria (Abregú, 2005; Guariglia, 2005; Binder, 1993).

4 En Venezuela, el MP forma parte de un poder autónomo respecto del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, denominado Poder Ciudadano, el cual está integrado por tres órganos: el MP, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo (artículo 273, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela –CRBV–). El MP es también la única institución que a su vez también forma parte del Sistema de Justicia (artículo 253, CRBV).

del órgano de investigaciones y, por otra, en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de su control administrativo y judicial como el MP y el Poder Judicial.

Contexto

Venezuela no pasó desapercibida de los procesos de transformación del modelo procesal penal que se dieron en Latinoamérica, en donde se intentó pasar de un sistema inquisitivo a otro de carácter acusatorio. Con este último, el MP adquiere dos funciones que antes no tenía: la función de investigación y recolección de pruebas que tenían las llamadas Policías de investigación y la función de instrucción que tenía el Poder Judicial. Lo que hizo necesario un rediseño del MP como órgano encargado de dichas tareas.

Estas reformas han intentado abarcar a los subsistemas penal, procesal y penitenciario. Sin embargo, en este proceso el “subsistema policial” (Ferrajoli, 2001; Rusconi, 1998) quedó al margen, lo que no es más que una demostración del abandono y desprecio que en muchas ocasiones padece la institución policial.

En Venezuela, la promulgación del Código Orgánico Procesal Penal (COPP), en enero de 1998, marcó el inicio de la reforma. Tras el nuevo Código, vinieron las nuevas leyes del MP (Ley Orgánica del MP –reformada en marzo de 2007–) y las subsiguientes legislaciones que rigen al principal órgano de investigaciones del país, el CICPC, que han sido reformadas en los años 2001, 2007 y 2012.

En términos generales, con sus altibajos, en la legislación que rige las investigaciones penales hubo dos avances significativos en el proceso de reforma, en lo referente al órgano de investigaciones criminalísticas: 1) El

cuerpo encargado de esta función dejó de ser Policía judicial para convertirse en órgano de investigaciones; y 2) La adscripción funcional de este órgano pasó a estar a cargo del MP. Sin embargo, estos avances se han visto severamente afectados por las recientes reformas legislativas del año 2012.

No se puede perder de vista que el contexto de estas reformas fue la campaña por la silla presidencial, que como se ha explicado en otras oportunidades (Ávila, 2010), al estar inmersas en la emotividad electoral en donde lo securitario ocupa los primeros lugares de la agenda, la racionalidad autoritaria de disminución de garantías y de eficientismo mediático es lo que predomina. Como antecedente de este coctel, no pueden perderse de vista los publicitados “madrugonazos” implementados a comienzos de 2011, consistentes en la toma de determinadas zonas de la ciudad por el CICPC para realizar redadas, allanamientos, alcabalas, requisas de vehículos y detenciones de personas. Política que se vio seriamente cuestionada a partir del asesinato de tres detenidos en los calabozos del CICPC, en mayo de ese mismo año. Diez meses después, en marzo de 2012, el asesinato de la hija del cónsul chileno en el Estado Zulia, al pasar por una alcabala del CICPC, reavivó el debate sobre las funciones de este cuerpo, lo que sirvió como detonante para acelerar los proyectos de reforma que venían en marcha.

Las recientes reformas legislativas en esta materia, específicamente el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Servicio Nacional de Medicina y Ciencias Forenses (LOSPI), cuyo solo nombre da indicios de la calidad de la técnica legislativa empleada, que deroga la Ley del CICPC

de 2007, junto a la última reforma del COPP, ambas publicadas el 15 de junio de 2012, tienen en común el intento por mermar la dirección del MP sobre la investigación penal. Sin embargo, la deficiente calidad técnica de ambos instrumentos en lo que a esta materia se refiere, aunada a una lectura armónica y crítica de los mismos respecto al resto del bloque normativo vigente, en especial con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y la Ley Orgánica del MP (LOMP), afortunadamente, impide que las intenciones de esta reforma puedan materializarse fácilmente. Trágicamente, a menos de una semana de la publicación oficial de la nueva legislación, funcionarios del CICPC mataron por error a uno de sus compañeros en una alcabala ilegal,⁵ perdiendo la nueva legislación su efecto simbólico inmediato.

Así entonces, a pesar de las reformas legislativas que intentan restaurar el sistema inquisitivo en el país, disminuir los controles sobre el CICPC y otorgarle más discrecionalidad al mismo, es vital para el buen funcionamiento del actual sistema que entre este Cuerpo y el MP exista una estrecha y clara vinculación. La misma debe ser asumida en términos de subordinación por parte del CICPC, toda vez que tanto la C RBV, como el COPP, LOMP, LOSPI y la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB) establecen que quien ordena y dirige la investigación penal es el MP.

Por otra parte, por mandato constitucional, legal y funcional, el órgano de investigaciones debe ser concebido cada vez más como una institución integrante del sistema de justicia, y cada vez menos como un ente policial

(artículos 253, C RBV, y 2 de la Ley del Sistema de Justicia).

Lamentablemente el sentido de la nueva LOSPI apunta a la “policialización” (Sain, 2008) del órgano de investigaciones, tanto así que la filosofía de esta ley es la concepción de la investigación penal como una parte integrante del servicio de Policía (artículos 5 al 7). Esto ratifica que las lógicas securitarias en Venezuela están apuntando más a policializar en vez de judicializar determinadas fases del proceso penal, muestras de ello es el enfoque que la señalada ley da a la fase de investigación.

Órgano de Investigaciones Criminalísticas: ¿Policías?

Las principales funciones del CICPC deberían ser de carácter post delictivo: investigación de delitos e identificación de sus autores y cómplices. Si bien la LOSPI en su artículo 53.1 prohíbe las labores de carácter preventivo a este organismo, lo que puede considerarse como un avance, el fortalecimiento de la adscripción orgánica y funcional al Ministerio de Interior y Justicia (MIJ) presente en la misma terminará sometiendo a esta institución a criterios de seguridad ciudadana, preventivos y de orden público en general. Debido a lo delicado de esta situación, estas actividades de seguridad ciudadana o de carácter preventivo, que son propiamente funciones policiales, merecen ser analizadas y diferenciadas de las funciones propias de la investigación penal.

Función policial: la promiscuidad funcional

El poder penal del Estado se desplaza en buena medida hacia la instancia policial, siendo

⁵ <http://www.eluniversal.com/sucesos/120622/funcionarios-del-cicpc-mataron-a-un-companero-en-una-alcabala-ilegal>

su actividad de mayor influencia sobre la vida de la ciudadanía, en comparación con la incidencia que pudiera llegar a tener la instancia judicial. A la Policía se le exige de todo. Esto en la práctica se traduce en posibilidades y demandas infinitas de intervención (Santos, 1998; Rusconi, 1998).

El ordenamiento jurídico en un intento de definir la función policial se ha ocupado, fundamentalmente, de establecer hasta dónde no debe pasar la Policía antes que definir lo que debe hacer; señalando límites, restricciones, requisitos de actuación válida y salvaguardas sustantivas y procesales a los poderes de Policía antes que establecer sus funciones y atribuciones (Rosales, 2007; Gabaldón, 2007). Esto es en sí mismo un problema para poder comprender claramente lo que debe hacer la Policía.

Gabaldón entiende como función policial “cualquier actividad encaminada a reducir la incertidumbre en una situación de confrontación entre dos o más actores o grupos sociales cuando los mecanismos de intercambio de significados se encuentran severamente afectados y existe la propensión a una escalada de violencia” (2007: 260).

Este autor agrega que posiblemente la función policial es poco mencionada para definir a la Policía, quizá porque esta resulta contingente y lo esencial en esta institución es la capacidad de aplicar la fuerza física. De esta manera se define el carácter situacional, fáctico, simbólico (que tiene que ver más con la visibilidad, con la presencia física y la afirmación de autoridad en un territorio determinado), esencialmente preventivo (*ex ante*) y de reacción inmediata, no permanente sino temporal (coetánea) que tiene la función policial y que son recogidas en la LOSPCPNB (artículos 3 al 5, 8 y 34.2). Características que *no* son compartidas por la función de investigación

penal, la cual tiene su marco de acción en un momento posterior a la comisión del delito (*ex post*) (artículos 5 y 53.1 de la LOSPI).

Estas ideas reafirman la diferenciación que debe existir entre la función policial y la investigación penal. No es bueno que la Policía cumpla al mismo tiempo, y en ocasiones con las mismas personas, las tareas preventivas y de investigación. Esta “promiscuidad funcional” (Ferrajoli, 2001) genera serios obstáculos para el desarrollo de un sistema eficiente y garantista de investigación de delitos. En primer lugar, tendencias autoritarias provenientes de la actividad preventiva invaden a menudo las tareas de investigación penal. En segundo lugar, las actividades preventivas arrastran a las funciones investigativas, aumentando el nivel de autonomía en relación con el necesario control que deben asumir el MP y la función jurisdiccional sobre tales actividades.

Si bien en la realidad la distinción entre prevención-represión es complicada y la línea divisoria en ocasiones es tenue, ¿dónde situar a la prevención y dónde a la represión? Por más complicado que sea el intento de separar ambas funciones, el ejercicio es necesario. Bustos advertía que el difícil intento de separar prevención de represión, se da sólo en Estados claramente democráticos; por el contrario, “en todos los países en que se nota una tendencia hacia la doctrina de seguridad nacional, estos niveles de diferenciación se tornan difusos” (1983: 66). Entonces, si se quiere diseñar un modelo distinto, más garantista, no se puede pasar por alto este debate.

Función de investigación

En diversos eventos sobre la materia, incluso los académicos, en consultas nacionales a

funcionarios policiales y del CICPC, así como en conversaciones informales con estos y con otros operadores del sistema, se evidencia el trato indiferenciado que se les da a los términos investigación penal, investigación criminal, criminalística e investigación técnico-científica. Esta ausencia de conceptos claros y compartidos respecto a la investigación penal, la distinción entre esta y las labores de apoyo a la misma, podría traer dificultades prácticas respecto al desempeño de estas labores, así como para realizar una adecuada distribución de competencias entre las distintas agencias intervinientes en esta fase del proceso penal. Si a esta falta de claridad se le suma la confusión entre las labores preventivas y las de investigación, la situación se agrava aún más. De allí la necesidad de definir conceptualmente lo que debe entenderse por cada uno de estos términos y qué le correspondería hacer a cada quien. Lamentablemente la nueva legislación en algunos casos agudiza las confusiones.

La investigación penal es el conjunto de diligencias ordenadas y dirigidas por el MP, orientadas a la constatación del hecho punible con todas sus circunstancias, que puedan influir en la calificación jurídica y responsabilidad penal de los autores y demás participantes. Es una labor auxiliar del derecho penal y del derecho procesal penal, que debe ser garantizada por el fiscal del MP y aplicada por el Poder Judicial. Su fin es la aplicación o no del castigo formal, competencia exclusiva de la jurisdicción. Así entonces, el derecho (penal y procesal penal) sería el marco y la investigación penal sería una labor subordinada de auxilio al mismo, por ello la literatura básica en ciencias penales la cataloga como “disciplina auxiliar del derecho penal” (Jiménez de Asúa, 1976; Montiel, 2002; artículos 285.3 CRBV; 265 COPP; 34 LOSPI).

Dentro de la investigación penal, que está inmersa en lo jurídico y que trasciende lo meramente técnico, se encuentran la *investigación criminal* y la *investigación técnico-científica* que están concentradas en los hechos materiales más que en el derecho, en lo fáctico-empírico, en la demostración del nexo causal, por ello, algunos las clasifican como “disciplinas causal-explicativas” de las ciencias penales. Ambas son auxiliares de la investigación penal, su relación es de subordinación, de auxilio respecto a esta, le aportan pruebas, la orientan técnicamente (Jiménez de Asúa, 1976; Montiel, 2002; Arteaga, 1997; artículo 4.2 LOSPI).

Tanto la investigación criminal como la técnico-científica deberán ser realizadas principalmente por el CICPC, así como por otros órganos que, previa formación especializada, tengan competencias especiales en materia de investigación penal establecidas por ley.

En este sentido se tiene un concepto marco que es la investigación penal que se encuentra más en el mundo del derecho y que apunta hacia la pena formal que impone el Estado, la cual es auxiliada por dos subtipos de investigación de carácter más fáctico-empírico como son la investigación criminal y la técnico-científica; cada una de ellas amerita una formación especializada y diferenciada que dista en mucho de la formación diseñada para las Policías uniformadas (de carácter preventivo). Como ya se ha señalado, los investigadores actúan una vez sucedidos los hechos (post delito), indagan sobre lo sucedido), en cambio las Policías uniformadas actúan ex ante. En este contexto, las Policías uniformadas sólo deben prestar labores de apoyo a la investigación. Esta explicación conceptual, las diferenciaciones entre cada una de estas labores y los distintos actores que la ejercen pueden representarse gráficamente de la siguiente manera:



Elaboración propia con base en Fundación Esperanza, 2004 y UNODC, 2006.

Por otra parte, es necesario resaltar que la investigación de un delito concreto tiene una potencialidad para la afectación de los derechos fundamentales, de allí su relevancia jurídico-procesal.

En este sentido, los principios de la jurisdicción penal deben regir no sólo en el juicio oral o en la ejecución de lo resuelto, sino también en la fase instructora de averiguación del hecho, aseguramiento de sus responsables y recogida de elementos probatorios. Resulta lógico a todas luces que en este período procesal concurren también los presupuestos de legalidad, independencia y autonomía respecto del Poder Ejecutivo.

El papel que ocupa la Policía en el ámbito del proceso penal en modo alguno puede ser

considerado secundario o accesorio, ya que constituye un elemento esencial y determinante en su propia configuración y desarrollo, decisivo en el discurrir de la propia actividad jurisdiccional; de ahí que necesariamente deba ser tratada en sus justos términos, con la importancia que tiene en el marco procesal penal (Pérez, 1998: 164-165).

Hasta este punto puede apreciarse claramente la distinción entre función policial y la función investigativa. La primera tiene un marcado carácter preventivo-situacional, actúa ex ante o de manera coetánea al hecho definido como delictivo; la segunda entra en acción una vez ocurrido el hecho, actúa ex post, marcando el inicio del proceso penal

y la afectación formal de los derechos de los involucrados. La primera se encuentra en el ámbito de competencias del Ejecutivo, la segunda debería estar en el ámbito del sistema de justicia.

Ministerio Público (MP) y órgano de investigaciones criminalísticas: ¿cuál debería ser su relación?

Diversos autores (Pérez, 1998; Rusconi, 1998 y Rosales, 2008) destacan cómo la habitual inserción orgánica de la “Policía judicial” dentro de la estructura de los cuerpos policiales, y estos a su vez en el ámbito del Poder Ejecutivo, hace que esta quede subordinada de facto a las necesidades de lo que el poder político entiende por seguridad y control social. Todo ello provoca que cualquier actividad policial venga presidida por esta relación, sujeta a los mandatos y órdenes que les dirijan sus superiores jerárquicos, incluso cuando su intervención tiene vocación de auxilio a un poder independiente como el judicial, o como el poder ciudadano en el caso venezolano.

La trascendencia de la adscripción del órgano de investigaciones a una institución tecno-jurídica es grande. Así por ejemplo, en una institución como el MP el valor de la tecnología criminalística y la labor de investigación serían enmarcados dentro de la acción del derecho. La tecnología no puede subrogar el rol de los conocimientos jurídicos penal y procesal penal, que tienen la misión de encausar la acción política del Estado en el ejercicio del *ius puniendi* con unos cometidos políticos y jurídicos específicos como son limitar el poder punitivo y buscar por todos los medios la garantía de los derechos humanos ante su operatividad. En definitiva, esto es evitar la tec-

nocracia o su predominancia, lo que pasa por oponerse a que se pretenda reducir la cuestión criminal al laboratorio o a los resultados que arrojen las aplicaciones criminalísticas (Rosales, 2005).

En cuanto la relación MP y órgano de investigaciones, en el caso venezolano, existen tres posturas:

1. Adscripción orgánica y funcional en el Poder Ejecutivo: la que le otorga una amplia autonomía a los investigadores frente al MP. Este modelo trae consigo las siguientes desventajas: el MP no limitaría al investigador en sus funciones; limita la relación entre el investigador y el fiscal, lo que perjudica el proceso penal; la subordinación de hecho a las necesidades de seguridad ciudadana y a las labores preventivas genera desvío de recursos y merma las funciones de investigación; aumenta la impunidad en casos de violación de derechos humanos. Este fue el modelo referencial inspirador de las señaladas reformas legislativas de 2012.
2. Adscripción orgánica y funcional de este cuerpo a la institución encargada de dirigir la investigación, es decir, al MP: el órgano de investigaciones llevaría a cabo únicamente funciones de investigación y no de Policía preventiva. Este modelo trae consigo las siguientes desventajas: el fiscal actualmente no tiene la formación necesaria para la investigación penal, lo que le dificulta la tarea de realizar un efectivo control sobre la misma; pudiera existir un proceso de “policización” (Zaffaroni, 1998) de los fiscales; sería necesaria una reforma legal y todo un proceso de reingeniería institucional.
3. Posición mixta, actualmente vigente en Venezuela: que mantiene la adscripción orgá-

nica en el Poder Ejecutivo y la funcional en el MP. Este modelo trae consigo las siguientes desventajas: la potestad disciplinaria y de control del MP es casi inexistente (la última reforma del COPP suprimió el poder disciplinario que tenía el Fiscal General sobre el CICPC); existe un profundo retardo en las investigaciones por diferencias entre ambas instituciones (problema gerencial); la subordinación de hecho a las necesidades de seguridad ciudadana y a labores preventivas, lo que se traduce en desvío de recursos y merma de las funciones de investigación (Silva y Hernández, 2007: 226).

A continuación se hará mención de algunos argumentos a favor de la segunda posición: la adscripción orgánica y funcional del órgano de investigaciones en el MP, como alternativa que busca un mayor control sobre este órgano.

Necesidad de control sobre el órgano de investigaciones y las muertes institucionales

Ante los poderes de Policía, es interesante evaluar la propuesta teórica de Christie (1984) cuando se refiere a la aplicación de las condicionantes para causar “bajos niveles de dolor”, entre ellas se encuentran dos categorías que pueden ser de suma utilidad:

- El poder: la gente con poder puede repartir dolor.
- La vulnerabilidad: una forma de controlar el poder es hacer vulnerables a quienes lo ostentan.

Así entonces, ante los planteamientos de algunos defensores del empoderamiento del CICPC, quienes consideran como una “amenaza” para esta institución pasar a ser un ente del MP, previo proceso de despolicialización del

organismo, nuestra posición pudiera ser afirmativa. Es necesario vulnerar el poder bélico del CICPC a la vez que es necesario también fortalecer otras áreas relacionadas con la naturaleza de sus funciones de investigación. A continuación algunas cifras que legitiman este planteamiento.

Sobre los homicidios realizados por policías en ejercicio de sus funciones, que no son enfrentamientos como suelen llamárseles sino ajusticiamientos, ya numerosas investigaciones empíricas han demostrado que la relación entre civiles y policías muertos es bastante desigual (según PROVEA, la probabilidad de que muera un civil en un choque armado es de 97,5, mientras que para los policías es de apenas 2,5; es decir que por cada policía muerto fallecen 39 civiles), lo que hace suponer que más que enfrentamientos entre fuerzas equivalentes, se trata de un ejercicio asimétrico de la fuerza, frecuentemente intencional por parte de la Policía (Antillano, 2007: 36-37). Esto no es un fenómeno reciente, data de al menos más de tres décadas, tal como lo han demostrado trabajos realizados por Santos (1998: 200-206), en los que el órgano de investigaciones se ha visto seriamente involucrado. Fueron casos emblemáticos los llamados “pozos de la muerte”, “el Amparo” y el “Caracazo”, que escandalizaron a Venezuela durante las últimas décadas del siglo pasado.

Partiendo de estos antecedentes, se procedió a la elaboración del siguiente cuadro, en el que se cruza la información sobre casos de ajusticiamientos ocurridos entre los años 2000-2007, recogida por el MP, con la información sobre el número de funcionarios, discriminada por cuerpo policial y sistematizada por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL). Los resultados son los siguientes:

Resumen estadístico de los casos de violación de derechos humanos
Delitos de homicidio: ajusticiamientos o ejecuciones extrajudiciales
año 2000 - octubre 2007

Cuerpo policial	Número de funcionarios	Porcentaje	Casos de ajusticiamientos	Porcentaje	Promedio de casos por funcionario	Número aproximado de víctimas	Promedio aproximado de víctimas por funcionario
Policías estatales	58.178	54,18%	3.714	60,48%	0,060	4.197	0,070
Guardia Nacional	32.800	30,55%	175	2,85%	0,005	198	0,006
Policías municipales	10.944	10,19%	856	13,49%	0,080	967	0,090
CICPC	5.458	5,10%	1.315	21,40%	0,240	1.486	0,270
Total ¹	107.380	100,00%	6.060	98,67%	0,050	6.848	0,060

1 No se incluyeron los casos de la DISIP (hoy SEBIN), cuerpo que cuenta con el menor número de casos registrados (80 = 1,32%), por no contar con el número de funcionarios que posee dicha institución. En este sentido, es necesario resaltar que el total definitivo de casos sería de 6.140.

Elaboración y cálculos propios con datos de la CONAREPOL (Silva y Hernández, 2007: 195; Antillano y CPDDHH, 2007: 83) y de la Dirección de Derechos Fundamentales del MP.

Para 2007, el CICPC tenía 5.458 funcionarios policiales y poseía un récord de 1.315 casos de ajusticiamientos durante los siete años en estudio (21,4% del total de casos). Al establecer la relación entre número de funcionarios y número de casos de homicidio por organismo, el CICPC se ubica como el cuerpo armado más letal del país ya que, teniendo el porcentaje más bajo de funcionarios (5,1%) respecto a los demás cuerpos policiales del Estado, posee el segundo lugar en cantidad de casos de ajusticiamientos (el primer lugar lo tienen las Policías estatales que los superan más de 10 veces en número de funcionarios). Presentando los índices más altos de casos y víctimas de ajusticiamientos por funcionario policial, no sólo respecto a cada uno de los otros cuerpos policiales, sino también del promedio general de todas las instituciones policiales.

Es importante señalar que esto no es algo nuevo o un fenómeno de “los últimos años”,

ya Rosa del Olmo (1990), en un estudio pionero realizado en la década de los años ochenta, colocaba entre los primeros lugares de los cuerpos que provocaban la mayor cantidad de víctimas civiles a la –para ese entonces– PTJ, con un 23,8% de las víctimas, superada sólo por la Policía Metropolitana con un 53% (Antillano, 2007).

Consideraciones finales

La necesidad del cese de la “promiscuidad funcional”

Más allá del órgano de adscripción, es preciso acabar con el reino de la “promiscuidad funcional”. La combinación de funciones investigativas y preventivas resulta más riesgosa que la inseguridad que pretende combatir, sin mencionar los bajos niveles de eficiencia gene-

rados en las dos funciones. Es necesaria una nítida separación de funciones, en estructuras orgánicas distintas, con sistemas de funcionamiento y control funcional independientes.

Por un lado, la LOSPCPNB abre el camino en este sentido ya que define claramente las competencias policiales pudiendo diferenciarse estas de las funciones de investigación; en sintonía con esta idea están los artículos 5 y 53.1 de la LOSPI. Sin embargo, la misma LOSPI presenta contradicciones internas y en ella termina imponiéndose una lógica de policialización de la fase de investigación penal, contribuyendo más a la confusión entre las labores de prevención y las de investigación. Desconociendo lo que ya se ha afirmado en las páginas precedentes: la función policial es distinta a la función de investigar, los investigadores no son policías.

Sobre el MP y el órgano de investigaciones

El órgano de investigaciones (previamente despolicializado) debería estar adscrito al MP (previamente fortalecido) orgánica y funcionalmente, para intentar, en primer lugar, reducir la discrecionalidad y poderes policiales de este organismo, lo que redundaría considerablemente en la protección y garantía de los derechos humanos; en segundo lugar, para disminuir o filtrar las interferencias políticas y económicas en las investigaciones penales (lo que no quiere decir que el MP esté exento de tales presiones).

Si un despolicializado órgano de investigaciones formara parte de un sólido MP desde el punto de vista orgánico, esa incorporación sería asumida por el funcionario de investigaciones, creando un verdadero sentido de pertenencia al MP, y así el fiscal podría cumplir

verdaderamente su función de director de investigación.

Un paso importante –que puede comenzarse desde ahora– para un período de transición hacia esta meta estaría en la profundización, garantía y materialización de las potestades disciplinarias del MP sobre los funcionarios del CICPC, lo que ahora, con los recientes cambios legislativos, se hace más cuesta arriba, pero no por ello es imposible. También es importante procurar la participación de esta institución en la formación, selección para su ingreso y otorgamiento de ascensos del personal vinculado con la investigación penal.

Asimismo el fiscal, para poder ejercer cabalmente su función de rector de la investigación penal, necesariamente debe tener conocimientos mínimos de criminalística y medicina legal, aún cuando ello no implique una especialización formal. No se puede controlar y dirigir lo que se desconoce.

Otra iniciativa significativa es la creación de la unidad de criminalística del MP, que en principio trabaja únicamente casos de delitos por violación de derechos humanos, lo que constituye un primer globo de ensayo para evaluar y perfeccionar un real ejercicio de dirección de la investigación penal. Esta iniciativa permitiría que, en el desarrollo de las investigaciones penales por violaciones de derechos humanos, se cuente con una unidad separada de los cuerpos policiales, permitiendo de esta forma que en las mismas se respete el principio de imparcialidad.

Por último, no se debe olvidar que la Policía, los órganos de investigación criminalística, el MP, los tribunales y el sistema penitenciario son aparatos represivos de control del Estado que conforman un sistema integrado. Ninguno de ellos es neutral como tampoco

lo es el Estado. De los contenidos, valores e ideología que tenga el mismo, dependerá la direccionalidad del sistema penal. Una sola pieza del sistema no basta para que el engranaje funcione. Lo esencial es tener claro que la meta es avanzar hacia el Estado social de derecho, y mermar y limitar cada vez más al Estado policial.

Bibliografía

- Abregú, Martín (2005). "La instrucción como pre-juicio". *Estudios sobre justicia penal. Homenaje al profesor Julio B. J. Maier*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Antillano, Andrés (2007). "Estudios sobre la Policía en Venezuela". *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, I: 17-63. Caracas: CONAREPOL.
- Antillano, Andrés / Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV (2007). "Características de la Policía venezolana". *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, I: 66-158. Caracas: CONAREPOL.
- Antillano, Andrés y Luis Gabaldón (2007). "Conclusiones. Abriendo la caja negra: conocer a la Policía para cambiarla". *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, II: 251-255. Caracas: CONAREPOL.
- Arteaga, Alberto (1997). *Derecho penal venezolano*. Venezuela: Mc Graw Hill, octava edición.
- Ávila, Keymer (2010). "La instrumentalización del delito: política, empresas de comunicación e inseguridad. Sobre cómo la inseguridad logró posicionarse en el primer lugar de la agenda pública en Venezuela". *Espacio Abierto*, 2 (19): 297-329. Venezuela: LUZ. Disponible en: <http://www.revistas.luz.edu.ve/index.php/ea/article/viewFile/4639/4514>
- Bergalli, Roberto (coordinador y colaborador) (2003). *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Binder, Alberto (1993). *Introducción al Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc / S.R.L.
- Bustos, Juan (1983) "La instancia policial". *El pensamiento criminológico II. Estado y control*. Bogotá: Temis.
- CONAREPOL (2007). "El modelo policial para Venezuela". *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, II: 235-250. Caracas: CONAREPOL.
- Christie, Nils (1984). *Los límites del dolor*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Del Olmo, Rosa (1990). "El castigo sin derecho a castigar: la violencia policial y la violencia carcelaria". *Segunda ruptura criminológica*. Caracas: Ediciones UCV.
- Ferrajoli, Luigi (2001). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, quinta edición. Título original: *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale* (1995).
- Gabaldón, Luis (2007). "La función policial: aproximación a un concepto". *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, II: 259-264. Caracas: CONAREPOL.
- Guariglia, Fabricio (2005). "Rompiendo paradigmas: la investigación penal preparatoria en el Código Procesal Penal de la provincia de Chubut". *Estudios sobre justicia penal. Homenaje al profesor Julio B. J. Maier*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

- Jiménez de Asúa, Luis (1976). *La ley y el delito*. Argentina: Editorial Sudamericana, séptima edición.
- Montiel, Juventino (2002). *Manual de criminalística 1*. México: Editorial Limusa.
- Pérez, Roberto (1998). “La Policía judicial en el Estado democrático de derecho”. *Policía y sociedad democrática*, 3: 155-172. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- República Bolivariana de Venezuela (2000). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. G.O.E. 5453.
- República Bolivariana de Venezuela (2007). *Ley Orgánica del Ministerio Público*. G.O. 38.647.
- República Bolivariana de Venezuela (2007a). *Ley del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas*. G.O. 38.598.
- República Bolivariana de Venezuela (2009). *Código Orgánico Procesal Penal*. Caracas: Gaceta Oficial 5.930.
- República Bolivariana de Venezuela (2009a). *Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana*. G.O. 5.940.
- República Bolivariana de Venezuela (2009b). *Ley del Sistema de Justicia*. G.O. 39.276.
- República Bolivariana de Venezuela (2012). *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Procesal Penal*. G.O.E. 6.078.
- República Bolivariana de Venezuela (2012a). *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Servicio Nacional de Medicina y Ciencias Forenses*. G.O.E. 6.079.
- Rodríguez, Isaías (2006). “Presentación del Informe Anual del Ministerio Público correspondiente al año 2005”. *Informe Anual del Fiscal General de la República*, año 2005. Ministerio Público, Despacho del Fiscal General de la República.
- Rosales, Elsie (2005). *Papeles de trabajo. Línea de investigación Sistemas Penales*. Caracas: Instituto de Ciencias Penales.
- Rosales, Elsie (2007). “La definición constitucional de la función policial”. *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, II: 265-267. Caracas: CONAREPOL.
- Rosales, Elsie (2008). “Ministerio Público y política penal”, en: E. Rosales, C. Borrego y G. Núñez. *Sistema penal y acceso a la justicia*. Venezuela: Universidad Central de Venezuela / Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico: 153-179.
- Rusconi, Maximiliano (1998). “Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y Policía: algunas reflexiones”. *Policía y sociedad democrática*, 3: 189-198. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Sain, Marcelo (2008). *El Leviatán azul. Política y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Santos, Thamara (1998). “Policía y democracia en Venezuela”. *Policía y sociedad democrática*, 3: 199-218. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Silva, Rodrigo / Hernández, Lucrecia (2007). “Cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas para un Estado democrático”. *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, II: 187-236. Caracas: CONAREPOL.
- Zaffaroni, Eugenio (1998). *En busca de las penas perdidas*. Buenos Aires: EDIAR S.A.

Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones

Criminal Intelligence and Prison Systems: Some Reflections

Daniel Sansó-Rubert Pascual¹

Fecha de recepción: septiembre de 2014.

Fecha de aceptación: octubre de 2014.

Resumen

Tradicionalmente la lucha contra la delincuencia organizada se ha mantenido al margen del ámbito penitenciario, lo que ha constituido uno de los errores estratégicos más significativos en la confrontación contra el fenómeno criminal organizado. Esta dejación ha favorecido, en algunos países, la materialización del peor escenario penitenciario posible (la captura del sistema penitenciario por parte de la delincuencia organizada), configurando una importante amenaza a su seguridad y por extensión (contagio criminológico), habida cuenta de la creciente transnacionalización de la criminalidad organizada, a la seguridad internacional. Ante tal escenario, el recurso a la explotación de la inteligencia criminal para contrarrestar la proyección de la delincuencia organizada no representa una elección sino una imperiosa necesidad.

Palabras clave: delincuencia organizada, inteligencia criminal, sistema penitenciario, seguridad, inteligencia penitenciaria, cárceles.

Abstract

Traditionally, the fight against organized crime has remained outside the prison system, which has been one of the most significant strategic errors in the confrontation against organized criminal phenomenon. This neglect has led, in some countries, the realization of the worst prison possible scenario (the capture of the prison system by organized crime), setting a major threat to its security and by extension (criminological contagion), given the growing transnationalization of organized crime to international security. In such a scenario, the use of criminal intelligence operation to counter the projection of organized crime, not a choice but a necessity.

Keywords: organized crime, criminal intelligence, prison system, security, correctional intelligence, prisons.

¹ Secretario Académico del Centro de Estudios de Seguridad (CESEG). Profesor e Investigador de Universidad de Santiago de Compostela (USC) y del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) del Ministerio de Defensa, España. Investigador de FLACSO (Ecuador), miembro de la Red Latinoamericana de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR).

Correo electrónico: daniel.sanso-rubert@usc.es

¿Por qué el recurso a la inteligencia criminal en el ámbito penitenciario es una necesidad estratégica y no una opción?

A priori, los centros penales deberían constituirse en un “espacio entre dos mundos”; entre el delito y el regreso al derecho y a la virtud. Una suerte de lugar para las transformaciones personales, que restituiría al Estado los ciudadanos que este ha perdido (Foucault, 2002). La realidad en muchos países a día de hoy, sin embargo, es otra. A nivel internacional, los sistemas penitenciarios enfrentan, entre otras dificultades, cómo resolver adecuadamente la amenaza interna y externa que representa para la institución y, por extensión, para la seguridad del Estado, la criminalidad organizada. Debate, que paralelamente oscila entre los polos del aislamiento del individuo infractor y la conculcación de garantías y derechos fundamentales en virtud de su peligrosidad y el paradigma garantista y re-socializador.

Tradicionalmente la lucha contra la delincuencia organizada se ha mantenido al margen del ámbito penitenciario, lo que ha constituido uno de los errores estratégicos más significativos en la confrontación contra el fenómeno criminal organizado. Equívocamente se ha asumido por la generalidad de actores implicados que, una vez que los integrantes de las organizaciones criminales eran detenidos y puestos a disposición de la Justicia, sus organizaciones quedaban desarticuladas y sus integrantes neutralizados tras los muros de la prisión.

La delincuencia organizada se caracteriza por afrontar procesos evolutivos, adaptándose al entorno en el que pretende llevar a cabo sus actividades ilícitas para evitar la pérdida de competitividad y eficacia (Sansó-Rubert, 2008) y el sistema penitenciario, a grandes

rasgos, no ha supuesto una excepción. Este fenómeno multiforme representa un peligroso ejemplo de privatización de la violencia capaz de evadir el principio del control consustancial al Estado, incluso en instituciones de control social por antonomasia como las prisiones. Representa, sin tapujos, una amenaza directa y seria contra la seguridad, tanto interior como exterior de los Estados. Dado el estado actual de la cuestión, todo indica que habrá que hacer frente a una crisis de largo recorrido (Sansó-Rubert, 2010).

Desde una perspectiva criminológica comparada, cabe analizar los sistemas penitenciarios vigentes en el escenario internacional como un factor coadyuvante a la eclosión, desarrollo y expansión de la delincuencia organizada. En consecuencia, desde un discurso crítico con los planteamientos re-socializadores, la cárcel como institución no previene la criminalidad organizada ni reeduca ni reinserta al delincuente profesionalizado. El término “delincuente profesional” hace referencia a personas que han hecho del delito su *modus vivendi* y que asumen su detención y cumplimiento de condena como un episodio más de su vida profesional que, desde la óptica de la subcultura delictiva, no sólo les prestigia sino que les confiere credibilidad profesional y confiabilidad para su contratación o para el desarrollo de acuerdos y negocios.

Teniendo en consideración esta tipología de perfil junto con un conjunto de factores sociales, políticos, económicos, estructurales y ambientales, el peor escenario penitenciario posible (la captura del sistema penitenciario por parte de la delincuencia organizada, ya se ha materializado en algunos países (Pousadela, 2014), configurando una importante amenaza a su seguridad y por extensión (contagio criminógeno), habida cuenta de la creciente

transnacionalización de la criminalidad organizada, a la seguridad internacional.

Elaborar un análisis pormenorizado comparado de las diversas realidades carcelarias existentes no es objeto de esta reflexión, pero una breve aproximación permite identificar, sumado a lo ya expresado, por qué la inteligencia criminal es una necesidad estratégica y no una opción. El crimen organizado opera dentro y fuera de las cárceles, y al igual que domina determinados espacios físicos en detrimento de la autoridad estatal (barrios, ciudades, porciones del territorio nacional) (Gambetta, 2007), desde hace varios años los sistemas penitenciarios han sufrido un proceso de descomposición, corrupción y deficiente gestión que ha permitido que organizaciones criminales se hagan con su control (Pousadela, 2014), en ocasiones, en connivencia con el poder político, lo que Roy Godson ha denominado el nexo político-criminal (Godson, 2004).

Son múltiples las organizaciones nacionales, regionales e internacionales de diferente sesgo las que hacen hincapié en el deterioro mundial del marco penitenciario. Informes del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios del King's College de Londres,² los informes anuales sobre los derechos humanos elaborados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos³ y por Amnistía Internacional⁴ abarcan todos los países y contienen información sobre las prisiones (cuando está disponible). La Federación Internacional de Helsinki⁵ y Human Rights Watch⁶ periódicamente elaboran informes sobre las condiciones en las prisiones de

países específicos. No es fácil tener acceso a información específica sobre corrupción en los sistemas penitenciarios. Sin embargo, Transparencia Internacional⁷ presenta un panorama general sobre el nivel de corrupción dentro del sistema penitenciario a partir del nivel de corrupción registrado en el país.

Además de lo suscrito, existen graves situaciones de instituciones penitenciarias criminalmente instrumentalizadas, transformadas en baluartes de impunidad. Sus instalaciones de reclusión devienen en centros de planificación, logística, reclutamiento y conducción operativa de todo tipo de actividades lucrativas lícitas e ilícitas propias de las organizaciones criminales. Incluso las extorsiones telefónicas operadas desde los teléfonos ubicados en las prisiones se han materializado con éxito en países como México, Venezuela o El Salvador (Gómez, 2013; Calveiro, 2012). A este respecto, el Estado mexicano habilitó un sistema de identificación de llamadas telefónicas realizadas desde las prisiones, medida que ha resultado poco eficaz si se tiene en consideración la facilidad con que los reclusos acceden a la telefonía móvil (Calveiro, 2012), así como a todo tipo de objetos y servicios reglamentariamente prohibidos (ordenadores portátiles, comida y restauración externos al centro, prostitutas, drogas, alcohol, tabaco y toda la oferta de ocio y comodidades imaginable, que la capacidad adquisitiva y la influencia del preso pueda proporcionarle). Por lo tanto, el internamiento de miembros de estructuras delictivas y de sus cúpulas no implica su neutralización efectiva. Sólo supone una reubicación temporal.

El acceso a múltiples ejemplos extraídos de todos los continentes hace gala de ello. Algunos, tan dramáticos como pintorescos, como lo

2 <http://www.oijj.org/es/organizations/general/centro-internacional-paraestudios-penitenciarios>

3 www.state.gov

4 www.amnesty.org

5 www.ihf-hr.org

6 www.hrw.org

7 www.transparency.org

acontecido en el Centro de Readaptación Social Gómez Palacio, en Durango (México) donde, con el permiso de las autoridades, los presos salían por las noches armados y en vehículos oficiales para ejecutar venganzas contra organizaciones rivales y asesinatos por encargo (Urrutia y Méndez, 2010). Otros casos estremecedoramente didácticos al respecto son los episodios protagonizados por todo el sistema carcelario brasileño por las organizaciones *Comando Vermelho* (CV) y el *Primeiro Comando da Capital* (PCC), o las fugas masivas de prisiones de máxima seguridad de miembros de una misma organización delictiva, las matanzas dentro de las cárceles empleando armas de fuego de corte militar para acabar con los miembros de organizaciones rivales o en enfrentamientos contra el personal de vigilancia y custodia.

Asumiendo que el sistema penitenciario es uno de los instrumentos a disposición del Estado para hacer frente a las amenazas y riesgos provenientes de la comisión de hechos delictivos y, especialmente, del terrorismo y de la delincuencia organizada, parece a todas luces que la situación requiere de un urgente revulsivo a favor de evitar o, cuanto menos, limitar los denodados intentos de las organizaciones criminales de dar continuidad a las actividades delictivas en el seno de los centros penitenciarios y de transformar estos en una fuente de lucro con la que enriquecerse.

En definitiva, lograr el aprovechamiento de la ingente información valiosa acerca de la criminalidad organizada que, actualmente, se diluye hasta desaparecer por todo el entramado de la administración penal por falta de infraestructuras, capacidades y medios (y decisión política). Información que, convenientemente transformada en inteligencia criminal, ayudaría significativamente en la lucha contra la delincuencia organizada.

Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: reduciendo los espacios de acción de la criminalidad organizada

La inteligencia criminal tiene un claro carácter preventivo. Aporta “conocimiento” para anticiparse y permitir a las autoridades neutralizar o disuadir las amenazas, riesgos y conflictos vinculados con la delincuencia organizada. Tiene por objeto específico alertar sobre las actividades criminales antes de que las mismas se produzcan. Conviene recalcar que la inteligencia criminal no es más que un tipo (tipología) de inteligencia útil para obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses nacionales de cualquier naturaleza (políticos, comerciales, empresariales), frente al crimen organizado, al objeto de prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades delictivas, grupos o personas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades fundamentales (Sansó-Rubert, 2011).

De igual forma, su utilidad redunda en su empleo como un elemento de análisis del éxito de las políticas públicas y decisiones adoptadas en la confrontación con la criminalidad organizada (Ratcliffe, 2009). Destinar capacidades de inteligencia para la realización de análisis sobre la gestión pública del Estado y el fortalecimiento institucional, con el fin de vislumbrar con la debida anterioridad cómo determinadas decisiones sobre el manejo de lo público (recursos, bienes, y servicios) permiten o facilitan las operaciones y funcionamiento de organizaciones al margen de la

ley, de tal forma que se puedan identificar las implicaciones de las decisiones adoptadas y esquemas preventivos para evitar el fortalecimiento involuntario del crimen organizado.

Al circunscribir el análisis al ámbito penitenciario, resulta indispensable recalcar el hecho de que la inteligencia criminal, por definición, no está arrogada a un ente en particular sino que, en función de circunstancias de diversa índole –administrativas y políticas– principalmente o de naturaleza coyuntural, puede residenciarse dicha labor bien en servicios de inteligencia, bien en unidades policiales, de aduanas, penitenciarias e incluso, en organismos militares. A este respecto, recalcar que la propia naturaleza transversal del crimen organizado hace que la atribución competencial a un servicio o a otro en virtud de su competencia en el ámbito interior o exterior de la seguridad, en supuestos de modelos con una pluralidad de servicios, carezca absolutamente de sentido. Habida cuenta de la transnacionalización del crimen organizado, la tradicional diferenciación entre seguridad interior y exterior pierde su funcionalidad, difuminándose vertiginosamente las fronteras cuando hacemos referencia a las actividades operadas por las organizaciones de criminalidad organizada, por lo que la inteligencia criminal opera indistintamente en ambos polos de la seguridad. Sin embargo, en función de la distribución competencial teórica de la seguridad entre los diferentes actores del Estado, la seguridad interior ha recaído tradicionalmente en los Cuerpos y Fuerzas Policiales, siendo de las Fuerzas Armadas la responsabilidad de la seguridad exterior.

La teoría no siempre se ajusta a la realidad, máxime si se tiene en consideración que algunos Estados han optado, motivados por

diversas causas, por recurrir a las Fuerzas Armadas para mantener, cuando no recuperar, el control de sus instituciones penitenciarias, atribuyéndoles toda suerte de competencias aparejadas a la gestión de los presidios, sin un mandato claro en cuanto a los límites competenciales y temporales del mismo (Sansó-Rubert, 2011b y 2013). Cesión competencial que, sumada a la participación de los militares en la lucha contra el tráfico de droga y la reciente asunción de tareas en la provisión de seguridad ciudadana, ha propiciado la inmersión total de las Fuerzas Armadas en la inteligencia criminal.

De forma sucinta, reseñar que la explotación de la inteligencia criminal en la esfera penitenciaria difiere del desarrollo de capacidades de inteligencia penitenciaria, aunque puedan compartir fuentes de obtención y aprovechar las mismas informaciones, metodologías de análisis y objetivos, eso sí, desde diferentes ópticas (Maghan, 1994; Mingardi, 2007; Sansó-Rubert, 2010; Johnson, 2011). Ambas inteligencias no dejan de constituir meras subcategorías de inteligencia (tipologías), en virtud del objeto de análisis (inteligencia criminal) o del área de trabajo (sistema penitenciario). Así, la inteligencia criminal se circunscribiría a la prolongación de la lucha contra el fenómeno criminal organizado dentro del espacio penitenciario, asumiendo que existen vínculos dentro y fuera del mismo (no tiene sentido aislar la inteligencia criminal con repercusiones en el seno de la administración de prisiones, del conjunto de la inteligencia criminal elaborada por el resto de la comunidad de inteligencia, sea de origen militar, policial, económico, financiero, aduanero o de los servicios de inteligencia).

Por su parte, la inteligencia penitenciaria implicaría todo aquello relacionado con la

gestión y protección, directa o indirecta, del sistema penitenciario (reclusos, infraestructuras, clasificación de presos, estrategias institucionales, política penitenciaria) y con la seguridad de sus integrantes (personal), tanto dentro de la institución como fuera de la misma, apoyando las iniciativas de seguridad pública (Wortley, 2002; Matthews, 2006).

A tenor de esta somera diferenciación conceptual, pero necesaria, se abre todo un debate doctrinal en relación al modelo prácticamente inexistente o infradesarrollado de inteligencia penitenciaria y explotación de inteligencia criminal, salvo excepciones como Israel (*Israel Prison Service*), Brasil (*Inteligência de Segurança Penitenciária –ISPEN–*) o Estados Unidos, enfocado este último casi exclusivamente a las bandas (*Intelligence Gang*) imperantes en sus centros penitenciarios. En estas líneas, las iniciativas antiterroristas desarrolladas en los sistemas penitenciarios (inteligencia antiterrorista) no son objeto de reflexión.

La cuestión radica en identificar la opción más ventajosa, creando un centro de inteligencia penitenciaria (con competencias igualmente en inteligencia criminal dentro del sistema penitenciario) con unidades de inteligencia o departamentos en cada centro, u otra arquitectura de inteligencia, con capacidad para recolectar y elaborar inteligencia operativa, táctica y estratégica. Ello, con la consiguiente inversión para capacitar al personal de penitenciarias o perfiles profesionales de nueva incorporación. Y el más difícil todavía, teniendo en consideración las respectivas idiosincrasias de los diferentes modelos de sistema penitenciario y de servicios de inteligencia. Y, lógicamente, que esta inteligencia generada se comparta dentro del seno de la comunidad de inteligencia.

Explotación de la inteligencia criminal en el contexto penitenciario

La explotación eficiente de la inteligencia criminal en el contexto penitenciario requiere afrontar retos nada desdeñables, intrínsecos de la fenomenología criminal organizada de una parte y de las particularidades del entorno penitenciario, de otra. Hasta el punto de que su implementación exitosa está directamente vinculada al éxito o fracaso de una necesaria, perentoria y profunda reforma penitenciaria.

Así, en lo tocante a la etiología de la delincuencia organizada, el principal reto obedece a la apuesta de las organizaciones y de sus integrantes por la adopción de la cultura criminal de la supresión de la prueba y también, la profilaxis forense. Ambas consisten en un nutrido elenco de actuaciones de muy diversa naturaleza, preventivas y reactivas, destinadas a anular la eficacia de las acciones “hostiles” de averiguación e infiltración (contrainteligencia). En este sentido, las organizaciones criminales llevan a cabo actividades de autoprotección criminalística, destrucción de pruebas y evidencias, intoxicación informativa (desinformación) e incluso la puesta en práctica de señuelos (*honeypots*) para testar y medir la respuesta de las agencias de seguridad gubernamentales y de los servicios de inteligencia. Mediante tales estratagemas, pueden detectar el grado de exposición, vigilancia y seguimiento al que están sometidos sus integrantes.

Al tiempo, desarrollan estrategias para obtener informaciones sobre los ámbitos político, económico o de seguridad, que les permita, si es posible, explotarlas convenientemente, permeando instituciones públicas y privadas, tratando de establecer algún tipo de contacto directo fructífero. A este respecto, resulta indispensable reseñar el elevado nivel

de exposición (vulnerabilidad) del personal de los centros de penitenciarios al estar en permanente contacto con la población reclusa. La instrumentalización de la violencia y la corrupción son rasgos definitorios comúnmente aceptados de la delincuencia organizada. Ambas cobran especial relevancia cuando, además de su empleo para la comisión de actos delictivos, para el mantenimiento de la disciplina interna o para la resolución de conflictos con otros grupos criminales rivales, tienen como objetivo la eliminación (mediante intimidación o aniquilamiento) de personas que puedan perjudicar sus intereses. Preferentemente integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Sánchez, 2005) de la administración de Justicia y penitenciaria o testigos.

Criminológicamente otros elementos característicos del enmascaramiento de la actividad delictiva pasan por la propia estructura adoptada por la organización. De ahí la tendencia a calcar esquemas de administración y operación del ámbito empresarial, favoreciendo el control ilegal de sectores económicos legales, tanto en la esfera pública como privada (Fijnaut, 2000), al objeto de proveer de cobertura legal a las actividades ilícitas. Cabe subrayar, especialmente, la amenaza que representan los grupos delictivos organizados que apuestan por las estructuras en red (Arquilla y Ronfeldt, 2003), tendencia al alza en virtud de las ventajas operativas que confiere, así como la protección adicional frente a las agencias de seguridad. De esta manera, mediante la compartimentación del grupo (y de la información) en células con variable grado de autonomía, se reserva sólo al máximo nivel directivo el conocimiento y adopción de las decisiones tanto a nivel organizativo como funcional, obstaculizando cualquier medida de infiltración.

Conocedores de las dificultades de explotación de la inteligencia criminal en el medio penitenciario, las oportunidades que su empleo brinda hacen que el esfuerzo merezca los sacrificios. Así, un buen producto de inteligencia criminal no sólo establece cuál es la situación actual relativa al fenómeno, sino que aporta explicaciones sobre la existencia de dicho fenómeno y establece posibles evoluciones o tendencias, definiendo escenarios posibles y probables. Además, define las alternativas viables para reorientar la situación en el sentido más favorable para su erradicación y control, y establece los eventuales costes económicos y sociales resultantes de la aplicación de dichas medidas.

De la misma forma, posibilita conocer y analizar la distribución geográfica de la actividad delictiva; la concentración territorial de las organizaciones criminales (densidad criminal); el surgimiento de nuevos nichos de mercado ilícitos; la introducción de novedosas metodologías y *modus operandi*; nuevos productos y servicios; la identificación de las estrategias puestas en práctica por las estructuras delictivas; la familiarización con la subcultura delictiva –especialmente sus variantes carcelarias–; las características socio-demográficas relevantes de los miembros de las organizaciones criminales reclusos para su conveniente explotación (nacionalidad, región de procedencia, etnia, familia, profesión, condición de ex policías o ex combatientes, tipología de actividad ilícita en la que está especializado); así como la detección del ascenso y caída de las organizaciones criminales. Existe una dinámica constante en el mundo criminal que hace que unos grupos entren en declive en beneficio de otros que emergen: lo complejo es permanecer en el tiempo.

Simplificando, los productos de inteligencia criminal son el resultado de procesos sistemáticos de elaboración y difusión de conocimiento útil sobre la delincuencia en sus diversas dimensiones y dentro de los contextos sociales en que se produce. Por lo tanto, la inteligencia criminal debe aspirar a algo más que a producir informes descriptivos. Su análisis estratégico debe transitar por los derroteros de la prospectiva, orientando su escrutinio de la realidad criminal hacia el futuro. Pronosticar escenarios futuros, adscribirles probabilidad y deseabilidad, y poder así diseñar planes convenientes en virtud de objetivos prefijados, permitiendo adquirir un profundo conocimiento sobre la etiología de la criminalidad organizada, así como de su fenomenología.

Igualmente la inteligencia criminal destaca como herramienta óptima para la elaboración de estrategias de seguridad que permitan reorganizar los instrumentos y procedimientos de los que disponen los gobiernos para afrontar el delito complejo y para ayudar a redefinir los objetivos en la lucha contra la delincuencia organizada: establecer la política y los planes para implementar y conseguir alcanzar las metas fijadas permite identificar y comprender los elementos y factores favorecedores de la eclosión y expansión de la criminalidad organizada, prestando atención a la aparición de indicios y a la evolución de indicadores de riesgo con el fin de lograr la detección temprana previa a su materialización, así como el descubrimiento e identificación de todo aquello que pueda significar una oportunidad de éxito para la delincuencia organizada.

De entre toda la panoplia de fuentes de obtención de información dentro del sistema penitenciario destaca la interceptación de las comunicaciones, telefónicas y personales (verbales o escritas). Las organizaciones, para

maximizar el dinamismo de sus actividades y asegurar su operatividad ininterrumpida, necesitan mantener abiertos y fluidos los canales de comunicación, incluyendo las partes de la estructura articuladas dentro del espacio penitenciario. A este respecto, más que la disrupción, el objetivo debe ser el acceso clandestino al contenido de dichas comunicaciones.

Es en este punto donde se reproduce una y otra vez una pugna de cerebros entre las fórmulas que desarrollan los criminales recluidos para proteger sus misivas de la creatividad y experticia de los miembros del aparato de seguridad. Pugna que igualmente se entabla a la hora de neutralizar la actividad de las organizaciones criminales que constantemente renuevan las metodologías y *modus operandi* para sorprender a víctimas, competidores y perseguidores. Llegados a este punto, el recurso a las capacidades de inteligencia criminal busca retomar la iniciativa perdida frente a la delincuencia organizada, anticipándose a sus estrategias.

El trabajo de inteligencia criminal permite detectar y descifrar las fórmulas empleadas para ocultar y codificar las comunicaciones (nuevos alfabetos, códigos alfanuméricos, empleo de técnicas de envío de rebote por las que un preso escribe una carta a alguien no relacionado con la organización de fuera de la prisión y esta es consciente de que está destinada a otra persona, haciéndosela llegar). Por lo general, es un familiar o amigo, o un simple correo (transmisor) de la organización (Knox, 2005). De igual forma, se recurre a reclusos no integrantes de la organización (motivados por una ganancia económica o coaccionados) para que ejerzan las funciones de correo humano aprovechando permisos y salidas del centro. Existen tantas formas de evadir el control de las comunicaciones, como imaginación y medios disponibles para implementarlas.

Aquí es importante hacer hincapié en las limitaciones que existen en relación con el derecho al secreto de las comunicaciones, en virtud de si nos encontramos ante un sistema penitenciario con sensibilidades democráticas o no. Especialmente en los encuentros personales e íntimos del recluso con su pareja y en las entrevistas del recluso con los miembros de su defensa letrada. Hoy por hoy, a pesar de ser conscientes de que, a través de estas vías se produce el intercambio de información sensible para la operatividad de las organizaciones delictivas (información, instrucciones y órdenes), no es óbice para soslayar la legalidad vigente y conculcar derechos fundamentales al llevar a cabo interceptaciones sin el debido amparo judicial previo. Cuestión distinta sería la captación de comunicaciones irregulares a través de telefonía móvil o mediante cualquier plataforma o medio de comunicación (teléfono satelital, Internet... prohibidos en cualquier centro penitenciario) y la explotación de sus contenidos.

En este sentido se cuestiona si las medidas adoptadas por algunos servicios de inteligencia que, en pos de obtener información, vulneran sistemáticamente normas y derechos fundamentales en virtud de la máxima maquiavélica de que el fin justifica los medios, son asumibles por un estado de derecho. El debate se centra en si hay actuaciones y medidas que sean condenables sin más. Los que consideran que lo más importante son las consecuencias argumentan que las medidas que aspiran a salvar vidas y a proteger la seguridad de la ciudadanía no pueden ser malas si realmente logran hacerlo, y que son erróneas únicamente si no funcionan. Por el contrario, otros se posicionan en que determinadas medidas, especialmente las más expeditivas, son indefendibles aunque funcionen: torturar a

alguien para revelar una información crucial constituye un comportamiento reprochable, independientemente de la utilidad de la información que se extraiga. Se trataría de una postura que daría por buena la tesis de que lo que funciona no siempre es lo que está bien, y lo que está bien no siempre funciona.

Cuando las democracias luchan contra la criminalidad organizada están defendiendo la máxima de que su vida política debería estar libre de violencia. Pero derrotar al crimen organizado exige violencia y también puede requerir coacción, engaño, secreto y violación de derechos. ¿Cómo pueden las democracias recurrir a estos medios sin destruir los valores que defienden?, ¿cómo pueden recurrir al mal menor sin sucumbir al mayor? (Ignatieff, 2004).

Desde este punto de vista, se cuestiona la prohibición o suspensión de derechos, imponiéndose una obligación sobre el gobierno para que justifique públicamente tales decisiones, para que las someta a revisión judicial y para que las circunscriba a períodos determinados de tiempo con cláusulas de finalización, de forma que no se conviertan en medidas permanentes. Si bien es cierto que los derechos no fijan barreras insalvables bajo cualquier circunstancia, sí requieren que todas sus transgresiones sean analizadas mediante revisión contradictoria.

Es posible alcanzar el equilibrio trazando un camino intermedio entre una posición que defienda a ultranza los derechos humanos, que argumente la imposibilidad de justificar bajo ningún pretexto cualquier violación de los mismos, y una posición exclusivamente pragmática, que juzgue las medidas adoptables sólo por su eficacia.

La dificultad no radica en definir estos límites teóricamente: el problema reside en protegerlos en la práctica para mantener a la

democracia a salvo tanto de la amenaza criminal organizada, como de nuestro propio celo. Las excepciones, a priori, no destruyen la norma siempre que sean temporales, estén suficiente y públicamente justificadas y sean empleadas solamente en último recurso. No hay que perder nunca de vista que todo “enemigo” también tiene derechos y que estos no dependen de la reciprocidad o de la buena conducta.

Otras fuentes de inteligencia criminal de máxima utilidad son la observación y análisis del capital relacional que se gesta y fructifica dentro de las prisiones (contactos y vínculos que se establecen o se rompen entre organizaciones y personas determinantes dentro de las estructuras delictivas, o de organizaciones con individuos con determinados perfiles delictivos y reputadas carreras profesionales). Es relevante tener en consideración los desencuentros entre organizaciones. Las disputas y desavenencias se desplazan del exterior al interior del ámbito carcelario y viceversa, desencadenando enfrentamientos violentos y asesinatos que inciden directamente en la funcionalidad y estabilidad de la institución penitenciaria. Igualmente pueden producirse enfrentamientos en los centros penitenciarios por su control o por el control de determinadas actividades ilegales (narcotráfico, contrabando de objetos susceptibles de revalorización: alcohol, medicamentos o tabaco), entre organizaciones rivales presentes en el mismo.

A pesar de la importancia expresada en relación con otras fuentes de información, destaca por antonomasia en la lucha contra la criminalidad organizada la humana (HUMINT). Y, en el ámbito penitenciario, la misma incrementa su valor, dadas las dificultades fácticas de su explotación. Aunque existen casos de infiltración de agentes encubiertos en medios carcelarios (Cabezas, 2004) –los me-

nos, dado la peligrosidad a la que se expone el agente y las duras condiciones de mantener su anonimato mientras se encuentra privado de libertad inmerso en un régimen hostil plagado de privaciones–, lo más habitual es tratar de captar informantes y arrepentidos dentro de las prisiones, que estén fuera de toda duda respecto a sus lealtades para con la organización y obtener a través de ellos informaciones relevantes de la misma, especialmente de sus cúpulas. Colaboradores empleados en la misma medida para llevar a cabo operaciones de decepción e intoxicación informativa, que favorezcan la neutralización de las actividades y el colapso de las organizaciones.

Los objetivos de las operaciones encubiertas varían desde dificultar la realización de la actividad ordinaria provocando inestabilidad en el entorno, la mera obtención de información, la creación de relaciones disfuncionales que descompongan gravemente las capacidades del grupo criminal, acciones destinadas a destruir la confianza entre sus líderes mediante información tendenciosa y a crear suspicacias y acritud internas (intoxicación informativa), hasta ataques más directos (eliminación física, destrucción de infraestructuras y medios) a la propia organización con el fin de interrumpir sus actividades, dislocar o degradar sus capacidades o incluso destruirla completamente.

Cierto es que, la tarea de captación de colaboradores tampoco resulta nada fácil debido al férreo control que las organizaciones mantienen de sus miembros encarcelados para evitar filtraciones e infiltraciones. Incluso muchas organizaciones destinan presupuesto para la manutención de la familia de sus cuadros encarcelados, otorgándoles una asignación económica (equivalente a un salario) mientras su familiar permanece privado de libertad. Este tipo de iniciativas, sumadas a la imposición

de la seguridad corporativa (ley del silencio), dificultan esta labor pero no la imposibilitan. En el ámbito de la delincuencia organizada, la información, al igual que las lealtades, se venden y se compran, sólo hay que acertar con el precio o la motivación personal para ello (económica, venganza, arrepentimiento). No es personal, únicamente son negocios (Ferrante, 2012).

Concluyendo, la explotación de la inteligencia criminal permite, por un lado, no solamente una mayor y mejor aprehensión del fenómeno delictivo en todo su espectro sino que, a su vez, proporciona un conocimiento “informado” indispensable para la articulación de todos aquellos recursos imaginables (control social formal: política criminal, de seguridad y defensa, penitenciaria, medidas legislativas, policiales) a niveles operativo, táctico y estratégico, destinados a neutralizar el riesgo criminal.

Pero si bien es cierto que la inteligencia criminal ofrece un amplio elenco de oportunidades para la acción frente a la criminalidad organizada, no son menos los retos internos a abordar: su efectiva materialización reflejada en capacidades reales y suficiencia de medios técnicos y humanos, teniendo en consideración que todo ello no se improvisa. Destaca, negativamente, la grave carencia de traductores adscritos a los centros de reclusión, precisamente en una etapa de la historia delictiva en la que la transnacionalización del fenómeno criminal organizado representa un rasgo identitario en auge. El desconocimiento idiomático y dialectal es explotado convenientemente por los integrantes de las organizaciones criminales para salvaguardar el secreto de sus comunicaciones.

Finalmente, en las últimas décadas se ha abierto una nueva opción para la gestión peni-

tenciaria, la privatización, que ha despertado un maremágnum de opiniones y postulados encontrados, a favor y en contra. Esta opción, por el momento, no goza de predicamento internacional, aunque sí se están desarrollando experiencias piloto, especialmente en los Estados Unidos. A este respecto, es aventurado determinar el impacto que la gestión privada del sistema penitenciario pueda tener en lo tocante a la explotación de las capacidades de inteligencia criminal. Por el momento, a voz de pronto, se deduce que habría que efectuar una fuerte inversión económica en capacitación del personal y es factible vislumbrar, a priori, reticencias del aparato público de seguridad e inteligencia, llegado el momento de compartir información y productos de inteligencia de alta sensibilidad, como es todo aquello relacionado con la delincuencia organizada.

Pero a juicio personal, lo más preocupante quizá resulte la posibilidad de infiltración de la criminalidad organizada, no para soslayar la seguridad inherente al estado de reclusión, sino en la gestión empresarial del modelo penitenciario privado o de sus empresas proveedoras de servicios, como ocurre con otro tipo de empresas, para encubrir, bajo un halo de legalidad, prácticas ilícitas. Si el fenómeno criminal organizado ha logrado permear instituciones penitenciarias públicas haciendo de ellas una prolongación de su poder y lucro económico, la cooptación de la gestión de centros penitenciarios privados materializaría una suerte de perversión en la que las organizaciones criminales se enriquecerían no únicamente de sus actividades delictivas, sino de la propia gestión (subvencionada por el Estado), pudiendo incorporar a sus miembros al cuerpo de seguridad y vigilancia del centro, blanquear dinero a través del presupuesto y la actividad institucional, y acceder a la compra

legal de armas a través de las empresas de seguridad habilitadas para el ejercicio de la custodia, constituyendo auténticos agujeros negros de ilegalidad en los que el estilo de vida de los internos, integrantes de la organización que ostenta la explotación de la penitenciaría, podría semejar al de un retiro de descanso entre períodos de actividad criminal.

Sea como fuere, la evolución de los acontecimientos y la previsión de los poderes públicos al respecto dirimirá el éxito o fracaso de esta opción.

Propuestas de futuro

Desde tiempos inmemoriales en las prisiones, siempre se ha generado información, aunque el momento histórico y político ha marcado, y de qué manera, los métodos de obtención y el fin de esa información (Verdejo, 2012).

El desarrollo de estrategias e instrumentos más efectivos para neutralizar la actividad delictiva del crimen organizado transnacional, así como favorecer la cooperación y la coordinación a niveles nacional e internacional, deben constituir una de las prioridades gubernamentales para este siglo XXI. Por todo ello, el desarrollo de capacidades y explotación de la inteligencia criminal, dentro y fuera del ámbito penitenciario, confiere ventajas nada desdeñables, permitiendo minimizar el impacto de la criminalidad, especialmente cuando el coste de oportunidad a la hora de tomar una decisión (y no otra), puede llegar a resultar cualitativamente mucho más gravoso o generar daños irreparables.

Iniciativas que requerirán de cambios en las actitudes y las maneras de pensar, en las estructuras de las organizaciones de seguridad, inteligencia y del sistema penitenciario. Fun-

damentalmente, en las relaciones entre estas, requiriendo la articulación de una verdadera comunidad de inteligencia capaz de conectar a todo el elenco de actores implicados en el ciclo de inteligencia, tanto productores como consumidores, logrando incorporar a esta comunidad la información que hormiguea por todo el entramado estatal y social, para ponerla al servicio de la seguridad. Reiterar hasta la saciedad que hoy la seguridad desgajada de la inteligencia es una respuesta obsoleta. No representa una elección, sino una imperiosa necesidad.

Por el momento, la inexistencia de una estrategia global contra la criminalidad organizada que aúne a las instituciones penitenciarias es la nota imperante. El tiempo determinará si la lucha contra la delincuencia organizada, proyectada sobre y desde el sistema penitenciario, avanza hacia donde se quiere o simplemente avanza desde donde se puede. Sea como fuere, las posibilidades de obtención de información e inteligencia aún por explotar, que ofrecen los sistemas penitenciarios, merecen el esfuerzo. Máxime, si el objetivo último es el que los presidios no se transformen en espacios de impunidad y enriquecimiento para la criminalidad organizada.

Bibliografía

- Arquilla, John y David Ronfeldt (2003). *Redes y guerra en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. Madrid: Alianza.
- Cabezas, Jorge (2004). *Infiltrados. De ETA a Al Qaeda*. Barcelona: Planeta Actual.
- Calveiro, Pilar (2012). *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Ferrante, Louis (2012). *Aprenda de la mafia. Para alcanzar el éxito en su empresa (legal)*. Barcelona: Conecta.
- Fijnaut, Cyrile (2000). "Transnational Crime and the Role of the United Nations in its Containment through International Cooperation: A Challenge for the 21st. Century". *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 8: 119 y ss.
- Foucault, Michel (2002). *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gambetta, Diego (2007). *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- García Ramírez, Sergio (2004). "Crimen y prisión en el nuevo milenio". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 110: 547-595.
- Godson, Roy (editor) (2004). *Menace to Society: Political-Criminal Collaboration around the World*. New Brunswick y Londres: Transaction Publishers.
- Gómez Hecht, Ricardo (2013). "El crimen organizado en las cárceles: las extorsiones desde los centros penales en El Salvador (2008-2009)". *Revista Policía y Seguridad Pública*, 1 (3): 131-171.
- Ignatieff, Michael (2004). *El mal menor, ética política en una era de terror*. Madrid: Taurus.
- Johnson, Melissa (2011). "Correction Intelligence". *Criminal Intelligence for the 21st. Century. A Guide for Intelligence Professionals*. Sacramento, California: LEIU / IA-LEIA: 229-247.
- Knox, George W. (2005). "The Problem of Gangs and Security Threat Groups (STG's) in American Prisons Today: Recent Research Findings from the 2004 Prison Gang Survey". *National Gang Crime Research Center*. Peotone IL.
- Maghan, Jess (1994). "Intelligence Gathering Approaches in Prisons". *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, 3 (3). Londres: Frank Cass: 548-557.
- Matthews, John (2006). "Jail Information Model". *COPS Innovations*. U.S. Department of Justice. Office of Community Oriented Policing Services.
- Mingardi, Guaracy (2007). "The Role of Intelligence Work in the Control of Organized Crime". *Estudos Avançados*, 21: 51-69.
- New South Wales Department Of Corrective Services (2002). *Corrections Intelligence for Correctional Investigators*. Sydney: Ed. Corrections Intelligence Group.
- Pousadela, Inés M. (2014). "What Works in the Criminal Justice System (and What Doesn't)". *Inter-American Development Bank. Policy Brief IDB-PB-227*.
- Ratcliffe, Jerry (editor) (2009). *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. Londres: The Federation Press.
- S/a (2012). *A Practical Guide to Understanding and Evaluating Prison Systems*. Washington: United States Department of State.
- Sánchez García de Paz, Isabel (2005). *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*. Madrid: Dykinson / Ministerio del Interior.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2006). "El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional". *UNISCI Discussion Papers*, 12. Madrid: Grupo UNISCI / Universidad Complutense de Madrid: 203-227.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2008). "Criminalidad organizada transnacional y seguridad internacional", en: José Julio Fernández Rodríguez, Javier Jordán y Daniel Sansó-Rubert Pascual (editores). *Seguri-*

- dad y defensa hoy. Construyendo el futuro.* Madrid: Plaza y Valdés: 207-240.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2010). “Inteligencia criminal. Retos y oportunidades para la acción frente a la delincuencia organizada”, en: Fernando Velasco, Diego Navarro y Rubén Arcos (editores). *La inteligencia como disciplina científica.* Madrid: Plaza y Valdés / Ministerio de Defensa: 191-204.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2011). “Inteligencia criminal: una elección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada”, en: Fredy Rivera Vélez (editor). *Inteligencia estratégica y prospectiva.* Quito: FLACSO / SENAIN / AECID: 215-238.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2011a). “Globalización y delincuencia: el crimen organizado transnacional”, en: Javier Jordán y Pilar Pozo (editores). *Más allá del Estado.* Madrid: Plaza y Valdés: 135-157.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2011b). “La participación militar en la provisión de seguridad ciudadana y su empleo frente a la expansión del fenómeno criminal organizado”, en: María Elena García Rico y María Isabel Torres Cazorla (editoras). *Sociedad internacional en el siglo XXI: nuevas perspectivas de la seguridad.* Madrid: Plaza y Valdés: 221-238.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2012). “¿Inteligencia criminal?: líneas de demarcación y áreas de confusión. La necesidad de reevaluar su rol en la esfera de la seguridad y en la lucha contra la criminalidad organizada”, en: Fernando Velasco, Diego Navarro y Rubén Arcos (editores). *Cultura de inteligencia. Un elemento para la reflexión y la colaboración internacional.* Madrid: Plaza y Valdés: 347-359.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2012a). “Estrategias de seguridad, criminalidad organizada e inteligencia criminal: una apuesta de futuro”, en: José Julio Fernández Rodríguez, Daniel Sansó-Rubert Pascual, Rafael Monsalve y Julia Pulido Gragera (editores). *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea.* Madrid: Ministerio de Defensa / Centro Nacional de Inteligencia: 204-219.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2013). “La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada? *Revista Criminalidad*, 55 (2): 119-133.
- Urrutia, Alonso y Alfredo Méndez (2010). “Reos, ejecutores de tres matanzas en Torrejón: PGR”. *La Jornada*, 26 de julio. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/07/26/politica/007n1pol>
- Value of Corrections Information: Benefits to Justice and Public Safety (2013). *IJIS Institute.* Estados Unidos: Corrections Advisory Committee.
- Verdejo Martín, Luis Antonio (2012). “El papel de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias dentro de la comunidad de inteligencia y la implantación de esta en los centros penitenciarios”, en: Fernando Velasco, Diego Navarro y Rubén Arcos (editores). *Cultura de inteligencia. Un elemento para la reflexión y la colaboración internacional.* Madrid: Plaza y Valdés: 335-346.
- Williams, Phil y Roy Godson (2002). “Anticipating Organized and Transnational Crime”. *Crime, Law & Social Change*, 37: 311-355.
- Wortley, Richard (2002). *Situational Prison Control: Crime Prevention in Correctional Institutions.* New York: Cambridge University Press.



Misceláneo

A construção social das favelas no Rio de Janeiro (Brasil) como territórios de violência

The Social Construction of Slums in Rio de Janeiro (Brazil) Territories as of Violence

Evelyn Louyse Godoy Postigo¹

*Fecha de recepción: agosto de 2014.
Fecha de aceptación: octubre de 2014.*

Resumo

O presente artigo tem por objetivo abordar o processo pelo qual a violência é base constitutiva da relação que o Estado estabelece com populações marginalizadas. Para tanto, apresentarei a sequência de eventos que marcaram a cidade do Rio de Janeiro/RJ – Brasil na semana de 21 a 28 de novembro do ano de 2010 – tomados aqui como um “evento crítico”. Em seguida, percorro o processo pelo qual as favelas cariocas passam a ser entendidas sobretudo sob o signo da “violência” demarcando os limites das políticas voltadas para esses territórios e populações. Busco, portanto, articular elementos empíricos e ferramentas teóricas para compreender como o entendimento de tais populações como emanadoras da “violência urbana” passa a pautar a relação que se estabelece com as mesmas.

Palavras-chave: favela; Rio de Janeiro, violência, Estado, marginalidade.

Abstract

This article's main objective, the process by which addressing violence becomes a constitutive basis of the relationship that establishes the state with marginalized populations. To achieve this purpose, I will present a sequence of events that marked the city of Rio de Janeiro (Brazil) in the week from 21 to 28 November in the year 2010, taken here as a “critical event”. Then I will make a tour to the process by which the favelas become knowledgeable as a territory of “violence”, marking the limits of policies to those territories and populations. Therefore, I seek to articulate theoretical and empirical evidence to understand how the understanding of these populations as producers of “urban violence” transformed their relationship with the State and the public sphere

Keywords: slum, Rio de Janeiro, violence, State, marginality.

1 A autora é doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP - Brasil. Desenvolve pesquisa sob orientação do Prof. Dr. Gabriel de S. Feltran. Este trabalho foi financiado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEBRAP, USP), processo nº 2013/07616-7, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.
Endereço eletrônico: evelyn.cso.ufscar@gmail.com

RIO - A polícia hasteou no início da tarde de domingo uma bandeira do Brasil no alto do teleférico do Alemão, como símbolo da ocupação do conjunto de favelas. Por volta das 9h30m deste domingo, o comandante-geral da Polícia Militar, coronel Mário Sérgio Duarte, informou que todo o Complexo do Alemão já estava tomado pelas polícias militar, civil e federal, além de homens das Forças Armadas. Cerca de 2.600 agentes participaram da invasão à comunidade, que começou às 8h.²

A presente reflexão tem por objetivo abordar – a partir dos eventos iniciados em 21 de novembro de 2010 na cidade do Rio de Janeiro que culminaram na invasão do Complexo do Alemão³ por um conjunto de forças policiais no dia 28 do mesmo mês e ano – o processo pelo qual a violência deste evento é construída e base constitutiva da relação que o Estado estabelece com populações de favelas.

A sequência de acontecimentos tratada aqui pode ser entendida nos termos do que Das chama de “evento crítico” (1995). Para a autora, nesses eventos a relação do Estado com as populações tidas como vulneráveis é revelada. De um lado, há um esforço do Estado em controlar esses grupos ao inseri-los na categoria de vítimas. De outro, há a resistência destas populações ao poder disciplinador imposto, que ao se confrontarem com o Estado se constituem como atores políticos. Neste processo, o Estado se apropria do sofrimento destas supostas vítimas, conduzindo-as a uma nova violência, submetendo-as a sua própria lógica e legitimando-se.

A tentativa empreendida nesta análise também está relacionada à compreensão do Estado através das margens, ou seja, das

tecnologías específicas del poder a través de las cuales los estados intentan “manejar” y “pacificar” a estas poblaciones, tanto a través de la fuerza como a través de la pedagogía de la conversión intentando transformar a estos “sujetos rebeldes” en sujetos legales del estado (Das e Poole, 2008: 24).

Para as autoras, da mesma forma que a exceção é a regra, as margens são supostos necessários do Estado.

O caminho trilhado neste artigo foi: i) apresentar o contexto e a sequência de acontecimentos que levaram à invasão do Complexo do Alemão; ii) analisar no contexto carioca como as populações moradoras de favelas são construídas e passam a ser entendidas sob o signo da violência.

O evento

No dia 19 de dezembro de 2008 foi inaugurada a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP),⁴ na favela Santa Marta, localizada no bairro Botafogo, Zona Sul do Rio de Janeiro. O projeto, amplamente divulgado pela gran-

4 Segundo o site oficial das UPPs, “A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) é uma pequena força da Polícia Militar com atuação exclusiva em uma ou mais comunidades, numa região urbana que tem sua área definida por lei. Cada UPP tem sua própria sede, que pode contar com uma ou mais bases. Tem também um oficial comandante e um corpo de oficiais, sargentos, cabos e soldados, além de equipamentos próprios, como carros e motos. As UPPs trabalham com os princípios da polícia de proximidade, um conceito que vai além da polícia comunitária e que tem sua estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. A atuação da polícia pacificadora, pautada pelo diálogo e pelo respeito à cultura e às características de cada comunidade, aumenta a interlocução e favorece o surgimento de lideranças comunitárias. O programa das UPPs engloba convênios e parcerias firmados entre segmentos do poder público, da iniciativa privada e do terceiro setor”. Fonte:

http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp

A problematização deste programa será feita no decorrer do texto.

2 <http://oglobo.globo.com/rio/policia-invade-complexo-do-alemao-919504>

3 Complexo de favelas localizado na Zona Norte do Rio de Janeiro.

de mídia, prometia uma relação diferenciada entre policiais com moradores de favelas através de uma política de proximidade e do policiamento de viés comunitário. Segundo a descrição do projeto das UPPs, seu intuito principal é desarmar “bandos de traficantes”, possibilitando a retomada desses territórios pelo Estado e conseqüentemente a chegada de serviços considerados deficientes. Segundo o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, as UPPs têm por objetivo:

Consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada e devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.⁵

Até o momento foram instaladas 37 UPPs nas seguintes favelas elencadas seguindo a ordem de instalação por data em cada região: Zona Sul – Santa Marta, Babilônia e Chapéu Mangueira, Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, Tabajaras e Cabritos, Escondidinho e Prazeres, Rocinha, Vidigal, Cerro-Corá; Zona Norte – Borel, Formiga, Andaraí, Salgueiro, Turano, São João, Matriz e Quietos, Macacos, Mangueira, Nova Brasília, Fazendinha, Adeus e Baiana, Alemão, Chatuba, Fé e Sereno, Parque Proletário, Vila Cruzeiro, Jacarezinho, Manguinhos, Barreira do Vasco e Tuiuti, Caju, Arará e Mandela; Zona Oeste – Cidade de Deus, Batan; Centro – Providência, Coroa, Fallet e Fogueteiro, São Carlos; Baixada Fluminense – Complexo da Mangueirinha.⁶

A instalação da UPP é precedida por uma invasão policial no território com o intuito de

prender traficantes e realizar a apreensão de drogas ilícitas e armas. Como destaca Cunha e Mello (2011), o padrão de atuação da polícia em favelas e bairros pobres é historicamente caracterizado pelo uso da violência, arbitrariedades e desrespeito pelas pessoas que vivem nestes territórios. Nas invasões que precedem à instalação das UPPs não é diferente. São inúmeras denúncias de abusos por parte de policiais, como a invasão de residências sem mandato judicial na busca de possíveis suspeitos, não reconhecendo moradores de favelas como portadores de direitos. Ao contrário, pautam-se na ideia de que são “bandidos em potencial”, os quais representariam perigo para a sociedade.

Talvez o episódio mais marcante noticiado sobre a implantação das UPPs, mais especificamente sobre o processo que precede as mesmas, tenha sido a invasão do Complexo do Alemão realizada em um domingo, no dia 28 de novembro de 2010. Neste dia, a polícia civil, federal e militar, contando com cerca de 2.600 agentes invadiu o complexo de favelas localizado na Zona Norte do Rio de Janeiro, com aproximadamente 400 mil habitantes.⁷ Longe de ser uma situação isolada, o acontecido pode ser tomado como um “evento crítico” (Das, 1995) por revelar o tipo de relação travada pelo Estado com as populações moradoras de favelas. Da mesma forma, a violência deste evento não é inédita. Ela é construída nas relações do dia-a-dia, permeada por um longo processo de entrelaçamento de discursos e práticas.

⁷ “Por volta das 9h30m deste domingo, o comandante-geral da Polícia Militar, coronel Mário Sérgio Duarte, informou que todo o Complexo do Alemão já estava tomado pelas polícias militar, civil e federal, além de homens das Forças Armadas. Cerca de 2.600 agentes participaram da invasão à comunidade, que começou às 8h”. Fonte: <http://oglobo.globo.com/rio/policia-invade-complexo-do-alemao-2919504>

⁵ <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?id=261>

⁶ <http://www.upprj.com/index.php/historico>

Blindados da marinha, veículos do BOPE (Batalhão de Operações Policiais Especiais) – chamados de “Caveirão” – e helicópteros caracterizavam uma verdadeira cena de guerra. Os noticiários relatavam a tomada de cada território, remetendo a uma ação de conquista. A revista de casas de todos os moradores foi autorizada sob a justificativa da possibilidade de supostos bandidos terem usado as residências para se esconderem.⁸

Neste período foram contabilizadas cerca de 37 mortes, mais de 100 pessoas presas e quase 150 pessoas detidas.⁹ Entretanto, o número de desaparecidos – o qual, segundo relatos anônimos de moradores, era alto – não foi contabilizado. A imprensa, no geral, noticiou o evento como uma “operação de sucesso”.

A sucessão de eventos¹⁰ que culminou na invasão do Complexo do Alemão teve início uma semana antes, no dia 21 de novembro, com o incêndio de veículos na Linha Vermelha.¹¹ Esta ação teria sido uma reação à implantação das UPPs, supostamente ordenada pela facção Co-

mando Vermelho.¹² Um dia depois, mais carros foram incendiados e tiros foram disparados contra uma cabine da Polícia Militar.¹³

Na terça-feira a polícia invadiu 20 favelas. Durante a madrugada, mais veículos foram incendiados em todo o estado do Rio de Janeiro. Na quarta-feira, o governador do estado, Sergio Cabral, pediu apoio à marinha brasileira. Até esse dia, 15 pessoas consideradas suspeitas pela polícia foram mortas.¹⁴

Na quinta-feira o BOPE, com apoio de 9 veículos blindados da marinha, invadiu a favela Vila Cruzeiro, localizada na Penha.¹⁵ Esse foi

8 “Moradores que deixaram o Complexo do Alemão na noite de sexta-feira afirmaram que ao retornar às suas casas neste sábado, encontraram os imóveis revirados, com várias coisas fora do lugar, sem, no entanto, relatarem saques de seus pertences. Segundo o relações públicas da Polícia Militar, coronel Lima Castro, a revista das casas é feita pelos próprios policiais, em busca de traficantes escondidos”. Fonte: <http://m.terra.com.br/noticia?n=4814692>

9 “De acordo com a PM, desde a semana passada, quando começaram os ataques, são 37 pessoas mortas. Entre os dias 22 e 28 foram registradas ainda 118 prisões, 130 pessoas detidas para averiguação e 102 veículos incendiados”. Fonte: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/11/29/total-de-mortos-no-rio-chega-a-37-segundo-balanco-da-pm.htm>

10 Os relatos aqui apresentados são fruto de intenso acompanhamento do ocorrido via noticiários impressos, online e televisivos durante o período. Para ver uma relação de notícias diárias sobre o caso, consultar: <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/veja-a-cobertura-completa-da-onda-de-crimes-no-rio-20101124.html>

11 Via expressa da capital carioca que visa otimizar o trânsito especialmente entre a Baixada Fluminense e o centro da cidade.

12 A cidade do Rio de Janeiro possui três facções do tráfico de drogas: Terceiro Comando, Amigos dos Amigos e Comando Vermelho, sendo esta última a mais expressiva. Além das facções do tráfico de drogas, existem as milícias que são grupos compostos por agentes da segurança pública e da defesa nacional os quais impõem o seu poder através da força. A principal fonte de renda das milícias é a imposição de cobrança aos moradores de serviços de proteção e a exploração de serviços básicos como água, luz, internet e televisão a cabo. Sobre o tema, ver Cano (2008).

13 “A polícia fluminense atribui à insatisfação de traficantes da facção criminosa Comando Vermelho com as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) nas favelas e com a transferência de chefes do tráfico para o presídio federal de Catanduvas (PR) os ataques criminosos contra motoristas da cidade. Na madrugada desta segunda-feira, 22, cinco homens atearam fogo a uma perua e dos carros, em Irajá, na zona norte, e metralharam uma cabine da Polícia Militar. No domingo, na Linha Vermelha, uma das principais vias expressas, seis homens incendiaram dois carros e atiraram contra um veículo da Aeronáutica”. Fonte: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,policia-do-rio-atribui-arrastoes-e-incendios-de-carros-ao-comando-vermelho,643719>

14 “Policiais são atacados em uma estação de trem da zona oeste e diante da delegacia de Olaria, na Penha. Treze batalhões executam operações em 20 favelas. Bandidos queimam 12 veículos em 11 pontos do Rio. A polícia reage: em operações pela cidade mata 15 suspeitos, prende 31 e apreende armas e drogas”. Fonte: <http://veja.abril.com.br/blog/veja-a-companha/2010/11/27/page/2/>

15 “Às 17h, quatro caveirões da Polícia Civil, nove blindados da Marinha, 200 policiais civis, 150 policiais militares e aproximadamente cem fuzileiros estavam na Penha”. Fonte: <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/cerca-de-200-criminosos-fogem-para-o-complexo-do-alemao-20101125.html>

considerado o dia mais violento de toda a operação. Os noticiários televisivos transmitiam ao vivo um grupo grande de pessoas correndo por uma estrada de terra rumo ao Complexo do Alemão. Dos helicópteros da polícia, rajadas de tiros de armas de fogo eram disparadas na direção das pessoas que fugiam.¹⁶ Algumas foram baleadas e isso era noticiado em tom de comemoração. O cenário era de uma guerra: pelas ruas haviam pontos de incêndios, destroços, motos abandonadas, falta de luz e os policiais circulando com armamento pesado. A grande mídia noticiava o evento como a retomada de poder do Estado naquele território.

Paralelamente, 13 presos considerados lideranças foram transferidos da Penitenciária de Catanduvas, no Paraná para a Penitenciária Federal de Rondônia¹⁷ no intuito de desarticular possíveis retaliações que estivessem sendo planejadas. Entre eles, encontrava-se Márcio dos Santos Nepomuceno, o Marcinho VP¹⁸ e Elias Pereira da Silva, o Elias Maluco, presos por tráfico de drogas na região da Penha e do Complexo do Alemão.

Na sexta-feira o BOPE juntamente com a polícia federal e com o exército seguiram com as buscas de drogas e armamentos. O dia foi marcado pela troca de tiros na Vila Cruzeiro e na favela da Grota no Complexo do Alemão. O número de mortos chegou a 35. Durante o sábado houve mais tiroteios e militares em tanques com metralhadoras cercavam todo o

local esperando a ordem para invadir o Complexo do Alemão.

A invasão ocorreu na manhã de domingo. Apoiada na autorização de revista de toda e qualquer residência, a polícia seguiu arrombando portas, adentrando e revirando os pertences dos moradores.¹⁹ Algumas horas depois o local foi considerado tomado pela polícia, a qual fincou uma bandeira do Brasil no topo do teleférico.²⁰ Apesar de noticiários retratarem comércios com as portas abertas no dia seguinte, simbolizando uma aparente retomada do cotidiano, a falta de luz e as invasões em residências seguiram por dias.²¹ As UPPs do Complexo do Alemão e da Vila Cruzeiro foram instaladas no dia 30 de maio de 2012 e 28 de agosto de 2012 respectivamente.

De “pobres” a “criminosos em potencial”

As ações de intervenções estatais em favelas e periferias se tornaram uma prática comum e institucionalizada desde que estes territórios passam a ser reconhecidos explicitamente nos discursos oficiais como problema social

19 “Começaram a pipocar no começo desta semana relatos de pessoas que supostamente passaram por abusos cometidos pelos policiais que vasculham os barracos atrás de drogas, traficantes e armas. A corregedoria da Polícia Militar registrou até a noite de terça (30) 14 denúncias de abusos de policiais. Fonte: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/12/01/moradores-do-alemao-relatam-arrombamentos-de-casas-vazias-revistas-repetidas-e-humilhacao.htm>

20 Para a cronologia do dia da ocupação do Complexo do Alemão ver: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,a-operacao-no-complexo-do-alemao,646543>

21 Para a cronologia da semana na qual os eventos ocorreram ver: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/11/26/veja-cronologia-da-violencia-no-rio-de-janeiro.htm>

16 Para ver um dos vídeos sobre a invasão acesse:

<http://www.youtube.com/watch?v=PDPMPesOaQg>.

17 “O motivo do deslocamento dos detentos está relacionado aos recentes ataques ocorridos no Rio e no Grande Rio desde domingo (21). Ao todo, a Justiça do Paraná autorizou a transferência de 13 detentos que já estavam em Catanduvas”. Fonte: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/11/onze-presos-do-rio-sao-transferidos-do-parana-para-rondonia.html>

18 Homônimo de Marcinho VP que inspirou o livro “Abusado” ambientado no morro Santa Marta.

já no início do século XX. Neste processo, os “pobres” passam de população acometida por episódios violentos a responsáveis por tais episódios. A “violência urbana” passa a ser entendida – e informada ao senso comum através da grande mídia – a partir de uma relação causal com a criminalidade em seus níveis mais capilares. Além disso, essa criminalidade, que seria responsável pela “violência urbana” desenfreada, se encontraria territorializada nas favelas. Expressão disso foi a sucessão de acontecimentos relatados no período de 21 a 28 de novembro de 2010.

Historicamente, a primeira experiência de cunho remocionista de favelas no Rio de Janeiro foi através da construção dos parques proletários na Gávea, no Leblon e no Caju. Devido ao diagnóstico realizado pelo Código de Obras de 1937²² de que as favelas eram uma aberração, algo indesejável, não podendo constar no mapa oficial da cidade, o objetivo traçado foi a eliminação destes territórios e a solução proposta foi a realocação de suas populações em parques proletários. Da mesma forma, a construção de novas moradias, expansão e melhorias das já existentes em favelas foram proibidas (Burgos, 2004; Valladares,

22 O Código de Obras da cidade de 1937 foi o primeiro documento oficial que reconheceu a existência de favelas e que as identificou como um problema de urbanidade, indicando medidas administrativas e de controle de tais territórios (Valladares, 2000: 12). Devido a este contexto, tomo como marco inicial a construção de parques proletários como a primeira experiência remocionista de favelas, sem claro desconsiderar medidas remocionistas anteriores como as remoções de cortiços do centro da cidade. Neste documento foi sugerido: a) o controle da entrada, no Rio de Janeiro, de indivíduos de baixa condição social; b) o retorno de indivíduos de tal condição para os seus estados de origem; c) a fiscalização severa das leis que proíbem a construção e reforma dos casebres; d) a fiscalização dos indivíduos acolhidos pelas instituições de amparo; e) a promoção de forte campanha de reeducação social entre os moradores das favelas, de modo a corrigir hábitos pessoais e incentivar a escolha de melhor moradia (Burgos, 2004: 27).

1980). Fica explícito como, aos olhos do Estado, as favelas foram associadas à ideia de problema e tratadas como tal, sobretudo pelo suposto incômodo que causavam ao que se desejava enquanto urbanidade.

Nesse período a favela era encarada como um problema físico, de habitação, o qual estaria resolvido com a construção de moradias populares que incorporariam os “excluídos” à sociedade moderna. Diante dessa visão, o governo seguiu construindo conjuntos habitacionais: entre 1962 e 1965 foram construídos Cidade de Deus, Vila Kennedy, Vila Aliança e Vila Esperança. As remoções para esses locais foram marcadas por episódios dramáticos, diante da resistência dos moradores e da compulsoriedade das mesmas.

O sucesso do programa de remoção de favelas para conjuntos habitacionais foi, notadamente, baixo. Na década de 1980, o governo federal implementou o Programa de Erradicação de Favelas (PROMORAR), o qual objetivava sanar o “problema favela” através de melhorias nas condições de habitação, como saneamento básico, melhores moradias, entre outros.²³ Em 1993/94 iniciou-se o Programa Favela-Bairro. Tal programa direcionou-se para a melhoria das condições gerais de vida e ambientais das populações de baixa renda.

Percebe-se que ambas as ações – as remoções, predominantes das décadas de 1940, 1950 e 1960; e as medidas de melhorias infra-estruturais, predominantes nas décadas de 1980 e 1990 – foram pautadas no entendimento dos favelados sob os signos da pobreza e da carência, ou seja, “territórios de pobreza”, assim como o debate acadêmico acerca do tema pautava-se em como incluir os “excluídos”.

23 http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatorio-defavelas/noticias/mostraNoticia.php?id_content=511

Segundo Misse (1995), até a década de 1970 os trabalhos acadêmicos na área de Ciências Sociais sobre a temática de violência e criminalidade eram praticamente nulos. Na década de 1980, os primeiros trabalhos sobre o assunto voltavam-se, sobretudo, para a questão da associação entre pobreza e criminalidade (Zaluar, 2000; Campos, 1978; Adorno e Bordini, 1989).²⁴ Ainda segundo o autor, o “crime organizado”, ao ganhar qualificação a partir de sua associação ao tráfico de cocaína a partir do fim da década de 1970 e instalar-se em favelas, dá novos contornos ao debate tanto nas Ciências Sociais como no senso comum, firmando o debate sobre pobreza e uma criminalidade territorializada, assim como a “violência urbana” passa a ter como seu principal componente esse “certo tipo de criminalidade” (Misse, 1995: 16).

Na década de 1990, as favelas começam a ser entendidas explicitamente como “territórios

24 Sobre a ampla produção mais recente sobre favelas e periferias, mais especificamente as transformações nas dinâmicas urbanas nas últimas décadas tendo a cidade de São Paulo como pano de fundo, destaco Telles (2010) e Feltran (2011). Feltran nos mostra como questões tratadas pela bibliografia na década de 1980 já não dão conta de explicar um cenário marcado pela expansão do “marco discursivo do mundo do crime” em disputa com outros discursos também legítimos no contexto estudado. Telles traz um panorama de uma cidade marcada por fronteiras e mobilidades que também não podem mais ser explicadas por estudos que pautam a questão social na exclusão social, na redemocratização entre outros temas caros à bibliografia produzida nas décadas anteriores, inclusive pela própria autora. Sobre a construção social da “favela como problema”, ver Valladares (2005). De forma similar, Leite (2012) busca entender a construção das favelas cariocas como “territórios de violência” em dois contextos: a “guerra” contra o tráfico na década de 1990 e o projeto de “pacificação” no fim dos anos 2000. Sobre a relação entre exclusão sócio-econômica e violência, apresentada a partir de dados estruturais brasileiros, ver Adorno (2002). Sobre o debate acerca da segregação social e espacial do espaço urbano no cenário paulistano, ver Caldeira (2000), processo que culmina no que a autora chama de “enclaves fortificados”. Sobre o debate acerca de “violência urbana” e criminalidade violenta no contexto carioca, destaco Machado da Silva (2010) e Misse (2006).

de violência” e seus moradores como “potenciais criminosos”. Essa ideia fica explícita quando o governo do Rio de Janeiro promove uma “guerra contra o tráfico”. Segundo Leite (2012), essa “guerra” se desdobra no combate aos moradores como um todo, entendidos como “criminosos em potencial”, um “outro” que não tem lugar na cidade, demarcando, assim, os limites das políticas voltadas para essas populações, as quais têm como prerrogativa a incompatibilidade entre sua eficácia e os direitos dos favelados e que no fim da década de 2000, culmina na criação e implantação das UPPs.

Com a implementação das UPPs pela Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro, há uma tentativa de acionar a lógica da “pacificação” rompendo com a lógica da “guerra” (Leite, 2012). Neste sentido, há uma intenção de mudança do foco de atuação policial – até então centrada no combate armado da criminalidade – para uma forma de ação voltada para a administração do conflito. Entretanto, a invasão que precede a instalação das UPPs configura explicitamente um estado de exceção. Além disso, segundo o censo de 2010 o número total de favelas na cidade neste ano era 763, sendo a grande maioria não pacificada. Nestas, a lógica vigente que orienta a ação policial continua a ser a da guerra.

Mesmo havendo a tentativa de rompimento de uma lógica combativa para uma de administração do conflito nas favelas pacificadas, o fato de que a principal política voltada para favelas seja uma política de segurança pública demonstra que o entendimento de “favelas” continua permeado pela ideia de “territórios de violência” e de “favelados” por “criminosos em potencial”. Segundo Motta (2013), essas ações se articulam em uma ideia de “risco” que possui um duplo e inseparável sentido: população “em risco”, ou seja, vulnerável e popu-

lação “de risco”, ou seja, que representa perigo para o restante da cidade.

Todo esse processo de intervenções que têm a favela como alvo está amparado na ideia da favela como “problema” (Valladares, 2005). A construção da “favela” e do “favelado” como um “outro” na cidade está ancorada em um processo histórico e social, no qual práticas indesejáveis vão sendo atribuídas a determinados grupos sociais.

Conjuntamente ao processo de construção de uma população diferenciada que produz demandas de segurança pública distintas das que seriam dirigidas aos “cidadãos de bem”, há a naturalização do crime como algo inerente a esses indivíduos, ou seja, a fusão do evento com o suposto autor, processo que Misse (2010) chamou de “sujeição criminal”. Essa situação chega ao limite com a negatização dos direitos humanos, os quais são transformados em “privilégios de bandidos”, como afirma Caldeira (2000).

Mesmo assumindo que exista de fato um aumento nos crimes violentos, não há como, para esta análise, deixar de levar em consideração que, segundo Machado da Silva (2005, 2008, 2010) “violência urbana” não é um conceito e sim o próprio objeto a ser estudado. Para o autor, “violência urbana” é uma representação que não pode desvincular-se do processo histórico no qual é construída, constituindo o que descreve. Desta forma, o autor desnaturaliza “violência urbana” enquanto fenômeno empírico dado, pois a mesma faz parte de uma “gramática”, “uma linguagem (...) *prática*, que constitui a referência comum nas circunstâncias e permite um amplo, mas não infinito repertório de variações possíveis” (2010: 286).

Tal entendimento ajuda a compreender o tipo de relação que se estabelece com as popu-

lações moradoras de favelas. A “violência urbana” passa a ser tratada em uma relação causal com o tráfico de drogas, com o território no qual se instala e consequentemente com a população que ali vive. Tal entendimento afasta o debate da questão dos direitos, ao contrário, visa o aumento de repressão e o endurecimento das ações policiais, legitimando toda forma de ação, desde que vise conter os supostos criminosos. Neste processo há a criminalização de toda a população residente em favelas, as quais ficam à deriva dos abusos policiais.

O aumento da demanda por segurança desemboca principalmente em repressão contra favelados tendo a polícia como ator central e firmando a associação entre pobreza e violência:

Os estratos superiores consideram que os culpados por essa situação são os moradores das favelas, reformulando o mito das classes perigosas, agora baseado em uma visão fortemente polarizada dos espaços urbanos. Uma associação direta e perversa os rotula de bandidos ou quase bandidos por ocuparem todos os mesmos territórios da pobreza e da vulnerabilidade social (Machado Da Silva, Leite e Fridman, 2005: 4).

Tal lógica, antes de buscar combater o tráfico de drogas enquanto atividade, levando em consideração as complexas dinâmicas que permitem seu funcionamento, assim como todos os sujeitos envolvidos, volta-se aos níveis mais capilares, recaindo sobre os jovens trabalhadores entendidos como sujeitos inscritos no crime e não tão bem remunerados como fantasia o senso comum.²⁵ Portanto, o combate ao tráfico de

25 “De fato, a perspectiva de futuras promoções na hierarquia empresarial local pode alimentar expectativas promissoras de enriquecimento ilícito, no entanto, os rendimentos mensais de um traficante comum já não superam os ganhos de trabalhadores formais com baixa qualificação, como pode ter sido o caso ao longo da década de 1990. O crescimento

drogas torna estes jovens matáveis e, no limite, também toda a população moradora de favelas. Com base em uma pesquisa realizada pelo Instituto de estudos da Religião, Juliana Farias apresenta os seguintes dados:

Através de quadros comparativos sobre a atuação da polícia no “asfalto” e na favela, também foi revelado que a incidência de mortos pela polícia nas favelas era seis vezes maior do que no “asfalto” e que a vitimização de policiais era maior nas intervenções no “asfalto” do que na favela: morria um policial a cada 75 intervenções armadas com vítimas civis nas favelas, enquanto morria um policial a cada 35 ações armadas com vítimas civis no “asfalto”. A pesquisa demonstrou ainda que a comparação entre os índices de letalidade na favela e no “asfalto” indicava “uma clara intenção de matar por parte dos policiais nas suas intervenções nas áreas carentes da cidade”. Essa diferença entre a atuação da polícia no “asfalto” e na favela expressa claramente um dos resultados da aceitação de uma divisão da cidade do Rio de Janeiro em dois pólos social e geograficamente demarcados (Farias, 2007: 161).

Diante do exposto até aqui, podemos dizer que estamos diante do que Foucault (2005) chama de “racismo de Estado”. Para o autor,

A especificidade do racismo moderno, o que faz sua especificidade, não está ligado a mentalidades, a ideologias, a mentiras do poder. Está ligado a isto que nos coloca, longe da guerra de raças e dessa inteligibilidade da história, num mecanismo que

permite ao biopoder exercer-se (Foucault, 2005: 308-309).

Estamos, na verdade, diante de uma lógica que rege as próprias relações de poder e consequentemente se torna uma lógica de Estado, pois o racismo se torna intrínseco ao exercício do “biopoder”, um poder que se exerce sobre o corpo e sobre a vida, sobre o indivíduo e sobre a população, que disciplina e que regula. Através do biopoder há um retorno a soberania, ou seja, ao direito de deixar viver e fazer morrer.

O poder do soberano sobre a vida e sobre a morte se exercia, antes, de forma assimétrica, pois não havia possibilidade de fazer viver, somente de fazer morrer, portanto o direito sobre a vida se exercia na medida em que não se fazia morrer. A partir do poder do soberano, por volta do séc. XVIII, uma nova tecnologia de poder, a biopolítica, começa a exercer-se de forma mais sistemática, incidindo de forma mais ampla.

A biopolítica se ocupa do homem não enquanto multiplicidade de corpos e sim enquanto “massa global”. Essa nova tecnologia de poder está voltada para os processos que são próprios do homem enquanto população, como o nascimento, a morte, a produção, a doença etc. Lida, portanto, com esse novo corpo, a população, como um problema a um só tempo político e científico, biológico e de poder. A biopolítica não exclui a técnica disciplinar. Ao contrário, ela a integra, não sendo meramente uma soma, pois ela está localizada em outro nível, em outra escala (Foucault, 2005: 288-289).

Esta nova tecnologia de poder visa regulamentar, realizar medições e estabelecer regularidades. Se antes o soberano fazia morrer e deixava viver, agora compete à biopolítica

exponencial do salário mínimo desde o início dos anos 2000 e o concomitante incremento nas políticas de combate ao tráfico obtiveram êxito em redimensionar a razão entre as recompensas do engajamento no *Crime*, tornando a participação no tráfico uma opção custosa, cuja remuneração econômica dificilmente oferece uma boa contrapartida aos riscos inerentes a esta escolha” (Grillo, 2013: 9).

fazer viver e deixar morrer. O poder volta-se, portanto, não mais para a morte. O poder passa a exercer-se sobre a vida, volta-se para a regulamentação da mesma.

Entretanto, esse poder que se incumbiu do corpo e da vida, esse biopoder vai também ser um poder capaz de matar a própria vida. Esse é o paradoxo levantado por Foucault, afinal, como um poder que tem como objetivo a vida pode matar? Se esse poder tem como objetivo preservar, prolongar e multiplicar a vida, como ele pode pedir a morte, expor a morte, não só seus inimigos, mas seus próprios cidadãos? (2005: 304). Para o autor, a resposta deste paradoxo está no que ele chama de racismo de Estado e foi justamente o biopoder que inseriu o racismo nos mecanismos do Estado, sendo, inclusive, um mecanismo fundamental para o funcionamento do Estado Moderno.

Com racismo Foucault não quer se referir a um racismo étnico propriamente dito, mas a um racismo biológico, evolucionista. O tipo de distinção realizada pelo racismo de Estado é, portanto, entre aqueles que devem viver e aqueles que devem morrer. O racismo fez funcionar uma relação na qual se você quer viver, precisa fazer morrer – os anormais, os degenerados – de forma compatível com o biopoder (Foucault, 2005: 305). O direito de matar não é simplesmente tirar a vida diretamente, ele estende-se a expor a morte, multiplicar para alguns o risco de morte, a expulsão e a rejeição (Foucault, 2005: 306). Através do racismo articula-se nos Estados que funcionam no modo do biopoder o dever de fazer viver e o direito de matar.

No caso do Rio de Janeiro há, portanto, um processo de territorialização da violência e do crime – as favelas, assim como a estigmatização de moradores como pessoas potencialmente perigosas – o qual pode ser compre-

endido em uma lógica mais ampla caracterizando o que Foucault chama de racismo de Estado. Tal processo torna possível que a principal política voltada para esse segmento populacional seja uma política de segurança pública, a qual deságua como gestão armada do território e das pessoas. Tal contexto explicita que a centralidade do conflito social na relação “morro” e “asfalto”, contemporaneamente, é a violência. Violência esta, que é entendida – pelo senso comum, discursos midiáticos e governamentais – como consequência principalmente da criminalidade que se instala em territórios que habitam o imaginário social como locais de pobreza. Desta forma fica estabelecida também a relação já criticada por diversos autores²⁶ entre pobreza e criminalidade.

Considerações finais

Neste artigo apresento, a partir da sequência de eventos que culminou na invasão do Complexo do Alemão, a reflexão sobre o processo histórico no qual as populações moradoras de favelas cariocas passam a ser entendidas sob o signo da violência. Com isso quero dizer que tais grupos passam a ser entendidos como “criminosos em potencial” e responsáveis por uma “violência urbana” descontrolada. Tal entendimento traça os limites das políticas e o tipo de relação que se estabelece com essas populações.

A invasão da Vila Cruzeiro e do Complexo do Alemão teve como principal justificativa abrir caminho para a instalação da UPP, um novo modelo de policiamento que seria capaz de consolidar a cidadania da população

26 Sob diversas perspectivas, ver Adorno (2002); Birman (2008); Feltran (2011); Machado da Silva, Leite e Fridman (2005); Leite (2012); Machado da Silva (2008, 2010); Misse (2006, 2010); Valladares (2005); Zaluar (2004).

moradora de favelas e livrá-las do domínio de bandos de traficantes armados. Ainda que as UPPs tenham sido criadas no intuito de acionar uma lógica de “administração do conflito” rompendo com uma “lógica de guerra” (Leite, 2012), parece haver mais continuidades do que rupturas na implementação deste projeto, compondo o que Foucault chama de “racismo de Estado”.

Para finalizar esta reflexão, recorro a João Pacheco de Oliveira (2014), segundo o qual a própria categoria “pacificação” guarda afinidades com a forma de gestão de populações indígenas cinco séculos atrás. Tal categoria, usada para referir-se aos povos indígenas, destacavam padrões morais radicalmente distintos dos povos europeus e que, por isso, deviam ser colonizados. Desde então, nunca uma expressão que conferisse uma alteridade de forma tão radical foi usada para referir-se a um grupo que existe no interior de uma mesma nação. Encerro com a pergunta: pacificação para quem?

Bibliografia

- Adorno, S. (2002). “Exclusão socioeconômica e violência urbana”. *Sociologias*. Porto Alegre, 8, jul/dec.
- Adorno, S. e E. B. T. Bordini (1989). “Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 9 (3): 70-94.
- Birman, P. (2008). “Favela é comunidade?”, em: L. A. Machado Da Silva (organizador). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: 99-114.
- Burgos, M. (2004). “Dos parques proletários ao Favela-Bairro”, em: Alba Zaluar y M. Alvito. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Caldeira, T. (2000). *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp/Ed. 34.
- Campos, E. (1978). “A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade”. *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 12 (2).
- Cano, I. (2008). “Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas “milícias” no Rio de Janeiro”. *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro. Justiça Global*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- Cunha, N. V. e M. A. S. Mello (2011). “Novos conflitos na cidade: A UPP e o processo de urbanização na favela”. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 4 (3): 371-401, jul/ago/set.
- Das, Veena (1995). *Critical Events. An Anthropological Perspective on Contemporary India*. Delhi: Oxford University Press.
- Das, Veena e Deborah Poole (2008). “El Estado y sus márgenes: etnografías comparadas”. *Cuadernos de Antropología Social*, 27: 19-52.
- Farias, Juliana (2007). “Quando a exceção vira regra: os favelados como população “matável” e sua luta por sobrevivência”. *Teoria e Sociedade*, 15 (2): 138-171.
- Feltran, Gabriel de Santis (2011). *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo: Editora da UNESP / CEM / CEBRAP.
- Foucault, M. (2005). *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes.
- Grillo, Carolina (2013). *Coisas da vida no crime: tráfico e roubo em favelas cariocas*. Tese de Doutorado em Sociologia e Antropolo-

- gia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- IBGE, Censo Demográfico (2010). *Aglomerados subnormais. Primeiros resultados*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- Leite, M. (2012). “Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro”. *Revista de Brasileira Segurança Pública*. São Paulo 6 (2).
- Machado Da Silva, L. (2008). “Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública”, em: L. A. Machado Da Silva (organizador). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: 34-46.
- Machado Da Silva, L. (2010). “A violência urbana, segurança pública e favelas – o caso do Rio de Janeiro atual”. *Caderno CRH - UFBA*, 23 (59).
- Machado Da Silva, L.; M. P. Leite e L. C. Fridman (2005). “Matar, morrer, civilizar: o problema da segurança pública”, em: Ibase, Actionaid, Ford Foundation (organizadores). *Mapas: monitoramento ativo da participação da sociedade*. Rio de Janeiro: Ibase.
- Misse, M. (1995). “Crime e pobreza: velhos enfoques, novos problemas”, em: G. Villas Boas e M. A. Gonçalves (organizadores). *O Brasil na virada do século: o debate dos cientistas sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Misse, M. (2006). *Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos da sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Misse, M. (2010). “Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria ‘bandido’”. *Lua Nova*, 79: 15-38. São Paulo.
- Motta, L. D. (2013). “Combinando assistência e violência nas periferias brasileiras para governar condutas”. *Texto apresentado na I Oficina de Estudos Urbanos / Laboratório de Estudos Urbanos / CPDOC / FGV*. Rio de Janeiro.
- Pacheco De Oliveira, J. (2014). “Pacificação e tutela militar de populações e territórios”. *MANA*, 20 (1): 125-161.
- Telles, V. S. (2010). *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argvmentvm.
- Valladares, L. P. (1980). *Passa-se uma casa – Análise do Programa de Remoção de Favelas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Valladares, L. P. (2000). “A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais”. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (44): 5-34.
- Valladares, L. P. (2005). *A invenção da favela*. Rio de Janeiro: FGV.
- Zaluar, A. (2000). *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense.
- Zaluar, A. (2004). *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Páginas web consulta (julho-agosto, 2014)

- <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=261>
- <http://www.upprj.com/index.php/historico>
- http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp
- <http://oglobo.globo.com/rio/policia-invade-complexo-do-alemao-2919504>
- <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/11/29/total-de-mortos-no>

- rio-chega-a-37-segundo-balanço-da-pm.
htm
<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,policia-do-rio-atribui-arrastoes-e-incendios-de-carros-ao-comando-vermelho,643719>
- <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/11/26/veja-cronologia-da-violencia-no-rio-de-janeiro.htm>
- <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,a-operacao-no-complexo-do-alemao,646543>
- <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/12/01/moradores-do-alemao-relatam-arrombamentos-de-casas-vazias-revistas-repetidas-e-humilhacao.htm>
- <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/11/onze-presos-do-rio-sao-transferidos-do-parana-para-rondonia.html>
- <http://www.youtube.com/watch?v=PDPMPesOaQg>
- <http://veja.abril.com.br/blog/veja-acompanha/2010/11/27/page/2/>
- <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/cerca-de-200-criminosos-fogem-para-o-complexo-do-alemao-20101125.html>
- <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/veja-a-cobertura-completa-da-onda-de-crimes-no-rio-20101124.html>
- <http://m.terra.com.br/noticia?n=4814692>
- http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/noticias/mostraNoticia.php?id_content=511



Entrevista

Un debate ausente: la producción de inteligencia criminal en América Latina

Entrevista a Marcelo Fabián Saín¹

An absent debate: the criminal intelligence production in Latin American

Interview to Marcelo Fabián Saín

Por Daniel Pontón Cevallos

¿Cuáles son los principales retos de los servicios de inteligencia criminal en la región en un contexto de incremento de la actividad delictiva organizada transnacional?

Es preciso hacer algunas precisiones previas al respecto. Primero, si hablamos de criminalidad transnacional estamos hablando de crímenes complejos, es decir, una criminalidad bastante diferente de la que ocurre en ámbitos locales, bastante diferente de la delincuencia común. Estamos hablando, entonces, de una criminalidad compleja protagonizada por organizaciones que tienen capacidad de llevar a cabo emprendimientos propios de la criminalidad transnacional o actividades delictivas transfronterizas. Esto hace que los servicios de inteligencia adecuados a dar cuenta del crimen organizado transnacional sean muy diferentes a los servicios de inteligencia necesarios para la delincuencia común, que por cierto son también muy útiles.

Ahora bien, en general la inteligencia criminal que impera en la mayoría de los países de América Latina sobre criminalidad compleja es una inteligencia que es una extensión de lo que es la inteligencia más tradicional, es decir, una inteligencia asentada fuertemente en la identificación de la “amenaza” de la delincuencia en poblaciones locales más que la inteligencia relativa a relaciones y espacialidades complejas con diversificación de actividades. Lo que hay que entender con relación a la criminalidad compleja es que la mayoría de las actividades que desarrolla combinan acciones legales e ilegales. Las líneas divisorias entre estas dos dimensiones están muy concatenadas e implican, entre otras cuestiones, una economía –legal e ilegal– y una forma de gestión de esa economía. Por esta razón, la inteligencia basada en identificación de “amenazas” parece bastante inconsistente para estos efectos.

1 Doctor en Ciencias Sociales (UNICAMP, Brasil, 1999). Director del Núcleo de Estudios sobre Gobierno y Seguridad de la UMET (desde 2013). Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2009). Diputado por la provincia de Buenos Aires (desde 2011).

Segundo, cuando se habla de inteligencia policial en América Latina se está hablando de una inteligencia estructurada sobre la base de la infiltración de grupos criminales y de la información aportada por el “informante”, al que acá, en Argentina, le llamamos el “buchón”. Esta es una inteligencia muy táctica, asentada en relaciones muy puntuales o en casos específicos o en personas determinadas. Para poder hacer inteligencia sobre organizaciones complejas, se requiere dos planos de trabajo: el estratégico y el táctico.

La inteligencia estratégica es muy importante porque es la que te permite organizar la inteligencia táctica y la respuesta policial y estatal a la problemática criminal desde un punto de vista fenomenológico. Te permite, por ejemplo, identificar procedimientos y modalidades de acción criminal, relaciones típicas, formas de gestión de la economía del crimen. Ya en el plano operativo, todo esto te permite también adecuar las normas, los procedimientos de pesquisa y establecer qué tipo de investigación vas a llevar a cabo. En cambio, la inteligencia táctica es una inteligencia que está más centrada en la causa judicial o en la identificación de personas o grupos determinados.

Una aclaración: la inteligencia criminal debe estar directamente orientada a la identificación de “problemas criminales” para la acción policial/judicial. Para esto no alcanza el flujo de información general sobre personas que pueda brindar el informante sino que se necesita, de alguna manera, el montaje de un dispositivo informativo, la producción de análisis y la creación de conocimientos acerca de organizaciones o modalidades criminales en el plano táctico y en el plano estratégico. Esto debe estar orientado al trabajo de la Policía. Nosotros, en la Policía de Seguridad Aeroportuaria, lo denominamos “policiamiento foca-

lizado”: las tareas y acciones policiales siempre derivan de la producción de inteligencia en el plano estratégico y/o en el plano táctico.

En la región, hay un divorcio profundo entre la producción de la inteligencia estratégica y la inteligencia táctica. La poca inteligencia criminal estratégica que se produce está básicamente orientada a la identificación de “amenazas” siguiendo una lógica militar, y la inteligencia táctica, centrada en casos puntuales, generalmente está muy divorciada del circuito operativo-policial, es decir, del sistema operacional de la Policía. Vale decir, las operaciones policiales no están basadas en la producción de inteligencia criminal previa. La inteligencia criminal debe ser parte del sistema policial. Sin ella, el sistema de Policía trabaja de manera genérica, sin orientación estratégica o táctica y lo hace siguiendo la lógica de la factibilidad de las unidades operacionales, de las limitaciones presupuestarias o de lo que decida un jefe o supervisor dentro de la unidad policial. Se trata de un policiamiento a “ciegas”, raramente orientado a la resolución de problemas criminales.

¿Los servicios de inteligencia militar en la región están capacitados para asumir los restos contemporáneos del incremento delictivo?

Creo dos cosas. En primer lugar, ha habido una reconversión en el área operacional de las fuerzas militares de gran parte del mundo porque hoy las tareas militares –estrictamente militares– a nivel internacional tienen un alto componente de lo que son combates urbanos. Un ejemplo, el grueso de las labores de pacificación en procesos de paz y en el marco de misiones de paz en las que han actuado fundamentalmente unidades militares, como en el

caso de Haití o de la ex Yugoslavia, implicaron acciones y operaciones de seguridad urbana muy diferentes de lo que son las confrontaciones u operaciones bélicas tradicionales. Esto tuvo en el interior de las Fuerzas Armadas en América Latina un significativo impacto doctrinario y operacional e incluso en el sistema de armas utilizado por estas fuerzas, todo ello tendiente a adaptarse a este nuevo tipo de conflictos que, muchas veces, implicaron o implican acciones y operaciones típicamente policiales, tanto de neutralización de grupos del crimen organizado como de prevención y control criminal en el marco de labores de seguridad urbana. Esto generó la necesidad de que convergieran, junto con las Fuerzas Armadas, unidades policiales de seguridad intermedia como los Carabineros de Chile o la Gendarmería Argentina. Justamente por esto, porque estas unidades de alcance intermedio eran unidades policiales pero con una fuerte impronta militar. De a poco, las Fuerzas Armadas de la región adoptaron una doctrina mucho más policial, modificaron procedimientos e incluso adquirieron equipamientos adecuados a las acciones de seguridad urbana. Frente a la crisis de inseguridad en sus países, estas Fuerzas Armadas comenzaron a ser vistas como una alternativa de intervención a las Policías locales, siempre en crisis, deficientes o altamente corrompidas. Y así, las unidades militares han desarrollado capacidades para producir inteligencia en conflictos urbanos, lo que es muy parecido a la inteligencia criminal de tipo policial.

En segundo lugar, en función de la deficiencia de inteligencia policial o estatal frente a estos temas se han generado algunos mecanismos subterráneos y/o irregulares paralelos de producción de inteligencia militar no siempre funcionales a lo que son las ta-

reas policiales. La inteligencia militar es una inteligencia muy distinta a la inteligencia policial. Esta última está volcada a detectar eventos criminales y, en último lugar, a aquellos eventos que están siendo ventilados en procesos judiciales. La inteligencia militar, en cambio, está orientada a un conflicto armado que, aunque haya reglas que regulan esos conflictos, nada tienen que ver con lo que es un proceso penal. Los gobiernos aún democráticos de la región, cuando tienen la necesidad de información de inteligencia criminal y las unidades policiales o estatales no le generan esa información, echan mano de inteligencia militar, lo cual puede trasgredir el ámbito de la legalidad y vulnerar ciertos derechos civiles.

Se ha visto mucho que entre inteligencia policial y militar hay una gran deficiencia al momento de compartir información. Desde la perspectiva de inteligencia no sé si eso es bueno o malo, dado que desde el punto de vista político es bueno a veces hacer competir a las instituciones para que, en ese caso, tú como decidor tomes la mejor decisión en función de los intereses de Estado. Pero ya en el tema operativo se genera gran cantidad de problemas de coordinación institucional, lo que ha sido muy complicado romper por los celos que se tienen entre instituciones policiales y militares. ¿Cuál es tu visión acerca de ello?

Yo creo que estas descoordinaciones y ausencia del trabajo conjunto no solamente atañen a la inteligencia militar o a la inteligencia policial, sino que también afectan a distintas agencias policiales (incluso dentro de las mismas Policías) y a distintas instancias de las Fuerzas Armadas dentro de un mismo país. Esa des-

coordinación responde a la ausencia de un organismo o procedimientos de coordinación o dirección estatal superior de la producción de información y de análisis tanto en la defensa nacional como de seguridad interna. Es lógico que eso ocurra si no se tiene un dispositivo de producción de inteligencia, procedimientos y protocolos que aseguren que la función recaerá en un lugar institucional con responsabilidades claramente establecidas, ya sea en la esfera de la seguridad interna o de la defensa nacional.

Voy a dar un ejemplo de esto: acá, en Argentina, cuando yo dirigía la Policía de Seguridad Aeroportuaria se emitió una resolución del Ministerio del Interior que obligaba a que las cuatro Policías y Fuerzas Federales de Seguridad que tuviéramos responsabilidad en materia de producción de inteligencia para el control de narcotráfico pasáramos toda la información a la Policía Federal Argentina, que era una de esas instituciones. Pero la Policía Federal Argentina trabajaba este tema directamente con la DEA². La Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional también trabajaban con la DEA, pero la Policía de Seguridad Aeroportuaria, no. En realidad, la decisión de no trabajar con la DEA en esa materia fue una decisión que yo tomé junto a Néstor Kirchner porque la DEA, en general, lo que hace es trabajar junto con las Policías locales para conseguir información sobre tránsito internacional, pero le importa poco el problema del narcotráfico a nivel local. A veces, la DEA pide dejar pasar determinados embarques para observar y hacer seguimiento a determinadas organizaciones generando una violación de las normas locales que, a mi

parecer, propiciaba una situación de conflictividad severa. La DEA, en nuestra región, regula el narcotráfico, no lo controla, y yo dirigía una Policía orientada al control del narcotráfico, por lo que no estaba dispuesto a convertirme en esbirro de la DEA a cambio de algunos fondos operacionales, asistencia técnica, capacitación o algún viajecito a El Paso, Texas. Nunca estuve de acuerdo con esos procedimientos. Por su parte, desde la Policía de Seguridad Aeroportuaria se hizo seguimiento de organizaciones narcotraficantes –incluso hubo denuncias e investigaciones dentro del campo de la justicia– donde se apreciaba la mano de la DEA y la propia Policía Federal dentro de las mismas. Yo no tenía interés en compartir esta información con la misma Policía Federal. Entonces, si bien seguí las instrucciones del Ministerio del Interior de compartir información, nunca puse a disposición información cierta al área de reunión de las cuatro Fuerzas Federales y se siguió actuando con autonomía, haciendo que en materia de control de narcotráfico nos fuera muy bien.

El otro problema importante es que gran parte del tráfico de drogas, al menos en mi país, es regulado ilegalmente por las Policías. Entonces, poner la información en una mesa de inteligencia sin un claro protocolo de flujo de información, seguridad y responsabilidades sobre el uso de esa información sería muy riesgoso. Compartir información con instituciones policiales sospechadas de proteger y regular organizaciones narcotraficantes. En los últimos años, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, junto con la justicia federal competente, llevó a cabo investigaciones que desembocaron en la detención del Jefe de la Policía de la Provincia de Santa Fe y de otros altos oficiales de esa fuerza por cobijar grupos

2 Drug Enforcement Administration (DEA) es la administración de cumplimiento de leyes sobre drogas del Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

narcos en su provincia. Otras investigaciones culminaron con la detención del jefe y de los principales integrantes de la unidad antinarcoóticos de la Policía de la provincia de Córdoba por su asociación con grupos narco locales, siendo esta unidad apadrinada históricamente por la DEA. En consecuencia, sería muy tonto compartir información con instituciones policiales sospechadas de regular el negocio del narcotráfico o que son digitadas por organismos policiales extranjeros como la DEA, que te imponen la necesidad de dejar pasar “algunas cosas”, de hacer la “vista gorda” en otras. Esto no es un problema de falta de voluntades ni de mezquindades institucionales. A veces, las instituciones policiales te dicen que tienen más de lo que tienen y, en realidad, no quieren mostrar que no tienen nada o tienen poco, y otras veces no te dicen lo que saben porque regulan el negocio.

¿Se podría pensar en servicios de inteligencia criminal especializados en otros tipos de delitos menores pero que afectan la calidad de vida de la población? ¿Cuáles son sus alcances e impactos reales? ¿Es posible una inteligencia para la seguridad ciudadana?

Si entendemos por inteligencia criminal todo tipo de información colocada en una matriz analítica que permita producir un conocimiento estratégico del crimen, es decir, un conocimiento de las modalidades criminales y un conocimiento táctico que permita entender elementos o aspectos puntuales, claro que sí. Creo que el eje central de la inteligencia criminal para el delito común se inscribe en la labor de policiamiento preventivo, y este se basa en la georreferenciación de los eventos criminales conocidos y

en la construcción de mapas criminales que te permiten identificar determinado tipo de evento por su naturaleza y sus condiciones de tiempo, lugar y forma de manifestación. Esto permitiría ordenar significativamente el sistema policial preventivo porque, generando esa información, se puede planificar la intervención policial y –lo más importante– evaluar el impacto que esa intervención tiene sobre la problemática criminal. Esta cuestión es fundamental para la seguridad preventiva ya que te permite generar un conocimiento cabal de los eventos criminales que se han producido, en particular, cuándo, cómo, en qué circunstancias y de qué manera los mismos se cometen.

Demos un ejemplo: si se conoce que existe una alta concentración de robos de dinero en lugares céntricos o en zonas bancarias entre las 10 de la mañana y las dos de la tarde, y en ese lugar hay un flujo importante de circulación de personas, no resultará útil saturar la zona con patrulleros y quizás resulte conveniente desplegar un dispositivo de policías a pie. Por otro lado, si a las 10 de la noche hay una alta concentración de robo de autos en la otra punta de la ciudad, hay que establecer un plan operacional diferente del que nos sirve para prevenir delitos en la zona céntrica o bancaria. Hay que planificar las operaciones policiales de manera diferenciada e irrumpir con procedimientos policiales o de vigilancia específicos, focalizados. Es decir, se propone una metodología de trabajo distinta, simplificando los eventos criminales para planificar la intervención estratégica y táctica y, lo más importante, para evaluar el impacto que tuvo sobre esa problemática criminal específica. En general, en América Latina no se trabaja de esa manera, se hace policiamiento sin inteligencia criminal preventiva.

¿Cuáles son los retos que tienen las autoridades y la sociedad civil para un adecuado control y fiscalización de los servicios de inteligencia criminal?

Creo que el sistema institucional de inteligencia criminal, ya sea para delitos complejos o para delitos comunes, los procedimientos y los protocolos generales deben ser públicos. No hay ninguna razón para que no hayan normas públicas que conformen esos dispositivos, que establezcan sus funciones, que instituyan los procedimientos generales y que, además, establezcan para qué está la inteligencia criminal. Lo que debe ser reservado es la acción específica de inteligencia, pero no el sistema institucional. Incluso los presupuestos generales destinados a los gastos de inteligencia también deben ser públicos. Quiero hacer una aclaración sobre este punto. Toda acción de inteligencia requiere financiamiento con gastos públicos y también con gastos reservados, que son gastos extraordinarios o de control extraordinario que sirven para afrontar las operaciones de inteligencia específicas en algunos rubros que son específicos. Los gastos reservados requieren un mecanismo de control administrativo, judicial e incluso parlamentario específico. Pero los gastos generales en materia de inteligencia deben ser públicos.

En la Policía de Seguridad Aeroportuaria, por ejemplo, el sistema de inteligencia criminal, la doctrina, los procedimientos y los dispositivos orgánicos del mismo fueron instituidos en normas públicas, específicamente, en el decreto que firmó la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández, en 2008. Allí, el área de inteligencia no es secreta. Lo que es reservado es lo que hace ese sector de la Policía; son reservadas las acciones específicas y el archivo con el que cuenta, pero todo esto es reservado

con limitaciones porque si el área de control externo de la Policía requiere información, se hace extensiva la reserva a esa autoridad que es competente para hacer ese requerimiento. Incluso el propio ministro del área como autoridad puede solicitar información o reportes de análisis sobre determinado tema. A la autoridad policial sólo le corresponde tramitar ese pedido y advertir que eso tiene clasificación de reservado. Si el ministro revela esa información, estará cometiendo un delito.

En este tema, muchas veces en nuestros países se ha hecho un mal uso institucional del “secreto” para poder resistir y neutralizar cualquier forma de control. Es decir, en nombre del “secretismo”, lo que se genera es una autonomía encubierta que, en gran parte, esconde deficiencias o corrupciones. Por otro lado, en América Latina existen mecanismos formales de controles judiciales, parlamentarios y administrativos de la inteligencia, pero sus funcionarios no conocen lo que es la producción de inteligencia. Entonces, si no se tiene personal calificado y no existen dispositivos institucionales normativizados a cargo del control de la actividad de inteligencia, ello convalida y apuntala el “secretismo” como una forma eficaz de evitar el escrutinio externo. Por lo general, lo que existe son controles formales que terminan siendo ineficaces en la práctica por las razones planteadas.

Es también importante desmitificar lo que es la inteligencia criminal porque el grueso de esta termina conociéndose públicamente. Cuando se hace un proceso de la inteligencia criminal durante un año y se genera una suerte de acumulación y gestión de la información que los analistas examinan, todo ese producto o parte del él se ventila después en una causa judicial o también se ventila en el marco de una propuesta política del Poder Ejecutivo o

en una reforma institucional. Esto quiere decir que el secreto siempre es limitado, siempre es relativo a una temporalidad determinada. Además, el grueso de la inteligencia criminal es elaborado con fuentes de acceso público.

Existe una crónica dependencia de los servicios de inteligencia criminal de nuestros países a los servicios de inteligencia de países poderosos con no muy gratos recuerdos, para el caso del Ecuador al menos. En materia de narcotráfico, es palpable la supremacía que tiene la DEA y otras agencias de inteligencia estadounidenses sobre el tema y creo que aquí es prácticamente donde radica el dominio hegemónico de estos países en el tema de seguridad en la región. Sin embargo, frente a ello hay un nuevo contexto político-regional que busca neutralizar esa dependencia. Más allá del discurso sobre soberanía, ¿qué hacer frente a este tema? ¿Se podría plantear comunidades de inteligencia más autónomas en la región? ¿Cuál es tu opinión frente a esta situación?

Hay que diferenciar entre la influencia que tiene la DEA en la mayoría de las estructuras de inteligencia criminal en la región, fundamentalmente en cuanto al tema del narcotráfico, y la influencia de otras agencias estadounidenses que intervienen en otros temas. Por ejemplo, la CIA es la que monopoliza la relación de la inteligencia criminal vinculada con el terrorismo en la región. Ahí se intercalan problemas de narcotráfico y terrorismo y generan intervención con policías o militares, dependiendo de los roles que tengan unos u otros en cada uno de los países.

Con este tipo de cooperación surgen algunos problemas. El primer lugar, en general, el padrino norteamericano en esta materia

de inteligencia o de seguridad va acompañado de asistencia financiera, tecnológica y de formación. Por ejemplo, la DEA trabaja con recursos operacionales, aporta información para determinadas unidades policiales que responden a ella, capacita a determinados policías, provee tecnología, autoriza la adquisición de cierta tecnología a empresas ligadas a ella para aquellas unidades policiales o locales de América Latina que en realidad aceptan el padrino de esta agencia estadounidense. Por esta razón, existe un dominio cuasi monopolístico de la DEA sobre las estructuras policiales de narcotráfico en nuestros países, y eso me parece sumamente peligroso. En la Argentina, esto ha dado lugar a crisis institucionales significativas porque la mayoría de las unidades policiales que trabajan con la DEA en realidad organizan y regulan el narcotráfico del país, y muchas de esas instituciones participan en la protección de narcotraficantes locales. La Policía de Seguridad Aeroportuaria hizo una investigación muy grande con la justicia federal en la provincia de Córdoba y detuvo al jefe, al Estado Mayor y a la mayoría de los investigadores de la unidad antinarcóticos de la Policía provincial. Todos ellos eran apadrinados por la DEA y, en realidad, se dedicaban a regular el narcotráfico en la provincia de Córdoba. Todavía están presos y están a punto de ir a juicio. Ahí se tiene un problema de ausencia de soberanía, de falta de política de Estado soberano. Al permitir los sucesivos gobiernos nacionales –incluido el actual– que las Policías trabajen por debajo con la DEA también aceptan las percepciones, visiones e intereses de la DEA respecto al problema del narcotráfico, que no están en función de los intereses de nuestros propios países. La mejor inteligencia sobre el crimen se obtiene cuando se forma parte de él y eso es lo que hace la

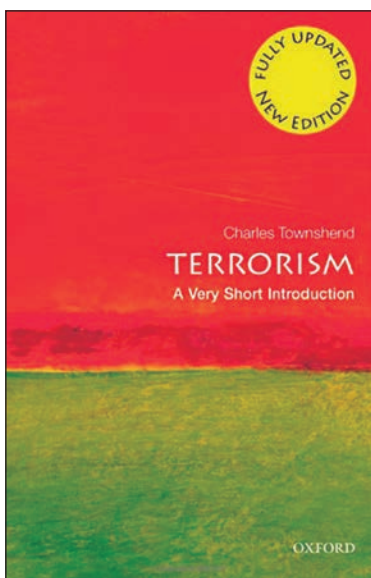
DEA mediante nuestras Policías. En mi país, el diagnóstico sobre el problema del narcotráfico es construido por la DEA y, por ende, la política de control del narcotráfico del Gobierno de mi país está impuesta por la DEA.

El control de la DEA sobre ciertas Policías argentinas o sectores de estas es posible merced a la fragmentación institucional existente entre las Policías locales. Esa es la razón por la

que la DEA –junto con la Secretaría de Inteligencia que depende de la Presidencia de la Nación y que es su gran aliada histórica– ha impedido la conformación de una agencia nacional especializada en el control de la criminalidad organizada. Esta agencia es necesaria pero los sucesivos gobiernos nacionales han sido recipiendarios del *lobby* de la DEA para impedir su conformación.



Reseñas



Terrorism. A Very Short Introduction,
de Charles Townshend¹

Alice Martini²

Hoy en día cualquier libro acerca de la temática del terrorismo no sería considerado actual sin algún tipo de referencia a los acontecimientos del 11 de septiembre, a los bombardeos de Madrid de 2004 o los de Londres de 2005. Probablemente el hecho de no haber podido tratar estos temas en *Terrorism. A Very Short Introduction* de 2002, llevó a Charles Townshend a escribir una nueva versión de su libro en 2011. Esta edición es, por lo tanto, más completa que la anterior dado que el autor no simplemente

1 Charles Townshend (2011). *Terrorism. A Very Short Introduction*. Nueva York: Oxford University Press, segunda edición.

2 Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid, doctoranda en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos, Universidad Autónoma de Madrid.
Correo electrónico: alice.martini@hotmail.com

tuvo la posibilidad de examinar dichos sucesos, sino también otros mucho menos conocidos como, por ejemplo, la derrota de las Tamil Tigers en Sri Lanka en 2009. De todas formas, el mérito de Townshend es no preocuparse únicamente de los acontecimientos históricos relacionados con el terrorismo, sino también de cuestiones teóricas que rodean este fenómeno, cosa que a veces puede resultar más difícil. En estas, exactamente, se concentrará esta reseña.

El primer capítulo, *The Trouble with Terrorism*, es uno de los más interesantes del libro, sobre todo por las observaciones críticas que incluye y porque está totalmente dedicado al análisis de las dificultades que surgen al intentar definir terrorismo. A nivel teórico, es casi imposible encontrar una definición que pueda ser aceptada universalmente. No solamente la de “terrorista” es una denominación que nunca ha sido adoptada voluntariamente por ningún individuo o grupo (p. 3), sino que este término ha sido generalmente asignado por los gobiernos a “los oponentes violentos que los atacaban, hecho que daba a estos grupos unos rasgos criminales e inhumanos y que, sobre todo, evidenciaba la “falta de apoyo político” detrás de ellos” (p. 3).³

Dado que el Estado es la única organización que detenta el monopolio del uso legítimo de la violencia, cualquier acto violento perpetuado por un “grupo subnacional” es ilegal y podría ser definido como terrorista. Sin embargo, el autor se pregunta si ¿todos los actos de violencia son injustificables? ¿Qué pasa, por ejemplo, si un grupo está luchando en contra de un poder dictatorial que no permite ningún tipo de libertad? Como subraya Townshend, las respuestas a estas preguntas representan una de las muchas dificultades que emergen al momento de intentar encontrar una definición de terro-

3 Todas las traducciones corresponden a la autora de esta reseña.

rismo aceptada universalmente. Esto porque “el que es considerado terrorista por algunos, es visto por otros como alguien que está luchando por su libertad” (p. 4).

En el segundo capítulo, el autor se centra en la historia del terrorismo. Uno de los inventos que cambió radicalmente las estrategias del terror fue la dinamita en 1863. Este nuevo tipo de explosivo parecía “ofrecer una perspectiva de revertir el desequilibrio (...) entre opresores y oprimidos” (p. 25). El análisis histórico sigue hasta la década de los años ochenta, cuando emergió un nuevo tipo de terrorismo: el internacional. No nos sorprende que el aspecto global de este fenómeno apareciera en estos años: durante la Guerra Fría, los ataques pertenecían a la lógica de la misma contienda bipolar. Cuando la Unión Soviética se disolvió, en el escenario global apareció un nuevo fenómeno definido como “actos que perturban las relaciones internacionales y que la comunidad internacional considera contrarios a las normas de comportamiento deseables” (p. 31).

De todos modos, los orígenes de la noción de terrorismo se encuentran en la Revolución francesa y, especialmente, en la siguiente fase de “terror”. En este momento histórico, como Townshend describe en el tercer capítulo *The Reign of Terror*, los revolucionarios creían que el orden establecido podía ser cambiado a través de unos actos violentos y, en consecuencia, consideraban sus acciones violentas justificadas. *Revolutionary Terrorism* es el siguiente capítulo en el cual el autor se centra en las nuevas y viejas formas de terrorismo. Desde finales del siglo XIX hasta principios de siglo XX, los ataques tuvieron objetivos políticos como alcanzar el poder y el cambio social; los ataques durante el siglo XX, en cambio, por lo general tuvieron una finalidad de resistencia.

En una de las partes más interesantes del libro, Townshend sigue su análisis del terrorismo

del nacionalismo y del fundamentalismo religioso que, según él, representa el “marco para (...) las acciones terroristas modernas” (p. 75). En relación con el primero, el autor argumenta que, no obstante las predicciones de una era futura post naciones, las causas nacionalistas siguen teniendo mucha fuerza y muchos sostenedores. Después de haber descrito el recorrido histórico de las organizaciones terroristas relacionadas con la República de Irlanda del Norte y los separatistas vascos Euskadi Ta Askatasuna, Townshend remarca que, a pesar de que el elemento de terror pareció crucial en algunos casos como el de la guerra nacional de liberación argelina, el terrorismo no ha sido generalmente muy útil para alcanzar objetivos políticos. A pesar de esto, hay que reconocer que ha conseguido evidenciar a nivel global los problemas de estos pueblos que, de otra forma, no habrían de ser conocidos (como por ejemplo el caso de Palestina). Por esta razón, el autor decide finalizar el capítulo con una pregunta a la que no hay respuesta: “¿El terrorismo puede conseguir librar naciones?” (p. 92).

Como se mencionó, en el capítulo siguiente el autor decide tratar el fundamentalismo religioso. Este tipo de terror está relacionado con el terrorismo nacional/político dado que sus objetivos casi nunca son únicamente religiosos. En consecuencia, en este tipo de terror, la religión, está generalmente instrumentalizado y usado para alcanzar objetivos políticos (aunque entre estos también figuren propósitos religiosos). Townshend añade que el fundamentalismo no es algo exclusivo del islam, cosa que a veces parece ser opinión común, sino que es un rasgo que podemos encontrar también en otras religiones (como por ejemplo en el grupo judío Gush Emunim). No obstante, es verdad que el fundamentalismo islámico ha conseguido llamar la atención de Occidente. Esto, según el autor, depende sin duda del hecho de que este

tipo de terrorismo intenta conseguir crear una sociedad basada en la *sharia*, la ley islámica, la cual en algunos casos podría violar los derechos humanos. Sin embargo, remarca el autor, otra razón por la que los países occidentales están tan preocupados por este tipo de terrorismo depende también del hecho de que este tipo de organización estatal “resiste las separaciones entre jurisdicción secular y espiritual” (p. 103) y, por esta razón, podría suponer un desafío a la legitimidad del sistema occidental secular.

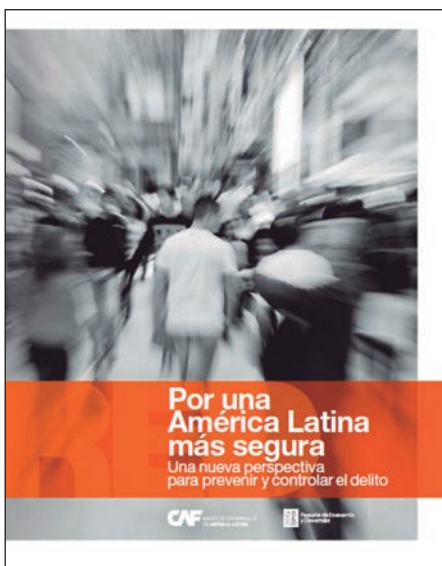
Terrorism. A Very Short Introduction se cierra con un capítulo dedicado a las estrategias de lucha contra el terrorismo, cuya implementación es un verdadero dilema para las democracias modernas. Por un lado, si se considera que el objetivo de estas acciones violentas es crear terror, la mejor respuesta a un ataque sería no reaccionar y mostrar “valentía”. Por otro lado, el terrorismo es un ataque a la sobrevivencia y al poder de un Estado, y no tener ninguna reacción podría debilitar la legitimidad de un gobierno. Por lo tanto, el dilema es –y aquí Townshend cita a Walter Laqueur– si una sociedad democrática podría reprimir el terrorismo sin renunciar a los valores en los cuales se basa. El autor tiene razón cuando argumenta que probablemente no sería posible dado que cualquier acción contra el terrorismo chocaría con el respeto por los derechos humanos (por ejemplo llevaría a tortura, violaciones, reclusiones sin juicio previo, etc.).

Townshend observa que, para poder solucionar el problema del terrorismo, los gobiernos deberían interpretar el fenómeno como un síntoma de injusticia social y responder con reformas (p. 124). De todas maneras, el autor tiene razón cuando remarca que, aunque a veces negociar a través de reformas podría parecer una buena estrategia, no hay que olvidar que cualquier adaptación política a las demandas de un grupo terrorista sería

también una “concesión a la violencia –y también un estímulo de ésta” (p. 124). En consecuencia, hasta ahora las reformas han sido ofrecidas a los grupos que han abandonado abiertamente la violencia como recompensa por su aceptación de los valores democráticos. Sin embargo, la cuestión de cómo tratar con el terrorismo queda abierta.

Posiblemente por esta ello Townshend decidió finalizar su libro con una nota triste. El autor argumenta que “es improbable que el terrorismo de por sí se acabará algún día” (p. 144). Aunque no conseguirá acabar con la civilización occidental (cosa que a veces parece ser su objetivo), es difícil que el fenómeno del terrorismo termine definitivamente algún día. Argumenta, además, que la única cosa que pueden hacer los gobiernos es aprender desde las estrategias pasadas que han conseguido terminar las campañas terroristas e intentar reducir los daños causados por los ataques (p. 144).

En conclusión, *Terrorism: A Very Short Introduction* es una lectura muy interesante. Townshend consigue tratar el terrorismo de una forma cautivadora, apoyándose en ejemplos históricos. Esta mezcla de teoría e historia hace que su introducción sea una lectura perfecta para quien quiera acercarse al campo de los estudios sobre terrorismo. Creo que, a pesar del vasto número de problemas tratados, en la obra de Townshend no falta un análisis detallado de los hechos que describe y, más importante, una visión crítica de las ideas más difundidas acerca de este tema. De hecho, a través de un examen detallado del recorrido histórico y de las ideologías detrás de este, el autor dibuja una imagen acertada del problema del terrorismo hoy en día. Se puede decir que Townshend mantiene la promesa que había hecho en el título su obra: su libro es una perfecta breve introducción a los mayores problemas acerca del fenómeno del terrorismo.



*Por una América Latina más segura.
Una nueva perspectiva para prevenir
y controlar el delito*¹

Ireri Ceja Cárdenas²

“La cotidianidad del ciudadano está marcada por la inminencia latente de ser la próxima víctima” (p. 17) señalan Ortega y Sanguinetti coautores, junto con Berniell, Álvarez, Mejía, Castillo y Brassiolo, del libro *Por una América Latina más segura, una perspectiva para prevenir y controlar el delito*, editado por la Corporación Andina de Fomento (CAF). En los últimos años se ha visto una mayor vulnera-

1 Corporación Andina de Fomento (CAF) (editor) (2014). *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Redactores: capítulo 1, Daniel Ortega y Pablo Sanguinetti; capítulo 2, Lucila Berniell; capítulo 3, Fernando Álvarez; capítulo 4, Daniel Mejía y Juan Camilo Castillo; capítulo 5, Pablo Brassiolo; capítulo 6, Daniel Ortega. Bogotá: CAF.

2 Ireri Ceja Cárdenas es investigadora invitada de Flaco Ecuador, miembro del grupo de investigación de Globalización y Migraciones Internacionales y maestra en Antropología Visual por la misma institución. Correo electrónico: ireri.ceja@gmail.com

ción a los derechos humanos en Latinoamérica, así como un incremento del delito, particularmente en países como México, Venezuela y El Salvador, que han duplicado sus tasas de homicidios. Lo que evidentemente no sólo ha vulnerado los derechos humanos de las poblaciones, sino que también ha significado un alto costo social y económico para los países, y ha socavado la confianza de los ciudadanos entre ellos y en relación con las autoridades. En este sentido, este libro promueve un marco de análisis crítico sobre la delincuencia y el crimen, resaltando los retos institucionales en la región para el fortalecimiento de la seguridad y, consecuentemente, los retos para generar una relación de confianza entre el Estado y la ciudadanía. A su vez, mira de manera crítica los indicadores del delito y sus alcances.

Los autores recuerdan que la integridad física y material es un derecho humano fundamental, de hecho, es el acuerdo básico en el que se estructura la sociedad: “En la medida en que el Estado no sea capaz de garantizar este derecho a todos, la vida estará restringida por las posibilidades de cada quien de procurar para sí mismo esa seguridad, agudizándose la segregación social y debilitándose la legitimidad del Estado como garante del contrato social” (p. 21). La seguridad ciudadana, al apoyarse en el concepto de derecho humano fundamental, debe tener una mirada incluyente sobre las víctimas y los victimarios.

Los autores ponen sobre la mesa varios elementos a considerar para la mejora de la seguridad ciudadana. Proponen un marco conceptual cuyo centro de todo análisis debe ser el evento criminal, donde hay individuos (según la propensión criminal y la exposición criminógena) y situaciones, y que estos eventos suceden de manera particular según el contexto. Esto que resulta evidente no lo es tanto a la hora de las intervenciones que muchas veces son genéricas. Por lo tanto, enfatizan que para

tener un mayor impacto, las intervenciones deben considerar las características de cada lugar y estar planeadas a la medida. Pensar en los eventos nos ayuda a entender los factores determinantes del crimen en lugares específicos, superando así el uso de categorías amplias como “crimen” o “violencia” que no permiten identificar los causales.

Además, hay que considerar que el incremento de delitos se ve influenciado por mercados ilegales como el narcotráfico, cuyas ganancias se vuelven sumamente atractivas. El problema del Estado al querer combatir el narcotráfico ha sido atender la producción y circulación sin contemplar la demanda, lo que ha generado una mayor demanda. Por otro lado, en el combate al crimen es indispensable resaltar el funcionamiento del sistema de justicia, es decir, la Policía, la Fiscalía, las cortes y las cárceles. Los autores apuntan que las políticas de seguridad enfocadas en distintos grupos sociales requieren del esfuerzo conjunto de diferentes niveles de gobierno. Es necesario reconocer si la especialización de las políticas contra el crimen está estratégicamente localizada o no.

Un aporte importante de este libro consiste en la problematización que hace respecto a los indicadores y estadísticas con los que se mide la delincuencia y el crimen, señalando que no todos los indicadores son confiables. Un primer problema es que son recolectados por las instituciones que responden a distintos niveles de gobierno. Sin embargo, lo que muestran estos indicadores es, por un lado, niveles más altos en tasas de homicidios en la región comparadas con otras como Europa o Norteamérica. Por otro lado, indican disparidades al interior de la región, tasas muy altas en países como Honduras, El Salvador y Guatemala en relación con países como Argentina y Uruguay con tasas mucho más bajas. Ade-

más, es interesante notar que en las encuestas sobre victimización los indicadores muestran números más elevados de delincuencia que las propias estadísticas. Esto se debe a que la percepción sobre el crimen está determinada no sólo por los efectos directos de quienes son víctimas del crimen, sino por las decisiones que toman los individuos en función de eludir ser víctimas de delincuencia. En América Latina, según el Latinobarómetro, la percepción sobre inseguridad creció del 5% en 1994 al 25% en 2010.

Retomando la encuesta CAF, los autores señalan que proveer información estadística verídica a la población ayuda a reducir los riesgos de victimización y la percepción sobre el crimen, percepciones generalmente influenciadas por el tratamiento que se hace del crimen en los medios de comunicación y la desconfianza en las instituciones policiales. En este sentido, queda mucho por hacer en América Latina en materia de indicadores e información estadística, tanto en el levantamiento de la información, armonización de escalas, continuidad en los datos como en la socialización de los mismos.

En *Por una América Latina más segura, una perspectiva para prevenir y controlar el delito*, se reflexiona sobre los costos del crimen señalando que estos costos son tanto directos (reducción de la esperanza de vida, daños sobre la salud física y psicológica, gastos, por ejemplo), como indirectos (cambios de conducta de la ciudadanía, reducción de inversiones económicas, menor confianza entre la ciudadanía, el Estado y sus instituciones) y que existen distintos mecanismos para medirlos. En el caso de los costos directos, algunos indicadores suman los gastos implementados por las instituciones públicas como por la ciudadanía en la prevención o reparación del delito; sin

embargo, se trata de mediciones poco precisas. Las mediciones sobre los costos indirectos de la violencia son aún más complicados, pues suelen ser estudios transversales sobre los efectos en el trabajo o las inversiones.

Los autores enfatizan que la seguridad ciudadana es un elemento primordial en el devenir de las comunidades y las familias, y que el Estado es el garante de los derechos fundamentales de la ciudadanía. En este sentido,

este libro es fundamental en la comprensión del crimen y la violencia debido al marco conceptual que propone para generar intervenciones más eficaces, pero sobre todo, debido al énfasis que hace en torno a la necesidad de creación y sociabilización de estadísticas confiables entre la población, así como de las decisiones políticas y de burocracias debidamente entrenadas, lo que permitirá la construcción de regiones más seguras en América Latina.

Revista URVIO agradece a las siguientes personas por su colaboración
en la realización del presente número:

Alessandro Rezende Rezende

Andrés Gatorre

Bertha García

Carlos Romero

Diego Pérez Enríquez

Enrique Castro

Fernando Torres

Fredy Rivera

Germán Montenegro

Gustavo González

Jorge Rivera

Leonardo Jaramillo

Lina Magallanes

Lorena Yael Piedra

Luis Carlos Erazo

Luis Umbria

Mario Ramos

Rafael Paternain

Renato Sergio Da Lima

Samira Bueno

POLÍTICA EDITORIAL

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación internacional especializada de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista busca ser una herramienta de debate, actualización, investigación y consulta para académicos y decisores de políticas y opinión pública, tanto en Ecuador, como en América Latina y el mundo en general.

La revista URVIO es de publicación semestral. Cada número presenta un *dossier* enfocado en un tema específico relacionado con la problemática de la violencia y la seguridad en la región. Las demás secciones (misceláneos, reseñas, entrevistas) desarrollan diferentes temáticas en torno a la seguridad.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de las autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Normas de publicación de URVIO

Las personas interesadas en escribir para URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, deberán enviar el documento original a la dirección de correo electrónico: revistaurvio@flacso.edu.ec y respetar las siguientes normas:

1. El Comité Editorial de URVIO se reserva el derecho de decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán.
2. URVIO se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere para mejorar el trabajo.
3. Las investigaciones y artículos de los autores y autoras deberán ser inéditos, escritos preferentemente en español y no estar aprobados o publicados en otras revistas.
4. Todos los artículos e investigaciones deben incluir un resumen en español e inglés, no mayor a 10 líneas (un párrafo donde se especifique los objetivos de trabajo y los contenidos), y un listado de palabras clave utilizadas. Esta norma no se aplica a la sección Reseñas.
5. Los títulos de los trabajos no podrán ser mayores a 10 palabras, y deberán de igual forma ser traducidos al inglés.
6. La extensión de los trabajos variará según las secciones:
Investigaciones para *dossier* o tema central y misceláneos: 35 mil a 38 mil caracteres con espacios, no mayor a 6.500 palabras.
Reseñas: 6 mil a 7 mil caracteres con espacios, no mayor a 1.500 palabras.
7. Todos los trabajos deberán ser presentados en letra 12 Times New Roman, a espacio sencillo.

8. Todos los trabajos deberán ser enviados con una referencia del nombre de su autora o autor, grado académico, lugar de trabajo o adscripción académica. Además deberán incluir la fecha de envío y dirección de correo electrónico.
9. Para citas y referencias bibliográficas, se deberá utilizar el sistema autor-fecha. Las citas bibliográficas que aparezcan en el texto deben indicarse de la siguiente manera, entre paréntesis, correspondiente a la respectiva referencia completa en la bibliografía final:

Cita de autora, autor o institución:

(Apellido de la autora, autor o nombre de la institución, año de publicación: número de página)

Cita de varios autores:

(Primer apellido más referencia “y otros”, año de publicación: número de página)

Cita de autor referido en publicación de otro autor:

(Apellido del autor o autora, en apellido del autor de la publicación: número de página)

Las referencias bibliográficas que se pondrán al final del texto deben seguir el orden alfabético de los apellidos de las autoras y autores, con las siguientes formas:

Libro de un autor:

Apellido, nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Editorial: lugar.

Libro de más de un autor:

Apellido, nombre y nombre apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Editorial: lugar.

Artículo en libro de editor(es), coordinador(es) o compilador(es):

Apellido, nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”, en: nombre apellido, (palabra que corresponda “editora” / “coordinadores” / “compilador” entre paréntesis). *Título del libro en cursiva*. Editorial: lugar.

Artículo en revista:

Apellido, nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. *Nombre de la revista en cursiva*, número de la revista, volumen y/o año: páginas en las que se encuentra el artículo. Editorial: lugar.

Referencia bibliográfica con enlaces virtuales:

Apellido, nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Editorial: lugar. Disponible en:

www o http:// y la dirección virtual o enlace que corresponda

(Consulta: fecha de la consulta).

Respecto a siglas, la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente la sigla.

10. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro que se reseñe.