

# 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](mailto: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](http://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 Evans<sup>1</sup>

*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.

---

<sup>1</sup> 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;<sup>2</sup> las características de las víctimas directas e indirectas de las actividades de estas organizaciones;<sup>3</sup> 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 espionaje<sup>4</sup> 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 anticipar<sup>5</sup> 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.

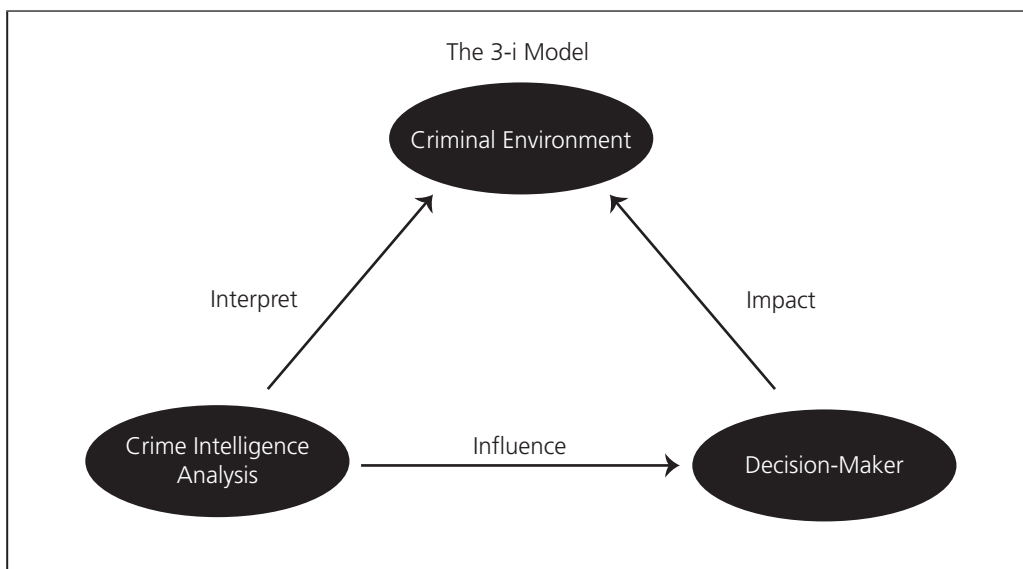
En particular, Ratcliffe define la ILP como “la aplicación de la inteligencia criminal como una herramienta objetiva para la toma de decisión con el objetivo de facilitar la prevención y reducción del crimen” (Ratcliffe, 2003: 3). Sobre la base de este concepto define el modelo de las 3 i como “un marco 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 proactiva<sup>6</sup> 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-

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> En particular, la DII fue creada como una oficina de coordinación de

<sup>7</sup> 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;<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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,<sup>11</sup> 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

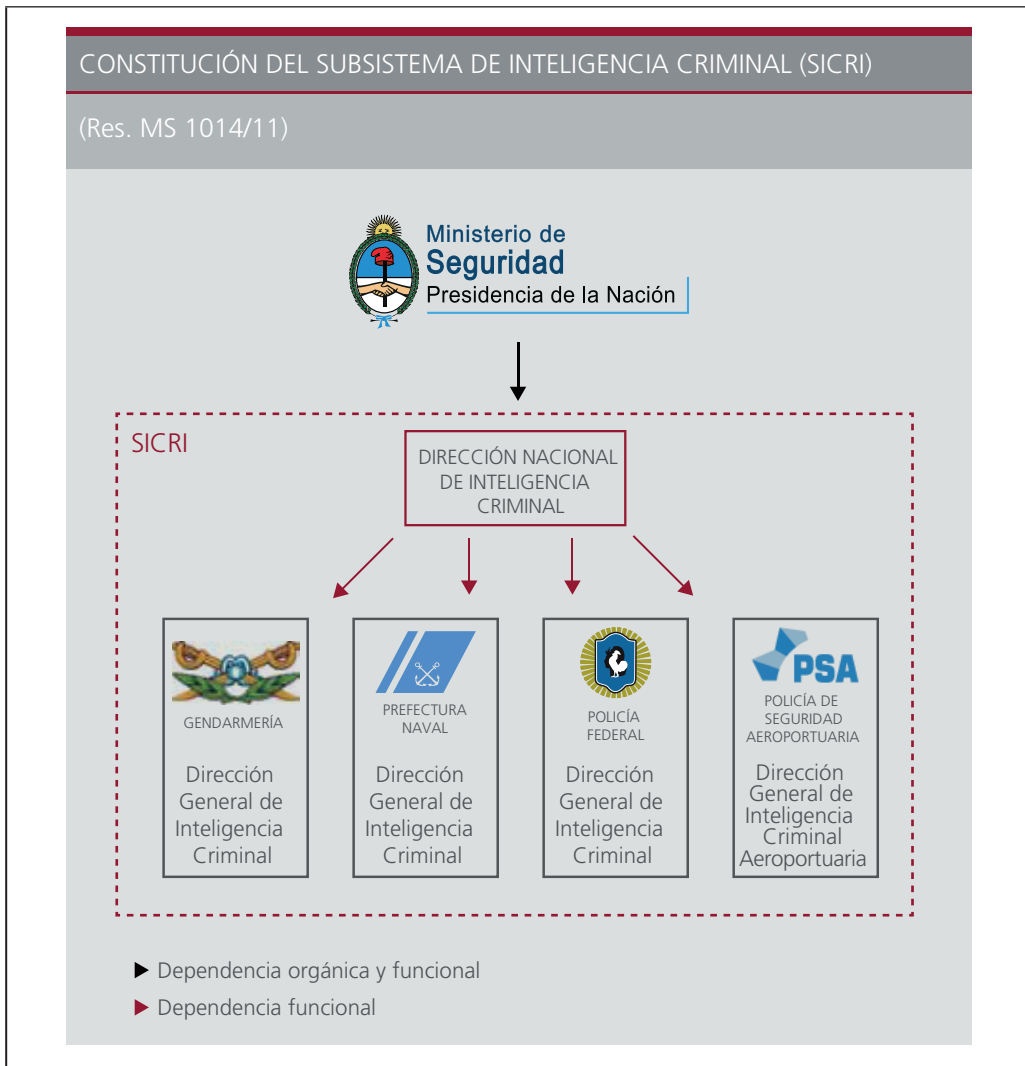
real de la Dirección. Durante el año 2005 se realizó el primer y segundo concurso público para la incorporación de profesionales. Estos dos concursos públicos dieron lugar a la conformación inicial del cuerpo de analistas de la Dirección. Si bien más adelante en este trabajo se tratará la situación actual 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).

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> A continuación se

<sup>12</sup> 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:<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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).<sup>16</sup> 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 criminal<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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.

- asp?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](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).