



URVIO, Revista Latinoamericana de

Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Pontón Cevallos, Daniel

Un debate ausente: la producción de inteligencia criminal en América Latina. Entrevista a  
Marcelo Fabián Saín

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 15, diciembre, 2014,  
pp. 127-134

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656536010>

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

# Un debate ausente: la producción de inteligencia criminal en América Latina

*Entrevista a Marcelo Fabián Saín<sup>1</sup>*

*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 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.

---

<sup>1</sup> 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 “buchió”. 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 es-tatal 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 focalizado”:

“policiamiento focalizado”: 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 Policias) 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 recae 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 DEA<sup>2</sup>. 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

---

<sup>2</sup> 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 antinarcóticos 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 padrinazgo 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 padrinazgo de esta agencia estadounidense. Por esta razón, existe un dominio cuasi monopólico 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 Policias 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 recipientes del *lobby* de la DEA para impedir su conformación.