

*La evolución de la actividad
de inteligencia y de la
inteligencia criminal en
América Latina:*

Actualidad, dificultades, perspectivas y
propuestas.

José Manuel Ugarte
Universidad de Buenos Aires.
Rio de Janeiro, junio de 2009.

*Prepared for delivery at the 2009 Meeting
of the Latin American Studies Association,
Rio de Janeiro, Brazil, June 11-14 2009*

La evolución de la actividad de inteligencia y de la inteligencia criminal en América Latina: actualidad, dificultades, perspectivas y propuestas.

Abstract.

En la ponencia constituye objeto de análisis, en una perspectiva comparada, la evolución de la actividad de inteligencia en América Latina, particularmente en los aspectos de institucionalización, establecimiento de controles, profesionalización y, en definitiva, búsqueda de legitimidad y eficacia, y las dificultades que experimenta esta evolución. Es también analizado el creciente desarrollo de la inteligencia criminal o policial -empleo de la metodología de la actividad de inteligencia, fundamentalmente en materia de análisis, para la lucha contra el delito, por la actividad policial- y las promesas y dificultades que encierra. El trabajo incluye propuestas y perspectivas para el futuro.

1. La evolución de la actividad de inteligencia en América Latina.

Desde principios de los '90s, la actividad de inteligencia en América Latina inició importantes cambios, inicialmente lentos, que fueron cobrando velocidad. Los cambios que han tenido lugar en la última década, utilizando como parámetro de comparación el panorama descrito en una obra de nuestra autoría¹ son ya real e indiscutiblemente importantes, si bien existen aspectos, como la profundidad y eficacia del control, que todavía provocan significativas dudas y debate.

Hasta 1983, en América Latina existían fundamentalmente organismos de inteligencia de naturaleza civil bajo control militar y funciones de coordinación, como el *Servicio Nacional de Informacoes (SIN)* brasileño, la *Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE)* argentina, la *Dirección de Inteligencia Nacional (DINA)* chilena sustituida por la *Central Nacional de Informaciones*, el *Servicio de Inteligencia Nacional* de Perú. En algunos casos, estos organismos nacieron bajo la égida militar, como en el caso de Brasil; en otros, fueron creados, como en Argentina, bajo un gobierno civil, pero pronto pasaron a estar bajo control militar. Estos organismos coexistían con organismos de inteligencia militares o de las fuerzas armadas, que en base a conceptos de *seguridad* y de *defensa* de amplitud virtualmente ilimitada² vigentes durante el conflicto Este-Oeste, incursionaban fundamentalmente en la seguridad interna. Este era uno de los modelos de estructura de inteligencia existentes en América Latina durante el conflicto Este-Oeste.

En algunos países latinoamericanos –generalmente de menor extensión y recursos- existían exclusivamente organismos de inteligencia militares con la competencia ampliada ya descrita, tales como la *Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional* guatemalteco, o la *Oficina de Seguridad Nacional* dependiente de la *Guardia Nacional* de la Nicaragua Somocista, o bien organismos de inteligencia policiales bajo control militar, como la *Dirección Nacional de*

¹ Nos referimos a *Legislación de Inteligencia, especialización y control, legitimidad y eficacia*, Dunken, Buenos Aires, 1999 y WOLA-SEDEM, Ciudad de Guatemala, 2000. V. también de José Manuel Ugarte,

² Sobre los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica, remitimos a de José Manuel Ugarte *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Plus Ultra-Librerías Yenny, Buenos Aires, 2005 y *Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina, sus peculiaridades, y las consecuencias políticas de esas peculiaridades*, LASA 2001, Washington, 2001

Investigaciones hondureña, o el Departamento Nacional de Investigaciones (DENI) de Panamá. Constituía el que denominaríamos segundo modelo vigente.

En países que mantuvieron la vigencia de su sistema democrático durante el Conflicto Este-Oeste –bien que sin poder sustraerse a la influencia de las ideas sobre seguridad propias de la época- como Venezuela, Colombia y México, coexistieron organismos de inteligencia de naturaleza civil, facultades policiales y alto grado de politización –tales como, en Venezuela, la *DISIP (Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención)* o en México, la *Dirección Federal de Seguridad* y la *Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales*, antecesores del actual *CISEN*-. Se trataba, en síntesis, del tercer modelo.

Costa Rica, con su *Agencia de Seguridad Nacional* dependiente del Ministerio de Seguridad Pública, constituyó probablemente el único caso en la región de actividad de inteligencia –muy limitada- carente en grado significativo de militarización o politización, durante el conflicto Este-Oeste.

Pero en todo caso, estos tres o cuatro modelos tenían algo en común: *la carencia absoluta de controles específicos internos o externos.*

Por ello, la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior argentina, sancionada en 1992³ que estableció el primer órgano específico de control parlamentario de la actividad de inteligencia (y seguridad interior), debe a nuestro juicio ser considerada como la primera manifestación de la lenta, dificultosa e incompleta –pero importante y real- marcha hacia la institucionalización en Latinoamérica de la actividad de inteligencia.

A partir de la sanción de dicha ley que se limitó a establecer un control parlamentario exclusivamente de legitimidad con respecto a los órganos y organismos de seguridad interior e inteligencia, mientras que la gran mayoría de la legislación de inteligencia, incluyendo la que establecía las competencias del organismo de inteligencia civil fundamental⁴, mantenía el sorprendente anacronismo de constituir *leyes secretas*, comenzó, bien que de modo no inmediato, un verdadero proceso de institucionalización en Latinoamérica de la actividad de inteligencia, a través de la sanción de leyes, obviamente de carácter público, que en la mayoría de los casos procuraron normar la totalidad de la actividad de inteligencia, y que establecieron *controles externos específicos de la actividad de inteligencia*, en la mayoría de los casos de carácter parlamentario.

Así, la segunda manifestación en Latinoamérica del proceso de institucionalización a que me he referido fue la sanción, en la República Federativa de Brasil, de la Ley N° 9.883 del 7 de diciembre de 1999, que instituyó el *Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN)* y que creó la *Agencia Brasileña de Inteligencia – ABIN-* constituyendo, en realidad, como hemos señalado, la primera ley en Latinoamérica que estableció el respectivo sistema de inteligencia, las competencias del organismo de inteligencia civil fundamental, y que estableció controles específicos de la actividad de inteligencia, incluyendo el control parlamentario, bien que omitiera establecer las competencias de los organismos de inteligencia militares, aspecto significativo dada la importancia de tales organismos en el *SISBIN*. Dicha ley fue

³ De la cual quien suscribe fue corredactor.

⁴ Ley “S” 20.105.

posteriormente completada e incluso modificada por normas de menor jerarquía, como hemos señalado oportunamente.

A lo expuesto siguió la sanción por parte de Perú de la Ley N° 27.479 (junio de 2001) ley que incluyó normas sobre la totalidad del sistema de inteligencia peruano – bien que sin detallar las competencias de los organismos de inteligencia militares- y estableció un control parlamentario específico de la actividad de inteligencia, bien que, como hemos visto, tuvo aplicación sólo parcial.

Esta ley fue posteriormente perfeccionada de modo significativo por la Ley N° 28.664 (enero de 2006), que entre otros aspectos perfeccionó el control parlamentario.

A la sanción de la Ley N° 27.479 peruana (en junio de 2001) siguió la sanción de la Ley N° 25.520 argentina (diciembre de 2001) que incluyó en sus disposiciones virtualmente la totalidad de los organismos integrantes del *Sistema de Inteligencia Nacional*.

También incluyó –aspecto no frecuente en la región- muy claras disposiciones en materia de competencia de los organismos de inteligencia militares y perfeccionó –bien que con limitaciones que ya hemos señalado oportunamente⁵- el control parlamentario de la actividad de inteligencia ya instaurado por su predecesora Ley N° 24.059, aunque con carencias en materia de *controles del órgano ejecutivo* respecto de la actividad de inteligencia. Comprendió además un control judicial de actos intrusivos de la privacidad-.

A ello siguió en Chile –que ya había sancionado en abril de 1993 la Ley N° 19.212 de creación de la *Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI)* aunque sin incluir controles externos específicos de la actividad- la sanción el 9 de septiembre de 2004, de la Ley N° 19.974 *Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia*, cuerpo normativo que, además de crear un organismo de inteligencia civil fundamental y establecer el aludido sistema de inteligencia, comprendió en sus normas a la totalidad de los organismos de inteligencia existentes y estableció un control externo específico de la actividad de inteligencia de carácter parlamentario, así como un control judicial de actos intrusivos de la privacidad.

Cabe citar a continuación la sanción en México de la *Ley de Seguridad Nacional* (diciembre de 2004) que si bien no constituyó un cuerpo normativo específico de la actividad de inteligencia, dado que estableció un verdadero *Sistema de Seguridad Nacional* cuyas peculiares características ya hemos señalado, estableció por primera vez en un cuerpo normativo de carácter legislativo en México las competencias y normas básicas del organismo de inteligencia civil fundamental de ese país, el *CISEN*, estableció un control parlamentario que aunque no exclusivo de la actividad de inteligencia, la incluyó expresamente –bien que con facultades limitadas- e incluyó además expresamente un control judicial de actos intrusivos de la privacidad.

Preciso es citar a continuación la sanción en la República de Guatemala, en primer lugar, de la *Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil –DIGICI-* (Decreto

⁵ V. de José Manuel Ugarte, *Análisis de la Ley de Inteligencia Nacional*, en www.fas.org (acc. 7.5.2009) y especialmente *El Control Público de la Actividad de Inteligencia*, en www.aainteligencia.cl (acc. 6.5.2009=).

legislativo N° 71-2005 del 9 de noviembre del 2005) que estableció el referido organismo de inteligencia civil previsto en los *Acuerdos de Paz*, y que incluyó el control parlamentario específico de su actividad –bien que limitado al referido organismo- y especialmente la sanción de la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad* (Decreto legislativo N° 18/2008, publicado el 16 de abril de 2008, cuerpo normativo que aunque comprensivo de la totalidad del aludido *Sistema* –siguiendo en ese aspecto el antecedente mexicano- contempló en su capítulo VI los aspectos relativos al *Sistema Nacional de Inteligencia* incluyendo los aspectos conceptuales fundamentales, la competencia de los organismos de inteligencia que lo integran –comprendiendo, con mucha precisión, las competencias del organismo de inteligencia militar, la *DIEMDN*- y estableciendo detallados controles, entre los cuales cabe destacar el *control parlamentario* –que, aunque referido a la totalidad del *Sistema Nacional de Seguridad*, incluyó provisiones adecuadas en la materia; un control en el seno del órgano ejecutivo, éste único en Latinoamérica, la *Inspección General del Sistema Nacional de Seguridad*, y detalladas normas sobre el *control judicial*.

Finalmente, cabe destacar la sanción en la República de Colombia de la Ley N° 1228 del 5 de marzo de 2009 *...Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones...*

Si bien no se trató estrictamente de una ley orgánica en la materia, por no comprender las competencias y relaciones de dependencia de los organismos de inteligencia, cabe señalar que estableció controles en el seno del órgano ejecutivo – dependientes del Ministerio de Defensa- y también un control legislativo, bien que este último dotado de facultades sumamente limitadas, dado que carecerá de acceso a documentos o a sedes de inteligencia, debiendo basar su labor en los informes que emita el propio órgano legislativo. Contiene también regulaciones en materia de bases de datos de inteligencia. Incluyó entre los organismos de inteligencia, no sólo al perteneciente a la Policía Nacional, sino también el órgano de inteligencia financiera – lucha contra el blanqueo de activos- la *UIAF*. Estableció, además, algunos límites normativos a la actividad de inteligencia.

Como puede advertirse, en el espacio aproximadamente de nueve años que medió entre la sanción de la Ley N° 9.883 –con anterioridad a la cual sólo Argentina contaba con control específico externo de la actividad de inteligencia, pero en un marco caracterizado por legislación en materia de inteligencia predominantemente secreta y carencia de controles específicos dentro del órgano ejecutivo- siete países latinoamericanos, Brasil, Perú, Argentina, Chile, México, Guatemala y Colombia, sancionaron y en el caso peruano incluso perfeccionaron, legislación en materia de inteligencia, incluyendo las competencias de sus principales organismos de inteligencia, y creando controles externos específicos de dicha actividad de carácter parlamentario y, en algunos casos, otros controles, según se ha visto.

A ello debe agregarse la sanción por parte de El Salvador de la *Ley del Organismo de Inteligencia del Estado*, por Decreto Legislativo No. 554 de fecha 20.9.2001, publicada el 21.9.2001 en el *Diario Oficial*, estableciendo las competencias y relaciones de dependencia de su principal organismo de inteligencia civil, el *Organismo de Inteligencia del Estado*, bien que sin incluir normas relativas a los restantes organismos

de inteligencia, ni establecer controles específicos de la actividad de inteligencia; la sanción en Costa Rica el 26 de Mayo de 1994, de la *Ley N° 7410, Ley General de la Policía*, que incluyó entre sus disposiciones la existencia, competencia y aspectos fundamentales de la *Dirección de Seguridad del Estado*, hoy denominada *Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional*, organismo de inteligencia costarricense incluido dentro de la estructura de la *Dirección General de Policía Nacional* de ese país, si bien no estableció *controles externos específicos* respecto de su actividad; la sanción en Nicaragua del *Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar*, que incluyó en su artículo 26 la competencia y dependencia de la *Dirección de Información para la Defensa (DID)*, organismo militar de inteligencia que constituye el organismo fundamental de inteligencia del referido país, y de la *Dirección de Contra Inteligencia*, organismo militar de contrainteligencia cuya competencia es ejercida al interior del *Ejército de Nicaragua*, y las modificaciones a la dependencia funcional de la *DID*, establecidas por la Ley N° 612, que estableció cierta forma extremadamente limitada de *control parlamentario*, sin crear un órgano específico para ello; el dictado en Panamá del Decreto Ley N° 9 del 20 de agosto de 2008, *Que reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad y dicta otras disposiciones*, norma de rango legal que incluyó el otorgamiento de carácter específico al en realidad preexistente organismo de inteligencia de la *Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional*, estableció su competencia y relaciones de dependencia del referido organismo de inteligencia, estableciendo limitados controles de la actividad de dicho organismo en el seno del órgano ejecutivo, la sanción en la República Oriental del Uruguay, de la Ley N° 15.848 (*Ley de Caducidad*) transformando la denominación del *Servicio de Inteligencia de las Fuerzas Armadas* en la de *Dirección General de Información para la Defensa*, y estableciendo su competencia, así como su dependencia directa respecto del Ministerio de Defensa Nacional (artículo 10) y el dictado del posterior decreto de naturaleza legislativa –bien que las competencias del órgano ejecutivo para dictarlo con tal carácter han sido objeto de discusión- transformando la denominación del organismo en la de *Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE)* modificando su estructura organizativa y competencias.

Si bien tal legislación, salvo aspectos secundarios, no ha establecido *controles específicos de la actividad de inteligencia* e incluso en el caso panameño se ha traducido en un sustantivo incremento de las facultades del organismo civil fundamental de inteligencia, resulta evidente que la inclusión en una ley de la existencia o creación del organismo de inteligencia, de su competencia y relaciones de dependencia, constituye un acto que contribuye a un mínimo de transparencia en la aludida actividad e indirectamente facilita su control por parte del Congreso aún en ausencia de mecanismos específicos, así como por parte de la opinión pública, del periodismo, y de la sociedad civil, controles de la actividad de inteligencia de fundamental importancia en un Estado republicano y democrático.

También es necesario destacar la presentación en la República de Ecuador por parte del órgano ejecutivo, de un proyecto de ley sobre *Seguridad Pública y del Estado* en el que se crea la *Secretaría Nacional de Inteligencia*, organismo de inteligencia con funciones de coordinación del sistema de inteligencia guatemalteco, respecto de cuyo control, el proyecto prevé exclusivamente que rendirá cuentas al órgano ejecutivo y a la Asamblea Nacional en la comisión correspondiente, garantizándose la reserva en el caso

en que sea requerida, y que contará con fondos reservados que serán rendidos directamente ante el Contralor General.

Si bien no se prevén controles específicos de la actividad de inteligencia en el seno de los órganos ejecutivo y legislativo, cuando menos se prevé un control legislativo y un control relativo a fondos reservados.

Cabe señalar que si bien el proyecto ha sido remitido a la Asamblea Nacional hace pocos días, en el día de ayer ha sido publicado un decreto por el que ha sido creada la Secretaría de Inteligencia del Ecuador, disolviéndose la actual Dirección Nacional de Inteligencia.

Este rápido proceso de creación de un organismo civil de inteligencia tuvo lugar como consecuencia del informe de la Comisión creada por Decreto N° 1080/2008, que investigara la presunta infiltración por parte de organismos de inteligencia estadounidenses, de organismos de inteligencia y seguridad ecuatorianos.

También cabe citar la iniciación por parte de funcionarios de Costa Rica de un proceso de consultas con diversos profesionales, entre quienes se cuenta quien suscribe, con miras a la sanción de una futura ley orgánica sobre inteligencia; la inclusión en el *Libro de la Defensa Nacional* de la República de Honduras, del propósito relativo a que en materia de *Inteligencia Nacional* y de *Inteligencia para la Defensa*, sea sancionada legislación específica que establezca principios de actuación e inclusive *controles*; la circunstancia de haber emprendido la República Cooperativa de Guyana un programa de reforma del sector seguridad, con asistencia internacional y especialmente del Reino Unido, que contempla el establecimiento de mecanismos de supervisión parlamentaria; e inclusive el anuncio realizado por uno de los Estados insulares más importantes del Caribe anglófono, Jamaica, en un documento oficial –la ya referida *Estrategia de Seguridad Nacional*– relativo a la próxima creación de un organismo de inteligencia estratégica civil, así como al establecimiento de *adecuada supervisión parlamentaria*, permiten advertir que nos encontramos ante una tendencia que, lejos de estar agotada, se encuentra en pleno desarrollo.

La indicada tendencia ha sido constante y no ha tenido retrocesos.

En efecto; el único episodio que podría haber sido considerado como un retroceso –el veto presidencial, en la República Bolivariana de Venezuela, de la Ley de creación del *Sistema Nacional de Inteligencia*, que establecía un órgano de control externo específico de la actividad de inteligencia, y, más aún, la sanción de la *Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia*, que a más de carecer de órganos de control, representaba una verdadera antítesis de los principios sobre los que se basa el control en materia de inteligencia, transformando a la población en auxiliar forzosa de la actividad de inteligencia, perdió toda relevancia ante la apropiada decisión del Presidente venezolano de dejar sin efecto tal sanción, lo que permite suponer que han sido receptadas las críticas dirigidas contra la ley aludida, y que la futura ley a sancionarse en la materia habrá de carecer de las características que dieron origen a las críticas en cuestión. La generalidad de tales críticas, originadas tanto dentro como fuera de Venezuela, permite advertir la existencia en la sociedad civil latinoamericana, incluyendo el mundo académico, de conocimientos y conceptos básicos relativos a la

actividad de inteligencia y su control, cuya posesión verosímilmente habrá de impedir retrocesos en esta materia.

Cabe puntualizar por otra parte que entre los siete países que cuentan con legislación y controles externos específicos se cuentan los tres países de la región mayores por su territorio, población y producto bruto: Brasil, México y Argentina, y otros tres países de significativa importancia en la región como Chile, Perú y Colombia. Sumados los territorios, población y producto bruto de los países en los cuales ha sido implementado el control, nos encontramos con una abrumadora proporción de tales factores en Latinoamérica, constituyendo así otro factor que permite evaluar la firmeza de la tendencia señalada.

La eficacia de los controles constituye, evidentemente, una de las cuestiones pendientes.

La comparación que es posible realizar entre el control de la actividad de inteligencia vigente en Latinoamérica y el vigente en países de alto desarrollo institucional, permite advertir significativas diferencias.

Las reformas efectuadas establecen estructuras de inteligencia significativamente diferentes –por la concentración de funciones y amplitud de facultades– a las vigentes en países institucionalmente desarrollados, con controles frecuentemente más formales que reales, si bien cuando menos han formalizado en su legislación estructuras que anteriormente estaban frecuentemente establecidas en normas secretas o carentes de mínimo detalle, estableciendo en las nuevas normas funcionarios responsables del accionar en materia de inteligencia, creándose la obligación, cuando menos teórica, de rendir cuentas de su accionar al Parlamento.

En definitiva, la actividad de inteligencia en América Latina se encuentra en un lento, trabajoso, parcial, pero indudablemente positivo rumbo hacia la *institucionalización*, pero que también presenta aún excepciones.

No obstante, aún en la mayoría de los países en que este dificultoso avance ha tenido lugar puede advertirse la magnitud de la distancia que, en muchos aspectos, separa a la actividad de inteligencia latinoamericana, respecto de la que tiene lugar en países institucionalmente desarrollados.

Aún predominan estructuras de inteligencia caracterizadas por organismos que concentran, en el máximo nivel del Estado, competencias en materia de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia; con amplias facultades que no hacen distinción entre la actividad de inteligencia realizada respecto de otros países, o en el exterior del país, de la que tiene lugar en el interior de éste, o respecto de los propios habitantes o ciudadanos.

Por otra parte, tal actividad, más que dirigida hacia el bien común del Estado, aparece como dirigida al servicio del gobierno de turno y de sus intereses políticos y hasta personales, o bien al servicio de las necesidades institucionales de la Fuerza Armada que la ejerce. Ello se ve ciertamente favorecido tanto por las características estructurales antes descriptas, que se traducen en la práctica en una concentración casi

absoluta de la actividad en el propio país y respecto de los propios ciudadanos, como de la debilidad de los controles, cuando éstos existen.

En definitiva, el desafío pendiente es el de profundizar las reformas, estableciendo estructuras de inteligencia caracterizadas por la *especialización*, distinguiendo entre inteligencia exterior e interior y estableciendo respecto de ésta última claros *límites* y competencias definidas, referidas exclusivamente a la protección del sistema democrático y del Estado, asignando ambas funciones a organismos diversos dependientes de los ministerios competentes, con una coordinación superior; el *control*, tanto *parlamentario específico* como *ministerial* y *judicial* en lo relativo a actos intrusivos de la privacidad y eventuales daños; *profesionalización* y *jerarquización* de la actividad, vinculándola al servicio del Estado y no de funcionarios o jefes militares. En definitiva, mucho hay por hacer en este terreno.

Otro aspecto aún pendiente en diversos países de la región es la sustitución de las antiguas *doctrinas de inteligencia*, elaboradas en el conflicto Este-Oeste y orientadas hacia aspectos ideológicos, fundamentalmente la lucha contra el comunismo y hoy contra ideas que se presumen izquierdistas o movimientos políticos y sociales.

2. El surgimiento de la inteligencia criminal en Latinoamérica: sus causas.

No obstante la señalada dedicación prioritaria por parte de los organismos de inteligencia latinoamericanos, civiles y aún militares, a aspectos políticos e ideológicos, la existencia y paulatino recrudescimiento del delito y muy especialmente del delito organizado en América Latina, comenzó a plantear a sus instituciones policiales y fuerzas de seguridad desafíos diferentes.

La circunstancia relativa a la generalizada vigencia del sistema democrático en Latinoamérica, puso tanto a los respectivos gobiernos como a las instituciones de seguridad, ante la obligación de dar respuestas a los reclamos populares derivados del incremento de la criminalidad.

También influyó la paulatina desaparición de las antiguas estructuras de defensa y seguridad –aún no totalmente concluida- que en Latinoamérica subordinaba a las instituciones policiales y fuerzas de seguridad a las fuerzas armadas o a los Ministerios de Defensa, aunque las viejas doctrinas tardan más en desaparecer.

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

En Argentina, la realización de la reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires por parte del ministro León Arslanián (1997) puso en evidencia la persistencia en dicha policía provincial de doctrinas, métodos e ideas remanentes del conflicto Este-Oeste.

Se ha escrito así que ...*En los documentos del archivo de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (Dipba), figura la historia de cuarenta años de seguimiento de conflictos y manifestaciones políticas, gremiales, estudiantiles...Está claro que el espionaje a la sociedad civil no se terminó con la dictadura....*⁶

En lo que se relaciona con la actividad de inteligencia policial, la respuesta a las necesidades derivadas del auge del delito surgió paulatinamente tanto de las instituciones como de los gobiernos.

Mientras que para dar tal respuesta, en Argentina y en buena medida en Brasil se tomó nota de la experiencia anglosajona –fundamentalmente, inglesa, canadiense, australiana y, con caracteres propios, estadounidense- en otros países, se partió de concepciones basadas fundamentalmente en la experiencia adquirida por las instituciones de seguridad en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, denominándose a dicha actividad policial *inteligencia policial*.

Si bien podría establecerse una relación de género a especie señalando que mientras la *inteligencia policial* comprendería la inteligencia producida por instituciones policiales y fuerzas de seguridad dirigida, no sólo al delito, sino también a otros aspectos que eventualmente integraran su competencia –como la seguridad de las instituciones democráticas- la *inteligencia criminal* estaría exclusivamente referida al *delito* y sus causas, su prevención y represión, en los niveles estratégico y táctico, lo cierto es que ambas expresiones funcionan como virtualmente sinónimas.

También la experiencia europea en materia de cooperación policial y en inteligencia criminal fue recogida, particularmente en el ámbito del MERCOSUR ampliado, como se verá.

Estos silenciosos cambios no han estado exentos de conflictos.

Merece señalarse entre éstos la oposición o la disputa del rol por parte de los organismos de inteligencia, civiles o incluso militares, que percibieron el ejercicio de esta función por parte de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad y eventualmente por *organismos de inteligencia criminal*, como una limitación al monopolio que se atribuían de todo lo que constituyera actividad de inteligencia, aún cuando se tratara de actividad policial relativa al delito.

No obstante, el surgimiento de la *inteligencia criminal*, constituye un hecho indudable en Latinoamérica. También lo es, el incremento de la cooperación entre los países latinoamericanos para la lucha contra el delito organizado, a través de mecanismos subregionales y regionales, realizada en el marco de la actividad de *inteligencia criminal o policial*.

⁶Victoria Ginzberg *El archivo*, artículo del diario *Página 12* de Buenos Aires, Transcripto en http://www.lafogata.org/represores/na_papeles.htm acc. 17.10.2007

El valor que reviste esta experiencia radica en la reorientación paulatina de una actividad que anteriormente tenía lugar en las policías frecuentemente sobre la base de la doctrina de inteligencia vigente en Latinoamérica durante el conflicto Este-Oeste, cuyo objeto fundamental era la lucha contra la ideología comunista o bien la contrainsurgencia, reenfoicándola hacia la lucha contra el delito organizado y la prevención del delito, así como la cooperación subregional y regional con dicha finalidad, con el consiguiente beneficio para la sociedad.

Entre los problemas que se plantean se encuentra la necesidad de elaborar una nueva doctrina de inteligencia criminal, que suplante las antiguas concepciones basadas en la *guerra ideológica*, por la prevención y represión del delito, tanto en los niveles estratégico como táctico; la necesidad de *controles externos e internos* eficaces, que aseguren el uso adecuado de la inteligencia producida y eviten abusos y corrupción; la eficaz coordinación de esta actividad con el Ministerio Público y los órganos judiciales, que aseguren la legitimidad y la eficacia de esta actividad, y una adecuada cooperación entre tales órganos y la actividad de inteligencia criminal, para beneficio de la sociedad. En definitiva, no pocos desafíos, que requieren respuestas, para consolidar un rumbo que promete resultar valioso para las respectivas sociedades.

Efectuaremos a continuación una breve introducción conceptual a la *inteligencia criminal*, para analizar el surgimiento de esta actividad en Argentina y, finalmente, trazar un breve panorama en Latinoamérica.

3. Sobre la inteligencia criminal.

¿Qué es, la *inteligencia criminal*?

Cuando hablamos aquí de *inteligencia criminal*, nos referimos a la *aplicación, en la actividad policial, de la metodología propia de la actividad de inteligencia, fundamentalmente en materia de análisis, de elaboración de inteligencia, del 'ciclo de la inteligencia', a la investigación de las organizaciones criminales* –campo fundamental de interés de la *inteligencia criminal*- *y de aquellas formas delictivas que por su complejidad, gravedad, reiteración y consecuencias, no logran ser prevenidas eficazmente por la investigación policial, fiscal o judicial del caso individual.*

También asignamos tal significado a la realización, desde el ámbito de la seguridad pública, de un análisis más amplio sobre *tendencias y amenazas en materia delictual*, cooperando para la formulación de las *políticas en materia de seguridad pública* y para el diseño y la preparación de las instituciones cuya función es luchar contra el delito, para enfrentar adecuadamente los nuevos desafíos detectados por la *inteligencia criminal*.

En materia de inteligencia criminal suele distinguirse entre *nivel estratégico* y *nivel táctico*.

La diferencias entre ambos está tanto en la *amplitud de visión* y *nivel de detalle*, como en el destinatario del *producto inteligencia*.

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 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.

La *organización o empresa criminal* constituye el objeto más habitual de la *Inteligencia criminal*.

Se procura determinar *su composición, medios humanos y materiales con que cuentan, actividades que realizan, delitos cometidos, en comisión y por cometerse, activos de que disponen, involucramiento en actividades lícitas y sus alcances, medios de todo tipo con que cuenta,, etcétera, en un trabajo que suele durar años y que excede la investigación de un caso criminal determinado. El objetivo es lograr un panorama completo de la organización que posibilite la captura de la totalidad o de una parte sustancial de ella.*

Se diferencia así de la *investigación del caso determinado*, cuyo objetivo es el esclarecimiento de un hecho concreto, individualización de sus autores, obtención de las pruebas, y juzgamiento de los delincuentes.

Aunque el objetivo final es obviamente el mismo, en la *inteligencia criminal* resulta fundamental *el análisis, la obtención del conocimiento, con un enfoque de solución del problema, no limitado a un hecho determinado, sino a conocer profundamente a la organización o al conjunto de factores productores de delitos, que de no ser conocidos adecuadamente, harían posible la reedición casi indefinida, multiplicación, o agravamiento de los hechos de que se trata.*

Entre las organizaciones existentes en el mundo, con particular auge en los últimos años, cabe destacar la tendencia a que dicha actividad se realice *conforme a una doctrina, incluyendo normas y procedimientos, comunes tanto a un organismo de inteligencia criminal o a un organismo policial con funciones de inteligencia criminal que actúa como cabecera del sistema, como a todas las instituciones policiales, fuerzas de seguridad y organismos vinculados a la seguridad pública, vinculados con aquél.*

Tal doctrina, por otra parte, se caracteriza por permitir la integración de la tarea de obtención de información y elaboración de inteligencia criminal *a todos los niveles del Estado: nacional, provincial o estadual –en los Estados federales- y municipal, e incluso zonal y barrial.*

Ello supone la conformación, dentro de las instituciones policiales, fuerzas de seguridad, y otros órganos vinculados con la seguridad pública –Aduanas, órganos de recaudación impositiva, órganos de control migratorio, Bancos Centrales, etc.- de *unidades u órganos de inteligencia criminal* o bien de cooperación con la tarea de *inteligencia criminal*, vinculados entre sí por vía telemática, en forma permanente y en

tiempo real –con los correspondientes controles que aseguren la preservación de la privacidad y los derechos individuales de los habitantes.

Un ejemplo paradigmático y caracterizado por un amplio desarrollo en esta materia es el Reino Unido, donde se destacó especialmente la tarea del *National Criminal Intelligence Service –NCIS-* (*Servicio Nacional de Inteligencia Criminal*) organismo formado por destacado personal policial de instituciones nacionales y policías locales del Reino Unido y personal civil –parte del cual cumplía funciones de *analistas*, teniendo también personal de apoyo- que elaboraba *inteligencia criminal* sobre la base de la información suministrada por las policías locales y las instituciones nacionales británicas, y la que obtenía por sí, actuando tanto como organismo de producción y suministro de inteligencia criminal a los organismos nacionales y locales con funciones policiales, como de formulación de doctrina y de apoyo en materia de inteligencia a tales organismos, actuándose sobre la base de una doctrina de inteligencia criminal común –*el Modelo Nacional de Inteligencia*⁷.

Dicho *Modelo*, aplicado por los organismos con funciones policiales del país, permite el accionar en esta materia desde la más pequeña unidad de comando policial – el *nivel local*, pasando por el *nivel regional*, hasta el *nivel nacional* representado por las autoridades nacionales de conducción de la seguridad pública y el organismo de inteligencia criminal nacional, hallándose todos los participantes vinculados entre sí por vía telemática.

El ⁸*NCIS*, que comenzó su funcionamiento en 1992 y que halló base legal en la *Ley de la Policía de 1997*, y, posteriormente, en la *Ley de Policía e Investigación Criminal de 2001* y en la *Ley de Reforma de la Policía de 2002*, fue sustituido, en virtud de lo dispuesto por la *Ley sobre Delito Serio y Organizado de 2005*, por la *Agencia de Lucha contra el Delito Serio y Organizado (SOCA)*, derivada de la unión entre el *NCIS* y el *National Crime Squad (NCS)*. La nueva agencia, no obstante, ha retenido las funciones de elaboración de *inteligencia criminal* y de cooperación con las instituciones policiales británicas en materia de *inteligencia criminal*, prosiguiendo con la utilización del *Modelo Nacional de Inteligencia*.

Tal vinculación continúa a nivel *internacional regional*, donde *Europol*, órgano de inteligencia criminal europeo, obtiene información policial de dichos países a través del organismo o institución nacional designado al efecto –habitualmente, los organismos de inteligencia criminal de cada país, o la institución policial más vinculada a la funciones de inteligencia criminal- y les suministran *inteligencia criminal* elaborada por sus analistas, e información de sus bases de datos, así como apoyo especializado en *inteligencia criminal*. Cabe destacar la elaboración y puesta en vigencia del *Modelo*

⁷ Sobre el *Modelo Nacional de Inteligencia* inglés, V. de José Manuel Ugarte, *La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá. Segunda parte. El Modelo Nacional de Inteligencia inglés: hablar el mismo lenguaje para actuar con eficacia*, en *Revista de Policía y Criminalística*, Editorial Policial, N° 18, v. 364, Buenos Aires, 2006..

⁸ Para un análisis más detallado sobre el surgimiento y desarrollo de la inteligencia criminal en el Reino Unido, V. de José Manuel Ugarte, *La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá*, en *Revista de Policía y Criminalística*, Editorial Policial, N° 16, vo. 362, Buenos Aires, 2005.

Europeo de Inteligencia, realizado a ejemplo del *Modelo Nacional de Inteligencia* inglés (2005).

Insoslayable resulta la mención en esta materia de la *OIPC –Oficina Internacional de Policía Criminal INTERPOL-* organismo de coordinación policial internacional que elabora y suministra información e *inteligencia criminal*, si bien la magnitud del cometido y las diversidades entre los países que lo integran, limita sensiblemente sus capacidades, surgiendo por ello la necesidad de la *cooperación subregional* en materia de *inteligencia criminal*.

También cabe hacer referencia a otras experiencias destacables, como la protagonizada en Canadá por el *Criminal Intelligence Service of Canada (CISC)(Servicio Canadiense de Inteligencia Criminal)*, en Australia, la *Australian Crime Commission*, creada por la *Australian Crime Comisión Act 2002*, y, bien que respondiendo a una concepción diferente, el *Federal Bureau of Investigation –FBI-* (*Oficina Federal de Investigación*) estadounidense.

Estas experiencias despertaron interés en Latinoamérica y en otras regiones, comenzando a surgir paulatinamente órganos de inteligencia policial o criminal en instituciones policiales, así como mecanismos de coordinación en esta materia.

4. El surgimiento de la *inteligencia criminal* en Argentina.

La sanción, en Argentina, de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (1992) significó una nueva etapa en el país en la aludida materia, al establecerse un sólido mecanismo de coordinación -bajo conducción y control del poder político- de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad nacionales y, de las instituciones policiales provinciales –sin mengua, en este último caso, de las autonomías provinciales-. Ello fue realizado sobre la base de conceptos, normas y procedimientos propios del ámbito de la seguridad interior y no de carácter castrense como hasta ese momento sucediera.

Dicha coordinación incluyó también los aspectos de *información e inteligencia criminal*, otorgándose en dicha ley facultades al Ministro del Interior, para...*Dirigir y coordinar la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina; como también de los pertenecientes a Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, y Policía de Seguridad Aeroportuaria*⁹... (art. 8º, inc. 2).

Por otra parte, para posibilitar el ejercicio por parte del Ministro del Interior de tal facultad, fue creada por el artículo 16 de la referida ley, la *Dirección de Inteligencia Interior*, estableciéndose que ...*Estará integrada por personal superior de Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria*¹⁰ *policías provinciales, y los funcionarios que fueran necesarios...*

Cabe destacar que se trató de un órgano no llamado a desempeñar la actividad de inteligencia criminal con *medios propios de obtención de información*, sino *dirigiendo*,

⁹ Esta última institución fue incorporada al Sistema de Seguridad Interior a partir de la sanción de la Ley N° 26.102 de su creación.

¹⁰ *Ibidem*.

estableciendo prioridades y formulando requerimientos, y determinando y coordinando actividades a realizar, a los órganos de información e inteligencia policiales antes aludidos, elaborando inteligencia a través del análisis de la información así obtenida, proveniente en definitiva de todos los órganos del país con funciones policiales, y distribuyendo la inteligencia producida a dichos órganos.

Conviene también señalar que la sanción de la Ley N° 25.520 de *Inteligencia Nacional* (27.11.2001 – B.O. 6.12.2001) introdujo normas relativas a los aspectos comprendidos en los artículos citados.

En efecto; el artículo 2° dispuso que *...A los fines de la presente ley y de las actividades reguladas por la misma, se entenderá por: ...3. Inteligencia Criminal a la parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional...*

Cabe señalar que dispuso el artículo 6° que *...Son organismos del Sistema de Inteligencia Nacional: 1. La Secretaría de Inteligencia. 2. La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal. 3. La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar...*

Por otra parte, el artículo 7° estableció que *...La Secretaría de Inteligencia dependiente de la Presidencia de la Nación será el organismo superior del Sistema de Inteligencia Nacional y tendrá como misión general la dirección del mismo...*

Estableció por su parte el artículo 9° *...Créase la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior. Tendrá como función la producción de Inteligencia Criminal...*

Como hemos advertido precedente, la Ley N° 25.520, incluyó a la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DIC)* como uno de los tres organismos de inteligencia fundamentales que previó.

Es decir, que transformó al que hasta ese momento constituía un órgano de dirección, coordinación, y planeamiento de la actividad llevada a cabo por los órganos de inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad y de análisis de la información suministrada por aquéllas, en un organismo de inteligencia, con competencia para producir inteligencia con medios propios. Sin perjuicio de establecer su dependencia orgánica respecto de la *Secretaría de Seguridad Interior*, funcionalmente lo puso bajo la dependencia de la *Secretaría de Inteligencia*, organismo al que se adjudicó la dirección del *Sistema de Inteligencia Nacional*.

Conviene destacar que tal dependencia no existía en el sistema establecido por la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, que en tal aspecto seguía las pautas predominantes en la legislación comparada –*Police Act 1997, Criminal Justice and Police Act 2001, Police Reform Act 2002, Serious Organised Crime and Police Act 2005* del Reino Unido, *Australian Crime Commission Act 2002* – de establecer normas diversas para la *actividad de inteligencia* y para la *inteligencia criminal*, característica acorde con la

diversa naturaleza de la *actividad de inteligencia* y de la *inteligencia criminal*, sin establecer la dependencia de la última respecto de la primera. Ello implicaba, en definitiva, como se señaló *...confundir dos actividades de naturaleza diversa -la policial y la de inteligencia-, con resultados perjudiciales para la objetividad y plena sujeción a la Justicia que deben caracterizar la investigación criminal...*¹¹

Cabe señalar que a partir de fines del año 2004 se procedió por primera vez a incluir en el Proyecto de Ley de Presupuesto respectivo, fondos reservados para la realización de las actividades de la *DIC*.

Asimismo, en una reunión del Consejo de Seguridad Interior se convino entre el Estado Nacional y las provincias dar los pasos para la creación de la *REDUNIC* (Red Unificada de Inteligencia Criminal) destinada a vincular informáticamente a los actores de la seguridad pública, incluyendo a la totalidad de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del país, entre sí y con la *DIC* y la Secretaría de Seguridad Interior.

Habiéndose aprobado (Decreto N° 1697/2004) una nueva estructura organizativa para la Secretaría de Seguridad Interior, que permitió a la *DIC* contar con una planta de personal adecuada, el dictado del Decreto N° 2046 del 31 de diciembre de 2004 dispuso que el personal que se incorporara a la *DIC* para cubrir las funciones técnicas y profesionales específicas a la misión y acciones a cargo de aquélla, quedaría comprendido dentro del Estatuto del Personal de Inteligencia (Decreto N° 1088/03), adecuado para atraer personal de buena formación.

Por Resolución N° 15/2005 del 18.1.2005, la Secretaría de Seguridad Interior lanzó una convocatoria para la preselección de profesionales para cubrir vacantes de *Analistas de Inteligencia* en la *DIC*, aprobándose por Resolución N° 19/2005 el régimen de becas para manutención de los preseleccionados para realizar el curso-concurso del que surgirían los analistas a designar en el organismo.

Realizada la selección del personal en cuestión, tuvo lugar el dictado del referido curso –entre cuyos docentes se contó quien suscribe- alcanzándose exitosamente la formación de un destacado grupo de analistas. El curso fue reiterado durante el año 2006, para la incorporación de nuevo personal.

Simultáneamente fue anunciado el propósito relativo a la puesta en marcha de la ya referida *Red Unificada de Inteligencia Criminal (REDUNIC)* mecanismo destinado a la interconexión informática en tiempo real con la *DICI*, de la totalidad de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad nacionales y provinciales del país, así como de conclusión de los trabajos correspondientes al *NONARG (Nodo Nacional Argentino)* destinado a integrarse con los nodos análogos de los países integrantes del *MERCOSUR* ampliado, en el *SISME (Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR)*, sistema de interconexión por vía telemática entre *nodos nacionales* de los países integrantes del *MERCOSUR* ampliado, destinado a la transmisión en tiempo real de información de seguridad.

Contando ya la *DINICRI* con analistas adecuadamente capacitados, resultaba necesaria la incorporación de personal de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad con alta capacitación y experiencia en materia de inteligencia criminal, dando

¹¹ José Manuel Ugarte, *Nueva Ley de Inteligencia*, en *La Nación* de Buenos Aires, 14.12.2001.

de ese modo cumplimiento a lo establecido en el ya citado artículo 16 de la Ley N° 24.059 de seguridad interior, y adquiriendo de ese modo la Dirección las características de otros organismos de inteligencia criminal existentes en el mundo. Ello no fue realizado, siendo sustituida tal incorporación por la implementación de un mecanismo de reuniones periódicas entre analistas de la *DICI* y personal policial y de las fuerzas de seguridad dedicado a la investigación de aspectos de interés.

También durante el año 2005 tuvo lugar la edición inicial del *PRONACAP* o *Programa Nacional de Capacitación, Apoyo a la Formación y Actualización Profesional de Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad*, conjunto de actividades académicas organizadas por la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior y la Secretaría de Seguridad Interior, destinadas a mejorar la capacitación y la formación del personal, tanto de oficiales como de suboficiales, de las policías provinciales, así como de los órganos de conducción política de la seguridad pública de las provincias, y que incluyó formación en *inteligencia criminal* para personal de las instituciones policiales y personal de órganos de conducción de la seguridad provinciales.

Una vez organizada, los esfuerzos de la *DIC* se han dirigido inicialmente a combatir el delito organizado, fundamentalmente contrabando y piratería de marcas, robo y hurto de materiales a empresas prestatarias de servicios públicos, secuestros extorsivos, *piratería del asfalto*, así como narcotráfico y terrorismo.

Merece destacarse en este último aspecto la intervención que pasó a tener la *DIC* en los mecanismos de cooperación subregional en materia de inteligencia contra el terrorismo, establecidos en el marco de la *Reunión de Ministros del Interior o equivalentes del MERCOSUR ampliado*.

También la *DIC* tuvo a su cargo la elaboración del proyecto de *Plan de Inteligencia Criminal (Apreciación de Situación y Plan de Inteligencia Criminal para la seguridad interior)* documento destinado a la planificación de la actividad de inteligencia criminal por parte de la *DIC*., instituciones policiales y fuerzas de seguridad nacionales y provinciales.

Se debe señalar no obstante que no ha concluido la actividad de la *Secretaría de Inteligencia*¹² 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 competencia con la *DIC*, con el agravante de constituir la realización de una actividad policial por parte de un organismo de inteligencia carente de facultades policiales y de personal formado para dicha función, cuyas identidades, fuentes y métodos están protegidos por la clasificación de seguridad más elevada vigente en el país, circunstancia que evidentemente torna imposible el control de la prueba por parte de la defensa, que requiere el proceso penal.

Desinteligencias políticas entre autoridades de conducción de la seguridad pública y cierta falta de continuidad en las políticas en la materia han impedido hasta el momento que la *DIC* alcance el desarrollo esperado.

¹² Principal organismo de inteligencia de Argentina, a cuyo cargo está, entre otras múltiples funciones, la dirección del *Sistema de Inteligencia Nacional* argentino.

Actualmente la *DIC* continúa constituyendo un organismo integrado en forma prácticamente exclusiva por analistas sin estado policial, bien capacitados, y de personal de apoyo, que realizan una actividad limitada de análisis referida fundamentalmente a delito organizado. No ha sido integrado en ella el personal calificado de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad que hubiera podido aportar al organismo la experiencia en la función policial que se requiere indudablemente para la inteligencia criminal, omisión que se pretende sustituir con un mecanismo de reuniones periódicas.

Ha sido suspendido el ambicioso programa de capacitación emprendido en el 2006.

Tampoco ha sido posible concluir la implementación de la *REDUNIC*, si bien, como se detallará posteriormente, se ha logrado la puesta en marcha del *SISME*.

La creación de la Dirección Nacional de Inteligencia Interior y posteriormente de la *DICI*, así como de los proyectos de establecimiento de la *REDUNIC* y del *SISME* no constituyeron episodios aislados en Argentina.

Las tres instituciones federales de seguridad pública más importantes, Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, pasaron a establecer sendas *Direcciones de Inteligencia Criminal*, reflejando así la orientación ya anteriormente evidenciada de los órganos de información e inteligencia de estas instituciones hacia la lucha contra el delito.

En cuanto a la nueva institución policial establecida formalmente por la Ley N° 26.102, *Policía de Seguridad Aeroportuaria*, puede afirmarse que desde su nacimiento ha establecido a la *inteligencia criminal* como un aspecto fundamental de su accionar, habiéndose planteado entre sus objetivos fundamentales la lucha contra la delincuencia organizada.

También, siguiendo las huellas de la Provincia de Buenos Aires –que denominó a su órgano de inteligencia criminal *Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito*¹³, así como la *Dirección de Inteligencia Criminal* de la Provincia de Mendoza, se crearon en diversas policías provinciales *Direcciones* o *Divisiones de Inteligencia Criminal*.

Si bien la inexistencia de una *doctrina nacional de inteligencia criminal* que permita, al modo del *Modelo Nacional de Inteligencia* británico, contar con normas, procedimientos y estándares similares que faciliten la cooperación en esta materia, así como la falta de conclusión de la *REDUNIC* tornan limitados los cambios apuntados, la nueva orientación de los cambios resulta evidente.

En otros países del MERCOSUR ampliado, la *inteligencia criminal o policial* evidencia también un sustantivo desarrollo.

Cabe señalar que en Brasil, el Decreto N° 3695/2000 creó en el ámbito del *Sistema Brasileño de Inteligencia* establecido por la Ley N° 9883, el *Subsistema de Inteligencia para la Seguridad Pública, con la finalidad de coordinar e integrar las actividades de inteligencia de seguridad pública en todo el país, así como suministrar a los gobiernos federales y estatales informaciones que apoyen la toma de decisiones en ese campo...*

Integran el *Subsistema de Inteligencia de Seguridad Pública* los Ministerios de Justicia, de Hacienda, de Defensa, de Integración Nacional y el *Gabinete de Seguridad*

¹³ Decretos Provinciales N° 712/04 y N° 1477/04.

Institucional de la Presidencia de la República, pudiendo integrarlo también los órganos de inteligencia de seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal. Su órgano central es la *Secretaría de Seguridad Pública* del Ministerio de Justicia (SENASP).

Ha sido señalado con relación al aludido Subsistema, que ...*La doctrina de Inteligencia de Seguridad Pública fue derivada de la instituida en el ámbito del Consejo Consultivo de dicho sistema, que elaboró las bases doctrinarias comunes de modo de permitir un mejor intercambio de conocimientos y datos entre los órganos integrantes de ese Sistema. Este trabajo de elaboración se encuentra consolidado...La SENASP-MJ instituyó la 'Doctrina de Inteligencia de Seguridad Pública'...la red RENISP es la herramienta utilizada para la socialización de las informaciones entre los Órganos de inteligencia participantes...*¹⁴ Cabe señalar que este trabajo incluye la elaboración de *documentos de inteligencia estandarizados*. También se han desarrollado órganos de *inteligencia criminal* en muchas Secretarías de Seguridad Públicas estatales.

Señala al respecto Joanisval Brito Goncalves¹⁵ ...*Además de la inteligencia gubernamental, existe la inteligencia policial, enfocada para cuestiones tácticas de represión e investigación de ilícitos y grupos infractores. Esta inteligencia está a cargo –y debe allí permanecer- de las policías estatales, civiles y militares, y de la policía federal. Es por medio de este tipo de actividades que se pueden obtener indicios y tipologías que auxilian el trabajo de la policía judicial y del Ministerio Público...*

En realidad, esta visión corresponde a la *inteligencia criminal táctica*.

Se trata en definitiva de una concepción similar a la establecida por la Ley N° 25.520 en Argentina, de *incluir a la inteligencia criminal dentro del Sistema de Inteligencia y colocar a sus órganos bajo su coordinación*, bien que en el caso brasileño la *agencia central* –la ABIN- no ejerce, como en el caso argentino, la dirección del Sistema.

Cabe señalar que en Chile existe un amplio desarrollo de la *inteligencia criminal* por parte de los órganos de inteligencia de *Carabineros e Investigaciones*, las dos instituciones de seguridad pública chilenas.

Cabe destacar que en el marco de la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, se ha dispuesto la creación del *Sistema Nacional de Información Criminal (SINICRIM)*, consistente en la integración de las bases de datos de las policías y otros organismos relacionados con la seguridad pública.¹⁶

Lo expuesto meramente ejemplifica una realidad que abarca, en distintos grados, a los países de la subregión.

5. La cooperación en *inteligencia criminal* en el MERCOSUR ampliado.

¹⁴ Sistemas Gerenciadores, Inteligencia, por Marcílio Novarez Maxxon, disponible en www.portabrasil.net/colunas/politica/maio_16.htm acc. 30.7.2007

¹⁵ Joanisval Brito Goncalves, *atividade de inteligência no combate ao crime organizado: o caso do Brasil*, disponible en <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8672> acc.29.7.2007

¹⁶ Sobre la *Estrategia*. V. www.ssi.gov.cl/dis_documentos/07 acc. 7.7.2007. También www.interior.gov.cl/filesapp/publica2.pdf (acc. 20.7.2007)

Un capítulo de importancia es el relativo a la *cooperación subregional en materia de inteligencia criminal*.

Habremos de referirnos aquí a la *coordinación en materia de seguridad pública realizada en el marco institucional del MERCOSUR*¹⁷, comprendiendo tanto a los países integrantes del bloque, como a aquellos unidos a aquél por tratados de libre comercio –actualmente Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador, habiéndose Venezuela incorporado formalmente al MERCOSUR¹⁸, aunque tal medida está pendiente de ratificación por los Parlamentos de Brasil y Uruguay-.y, de modo especial, a la *cooperación en materia de inteligencia criminal* que tiene lugar en dicho ámbito.

A partir de la amenaza del terrorismo internacional patentizada, en el caso de Argentina, por los sucesivos atentados realizados en Buenos Aires contra la Embajada del Estado de Israel (1992) y la Asociación Mutual Israelí Argentina (AMIA) (1994), pero también de la percepción relativa a que el crecimiento del comercio intrazona y de la circulación de personas y bienes también representaba un desafío a la seguridad, dio comienzo una actividad institucionalizada de cooperación en materia de seguridad pública en el bloque subregional, realizada siguiendo las huellas de la *Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior* de la Unión Europea, y de los *Acuerdos de Schengen*, también en Europa.

Tal cooperación fue materializada primeramente en medidas parciales, como el *Acuerdo Operativo* firmado en Puerto Iguazú el 18 de mayo de 1996 por los ministros del Interior de Argentina y Paraguay y de Justicia del Brasil, en la que se acordó la creación de un *Comando Tripartito* destinado a implementar medidas de cooperación policial e intercambio de información en la zona de la *Triple Frontera*, punto de conjunción de las fronteras fluviales entre Argentina, Brasil y Paraguay, con dos importantes ciudades fronterizas –Ciudad del Este, en Paraguay y Foz do Iguacu, Brasil, con importantes comunidades musulmanas, por donde se sospechaba que se había producido el ingreso a Argentina de terroristas islámicos. El *Comando* en cuestión está integrado por oficiales de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad de los tres países, y se constituyó el 31 de mayo, siendo un primer mecanismo de intercambio de *inteligencia criminal* entre los referidos países, fundamentalmente en materia de terrorismo, lavado de dinero, narcotráfico y tráfico de armas y municiones. También allí nació el proyecto de establecer un *Sistema de Intercambio de Información de Seguridad* entre los países de la subregión.

Eran necesarios, no obstante, mecanismos de cooperación más amplios y que integraran a la totalidad de los países de la subregión.

Fue por ello que el 17 de diciembre de 1996 en su XI reunión en la ciudad brasileña de Fortaleza, el *Consejo del Mercado Común* del MERCOSUR aprobó por Decisión 7/96 la creación, dentro del mecanismo de *Reuniones Especializadas*, de la

¹⁷ Mecanismo de integración subregional formado originariamente por Argentina Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, al que se ha incorporado Venezuela –con las limitaciones apuntadas en el texto- y al que procura incorporarse Bolivia, constituyendo una unión aduanera imperfecta, con crecientes medidas de cooperación en materia política y una institucionalidad aún pobre, pero en desarrollo. Constituido, fundamentalmente, por el Tratado de Asunción (26.3.1991) y el Protocolo de Ouro Preto (17.12.1994).

¹⁸ Sobre estos aspectos, remitimos a, de José Manuel Ugarte, *La coordinación de la seguridad pública en el MERCOSUR: Orígenes, perspectivas, dificultades y lecciones*, Revista de Derecho Público, Rubinzal-Culzini, Número 2, Buenos Aires, 2004. También, del mismo autor, *La cooperación en materia de inteligencia en el MERCOSUR ampliado*, publicado en la revista electrónica AAInteligencia, Aurora Australis, Chile, disponible en www.aainteligencia.cl (acc. 5 de julio de 2007).

Reunión de Ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente, a fin de avanzar en la elaboración de mecanismos comunes, para profundizar la cooperación en las áreas de su competencia.

Quedó de ese modo constituido un ámbito institucionalizado de cooperación subregional en materia de seguridad pública, comprendiendo *secciones nacionales* por cada país integrante del bloque, integradas por los Ministerios del Interior o equivalentes, y los funcionarios especializados en cada país integrantes de la *Comisión Técnica* .entre otros órganos- destinadas a actuar como órgano de trabajo, coordinar nuevos encuentros y procurar la implementación de lo resuelto en los anteriores, entre otros mecanismos.

En dicho ámbito fueron suscriptos una serie de acuerdos, destinados, previa su aprobación por el *Consejo del Mercado Común* e incorporación al orden jurídico interno de los respectivos países –en aquellos casos en que excedieran los aspectos meramente operativos- a establecer las normas requeridas para respaldar y promover la cooperación subregional en materia de seguridad pública y, dentro de ésta, de *inteligencia criminal*.

Entre las medidas fundamentales adoptadas en dicho ámbito vinculadas con la *inteligencia criminal*, cabe señalar en primer lugar, la conformación del *Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME)* dispuesta originariamente por el Acuerdo 1/98, y sucesivamente actualizado y perfeccionado por los Acuerdos N° 13/99 –VI RMI-Montevideo, 17/XI/99; N° 14/99 –VI RMI-Montevideo, 17/XI/99; N° 1/00 –VII RMI-Buenos Aires, 16/VI-00 y N° 2/00 –VII RMI-Buenos Aires, 16/VI/00 y, finalmente, por los Acuerdos N° 03/04-RMI- XXVI CMC – Buenos Aires, 07/VII/04 y N° 4/04.

Consiste en el establecimiento de un vínculo telemático para intercambio de información de seguridad, con la creación por cada país de un *nodo nacional* para envío y recepción de información por parte de los organismos de seguridad facultados para ello – utilizado por cada institución policial o fuerza de seguridad, por medio de *los nodos usuario*- y el intercambio por parte de cada país de información entre sí, a través de un *módulo gerenciador* destinado a posibilitar la comunicación con los restantes países.

Se previó originariamente el intercambio de información policial consistente en aspectos relativos a *-personas* (pedidos de captura, paraderos, comparendos, etc.); *bienes* –en la medida en que lo permite la legislación de cada país- y *operaciones policiales*,

En materia de *intercambio de información policial*, a los aspectos originales o básicos incluidos en el *SISME* fueron agregados progresivamente muchos otros aspectos, vinculados fundamentalmente a *delito organizado, material nuclear y radiactivo, narcotráfico, blanqueo de dinero, tráfico de armas, precursores químicos de drogas ilícitas*, etc.

Se trata de un mecanismo de intercambio de información policial amplio y ambicioso, que recién ha sido puesto en funcionamiento por Acuerdo N° 1/07 aprobado por Decisión N° 30/07 del *Consejo del MERCOSUR*, Anteriormente se recurría al intercambio de información por correo electrónico encriptado entre las *Secciones Nacionales* de los respectivos países.

También cabe citar entre los antecedentes fundamentales en materia de cooperación en materias relacionadas con la *inteligencia criminal*, la aprobación por decisión N° 22/99 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, del *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional*, en el que se dispuso la constitución de un *foro especializado de intercambio de información sobre Terrorismo y Crimen Organizado en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, mediante una convocatoria regular para celebrar reuniones semestrales entre representantes de los Organismos Especializados y/o de Inteligencia de cada uno de los Estados Parte y Asociados, que serán organizadas por aquel que ejerza la Presidencia Pro -Tempore en cada período.*

Se recomendó en tal sentido la elaboración de un informe bimestral a ser distribuido entre los Organismos Especializados y/o de Inteligencia de los Estados Parte y Asociados –los países del MERCOSUR, más Bolivia y Chile.

Este mecanismo ha sido perfeccionado por el Acuerdo aprobado en la XXII Reunión del Consejo del Mercado Común en Buenos Aires, el 5/7/02.

En dicha oportunidad, se procedió al establecimiento en el mecanismo de cooperación del *Ámbito Terrorismo*, previéndose como acciones fundamentales la conformación de un foro especializado de intercambio y análisis de información sobre Terrorismo en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, mediante convocatorias regulares para celebrar reuniones entre funcionarios de nivel político y funcionarios de nivel técnico de Organismos Especializados y/o de Inteligencia de cada uno de los Estados Partes, que serían organizadas por aquel que ejerza la Presidencia *Pro Tempore* en cada período.

Se dispuso constituir dicho foro, en principio, el *Grupo de Trabajo Permanente (GTP)* integrado por funcionarios de nivel político, del que dependería el *Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo (GTE)*, integrado por funcionarios técnicos –fundamentalmente de los órganos policiales y de seguridad –inteligencia criminal- y de los organismos de inteligencia de los países miembros.

Se resolvió asimismo la creación de un *Sistema Integrado de Intercambio de Información* que contuviera datos disponibles sobre personas u organizaciones que pudieran apoyar o ejecutar acciones terroristas.

Se contempló también el establecimiento de mecanismos de prevención en materia de *lucha contra el bioterrorismo*, previéndose al respecto que para el logro de este propósito se intercambiaría *información sobre laboratorios o industrias que produzcan insumos o tecnologías que puedan ser utilizadas en la elaboración de armas químicas*, así como *experiencias o información preventiva para contrarrestar los efectos de distinto tipo de enfermedades que se intente propagar.*

También se encomendó al *Grupo de Trabajo Especializado* la elaboración de un *Informe Semestral de Apreciación Nacional*, que sería entregado a la Presidencia *Pro Tempore* para elaborar una *Apreciación Regional* destinada a ser distribuida entre los *Organismos Especializados y/o de Inteligencia de los Estados Partes.*

En lo relativo al funcionamiento de este *ámbito institucional de cooperación en inteligencia*, cabe señalar como actividad fundamental la elaboración combinada entre

los participantes de una *Apreciación de Situación de Terrorismo* en el marco subregional, que es elevada a la Reunión de Ministros del Interior.

Además, cada país participante elabora y actualiza en forma permanente un directorio de organismos nacionales comprometidos en la lucha contra el terrorismo, según el ámbito de actuación de cada uno intercambiándose dichos directorios .

En las reuniones, cada país participante presenta un informe relativo a situaciones que representen amenazas o riesgos de actividad terrorista.

Además del *alerta temprana* ante riesgo de ataque terrorista concreto, se intercambia información de modo permanente con relación a hechos que pueden ser reveladores de un agravamiento de la amenaza terrorista.

También se intercambia legislación y proyectos y propuestas tendientes a la lucha contra el terrorismo.

Existen además, dentro del mecanismo de cooperación regional en materia de seguridad pública, otros Acuerdos que prevén intercambio de información o cooperación en materia de *inteligencia criminal*.

Así, los Acuerdos N° 23/02 y 24/02 sobre *Cooperación en Operaciones Combinadas de Inteligencia Policial sobre Terrorismo y Delitos Conexos entre los Estados Parte del MERCOSURD, la República de Bolivia y la República de Chile*, en el que se prevé la posibilidad de cualquier Estado miembro de solicitar el inicio de una operación combinada de inteligencia policial cuando hubiera necesidad de investigación fuera de su territorio; los Acuerdo N° 1/03 y 2/03, relativo a *complementación del Plan General de Seguridad en Materia de Contrabando y Tráfico Ilícito de Productos Derivados del Tabaco*, por el que se establece el propósito de fortalecer la ejecución de tareas de inteligencia e intercambio de información entre los Organismos de Control y Fuerzas de Seguridad y/o Policiales comprometidos en la zona de frontera, para prevenir el contrabando y tráfico ilícito de productos derivados del tabaco; los Acuerdos N° 3/03 y N° 4/03 sobre *Robo de Mercaderías en Tránsito*, en los que se prevé la conformación en cada parte de un mapa del delito sobre ocurrencia de robos de mercaderías en tránsito, intercambiándose información; los Acuerdos N° 5/03 y 6/03 sobre *Piratería* (falsificación e imitación de productos industriales) previéndose la conformación en cada uno de los Estados parte de un órgano que permitiera centralizar la atención en la lucha contra la *piratería*, contemplándose reuniones mensuales de intercambio de información, intercambiándose además información a través del *SISME*; Acuerdos N° 7/03 y 8/03 sobre *Tráfico Ilegal de Ganado e Implementos Agrícolas*, previéndose también intercambio de información al respecto; Acuerdos N° 9/03 y 10/03 sobre *Tráfico Ilegal de Migrantes*, contemplándose intercambio de información a ese respecto; el *Memorandum de Entendimiento sobre cooperación para prevenir y reprimir el delito de secuestro de personas*, estableciendo *intercambio rápido y eficaz* de información a tales efectos; los Acuerdos N° 03/05 y 04/05 relativos a la reelaboración del Capítulo II del *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional*, estableciendo mecanismos de intercambio de información con relación a distintas formas de delito organizado, etc,

También cabe referir en esta materia el Acuerdo N° 09/04 –*Acuerdo operacional sobre la implementación de acciones en la lucha contra la piratería, el contrabando de cigarrillos y demás productos sensibles para cada Estado, de los principales problemas de seguridad pública de trascendencia regionales*, en el cual los aspectos relativos a la *inteligencia criminal* tienen particular importancia, previéndose un diagnóstico de los principales problemas de seguridad pública de trascendencia regional, y la fijación por parte de los Ministros de las pautas de trabajo semestrales y las metas a cumplir, autorizando un *plan de reunión de información*, previéndose un mecanismo de reunión semestral para *los responsables del nivel de inteligencia criminal o policial*.

Cabe destacar que procurando perfeccionar los aspectos institucionales y de instrumentación de la cooperación policial establecida a través del *Plan General* antes referido, se suscribió en el ámbito de la *Reunión de Ministros del Interior o equivalentes (RMI)* el *Acuerdo Marco para la Seguridad Regional* (Decisiones RMI N° 01/04, N° 02/04, y N° 02/05¹⁹). La Decisión N° 16/2006 del Consejo del Mercado Común aprobó dicho *Acuerdo Marco*, declarando sustituido el texto de los *Acuerdos* anteriores por el que aprobara en dicha oportunidad, declarando no ser necesaria la incorporación al orden jurídico interno de los países miembros, por reglar aspectos relativos a la organización y funcionamiento del *MERCOSUR*, estableciéndose la necesidad de su ratificación (artículo 14).²⁰

Dicho *Acuerdo Marco* –en definitiva suscripto, pero cuya ratificación aún no está concluída– sistematiza muchos de los aspectos que constituyeran materia de acuerdos anteriores celebrados en el seno de la *RMI*.

Cabe destacar por hallarse vinculados en mayor medida con la materia de nuestro análisis, en primer lugar, lo dispuesto por el artículo 1° del *Acuerdo*, que estableció como *objetivo*, el de *...optimizar los niveles de seguridad de la región, promoviendo la más amplia cooperación y asistencia recíproca en la prevención y represión de las actividades ilícitas, especialmente las transnacionales, tales como: el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el terrorismo internacional, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, el tráfico ilícito de personas, el contrabando de vehículos y los daños ambientales, entre otras...*

Conforme al artículo 3° *Formas de cooperación, ...La cooperación comprenderá para efectos del presente Acuerdo el intercambio de información, de análisis y de apreciaciones; la realización de actividades operativas coordinadas, simultáneas y/o complementarias; la capacitación y la generación de mecanismos e instancias para materializar esfuerzos comunes en el campo de la seguridad pública y la seguridad de las personas y sus bienes.*

La cooperación podrá comprender otras formas que las Partes acuerden según las necesidades.

Según puede advertirse, el intercambio de *información, de análisis y de apreciaciones* –en suma, el intercambio de *información e inteligencia criminal-*

¹⁹ Este Acuerdo hizo extensivo el *Acuerdo Marco*, además de los países miembros del MERCOSUR, a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. Como puede advertirse, la cooperación policial establecida en base al MERCOSUR ha alcanzado a la casi totalidad de Sudamérica.

²⁰ También fue suscripto por la totalidad de los Estados aludidos en la nota de pie de página precedente.

constituye un aspecto de importancia en la cooperación que se establece.

Con relación al *Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME)*, estableció el artículo 4° que *...Para el intercambio de información mencionado en el artículo anterior, se adopta como sistema oficial al SISME (Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR), el que se encuentra reglamentado por la Decisión del CMC N° 25/99...*

Finalmente, preciso es destacar por su importancia el *Acuerdo sobre el Plan de Acción para la Seguridad Pública con Ciudadanía e Integración Social MERCOSUL/RMI/ACUERDO N° 05/08* celebrado en el expresado ámbito de la *Reunión de Ministros del Interior o equivalentes*.

Dentro del aludido *Plan de Acción* aprobado en esa oportunidad, cabe destacar en primer lugar la consideración de distintas iniciativas para perfeccionamiento del *SISME*, particularmente en materia de *acceso al Banco de Datos sobre Automotores*, procurándose el desarrollo de un catálogo de servicios del *SISME* con relación a automotores, y la inclusión de nuevos atributos para la identificación de automotores; consolidar el acceso al banco de datos sobre armas, desarrollándose, divulgándose y aplicándose un catálogo de servicios respecto de armas; continuación de los trabajos técnicos para desarrollo del servicio *web*; desarrollar y aplicar un catálogo de servicios relativo al banco de datos sobre personas, y monitorear y evaluar el funcionamiento del módulo sobre personas; consolidar la estructura del banco de datos sobre operaciones policiales, configurar el sistema de consulta y posibilitar su pleno acceso.

También se dispuso interoperar los sistemas de información sobre control migratorio en la región, definiéndose las informaciones sobre control migratorio, y el modo de intercambio de tales informaciones con miras a la elaboración de un documento sobre la organización y funcionamiento del servicio en ese aspecto.

La Reunión de Ministros del Interior o equivalentes propuso además al Consejo del Mercado Común, para mejorar los equipamientos, la configuración de los bancos de datos, y la calidad de transmisión de los datos, así como la plena participación de todos los países integrantes del bloque, un proyecto a ser financiado por el FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR) para cubrir las necesidades de países que presentaran, en relación al *SISME*, dificultades en materia de tecnología de la información.

Otro aspecto de suma importancia acordado en la misma oportunidad, con directa incidencia en materia de *inteligencia criminal*, es el relativo a la emisión por parte de la *Reunión* a la *Comisión Técnica*, de una instrucción para la creación eventual de una instancia de cooperación policial del *MERCOSUR*, denominada *MERCOPOL*.

Fue dispuesta a tal efecto la elaboración de un estudio sobre las experiencias existentes, *INTERPOL*, *EUROPOL* y *AMERIPOL*, así como el análisis de los mecanismos regionales de cooperación policial, cooperación en materia de investigación criminal, y cooperación jurídica en materia penal, y recolectar opiniones sobre las eventuales funciones de *MERCOPOL*, a fin de crear la aludida instancia de cooperación policial durante 2010.

En definitiva, cabe destacar que en el marco del mecanismo institucional de cooperación en seguridad pública que tiene lugar en el marco del *MERCOSUR* ampliado –hoy, involucrando a la casi totalidad de los países sudamericanos- se ha producido un significativo desarrollo de la cooperación en materia de *inteligencia criminal o policial*.

Más allá de la real trascendencia que cabe asignar a la antedicha circunstancia, preciso es reconocer que hoy, el número de acuerdos celebrados excede manifiestamente al de realizaciones efectivas en el terreno, y que muchos de los Acuerdos aún no han obtenido en la totalidad de los países involucrados las ratificaciones o actos que permitan su incorporación al orden jurídico de sus respectivos países, o la efectiva entrada en vigencia dentro del MERCOSUR. En este aspecto hay que tomar en cuenta las limitaciones institucionales que aún presenta el bloque subregional.

Existe de todos modos un camino indiscutiblemente recorrido y que continúa, con las obvias dificultades propias de un proceso de integración subregional aún en consolidación.

6. Existencia de otras instancias de cooperación en Latinoamérica, en materia de inteligencia criminal o policial: la *Comunidad Andina de Naciones*.

Además de la experiencia en desarrollo en el *MERCOSUR* ampliado, existen en Latinoamérica otras instancias de cooperación en materia de *inteligencia criminal o policial*, si bien concebidas con menor amplitud.

En particular, en la *Comunidad Andina de Naciones*, el desafío fundamental que la *lucha contra el narcotráfico* plantea a los países integrantes de este mecanismo de integración subregional –hoy constituido por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, tras el retiro de Venezuela, que hoy procura su integración en el *MERCOSUR*- ha dado lugar al surgimiento de instancias de cooperación en esta materia.

Cabe destacar que en esta materia, pueden advertirse diferencias con los mecanismos de cooperación establecidos en el ámbito del *MERCOSUR*, derivadas de las diversidades institucionales existentes entre los países integrantes del citado bloque subregional, que presentan una relativamente escasa ingerencia de las fuerzas armadas en la seguridad interior, y los países andinos, que presentan, especialmente en los casos de Colombia y Ecuador, una participación significativamente más intensa de dichas fuerzas en el ámbito indicado.

Así, la Decisión N° 505 *Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos* del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, estableció, con la finalidad de encarar la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos de modo ... *integral...* y comprendiendo ...*todos los aspectos relacionados con el problema mundial de las drogas ilícitas y delitos conexos, es decir, la prevención, interdicción, reducción de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, así como el control del desvío de precursores químicos, del lavado de activos y del tráfico de armas, municiones y explosivos..... un Comité Ejecutivo integrado por funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores y los responsables nacionales de la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, incluyendo representantes de*

los organismos responsables de la seguridad...facultándolo a establecer subcomités y grupos de trabajo especializados...y actuando la Secretaría General de la Comunidad Andina como Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo.

Se previó en dicho *Plan*, en general,...1. *Reforzar los mecanismos de coordinación entre las fuerzas policiales, militares y organismos de seguridad del Estado, el Ministerio Público y/o la Fiscalía, y el Poder Judicial...*

En el ámbito específico que nos ocupa, se contempló ...2. *Potenciar la capacidad de acción de las unidades de inteligencia especializadas en la lucha contra el narcotráfico y asegurar el intercambio oportuno de información entre las diferentes autoridades nacionales competentes...como también ...1. Crear y/o fortalecer las unidades nacionales de inteligencia y análisis financiero...4. Investigar los sectores susceptibles de ser empleados para actividades relacionadas con el lavado de activos, y vincularlos a las unidades de inteligencia y análisis financiero...y ...d) Fortalecer el intercambio de información y coordinación logística de las autoridades de frontera.*

Las previsiones incluyeron el establecimiento de ...1 *un mecanismo andino de intercambio de información a través de la Página Web de la Comunidad Andina sobre modalidades de tráfico y desvío de sustancias químicas controladas, uso de nuevas sustancias, operaciones exitosas de control, registros nacionales actualizados sobre empresas importadoras y exportadoras de sustancias químicas controladas y cambios en la incidencia de uso de puntos fronterizos para el tráfico ilícito de dichas sustancias, y fomentar el uso de otros portales nacionales, regionales e internacionales, tales como Unidos contra Drogas (UCD) y los observatorios venezolano, interamericano y europeo sobre drogas.*

También, especialmente, ...2. *Fortalecer el intercambio de inteligencia entre las autoridades competentes de los países andinos, entre otros, potenciando el uso de mecanismos de comunicación existentes, tales como las Oficinas Regionales de Enlace de la Organización Mundial de Aduanas (RILO) y la Red Interamericana de Telecomunicaciones para el Control de Drogas (RETCOD), a fin de apoyar las acciones regionales de lucha contra las drogas ilícitas, delitos conexos y tráfico de armas.*

Se previó, muy significativamente, ...4. *Promover la capacitación en común de los funcionarios nacionales responsables de la lucha contra las drogas ilícitas a través, entre otras, de la Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD), asegurando su adecuado financiamiento y adaptando su currícula a las prioridades de la Estrategia Andina, y apoyando la creación y activación de la Escuela Andina de Entrenamiento Canino Antidrogas...*

Como puede advertirse, se trata de un mecanismo de cooperación referido específicamente al narcotráfico y delitos conexos, que comprende aspectos como la *capacitación en materia de inteligencia policial.*

En similar sentido debe citarse el *Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos*, aprobado por Decisión N° 552 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Fue asignado al aludido *Plan* carácter...*integral porque comprende todos los aspectos relacionados con la problemática de la proliferación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras....*

Se asignó al *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores* el carácter de *órgano responsable de la definición, coordinación y seguimiento de la Política Comunitaria de Seguridad Andina* y, en ese marco, del *Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos...previéndose que ... Para tales efectos, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se reunirá, cuando lo considere pertinente, con sus homólogos de Defensa...*

Puede aquí advertirse la ausencia de los órganos de formulación de políticas de seguridad pública –Ministerios del Interior, de Gobernación o de Justicia, según los países- en un asunto que, en realidad, es de su competencia primaria.

También se estableció que ...*2. El Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza, de conformidad con lo establecido por el “Compromiso de Lima”, será el órgano ejecutivo de la Política Comunitaria de Seguridad Andina y, en ese marco, del presente Plan...*

Cabe consignar que el *Compromiso de Lima –Carta Andina para la Paz y la Seguridad*²¹- constituyó un acuerdo relativo fundamentalmente a *aspectos de seguridad externa* aprobado por la *Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, comprendiendo aspectos de *limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa, instauración de una zona de paz.*

No obstante, también incluyó, un *compromiso regional en la lucha contra el terrorismo*, que comprendió ...*la provisión de alerta temprana a las autoridades pertinentes, mediante el intercambio de información...como también el de ...Continuar combatiendo las actividades del crimen transnacional, especialmente las vinculadas al terrorismo, como son: las drogas ilícitas, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas...*

El *Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza* previsto en el referido *Compromiso*, estaba integrado, conforme a lo establecido en aquél, por ...*los Altos Funcionarios de Relaciones Exteriores y de Defensa de los cinco Países Miembros...*

Cabe señalar la reiterada peculiaridad consistente en que aspectos de particular incidencia en la seguridad pública, como la *lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas, el narcotráfico y el blanqueo de dinero*, estén coordinados por un grupo de altos funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa.

Se previó, asimismo, ...*Establecer y hacer operativo un Comité de Coordinación Nacional -Punto Focal Nacional- en cada País Miembro, responsable de*

²¹ Disponible en www.comunidadandina.org/documentos/actas/compromiso_lima.htm (acc. 5.7.2007).

diseñar e implementar las medidas necesarias para encarar dicha problemática y velar por la cabal ejecución de esta Agenda Coordinada de Acción a nivel nacional.

En la materia propia de nuestro análisis, cabe destacar el propósito relativo a *...Promover la cooperación y el intercambio de información entre los Comités de Coordinación Nacional -Puntos Focales Nacionales-, las instituciones responsables de velar por el cumplimiento y cabal aplicación de las leyes y del presente Plan, y las organizaciones internacionales pertinentes vinculadas a la materia, con el propósito de abordar de manera coordinada la problemática de la proliferación ilícita de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos...*

Se contempló también la necesidad de fomentar *...el intercambio de información entre los Comités de Coordinación Nacional -Puntos Focales Nacionales- y las instituciones nacionales responsables de velar por el cumplimiento y la cabal aplicación de las leyes sobre, entre otros, los individuos, las organizaciones criminales y sus asociados, los tipos de armas pequeñas y ligeras, las fuentes, las rutas de distribución, los destinos, métodos de transporte y apoyo financiero de dichas organizaciones o individuos. El intercambio de información podrá enfocar, asimismo, actividades criminales como el terrorismo y el tráfico de drogas ilícitas vinculados con la materia...*

Se contempló también que *...Las instituciones nacionales que participarían en las actividades interinstitucionales realizadas por los Comités de Coordinación Nacional -Puntos Focales Nacionales- podrían incluir, entre otras: Ministerio de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior o Gobierno, Justicia, Ministerio Público, el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Policía, Autoridades Aduaneras y de Migraciones, así como los representantes de la sociedad civil...*

También contiene mecanismos de cooperación en materia policial y de *intercambio de información policial*, así como *técnica y legal* referida a la materia, la Decisión N° 588 del Consejo Andino sobre la *protección y recuperación de bienes del patrimonio cultural de los Países Miembros de la Comunidad Andina*, emitida en Quito el 10.7.2004.

Pero paradójicamente, los mecanismos más amplios de cooperación en seguridad pública de la *Comunidad Andina*, están establecidos en la *Decisión 587 Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina*.

Si bien buena parte de la *Decisión* está efectivamente referida a cuestiones de seguridad externa, como *la abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas, la solución pacífica de las controversias, o la no intervención en asuntos internos*, la *Decisión sobre política externa* incursiona en múltiples aspectos de seguridad pública, incorporando a su ámbito los ya mencionados *Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. Decisión 505 y los Programas Operativos que se adopten en ese marco, y Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, así como su Agenda Coordinada de Acción y su Plan Operativo*, aprobado por Decisión 552, así como el *Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo, los marcos andinos para la cooperación legal, policial y judicial*, y otros planes y programas que pudieran establecerse en lo sucesivo, en particular con miras a combatir,

entre otros, *la corrupción, el contrabando y el tráfico de personas*, así como para contar con una metodología estandarizada de medición de los gastos de defensa.

Semejante conjunción de aspectos tan disímiles, muy del tipo de las concepciones omnicomprendivas de la seguridad que rigieron en Latinoamérica durante el conflicto Este-Oeste –comprendiendo aspectos *militares, de seguridad internacional, de seguridad pública, policiales, e institucionales*- fue puesta bajo la responsabilidad del *Consejo Andino de Relaciones Exteriores*, quien, según se expresa, cuando lo considere conveniente, *...se reunirá conjuntamente con los Ministros de Defensa, y, según corresponda, con otras autoridades competentes de los Países Miembros, para profundizar el diálogo y la concertación...*

La ya referida conjunción de aspectos disímiles determina que, cuando de los múltiples asuntos de seguridad pública aquí comprendidos se trate, no será adecuada la intervención de los *Ministros de Defensa*, debiéndose verosímilmente recurrir a los *Ministros del Interior, de la Gobernación, de Justicia o de Seguridad*, según corresponda.

Es destacable la creación de la *Red Andina de Seguridad*, espacio conferido a la sociedad civil para, *junto con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales de la Subregión...acompañar ...el diseño, la implementación y la evaluación de avances en el desarrollo de la Política de Seguridad Externa Común Andina...*

En definitiva, la *Política de Seguridad Externa Común Andina* aparece como un mecanismo de cooperación y coordinación de difícil implementación y funcionamiento, por la extrema diversidad de las cuestiones que constituyan materia de tal mecanismo.

No resulta posible concluir este breve examen de la cooperación en seguridad pública en la *Comunidad Andina*, sin hacer referencia a los mecanismos de cooperación en materia de inteligencia policial construidos en la *Comunidad Andina*, que como resulta de fácil explicación, tuvieron como núcleo inicial a la *inteligencia antidrogas*, y que, como habremos de examinar, recientemente se han extendido a numerosos países de América Latina y el Caribe.

La importancia que para los países andinos reviste la lucha contra el narcotráfico y las características de delito organizado transnacional que reviste la producción, transporte y venta *mayorista* de estupefacientes, determinó la inevitable necesidad de la coordinación, particularmente en materia de *inteligencia policial antidrogas*, dada la fundamental importancia que reviste la *inteligencia* para la lucha contra estas actividades delictivas.

Entre las acciones de cooperación así implementadas se contaron la conformación del *Grupo Operativo de Alto Nivel sobre Drogas*, conformado por las autoridades responsables de cada uno de los países andinos en materia de lucha contra las drogas, surgido de la decisión adoptada en la VII Reunión del Consejo Presidencial Andino adoptada en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996. El *Grupo* fue efectivamente creado en una reunión habida en La Paz entre las autoridades antidroga de los países andinos y de México, en junio de 1996. En dicha reunión fue acordada la creación de un

Centro Andino de Inteligencia Antidrogas, para intercambiar información e inteligencia respecto de los narcotraficantes y de las técnicas empleadas por ello.

La creación de la *Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas*, integrada por Brasil, Bolivia, Perú, Venezuela, Colombia y Panamá, reunidos en Bogotá (1997) determinó la creación de una red para el intercambio de información e inteligencia. La temprana presencia de Brasil en estos emprendimientos, justificada desde el punto de vista del interés de ese país en que su territorio no fuera utilizado para tránsito y aún para establecimiento de laboratorios y otras instalaciones de producción y depósito de narcóticos por narcotraficantes de vecinos países andinos productores de droga, halla explicación en el trabajo de la Policía Federal brasileña con las policías de Colombia, Perú y Bolivia, en materia de inteligencia antidrogas ²² pasando esta creación, en realidad, a institucionalizar una realidad preexistente.

En el *Segundo Encuentro de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas y Primera Conferencia del Grupo Regional Andino de Control de Drogas* (5 a 7 de agosto de 1998) en Arequipa, Perú, se convino la creación de la *Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD)*, concebida como centro académico multinacional de la región andina dedicado a la *inteligencia policial o criminal antidrogas*.

La *ERCAIAD* comenzó a funcionar en 1999, con sede en Perú, teniendo la *Policía Nacional del Perú* un rol fundamental en su organización inicial.

Está presidida por una Junta Multinacional integrada por representantes de todos los países que la integran.

Brinda fundamentalmente cursos sobre *análisis de inteligencia antidrogas (estratégico y táctico)*, *cursos sobre inteligencia operativa*, y un curso sobre *inteligencia relativa al control de sustancias químicas*.

La Escuela cuenta con apoyo de la *Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD)*.

Sus cursos están dirigidos fundamentalmente a personal policial. No obstante, también se admite para la realización de cursos a personal militar.

Cabe señalar que la Resolución de la Asamblea General de la OEA 2015/2004 (AG/RES 2015 (XXXIV-0/04) encomendó al Secretario General ...*Que aproveche las experiencias de la Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD), con el propósito de aumentar la participación de oficiales de otros países del hemisferio y de explorar oportunidades para aplicar dichas experiencias en otras subregiones...*

El desarrollo de la *Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas*, integrada originariamente por Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela, sumándose posteriormente Argentina, dio lugar al propósito de expandir su ámbito de actuación, tanto en lo relativo a las materias comprendidas –incorporando, además del

²² U.S. Department of State 1997 International Narcotics Control Strategy Report.

narcotráfico y el blanqueo de activos, a otras formas de delito organizado- sumándose además a otros países.

Surgió en consecuencia la *Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP)*²³, el 18 de febrero de 2005, en el marco del *II Encuentro Internacional de Inteligencia y la IV Cumbre de la Comunidad Andina de Inteligencia Policial (CAIP)*, celebrado en la Ciudad de Bogotá, eventos que contaron con la participación de 58 delegados de 28 países. El nuevo ente fue integrado originariamente por Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Constituyó propósito de la *CLACIP* el intercambio de experiencias, estrategias y proyecciones y fundamentalmente fortalecer y facilitar el intercambio de información relativa al delito organizado, acordándose eventualmente operaciones combinadas, en materia de *terrorismo, tráfico de estupefacientes, trata de personas*. También procura la *capacitación en materia de inteligencia*.

Integrada actualmente por Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela²⁴, preciso es señalar que su integración comprende instituciones policiales y fuerzas de seguridad, así como, en algunos casos, organismos de inteligencia.

Entre los órganos representantes de los diversos países, es posible contar catorce instituciones policiales o fuerzas de seguridad, siete organismos de inteligencia y tres servicios de seguridad (contrainteligencia y seguridad interna), dos instituciones específicas de inteligencia antinarcóticos, un organismo de inteligencia criminal y un Fiscal de Estado.

Es posible deducir de esta enumeración el carácter predominante de la *inteligencia criminal o policial* y, por otra parte, el carácter civil de los órganos participantes.

A los miembros referidos es preciso agregar la presencia como observador del *Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)* de la OEA y de *EUROPOL*, así como la participación y apoyo de la *CICAD-OEA*.

Cabe destacar que se ofrece formación por parte de la Escuela Policía Nacional de Colombia en su Escuela de inteligencia y contrainteligencia, proponiéndose que otros órganos de inteligencia participantes formulen un ofrecimiento similar, promoviéndose de ese modo *intercambio de capacitación*.

Asimismo, en la *Segunda Cumbre de la CLACIP* celebrada en Bogotá, Colombia, los días 8 y 9 de marzo de 2007, se propuso y aceptó la creación de una *Presidencia Rotativa* y la transformación de la Secretaría en permanente, asignándose a Colombia, creándose además una *Oficina Central* para facilitar el intercambio,

²³ *CLACIP* ha volcado información institucional en su *website* <http://www.clacip.org>

²⁴ www.clacip.org (acc. 5.7.2007)

análisis y tratamiento de la información, así como el apoyo a procesos investigativos en países miembros, con un delegado permanente por cada uno de los países participantes.

Respecto del protagonismo asignado a Colombia en la organización, cabe destacar lo señalado por el Ministro de la Defensa Nacional de dicho país, Juan Manuel Santos Calderón, en la instalación de la ya referida II Cumbre de la CLACIP, en el sentido que *...la Policía Nacional de Colombia es la única institución policial en Suramérica que cuenta con la presencia de dos oficiales con asiento en la respectiva oficina de enlace ante la EUROPOL...*²⁵

Efectivamente. Surge del *Acuerdo sobre cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y la Oficina Europea de Policía (Europol)*²⁶, que su finalidad es la de fortalecer la cooperación de los Estados miembros de la Unión Europea actuando a través de Europol, y Colombia, en la prevención, detección, supresión e investigación de serias formas de delito internacional en las áreas de *narcotráfico, delitos relativos a sustancias nucleares o radiactivas, contrabando de inmigrantes, tráfico de personas, robo de vehículos, falsificación de dinero o medios de pago*, especialmente a través del *intercambio de información estratégica y técnica*.

Se prevé que la *Policía Nacional de Colombia* habrá de ser el único órgano colombiano responsable de la implementación del convenio, contemplándose la designación por parte de la *Policía Nacional* de un funcionario de enlace destacado en la sede de *Europol*, aunque sin acceso directo a las bases de datos.

En definitiva, *CLACIP* constituye un mecanismo de *cooperación internacional en materia de inteligencia criminal*.

Su innegable utilidad no impide advertir que no está aún institucionalizado, es decir, no surge de un tratado internacional público que establezca un estatuto y los correspondientes controles. Ello no implica desconocer su importancia y la necesidad de avanzar en su institucionalización, tal como está sucediendo con los mecanismos análogos establecidos en el *MERCOSUR* ampliado, que presentan en este aspecto un grado de avance mucho mayor...

Cabe señalar que para el largo plazo, *CLACIP* previó²⁷ como actividades no sólo el intercambio de información entre los miembros y la capacitación, sino *analizar y producir inteligencia en todos los niveles (estratégico, táctico y operacional)*, y *canalizarla en tiempo real a los servicios competentes, facilitar las investigaciones y avanzar hacia la operacionalización de la información*.

A *CLACIP* ha seguido *AMERIPOL*, órgano creado durante el **III** Encuentro de Directores, Comandantes y Jefes de Policías de Latinoamérica y El Caribe, desarrollado en Bogotá del 12 al 15 de noviembre del año 2007 en el Centro Social de Oficiales de la Policía Nacional de Colombia.

25

<http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=5257&PHPSESSID=bc0d97676429edb9b518cd1b19e02fb5> acc. 10.06.2007

²⁶ Disponible en www.europol.europa.eu (acc. 5.7.2007).

²⁷ www.clacip.org

AMERIPOL, integrado por instituciones policiales y fuerzas de seguridad de diversos países latinoamericanos y caribeños, produjo un estatuto suscripto por jefes de instituciones policiales y fuerzas de seguridad de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Uruguay, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, con participación, como observadores, de representantes de la BKA alemana, la RCMP canadiense, y de *EUROPOL*.

Del referido estatuto surge que el propósito de *AMERIPOL* es el de ...*promover y fortalecer la cooperación policial en materia técnico científica, capacitación, dinamizar y hacer más efectivo el intercambio de información con fines de inteligencia, coordinar y potenciar acciones sostenidas de investigación criminal y asistencia judicial entre los cuerpos de Policía y/o instituciones homólogas de América, que se traduzcan en la consolidación de la doctrina y filosofía policial y en la prevención y neutralización del delito...*(artículo 3).

Por otra parte, y conforme al artículo 4, ...*los Cuerpos de Policía y/o instituciones homólogas de América, contará con los siguientes órganos: a) Consejo de Directores, Comandantes, Jefes y Comisionados de los cuerpos de Policía y/o instituciones homólogas de América. b) Presidencia. c) Secretaría Ejecutiva d) Unidades de Coordinación e) Unidades Nacionales...*

En cuanto al *Consejo de Directores, máxima instancia de definición, concertación y evaluación de los propósitos* derivados del mandato de *AMERIPOL*, está constituido por los jefes de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad participantes.

La Secretaría Ejecutiva –como sucediera también con *CLACIP*- fue establecida en Bogotá, Colombia, hasta el año 2010, siendo asumida por dicho período por la *Policía Nacional* de Colombia.

Se previó que contaría con las siguientes unidades: *a. Unidad de Coordinación Técnico Científica. b. Unidades de Coordinación de Inteligencia c. Unidades de Coordinación de Investigación y Asistencia Judicial. d. Unidad de capacitación y doctrina...*

De suma importancia son las funciones acordadas por el artículo 10 a la *Secretaría Ejecutiva*, que incluyen tanto el liderazgo, articulación y cumplimiento de las funciones asignadas a las *Unidades de Coordinación Técnico Científica, de Inteligencia, en Investigación Criminal y Asistencia Judicial y de Capacitación y Doctrina*, como mantener permanente comunicación con las *Unidades Nacionales* de los países miembros, y *dinamizar el intercambio de información a través de los mecanismos de comunicación establecidos entre los integrantes de la CLACIP* (artículo 10).

Dentro de la *Secretaría Ejecutiva*, las *Unidades de Coordinación* son los órganos ejecutores de las tareas o compromisos formulados en el Consejo de Directores, para lo cual están conectadas de manera permanente con las *Unidades Nacionales*; comprendiendo tales *Unidades*, la *Unidad de Coordinación Técnico Científica*; las

Unidad de Coordinación de Inteligencia, la Unidad de Coordinación de Investigación y Asistencia Judicial y la Unidad de Capacitación y Doctrina. (artículo 11).

Conforme al artículo 13, *CLACIP* pasó a constituirse en la *Unidad de Coordinación de Inteligencia* de *AMERIPOL*.

De acuerdo al artículo 14, constituyen funciones de la aludida *Unidad de Coordinación de Inteligencia* ...*Mantener comunicación permanente y directa con las Unidades Nacionales en los temas de cooperación en inteligencia estratégica y operacional; Realizar análisis operacionales como soporte para nuevas líneas de acción y elaborar documentos estratégicos que orienten la toma de decisiones, frente al cumplimiento de los propósitos; Analizar y emitir recomendaciones sobre procesos y estadísticas que permitan prevenir los diferentes fenómenos generadores de criminalidad; Proyectar informes de evaluación de nuevas amenazas del continente con respecto a delitos transnacionales proyectados a un futuro inmediato...*

En cuanto a la *Unidad de Coordinación en Investigación Criminal y Asistencia Judicial*, el artículo 16 le asignó, entre otras funciones, las de ...*Coordinar la asistencia judicial recíproca respecto a investigaciones, procesos y actuaciones judiciales relacionadas con los delitos transnacionales, especialmente: - Tráfico ilícito de estupefacientes - Tráfico ilícito de seres humanos - Trata de personas - Robo y hurto de vehículos - Falsificación de dinero - Lavado de dinero - Tráfico ilícito de materias radioactivas y nucleares - Tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos - Delitos informáticos - Terrorismo - Nuevas amenazas asociadas a aspectos económicos, sociales, de salud y ambientales... Mantener comunicación permanente y directa con las Unidades Nacionales en los temas judiciales pertinentes...*

Por otra parte, conforme al artículo 18, la *Unidad Nacional* ... *Es la dependencia permanente que cada miembro de AMERIPOL establece para ejecutar los acuerdos y compromisos. Cada país dispondrá de cuatro unidades nacionales en los siguientes términos: a. Unidad Nacional de Cooperación Técnico Científica Policial b. Unidad Nacional de Inteligencia c. Unidad Nacional de Investigación Criminal y Apoyo Judicial d. Unidad de Capacitación y doctrina 1. La Unidad Nacional es el contacto directo y permanente de cada miembro con las Unidades de Coordinación de la Secretaría Ejecutiva...*

Fue dispuesto además en dicho artículo que las *Unidades Nacionales* ...*Se encargan de centralizar la información y los procesos de cooperación en los cuatro ámbitos: a. Cooperación Técnico Científica Policial. b. Cooperación de Inteligencia. c. Cooperación en Investigación Criminal y Apoyo Judicial. d. Cooperación en capacitación y doctrina...*

Se estableció además que ...*Las Unidades Nacionales deberán disponer de un Punto de Contacto que será el canal directo y seguro de comunicación entre todos los órganos de AMERIPOL....*

Finalmente, y conforme dispuso el artículo 19 ...*Los países miembros podrán designar Oficiales de Enlace permanentes o temporales ante la Secretaría Ejecutiva de AMERIPOL, con los siguientes requisitos mínimos: 1. Ser funcionario competente de la Institución policial que lo envía. 2. Reunir las condiciones de idoneidad exigidas, la*

capacidad y aptitudes necesarias para el desempeño de sus funciones. 3. Colaborar activamente entre los representantes de cada país en el intercambio de información y prestar el apoyo y colaboración necesarios...

Aunque las competencias de *AMERIPOL* son más amplias que las de *EUROPOL*, porque comprenden aspectos que van más allá de la *inteligencia criminal* que constituye el núcleo de la actividad de esta última, llaman la atención las similitudes entre las estructuras de una y otra, pero con una gran diferencia: mientras que *EUROPOL* es un órgano surgido del propio Tratado de la Unión Europea y que cuenta con una Convención que regula su actividad, que se encuentra bajo pleno control político, *AMERIPOL* ha surgido de un acuerdo entre jefes y directores de policía, y carece absolutamente de control político, pese a pretender regular hasta la cooperación en asistencia judicial e investigación criminal. Establece además –como lo hiciera *CLACIP*– un mecanismo de *cooperación en inteligencia criminal*, carente totalmente de los controles políticos e inclusive de los controles en materia de protección de datos personales que posee *EUROPOL*.

En definitiva, tanto *CLACIP* como *AMERIPOL* son órganos que no son institucionales, son como fue originariamente como sucediera en la Unión Europea antes de que se creara la cooperación formal en justicia y asuntos de interior.

En aquella época, existían en la Comunidad Económica Europea mecanismos de cierta informalidad como el *Grupo TREVI* –terrorismo, radicalismo, extremismo y violencia internacional, constituy un grupo de cooperación en materia de seguridad pública formado por reuniones de ministros, de altos funcionarios y reuniones de policías –fundamentalmente-. Eso fue lo primero que existió en cooperación antes de que se formalizara la ya mencionada *Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (JAI)*. Se advertirá que no eran reuniones únicamente de policías; había órganos integrados por ministros y altos funcionarios. También existían los *Clubes de Berna, Pompidou, Kilowatt*, pero estos eran mecanismos constituidos fundamentalmente por jefes de organismos de inteligencia, de allí la informalidad y el secreto que imperaban.

El problema fundamental que tienen tanto la *CLACIP* como *AMERIPOL* es que no son institucionalizados, es decir, no hay un tratado.

Por eso es que la gran limitación que tienen todos estos organismos que se están creando es que no están institucionalizados, por eso la importancia que tiene el MERCOSUR ampliado hoy esta tan ampliado que salvo las Guayanas, incluye a toda Sudamérica.

Lo bueno de la cooperación en seguridad pública en el marco del MERCOSUR ampliado es que está fundado en última instancia en el Tratado de Asunción y en el Protocolo de Ouro Preto, que participan y definen los funcionarios políticos, y que los *Acuerdos* que se celebran, en todo lo que excede los aspectos meramente operativos, deben ser ratificados por los países integrantes.

También UNASUR es un tratado, y por ello sería realmente útil si en el marco de UNASUR se pudiera llegar aun tratado que creara la cooperación en asuntos de justicia e interior; allí sí estas cosas tendrían solidez.

Por ahora, lo que hay son mecanismos de cooperación que tienen cierto grado de informalidad y por esa razón, es que hay una gran cantidad de mecanismos y que ninguno funciona plenamente, y de esa forma, se pierde un poco los objetivos que tenemos que lograrlos, lograr acuerdos institucionales.

Cabe destacar que la cooperación de la Unión Europea en la conformación de los mecanismos precedentemente referidos, derivada, en definitiva, de la larga relación entre la *Unión Europea* y la *Comunidad Andina de Naciones*, a partir del Acuerdo Marco de Cooperación celebrado en 1993 y reflejada en la materia de nuestro análisis, en la iniciación a partir de 1995, de reuniones entre responsables técnicos de alto nivel sobre drogas de ambos procesos de integración, firmándose el 18 de diciembre de 1995 dos convenios bilaterales entre los países miembros de los dos procesos de integración sobre aspectos de la lucha contra el narcotráfico.

También es de particular importancia la firma del *Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, a través del cual se aprobó un *Plan de Acción Global en Materia de Drogas* que previó, entre otros aspectos, ...*Promover y fortalecer el intercambio de información entre las agencias encargadas de hacer cumplir la ley en la Unión Europea, América Latina y el Caribe, Ínter alia, a través de acuerdos bilaterales incluyendo aquellos entre Europol y los Estados interesados...*

Otro ejemplo del alcance de la cooperación de la Unión Europea en esta materia está representado por la *Declaración de Lima, Conclusiones de la VII Reunión de Alto Nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*, del 3 de junio de 2005.

En dicha oportunidad, conforme surge de la expresada declaración²⁸ ambas partes debatieron sobre el *intercambio de información de inteligencia para la lucha contra el tráfico de las drogas ilícitas*. En ese contexto, *se presentaron los modelos existentes de EUROPOL y CIMA al igual que el proyecto CLACIP.... En este sentido, las posibilidades para una mayor cooperación en esta área podrían ser exploradas....*

Un necesario balance de los mecanismos de cooperación en materia de policial y de *inteligencia criminal* existentes en la *Comunidad Andina* muestra que estuvieron concentrados en la lucha contra el narcotráfico, delitos conexos y tráfico de armas, y tráfico de bienes culturales. De allí su carácter fragmentario.

En cuanto a la *CLACIP* y *AMERIPOL* fuerza es reconocer que no pertenecen estrictamente a la *CAN*. De allí que no se encuentren institucionalizado en el marco de la *Comunidad*, como sucede con los mecanismos análogos del *MERCOSUR*, y su referencia sea más bien hemisférica –*CICTE* y *CICAD*- y europea –*EUROPOL*-.

Tales circunstancias tienen sencilla explicación. Mientras el *MERCOSUR* abrevó en las fuentes europeas de la *Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior* de los

Tratados de Maastricht, Amsterdam y en los tratados de Schengen, constituyendo un mecanismo homogéneo bajo la dirección de los Ministerios de Interior o Justicia, y conformado por funcionarios de dichos ministerios especializados en seguridad pública y por las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, y en contados aspectos – fundamentalmente, terrorismo- los organismos de inteligencia. La *Comunidad Andina*, dentro del concepto de *seguridad multidimensional*, pretendió incluir aspectos de *seguridad internacional, defensa, seguridad pública*, bajo la conducción de los ministros de relaciones exteriores y de defensa.

No obstante, la circunstancia de que en la actualidad, la totalidad de los países integrantes de la *Comunidad Andina* estén vinculados al *MERCOSUR* por acuerdos de libre comercio y, como tales, participen del mecanismo de coordinación en materia de seguridad pública establecido en base a la *Reunión de Ministros del Interior o equivalentes del MERCOSUR*, brinda la posibilidad de que de allí surja la *coordinación en seguridad pública* tan necesaria a los países sudamericanos.

UNASUR brinda también una posibilidad de sumo interés para el logro de esa coordinación. Cabrá pues pensar en que a su actual *Consejo de Defensa*, se una un futuro *Consejo de Seguridad Pública*, que coordine la actividad en seguridad pública y, dentro de ella, la *inteligencia criminal*.

7. Centroamérica y la *inteligencia criminal*.

En Centroamérica, el proceso de integración regional, constituido por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, con la posterior adhesión de Belice, y con la participación actual de República Dominicana como Estado asociado, contó a partir del 1 de febrero de 1993²⁹ con el *Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)* como marco institucional, reformando las instituciones establecidas en la *Carta de la ODECA*.

Sus órganos fundamentales son la *Reunión de Presidentes*, el *Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores*, el *Comité Ejecutivo*, y la *Secretaría General*.

La superación de los conflictos armados heredados del Conflicto Este-Oeste a partir del *Grupo de Contadora*, el *Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica*³⁰, con importantes medidas dirigidas a la construcción de confianza y desactivación de conflictos, y el *Acuerdo de Esquipulas II –Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*³¹, instrumento decisivo para la construcción de la paz en la subregión, dieron lugar a la creación de la *Comisión de Seguridad*, cuyas características fundamentales fueron definidas en el *Acuerdo* celebrado en la primera reunión, en de San José, Costa Rica.³²

Dicha *Comisión* constituye una instancia de ejecución, coordinación, evaluación, seguimiento y de elaboración de propuestas en materia de seguridad, así como de

²⁹ Fecha de la entrada en funcionamiento formal del SICA, constituido por el *Protocolo de Tegucigalpa* a la *Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)*, del 13.12.199.

³⁰ Firmada el 20/10/1987 en Tegucigalpa, Honduras.

³¹ Firmado el 7/8/1987 en Esquipulas, Guatemala.

³² Del 31/7/1990.

recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Esta coordinada por los Viceministros de Relaciones Exteriores e integrada por los Viceministros de Seguridad Pública o Gobernación y y de Defensa, brindando la Secretaría General del SICA los servicios de Secretaría Técnica Administrativa.

La Comisión de Seguridad de Centroamérica procedió a crear tres Subcomisiones: *Sub-Comisión de Defensa*, *Sub-Comisión Jurídica* y *Sub-Comisión de Seguridad Pública*.

Tales subcomisiones están conformadas por los grupos técnicos de los Viceministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y Seguridad Pública o Gobernación, habiéndose integrado a los trabajos de las Subcomisiones a la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y del Caribe (CJPCA).

Cabe referir asimismo la vigencia en Centroamérica del *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*³³, instrumento complementario del ya referido *Protocolo de Tegucigalpa*,

Se trata de un tratado de seguridad colectiva regional con un concepto de seguridad de singular amplitud, que no obstante establece mecanismos racionales y adecuados, especialmente para la región centroamericana, para preservar la paz y la seguridad, resolver pacíficamente los conflictos, y proveer a la defensa colectiva en caso de agresión.

El Tratado incluyó dentro de su concepto de seguridad y por ende de su vigencia, *la democracia, el Estado de Derecho y la garantía de las libertades fundamentales y de los Derechos Humanos, el Desarrollo Sostenible, la defensa nacional y la seguridad pública*, si bien estableciendo *la separación de las funciones policíacas de aquellas propias de la defensa nacional*.

Los órganos que contempló el Tratado fueron: *la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, y la Comisión de Seguridad* con características similares a los órganos análogos comprendidos en los instrumentos precitados.

Realizada esta introducción requerida para un breve análisis de la situación en la materia que nos ocupa, preciso es recordar que durante el conflicto Este-Oeste caracterizaron a Centroamérica –con la única excepción de Costa Rica- la militarización de la seguridad interior, con la consiguiente sujeción de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad a las fuerzas armadas, estableciéndose su dependencia respecto de Ministerios de Defensa desempeñados por militares. Los órganos de inteligencia policiales estuvieron primariamente dedicados a la contrainsurgencia, cooperando con los organismos de inteligencia militares.

³³ Para un análisis del Tratado Marco de Seguridad Centroamericana, remitimos a, de José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Plus Ultra-Librerías Yenny, Buenos Aires, 2005.

En el paulatino cambio de esta situación debe destacarse la incidencia, a partir de *Contadora* y de *Esquipulas II*, de los acuerdos de paz suscritos con intervención de la Organización de las Naciones Unidas en El Salvador ³⁴ y Guatemala ³⁵ en cuanto establecieron la limitación de funciones de las fuerzas armadas a la defensa de la soberanía y la integridad del territorio, creando en ambos países una nueva *Policía Nacional Civil* orientada específicamente al ejercicio de la función policial, procurándose brindarle una formación basada en la profesionalización y en la vigencia de los derechos humanos. La extinción de la *Fuerza de Defensa* de Panamá y su sustitución por una *Policía Nacional*, y la vigencia de análogos principios en Nicaragua, presentaba durante los años '90 un panorama basado en la paulatina desmilitarización de la seguridad interior y la profesionalización de las policías, con mayores dificultades en el caso de Honduras.

No obstante, en la última década el auge de las *maras* o pandillas juveniles con alta organización y dedicadas a la comisión de diversos delitos, y el incremento general de la delincuencia, dio lugar a la aplicación, especialmente en Guatemala, El Salvador, y Honduras, de políticas de *mano dura*, *súper mano dura* y *tolerancia cero*, incrementándose la violencia por parte de la policía, aumentándose las detenciones y encarcelamientos, y requiriéndose la cooperación de las fuerzas armadas.

El fracaso de estas políticas y la creciente espiral de violencia han determinado un conjunto de nuevas respuestas basadas en un abordaje integral de la seguridad, combinando políticas de *prevención social del delito* dedicadas a actuar sobre las causas que favorecen el delito –con especial atención a la marginalidad, pobreza extrema, salud, educación, e inserción social de los jóvenes- y de *prevención situacional del delito*, con la reforma y perfeccionamiento de las instituciones policiales.³⁶

En el marco del *Tratado Marco de Seguridad Centroamericana* y de la *Comisión de Seguridad en Centroamérica* se han adoptado acciones comunes en materia de seguridad pública, entre las que cabe citar la aprobación de un *Plan Centroamericano de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo y Actividades Conexas*, que incluye previsiones para mejorar y agilizar los mecanismos de información concerniente a posibles actos terroristas entre si y otras instancias nacionales, regionales y multilaterales; un *Plan de Acción Regional contra el narcotráfico*, con el objeto de reducir la demanda y oferta de drogas y sustancias psicotrópicas en la región; un *Plan Regional Contra el Crimen Organizado y Delitos Conexas*, dedicado a la lucha contra el narcotráfico, el contrabando, el lavado de dinero y activos, el robo a bancos y unidades de transporte de valores, el robo y hurto de vehículos, los secuestros, el tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y artículos similares, el tráfico ilícito de bienes culturales, el tráfico ilícito de inmigrantes, el terrorismo y actividades conexas, el riesgo infantil y las *maras* o pandillas; y un *Proyecto para el Control del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras*, entre otras.

En materia específica de *inteligencia criminal*, merece destacarse la creación en Guatemala de la *Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI)* organismo previsto

³⁴ Acuerdos de Chapultepec, 16/1/1992, entre el Gobierno de la República y el FMLN.

³⁵ Conjunto de acuerdos celebrados en Guatemala, entre 1994 y 1996 entre el Gobierno y la URNG.

³⁶ Para un panorama a este respecto resulta útil la publicación del *Foro Centroamericano* denominada *Gobernabilidad Democrática, Seguridad Ciudadana y Colaboración Estado-Sociedad Civil* reflejando el encuentro de Panamá, 19 al 21 de abril de 2006.+

en los ya referidos *Acuerdos de Paz* con la función de *...recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común...*es decir, la típica función de un *organismo de inteligencia criminal*.

Conforme estableció el Decreto (Legislativo) N° 71-2005 del 9.11.2005 relativo a *Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil*, creada (artículo 1°) como *...dependencia del ministerio de la Gobernación...*

Conforme establece el artículo 3, la *Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI)* tiene entre sus funciones, por funciones, la de *...Obtener, evaluar, interpretar y difundir la inteligencia para proteger del crimen organizado y delincuencia común, los intereses políticos, económicos, sociales, industriales, comerciales, tecnológicos y estratégicos de la República de Guatemala, dentro del área de inteligencia que le corresponde, y la de ...Proporcionar al Ministerio de Gobernación asesoría en el área de inteligencia civil, para la toma de decisiones y la formulación de políticas y planeamientos para apoyar la prevención, control y combate del crimen organizado y la delincuencia común...*

Se estableció además, el control de este organismo, tanto por parte del *Ministerio de la Gobernación* del que depende, como también –aspecto importante– *una Comisión Específica del Congreso de la República velará por el cumplimiento de la presente ley, de conformidad con lo que establece el artículo 5 de la presente Ley...*(artículo 26).

Se trata, en definitiva, de una creación de evidente interés, cuya evolución cabrá aguardar y evaluar.

También en Guatemala, en una presentación formulada por el Ministerio de la Gobernación a los órganos de cooperación internacionales³⁷, se incluyeron los propósitos de *...Generar inteligencia estratégica con relación al crimen organizado...* y de *...Fortalecer el intercambio de información con países involucrados en la lucha contra el narcotráfico, trata y tráfico ilegal de personas, contrabando, depredación de recursos naturales, maras, robo de vehículos, secuestros, etc...*

Cabe citar también en Honduras, el *Plan General de la Secretaría de Seguridad*³⁸ entre cuyas acciones se propuso *... Reforzar y especializar el servicio de Inteligencia Policial que permita aportar al Consejo de Seguridad Nacional y otras agencias nacionales, información oportuna para disuadir todo tipo de delitos y corrupción...*

Una decisión de interés adoptada en el ámbito regional ha sido la relativa a implementar la *Red de Comunicación e Inteligencia Policial en Centroamérica*, a través del establecimiento de una base de datos interconectada, destinada a permitir el intercambio de información fidedigna y en tiempo real entre los países centroamericanos.³⁹ Cabe destacar que en la *Declaración sobre Seguridad* emitida por la

³⁷ Presentada en el *Foro Centroamericano*, Panamá, 19 al 21 de abril, 2006. V. *Gobernabilidad Democrática, Seguridad Ciudadana y Colaboración Estado-Sociedad Civil*, edición citada.

³⁸ Presentado en el *Foro Centroamericano*, Panamá, 19 al 21 de abril, 2006. V. *Gobernabilidad Democrática, Seguridad Ciudadana y Colaboración Estado-Sociedad Civil*, edición citada.

³⁹ V. Discurso del Secretario General del SICA, Embajador Aníbal Quiñónez, en ocasión del Foro Internacional *La Violencia Juvenil en la Región: un diálogo pendiente*,

*Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA*⁴⁰ se propuso ...*Fortalecer la Red de Comunicación e Inteligencia Policial, estableciendo una base de datos interconectada a fin de que el intercambio de información e inteligencia se efectúe en tiempo real, para lo cual instruimos a los Ministros de Gobernación y Seguridad de nuestros países para operativizar dicha red a la brevedad posible...* En el Anexo a dicha declaración, , denominado *Prioridades en materia de Seguridad Democrática en Centroamérica*, fue reiterada tal propuesta. Se trata, en definitiva, de un mecanismo de cierta semejanza con el *SISME* del *MERCOSUR*, o al *SIS* de los *Acuerdos de Schengen*.

La importancia del fortalecimiento la *inteligencia policial* fue enfatizada en una intervención realizada por el sujeto de la Policía de Nicaragua, Horacio Rocha, en una intervención ante el *Parlamento Centroamericano*, planteando los riesgos para la seguridad pública derivados del progreso de la integración regional, el 29 de marzo⁴¹

En definitiva, han transcurrido siete años desde la publicación en Centroamérica de un volumen casi precursor, en el cual miembros de las policías de El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, y Honduras, además de expertos de otros países, incluyendo Guatemala, al que tuvo el honor de efectuar una contribución- detallaron los avances realizados en la década del '90 en materia de *inteligencia policial*⁴². Pareciera que tales avances se reflejan ahora en la *cooperación policial regional* en la materia.

En conclusión respecto de Centroamérica, existen indicios relativos al desarrollo de la *inteligencia criminal*, como uno de los instrumentos de una política integral, multidisciplinaria y multiagencial en materia de seguridad pública, que combine medidas de *prevención social y prevención situacional del delito*, y que dentro de los aspectos específicamente policiales procura contar con instrumentos útiles tanto para la prevención como la represión, como la *inteligencia criminal*, en un marco de búsqueda de incremento de las capacidades de las instituciones policiales para luchar contra el delito.

8. Conclusiones.

Sin perjuicio de la posibilidad de incluir más elementos ya obtenidos –lo que implicaría una desmedida extensión de este trabajo- y la conveniencia de profundizar la investigación, lo que nos proponemos hacer en un futuro inmediato, creemos que existen suficientes indicios del surgimiento y crecimiento en Latinoamérica de la

http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=dis1_11196_2_31102006.htm acc. 20.7.2007

⁴⁰ Emitida en Bosques de Zambrano, Francisco Morazán, Honduras, el 3 de octubre de 2006. En http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=decl_10690_2_04102006.htm acc. 27.7.2007.

⁴¹ <http://www.elnuevodiario.com.ni/2007/03/29/nacionales/45078> acc. 10.7.2007

⁴² Carmen Rosa de León Escribano Schlotter (comp.) *Inteligencia Policial*, Compilación de Textos, Cuadernos de IEPADES, Ciudad de Guatemala, 2000.

inteligencia criminal producida por organismos específicos y por instituciones policiales y fuerzas de seguridad.

Consecuencia de la paulatina superación de los paradigmas de seguridad del conflicto Este-Oeste, que imponían a las aludidas instituciones y fuerzas dirigir su esfuerzo de inteligencia hacia aspectos políticos, ideológicos, y a la contrainsurgencia, constituyen una respuesta válida frente al crecimiento de la criminalidad que advierten las encuestas de distintos países latinoamericanos.

El fenómeno de la *creciente cooperación en materia de inteligencia criminal*, tanto a través del *intercambio de información* –procurando implementar sistemas de intercambio de información policial en tiempo real- como de la asistencia técnica y de la capacitación del personal, representa interesantes posibilidades de una acción cada vez más eficaz contra el *delito organizado transnacional*.

Pero al propio tiempo evidencia la necesidad de su *institucionalización* y de *adecuados controles*, que preserven los *derechos individuales*.

La ya señalada expansión del *MERCOSUR* a través de acuerdos de libre comercio que comprenden a la casi totalidad de los países sudamericanos, representa una interesante posibilidad de construcción en Sudamérica de una *Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior* con adecuados mecanismos institucionales y de control, como los implementados en su equivalente europea.

Cabe en definitiva trabajar por un creciente desarrollo en Latinoamérica de una *inteligencia criminal* eficaz en la lucha contra el delito, libre de la ideologización propia del pasado, y, a la vez, respetuosa de los derechos individuales.