



URVIO, Revista Latinoamericana de
Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales
Ecuador

Ugarte, José Manuel

Panorama de la inteligencia criminal latinoamericana. Desarrollo, dilemas y dificultades
URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 15, diciembre, 2014,
pp. 41-54

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656536004>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

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 previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional (Ley 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 transcripto, 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 permanencia 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).