



## Revista Política y Estrategia Nº 143, (2024)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.vi143.1082>

Para citar este artículo / To cite this article: UGARTE, José Manuel: “La inteligencia criminal: concepto, implementación, experiencias comparadas”.

Revista Política y Estrategia Nº 143. 2024. pp. 69-110

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.vi143.1082>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



**La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional**

## LA INTELIGENCIA CRIMINAL: CONCEPTO, IMPLEMENTACIÓN, EXPERIENCIAS COMPARADAS<sup>∞</sup>

JOSÉ MANUEL UGARTE•

### RESUMEN

La inteligencia criminal es conocimiento sobre el delito, para prevenirlo, y enfrentarlo con eficacia. En diversos países del mundo para obtener, elaborar y difundir ese conocimiento se crean organismos de inteligencia criminal, constituidos fundamentalmente por policías, por analistas profesionales en diversas disciplinas para comprender e interpretar al delito, por técnicos informáticos y personal administrativo de apoyo, y se constituyen órganos de inteligencia criminal en las instituciones policiales, fuerzas de seguridad, y otros órganos que participan de la seguridad pública, interconectándose telemáticamente con el organismo de inteligencia criminal cabeza del sistema, trabajando todos de acuerdo con una doctrina común. Existen otras formas organizativas con una finalidad similar: la de conocer al delito, la de interpretar el ambiente criminal (Ratcliffe) que es lo que es preciso lograr.

**Palabras clave:** Inteligencia criminal; delito organizado; doctrina; interconexión; sistema.

## CRIMINAL INTELLIGENCE: CONCEPT, IMPLEMENTATION, COMPARED EXPERIENCES.

### ABSTRACT

Criminal intelligence is knowledge about crime, to prevent it, and confront it effectively. In various countries around the world to obtain, develop, and disseminate this knowledge, criminal intelligence organizations are created, consisting mainly of police officers, professional analysts in various disciplines to understand and interpret crime, computer technicians and administrative support staff, and criminal intelligence units are established in police institutions, security forces, and other bodies that participate in public security, interconnecting

- 
- Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la referida Universidad, en la que es profesor en grado y postgrado. Es además profesor en la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Abierta Interamericana y en la Maestría en Seguridad Pública de la Universidad del Gran Rosario. [manuguart@gmail.com](mailto:manuguart@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3300-4529>

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 230424 - Fecha de aceptación: 260624.

telematically with the head criminal intelligence body of the system, all working by accordance with a common doctrine. There are other organizational forms with a similar purpose: that of knowing crime, that of interpreting the criminal environment (Ratcliffe), which is what must be achieve.

**Key words:** Criminal intelligence; organized crime; doctrine; interconnection; system.

## INTELIGÊNCIA CRIMINAL: CONCEITO, IMPLEMENTAÇÃO, EXPERIÊNCIAS COMPARADAS

### RESUMO

A inteligência criminal é o conhecimento sobre o crime, para preveni-lo e enfrentá-lo de forma eficaz. Em vários países do mundo, para obter, desenvolver e difundir este conhecimento, são criadas organizações de inteligência criminal, constituídas principalmente por policiais, analistas profissionais em diversas disciplinas para compreender e interpretar o crime, técnicos de informática e pessoal de apoio administrativo, e inteligência criminal órgãos das instituições policiais, forças de segurança e outros órgãos que participam na segurança pública, interligando-se telematicamente com o órgão responsável pela inteligência criminal do sistema, todos trabalhando de acordo com uma doutrina comum. Existem outras formas organizacionais com finalidade semelhante: a de conhecer o crime, a de interpretar o ambiente criminoso (Ratcliffe), que é o que deve ser alcançado.

**Palavras-chave:** Inteligência criminal; crime organizado; doutrina; interligação; sistema.

### 1. ¿Qué es la inteligencia criminal?

Inteligencia criminal es, básicamente, inteligencia sobre el delito. Es conocimiento, información elaborada, utilizando técnicas de análisis, sobre el delito: quiénes lo cometen, cómo, dónde, cuándo, con qué, con quién(es), a quién (es) –incluyendo el conocimiento o estudio de los delincuentes y de las víctimas– por qué, para qué, etc., con la finalidad de orientar la prevención del delito y también la investigación criminal. Conocer al delito es la mejor forma de prevenirlo y también de enfrentarlo.

En sentido amplio, hacen inteligencia criminal los fiscales, los jueces, los abogados, los policías, los periodistas especializados, todas las personas e instituciones relacionadas con la justicia criminal. Pero de ese amplio universo, habremos de escoger una parte.

Habremos aquí de referirnos a la actividad de inteligencia sobre el delito realizada por los organismos de inteligencia criminal y por las policías y fuerzas de seguridad.

Como Monsieur Jourdain de Molière, que hacía prosa sin saberlo, todo policía siempre hizo inteligencia criminal años antes de que esta actividad se conociera con tal.

Siempre fue frecuente en las instituciones policiales incrementar las capacidades resultantes de la memoria y de la experiencia policial con sistemas de archivos, manejados por personal idóneo –así, el antiguo *collator* de instituciones policiales anglosajonas–.

Pero el crecimiento tecnológico y organizativo del delito, estructurado en organizaciones criminales con importantes recursos técnicos y financieros, poder corruptor sobre la política y la administración pública, sobre jueces, fiscales, e incluso la propia policía, capacidad para actuar en diversas jurisdicciones e incluso en múltiples países, dio lugar a la necesidad de una respuesta equivalente.

Surgió así la inteligencia criminal, capacidad organizada y específica de obtención de información y de análisis del Estado, para conocer a fondo al delito y permitir la elaboración de una respuesta equivalente o superadora de la amenaza.

Tiende a ser una actividad organizada a nivel ministerial de los Estados, y realizada tanto a nivel del Estado Nacional como bajo orientación y dirección nacional, a nivel de jurisdicciones locales y municipales, actuando base a una doctrina –conjunto de normas y procedimientos– común a todos los participantes, interconectando telemáticamente a todos los actores de la seguridad pública, desarrollando capacidades de análisis tanto en organismos específicos de inteligencia criminal, en aquellos países que cuentan con ellos, como en las instituciones policiales, fuerzas de seguridad, e incluso en otras instituciones vinculadas a la seguridad pública, particularmente las instituciones penitenciarias, Aduanas, Impuestos, etc.

La inteligencia criminal se presta especialmente a la cooperación internacional, dado que a diferencia de la actividad de inteligencia de Estado y de la inteligencia militar, no involucra las fuentes, métodos y operaciones particularmente sensibles que caracterizan a estos tipos y estructuras de inteligencia.

La inteligencia criminal suele organizarse a nivel regional, como ha sucedido en la Unión Europea con EUROPOL, auténtico organismo de inteligencia criminal regional, y a nivel internacional con INTERPOL – Organización Internacional de Policía Criminal.

En América Latina, entre varias tentativas realizadas a nivel subregional, encontramos la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL), organización formada por instituciones policiales y fuerzas de seguridad de múltiples países latinoamericanos, con apoyo estadounidense y europeo, que ha dado motivo a la suscripción, el 9 de noviembre de 2023, del Tratado de Brasilia entre 13 de los países cuyas instituciones policiales y de seguridad integraban AMERIPOL, otorgando personería jurídica internacional al ente y estableciendo normas institucionales básicas.

En definitiva, la inteligencia criminal, tal como ha sido desarrollada en buena parte del mundo, destacándose la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Oficina Europea de Policía (EUROPOL) y, como organismos específicos, la National Crime

Agency (Agencia Nacional contra el Delito) del Reino Unido, la Australian Criminal Intelligence Commission (Comisión Australiana contra el delito); el Servicio Nacional de Inteligencia Policial del Reino de Holanda (IPOL), el Servicio de Inteligencia Criminal de Austria, y la Agencia sobre Delito Organizado y Financiero de la Policía de Nueva Zelanda –entre otros casos– constituye, antes que nada, parte de la función de seguridad pública, ejercida fundamentalmente (aunque no exclusivamente) por policías, frecuentemente con la cooperación de personal de analistas y de apoyo sin estado policial.

Definiremos la inteligencia criminal como la aplicación de la metodología propia de la actividad de inteligencia, fundamentalmente en materia de análisis, a la actividad de seguridad pública y policial.

Ello así, tanto:

- a) En el nivel estratégico: determinación de situación en materia de seguridad pública, de todo el país, o de una región o área determinada, o circunscripta a determinado o determinados delitos, comprendiendo su probable evolución, amenazas, tendencias y causas a corto, mediano y largo plazo, destinada a orientar a la política de seguridad pública del país, o de una región o área determinada, o respecto de determinado delito;
- b) En el nivel operacional: conocimiento destinado a guiar a jefes policiales, generalmente de rango medio, a establecer prioridades en su accionar, a emplear con mayor eficiencia y eficacia recursos escasos, a efectuar un despliegue eficaz, a emplear tácticas adecuadas, a fin de obtener mayores resultados en materia de reducción del delito;
- c) En el nivel táctico: conocimiento de las organizaciones criminales –campo fundamental de interés de la inteligencia criminal– y de aquellas formas delictivas que por su complejidad, gravedad, reiteración y consecuencias, no logran ser prevenidas eficazmente por la investigación policial, fiscal o judicial del caso individual.

Se ha definido a la inteligencia criminal de un modo más general como ...la creación de un producto de conocimiento de inteligencia que apoya la toma de decisiones en las áreas de accionar policial, reducción del delito, y prevención del delito.....<sup>1</sup>.

Otros autores definen a la inteligencia criminal como ...un proceso que involucra planeamiento y dirección, recolección, evaluación, cotejo, análisis, diseminación y ree-evaluación de información sobre sospechosos criminales y/u organizaciones...<sup>2</sup>.

---

1 RATCLIFFE, Jerry H. *Integrated Intelligence and Crime Analysis: Enhanced Information Management for Law Enforcement Leaders*, Second Edition, COPS-Police Foundation, Washington, 2007.

2 HARRIS, Don. *Basic Elements of Intelligence*. Revised. Law Enforcement Assistance Administration September, Washington D.C., 1976, pp. 1.8. Citado por MOREHOUSE, Bob. *The Role of Criminal intelligence in Law Enforcement* en MOREHOUSE Bob, PETERSON, Marilyn B. y PALMIERI, Lisa. (Eds.). *Criminal Intelligence for the 21st century*, Law Enforcement Intelligence Units (LEIU) & International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (IALEIA), Sacramento & Richmond, reimpresión, 2017.

La inteligencia criminal provee conocimiento que permite a las autoridades policiales establecer una respuesta proactiva al delito<sup>3</sup>. Ella permite a las agencias policiales identificar y entender a los grupos criminales que están operando en sus áreas. Una vez que los grupos criminales son identificados y sus hábitos conocidos, las autoridades policiales pueden comenzar a evaluar las actuales tendencias en el delito y anticipar, y posiblemente prevenir, futuras actividades criminales. La inteligencia criminal también provee el conocimiento en el cual basar decisiones y elegir blancos apropiados (sujetos, grupos criminales, o negocios) para investigaciones. Aunque la inteligencia criminal puede ser utilizada para asistir en investigaciones, operaciones de vigilancia y la prosecución de casos, también provee a las agencias policiales la capacidad de manejar eficazmente recursos, presupuestos, y cumplir su responsabilidad en anticipar amenazas a la comunidad para prevenir el delito...<sup>4</sup>.

Uno de sus cultores más destacados, Jerry Ratcliffe, antiguo policía inglés, hoy profesor y académico, fue uno de los fundadores e impulsores de lo que pasó a constituir uno de los modos fundamentales de entender el accionar policial: la concepción sobre el modo de accionar en seguridad pública conocido como intelligence-led policing (accionar policial guiado por la inteligencia) que destacó el rol fundamental de la inteligencia criminal para obtener un accionar policial llevado a cabo sobre la base del conocimiento, sustituyendo a la intuición o a la improvisación, destacando el rol fundamental de la inteligencia criminal para fundamentar políticas y estrategias en seguridad pública formuladas sobre la base del conocimiento, así como un accionar táctico eficaz en dicha materia, también guiado por la inteligencia criminal.

## **2. Inteligencia criminal: distinciones necesarias**

### **2.1 Inteligencia criminal e investigación criminal**

La inteligencia criminal constituye conocimiento sobre el delito, para orientar la política de seguridad pública en todos sus niveles, incluyendo las policías, rigiéndose en aquellos países en los que alcanzó mayor desarrollo, por leyes y normas específicas, y en los países latinoamericanos, por las normas que rigen la actividad de inteligencia.

Tiene por destinatarios y está fundamentalmente dirigida por funcionarios del órgano ejecutivo y/o por policías.

Siendo la función de la actividad de inteligencia criminal la producción de conocimiento sobre el delito, no produce pruebas para el proceso penal, ni se vincula con jueces, salvo para alguna cooperación que le sea solicitada a través del órgano ejecutivo.

Es realizada por organismos de inteligencia criminal constituidos por policías o por policías y por analistas de inteligencia criminal, o bien por órganos de inteligencia criminal formados dentro de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad.

---

3 AUMOND, Karen. Tactical and Strategic Intelligence. Issues of Interest to Law Enforcement. Criminal Intelligence. A Vital Police Function. Law Enforcement Intelligence Unit (LEIU), February 1998, pp. 35-36. Citado por MOREHOUSE, Bob. The Role of Criminal intelligence in Law Enforcement en MOREHOUSE, Bob. "et al". Ibid.

4 MOREHOUSE Bob. The Role of Criminal intelligence in Law Enforcement, en MOREHOUSE, Bob. et al. Ibid.

La investigación criminal consiste en la determinación relativa si un delito ha sido o no cometido, y en caso afirmativo, su esclarecimiento, la individualización de sus autores, y la obtención de pruebas válidas para el proceso penal.

Es protagonizada, en países con régimen procesal penal acusatorio, por fiscales y por policías, y en países con régimen penal inquisitivo, por jueces de instrucción y por policías.

Se rige por las normas en materia procesal penal, y está bajo el control del juez y del fiscal.

Se caracteriza por el caso penal –investigación de un delito o delitos determinados– que marca sus límites.

Desde el punto de vista policial, caracteriza a esta función la cooperación con el órgano judicial para el proceso penal, que incluye la obtención de pruebas procesalmente válidas.

Se debe señalar, no obstante, que en la actualidad organismos de inteligencia criminal como la National Crime Agency (NCA) (Agencia sobre el Delito) británica, la Australian Criminal Intelligence Commission (ACIC) (Comisión Australiana de Inteligencia Criminal), entre otros, realizan también investigación criminal en casos importantes de delito organizado.

## **2.2 La inteligencia criminal, la inteligencia nacional, la inteligencia de seguridad, y la inteligencia militar**

Mientras que la inteligencia criminal es parte de la función de seguridad pública y, especialmente, de la función policial, la inteligencia nacional constituye parte de la función de seguridad del Estado, y la inteligencia militar, de la función de defensa nacional.

Dentro de la inteligencia nacional, el concepto de inteligencia de seguridad (security intelligence) hace referencia a la obtención de información y la elaboración de inteligencia con relación a las amenazas contra la seguridad del Estado derivadas del accionar de potencias extranjeras dentro del propio país y contra sus intereses –espionaje, sabotaje, operaciones encubiertas– así como sobre aquellas amenazas originadas dentro del propio país, con o sin apoyo externo, con el objeto de, empleando métodos ilegales, cambiar las autoridades, afectar o limitar seriamente el desempeño de aquéllas, o atentar contra el sistema democrático, o bien el accionar de organizaciones que pretenden imponer sus ideas políticas, económicas y sociales a través de la violencia o la intimidación –según los casos, subversión o terrorismo–.

La inteligencia en estos supuestos suele estar a cargo de organismos de inteligencia de seguridad. Es el caso, entre muchos otros, del Servicio de Seguridad del Reino Unido, del Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad, de la Organización Australiana de Inteligencia de Seguridad, de la Oficina Federal de Defensa de la Constitución (VfB) alemana y de sus similares en los Lander o estados locales de la República Federal de Alemania.

Dichos organismos no producen inteligencia criminal, ni se confunden con ella.

En Estados Unidos de América, esta función está a cargo de la Oficina Federal de Investigación, que conforme a la Directiva del Procurador General sobre Operaciones Do-

místicas del FBI, es tanto una agencia federal de investigación como una agencia de inteligencia. Asimismo, en Francia la Dirección General de Seguridad Interior, organismo de naturaleza policial, ejerce dentro del país la aludida función, sin dejar de constituir un organismo de policía judicial.

En cuanto a la inteligencia criminal, como ha sido señalado, esta función está a cargo de organismos de inteligencia criminal integrados mayormente por policías y por analistas sin estado policial, o bien fundamentalmente por policías; si bien en casos como el Reino Unido, como veremos, esa integración es hoy más variada.

La característica fundamental de la inteligencia criminal es la de tener como objeto el delito. A diferencia tanto de la inteligencia nacional como de la inteligencia militar, su objeto no está constituido por las actividades políticas, militares, diplomáticas y de inteligencia de otros países, ni sus intenciones en materia política, económica o militar.

Cabe destacar que mientras la inteligencia nacional suele estar protagonizada por agentes de inteligencia, que frecuentemente tienen identidad secreta, y que está caracterizada, al igual que la inteligencia militar, por un particular rigor en cuanto al secreto sobre identidades, fuentes, métodos y operaciones, así como por prácticas de compartimentación, tales prácticas tienen un rigor mucho menor o frecuentemente no existen en inteligencia criminal.

### **2.3. Inteligencia criminal y análisis del delito**

El análisis del delito (*crime analysis*) consiste en la recolección y el análisis de datos relativos a delitos cometidos –fundamentalmente utilizando formularios uniformes y adecuadamente diseñados de informe policial sobre hechos delictivos–<sup>5</sup>, unidos a datos obtenidos en investigaciones criminales, causas judiciales, informantes u otros medios, así como datos sociológicos, económicos y geográficos, entre otros adecuadamente guardados en bases de datos relacionales con auxilio de sistemas informáticos especialmente diseñados.

Sobre tales bases, se realiza análisis de carácter espacial –empleando sistemas informáticos georeferenciados de diverso grado de complejidad, para determinar la localización del delito en sus diversas formas– temporal –días y horas en que ocurren los delitos– personal –estudio de la víctima y del delincuente– de *modus operandi* –técnicas y medios materiales empleadas por los delincuentes– y ambiental –estudio de los lugares donde se cometen los delitos– buscando determinar, con ayuda de software informático especial, y la imprescindible habilidad del analista, pautas de acción criminal, prestando atención a reiteraciones que denuncien la actuación de bandas u organizaciones criminales y de delincuentes seriales, tendencias manifestadas por el delito, en definitiva características y

---

5 Tales como el “Reporte Unificado sobre el delito”, sistema unificado de informe de delitos emitido por las policías locales para el Federal Bureau of Investigation (Oficina Federal de Investigación) destinado a posibilitar la elaboración de estadística criminal por parte de dicha oficina, o el más perfeccionado y detallado, derivado del mismo programa, Sistema Nacional de Informes basados en Incidentes vigente en Estados Unidos de América, que contiene, por cada delito informado a la policía o del que ésta toma conocimiento, datos sobre la víctima, el delincuente (cuando es conocido), tipos y valores de los bienes robados, en su caso, características de las personas arrestadas en conexión con el incidente, etc. Un buen sistema de este tipo, adecuadas capacidades de análisis, y constante intercambio de información por vinculación telemática en tiempo real, constituyen herramientas esenciales contra el delito.

reiteraciones del fenómeno delictivo, útiles tanto para prevenir el delito como para investigación de bandas o delincuentes seriales.

El análisis del delito puede contribuir tanto a la inteligencia criminal, como a la investigación criminal.

Mientras en el Reino Unido, otros países anglosajones, y países europeos en general el análisis del delito está plenamente integrado, tanto en los aspectos orgánicos como doctrinarios a la inteligencia criminal –especialmente en sus aspectos tácticos– en Estados Unidos predomina una consideración diferenciada de ambos aspectos<sup>6</sup>.

En Estados Unidos, tradicionalmente se ha denominado inteligencia policial (law enforcement intelligence) a la actividad desplegada por agencias federales, tales como el Federal Bureau of Investigation o la Drug Enforcement Administration, enderezada a la identificación y eventual procesamiento de sospechosos de delitos, contribuyendo así a la investigación criminal<sup>7</sup>, así como, en las policías locales, a la actividad de inteligencia desarrollada por personal con estado policial (sworn police officers) mientras que el análisis del delito, con las características antes reseñadas, es realizado fundamentalmente por instituciones policiales locales, que cuentan en su seno con analistas sin estado policial, que son sus protagonistas.

En Estados Unidos se suele sintetizar la relación entre ambos, sosteniéndose que mientras el análisis del delito permite saber qué está sucediendo, la inteligencia criminal propiamente dicha permite conocer por qué está sucediendo.

#### **2.4 Denominaciones que recibe la inteligencia criminal en Latinoamérica**

La denominación inteligencia criminal aplicada fundamentalmente a la inteligencia sobre el delito, está vigente en el mundo anglosajón –con las peculiaridades ya vistas en Estados Unidos– y en otros países, incluyendo Argentina, no así en la mayoría de los países latinoamericanos.

En Brasil se habla de inteligencia de seguridad pública, concepto de mayor amplitud que el de inteligencia criminal y cercano en sus alcances al anglosajón “security intelligence” –inteligencia de seguridad– aunque también se emplea con frecuencia el concepto de inteligencia policial, referido a la inteligencia sobre el delito en un nivel táctico.

En los restantes países latinoamericanos se habla de “inteligencia policial”, concepto que no solo incluye la inteligencia relativa al delito, sino también cuestiones de orden público y, frecuentemente, de inteligencia política. En definitiva, en dichos países inteligencia policial equivale a actividad de inteligencia llevada a cabo por la policía, debiéndose señalar que en diversos países latinoamericanos la función policial posee significativa amplitud.

### **3. La organización y características de la inteligencia criminal en aquellos países en los que alcanzó mayor desarrollo**

---

6 OSBORNE, Deborah. “Out of Bonds: Innovation and Change in Law Enforcement Analysis”, Joint Military Intelligence College, Washington D.C., March 2006, p. 18.

7 Ibid.

Habremos a continuación de analizar, con la brevedad impuesta por las características del trabajo, la organización adoptada por la inteligencia criminal en aquellos países en los cuales alcanzó mayor desarrollo: el Reino Unido, Australia, Canadá y, con grandes peculiaridades, Estados Unidos de América.

Los dos modelos más característicos y diversos son los del Reino Unido, seguido, con peculiaridades y limitaciones, por Australia y en menor grado Canadá. Estados Unidos nos presenta un modelo muy diverso, signado por las peculiaridades de su organización policial.

Los cuatro casos tienen, no obstante, aspectos comunes: la actividad de inteligencia criminal es llevada a cabo fundamentalmente por policías, frecuentemente asistidos o complementados por analistas sin estado policial; la actividad está dirigida a conocer en profundidad al delito, a las circunstancias que lo facilitan y lo dificultan y a sus protagonistas, y se realiza conforme a una doctrina –normas y procedimientos– comunes, hallándose vinculados los participantes por una red telemática.

### **3.1 La inteligencia criminal en el Reino Unido**

#### **3.1.1 Orígenes**

El origen de la inteligencia criminal está emparentado con la sanción en Inglaterra, en 1829, de la “Metropolitan Police Act” y la correlativa creación de la Policía Metropolitana, citándose la circunstancia de haber sido uno de sus primeros Comisionados Sir Charles Rowan, oficial militar experto en inteligencia.

En 1842 fue creada en la “Metropolitan Police” la “Detective Branch”, dedicada a la investigación del delito, sucedida por el “Criminal Investigation Department (CID)”, que además de desarrollar sus capacidades investigativas, comenzó a producir inteligencia criminal para prevenir el delito y apoyar la investigación criminal, creándose al efecto “C5”, una sección de inteligencia. Posteriormente se creó la “Special Branch” (Rama Especial), destinada a prestar apoyo operativo al contraespionaje, a realizar contraterrorismo, a proteger el orden constitucional investigando acciones destinados a alterarlo ilegalmente y a elaborar inteligencia criminal.

Cabe destacar la labor de la Asociación de Jefes de Policía de Inglaterra y Gales (ACPO) proponiendo el desarrollo en las policías de capacidades de inteligencia criminal, así el denominado “Baumber Report” (1975) proponiendo la creación de una oficina de inteligencia en cada institución policial, tendiendo especialmente a enfrentar la criminalidad cuyo accionar era interjurisdiccional.

En 1985 fue creada la “NDIU (National Drugs Intelligence Unit)” para obtener información y elaborar inteligencia relativa a drogas y narcotráfico.

#### **3.1.2 El NCIS**

En abril de 1992, el Ministro del Interior estableció el primer organismo de inteligencia criminal, con competencia general: el Servicio Nacional de Inteligencia Criminal (National Criminal Intelligence Service - NCIS), bajo dependencia del Ministerio del Interior.

Se trató de un organismo dedicado al análisis de información policial y de la que obtenía por sus propios medios, relativa al delito, formulando requerimientos a instituciones

policiales locales y a otros organismos policiales para producir inteligencia criminal y distribuirla entre las referidas instituciones policiales.

La Police Act 1997 (Ley de la Policía de 1997) brindó a este organismo una base legal, habiendo la Police and Criminal Justice Act 2001 (Ley de la Policía y la Justicia Criminal de 2001) y posteriormente la Police Reform Act 2002 (Ley de Reforma Policial de 2002) modificado diversos aspectos no esenciales.

Conforme a la ya referida Police Act 1997, constituyeron funciones del NCIS obtener, guardar y analizar información a fin de proveer inteligencia criminal a las fuerzas de policía en Gran Bretaña, a la Real Policía del Ulster, al Escuadrón Nacional contra el Delito, y a otras agencias policiales, y actuar en apoyo de tales fuerzas de policía, y de otras agencias policiales que estén llevando a cabo actividades de inteligencia criminal (Sección 2º).

La ley en cuestión no incluyó al NCIS en la Intelligence Services Act 1994, (Ley de los Servicios de Inteligencia de 1994) norma fundamental que rige la actividad de inteligencia en el Reino Unido, y su régimen legal difiere del conferido en ella.

Existió, sí, coordinación y cooperación entre el NCIS y el Servicio de Seguridad, organismo de inteligencia de seguridad británico.

En lo relativo a la composición del NCIS, la ley estableció (sección 9) que este estaría constituido por policías y otras personas sin estado policial (analistas y personal técnico y administrativo).

Poseía interconexión telemática con las policías locales y otras instituciones con funciones policiales del Reino Unido. Dependía del Ministerio del Interior.

Por otra parte, también, conforme a las órdenes del Ministro del Interior, el NCIS estaba sujeto a las inspecciones llevadas a cabo por los Inspectors of the Constabulary (Inspectores de la Policía), funcionarios a quienes la Police Act 1996 encomienda la inspección de las instituciones policiales británicas para información del Ministro del Interior, verificando la eficiencia y eficacia.

### **3.1.3 El Modelo Nacional de Inteligencia**

Uno de los logros más importantes del NCIS –obtenido en una labor conjunta con la ACPO– estuvo constituida por el National Intelligence Model – NIM (Modelo Nacional de Inteligencia), en 1999, instrumento que constituyó un verdadero cuerpo de doctrina –normas, procedimientos y buenas prácticas– destinado a obtener un accionar policial guiado por la inteligencia, por parte del propio NCIS, las policías de Inglaterra y Gales y los organismos británicos participantes en la función policial.

Constituyeron características del NIM las de facilitar la integración de las tareas de obtención de información y elaboración de inteligencia criminal por todos los participantes –el NCIS, el NCS (National Crime Squad, organismo de investigación criminal especializada en delito organizado), las policías locales, otros órganos británicos actuantes en seguridad pública– conformándose en tales policías e instituciones, órganos de inteligencia criminal vinculados telemáticamente entre sí en tiempo real, con los correspondientes controles, en tres niveles: local, regional y nacional.

En cada uno de tales niveles se producen documentos de inteligencia estandarizados previstos en el modelo: una evaluación estratégica, que en el nivel nacional constituye la Evaluación de la Situación en el Reino Unido con relación al delito grave y organizado, de nivel estratégico; una evaluación táctica –evaluación del impacto de las operaciones de seguridad, tendencias emergentes en delito o desorden, problemas emergentes– perfiles de problemas, tales como “áreas calientes” de delito o desorden, o delitos seriales y perfiles de blancos o personas de interés para la seguridad pública, tales como delincuentes habituales o profesionales, o redes delictivas determinadas.

La evaluación estratégica, que es producida en los tres niveles ya señalados, constituye un análisis de alto nivel y largo término, de la situación en materia de seguridad pública, conteniendo no solo la situación actual, sino prospectiva de la futura evolución de tal situación.

Los documentos producidos en cada nivel se integran en los producidos en niveles superiores. Por otra parte, la evaluación estratégica de máximo nivel es la base de la que deberán partir los documentos que se produzcan en los distintos niveles.

En todos los niveles se requiere de una respuesta guiada por la inteligencia.

Otro aspecto de interés del NIM es el relativo a las técnicas de análisis empleadas en él.

El NIM comprende también técnicas de análisis específicas destinadas a ser empleadas en inteligencia criminal; análisis de las tendencias en delitos, análisis acerca de cómo funcionan las operaciones o negocios criminales, análisis de las tendencias sociales y poblacionales, análisis de mercado criminal, análisis de redes criminales, análisis de blancos, evaluación operacional de inteligencia criminal, análisis de resultados, análisis de riesgos, etc.

#### **3.1.4 La SOCA**

En otro orden de ideas, cabe destacar que la Serious Organised Crime and Police Act 2005 determinó la fusión del NCIS, del NCS, y del Customs National Investigation Service en un nuevo organismo de inteligencia criminal con funciones ejecutivas de investigación criminal, la Serious Organised Crime Agency (SOCA), que comenzó su funcionamiento el 3 de mayo de 2006, cuya actividad estuvo centrada fundamentalmente en la lucha contra el delito grave y organizado nacional y transnacional, aunque manteniendo el apoyo de inteligencia criminal que brindaba el NCIS a las policías locales británicas.

Conforme al artículo 2º, eran funciones de la SOCA ...prevenir y detectar delito grave y organizado, y contribuir a la reducción de ese delito de otras maneras, y a mitigar sus consecuencias...

Por otra parte, el artículo 3 le asignó la función de “...obtener, guardar, analizar y diseminar información relevante para la prevención, detección, investigación y prosecución de delitos, y para la reducción del delito de otras maneras, y la mitigación de sus consecuencias...”.

Como puede advertirse, se había optado por unificar en un mismo organismo las funciones de investigación del delito organizado y obtención de información y de elaboración de inteligencia criminal, sin confundirlas.

La conducción de la SOCA estaba a cargo de un órgano colegiado, a cuya cabeza estaba un presidente designado por el Secretario del Interior, y que comprendía miembros ex officio —el Director General de la SOCA, que constituía la autoridad ejecutiva del organismo— y miembros del organismo propuestos por él y los miembros ordinarios, en número igual a los indicados precedentemente, designados por el Secretario de Estado.

Su conducción ejecutiva era ejercida por el Director General, designado por el Secretario del Interior por un término que no podía exceder cinco años.

Entre las facultades del Director General estaba la de asignar a miembros de su personal las plenas facultades de un policía, de un agente de aduanas, o de un funcionario de inmigración.

La SOCA continuó prestando apoyo de inteligencia a las policías locales y a otros organismos con funciones policiales, así como aplicando el Modelo Nacional de Inteligencia y elaborando la Evaluación del Reino Unido sobre la Amenaza Representada por el Delito Grave y Organizado.

### **3.1.5 La NCA**

La Ley del Delito y de los Tribunales de 2013 dio lugar a la creación de un nuevo organismo de inteligencia criminal con importantes funciones ejecutivas de investigación criminal y lucha contra el delito, surgido de la fusión de la SOCA con otras instituciones y organismos de seguridad pública británicos, la Agencia Nacional contra el Delito (National Crime Agency – NCA).

La Agencia Nacional del Delito es un organismo de inteligencia criminal que posee también facultades para realizar investigación criminal especializada fundamentalmente sobre delito grave y organizado, así como para impartir órdenes a otras instituciones policiales inglesas para luchar contra el delito.

Actúa tanto produciendo inteligencia criminal, con información que obtiene por sus propios medios y de otras policías británicas y de otros organismos británicos, como llevando a cabo investigación criminal especializada, proveyendo además a otras policías apoyo especializado de inteligencia criminal y de investigación criminal, y brindando liderazgo nacional para obtener que las policías británicas optimicen el uso de sus recursos y los empleen más eficazmente.

La NCA procura construir un único y comprensivo panorama del delito grave y organizado, obteniendo información de una variedad de fuentes y elaborando inteligencia, que dirige su propia actividad operacional y la de sus socios: las policías británicas y otros organismos británicos con funciones policiales.

Cabe destacar que la Unidad de Inteligencia Financiera del Reino Unido (United Kingdom Financial Intelligence Unit – UKFIU) funciona dentro de la NCA y con el apoyo de ésta, constituyendo el instrumento fundamental para la lucha contra el lavado de activos.

Según su ley de creación, la NCA cumple las siguientes funciones, entre otras:

- a) La función de reducción del delito, consistente en asegurar la realización de actividades eficientes y efectivas para combatir el delito organizado y el delito grave, ya sea por la propia NCA, otras instituciones policiales, u otras personas;
- b) La función de inteligencia criminal, consistente en obtener, guardar, procesar, analizar y diseminar información que sea relevante para actividades para combatir delito organizado o delitos graves, actividades para combatir cualquier otra clase de delitos, investigaciones sobre explotación de productos de delitos;
- c) Cumple funciones también en materia de protección de menores, y de proveer asistencia para la lucha contra el delito organizado a países extranjeros.

### 3.1.6 Conclusiones

En suma, actualmente el Reino Unido se caracteriza por poseer un organismo de inteligencia criminal con muy importantes funciones ejecutivas de investigación criminal y de lucha contra el delito. Como organismo de inteligencia criminal, apoya la tarea en la materia de las policías locales y de otros organismos con funciones policiales, actuando interconectados telemáticamente y conforme a una doctrina común.

Su personal tiene actualmente una composición más variada. Si bien el NCIS formado originariamente por personal policial especializado adscrito, personal policial retirado incorporado permanentemente, y analistas sin estado policial, además de personal administrativo, hoy incorpora personal originariamente perteneciente a otros sectores de la administración pública e incluso del sector privado. Si bien hasta fecha reciente todos sus Directores Generales habían sido policías, su actual Director General, Graeme Biggar, es un funcionario público con destacada carrera en diversas áreas, fundamentalmente de seguridad nacional.

El Modelo Nacional de Inteligencia continúa constituyendo el marco fundamental del accionar policial británico. La legislación que rige la inteligencia criminal continúa siendo diversa a la que rige la actividad de inteligencia, como también son diversos los controles que ambas actividades poseen, más allá de los puntos comunes en materia de control que surgen de la Ley de Regulación de Poderes Investigativos del 2000 (Regulation of Investigatory Powers Act 2000) y su modificatoria del 2016.

## 3.2 Estados Unidos de América

### 3.2.1 Orígenes de la inteligencia criminal en Estados Unidos

La inteligencia criminal también tiene raíces antiguas en la actividad policial estadounidense, al igual que en el Reino Unido, aunque sustanciales diferencias con este *último país*, relacionadas con las peculiaridades de la actividad policial estadounidense, probablemente la más descentralizada del mundo.

Estados Unidos tiene alrededor de 18.000 instituciones policiales, que comprenden policías municipales, de condado, tribales, policías especiales, estatales y nacionales.

La tradición anglosajona de gobierno local autónomo ha determinado que las ciudades y pueblos tengan discrecionalidad en la organización de sus policías; si bien los estados

locales tienen facultades para establecer estándares mínimos para las policías locales existentes dentro del estado.

Además de las policías locales, Estados Unidos cuenta con importantes instituciones nacionales con funciones en seguridad pública, como la Oficina Federal de Investigación, organismo federal de investigación que es al mismo tiempo un organismo de inteligencia y de contrainteligencia, brindando asimismo apoyo técnico a policías locales; el Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security) ministerio que agrupa a múltiples agencias civiles con funciones policiales y de protección civil, incluyendo una policía naval con estructura militar, United States Coast Guard (Guardacostas de Estados Unidos) y un organismo de investigación y protección de personalidades, el Servicio Secreto de Estados Unidos. También cuenta Estados Unidos con un organismo de investigación e inteligencia con funciones en narcotráfico y drogas, la Drug Enforcement Administration (DEA), así como con la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) organismo de investigación y control sobre dichos temas, entre otros.

En Estados Unidos de América existe cierta distinción entre la inteligencia criminal producida por dichos organismos nacionales, y la inteligencia criminal producida por las policías locales.

Estados Unidos de América no cuenta con legislación ni con un organismo específico de inteligencia criminal, surgiendo cierta coordinación de ésta como consecuencia de los atentados del 11 de Septiembre de 2001 y la necesidad de sumar a las policías locales a la vigilancia y prevención contra el terrorismo de raíz musulmana.

El surgimiento de la inteligencia criminal tuvo lugar a partir de la década de los 20<sup>8</sup> cuando las policías, el Departamento del Tesoro y la FBI comenzaron a obtener información sobre anarquistas o gánsteres, y en la década de los 60 con relación a las grandes organizaciones criminales.

A partir de las décadas de los 40 y 50 creció el uso de la inteligencia criminal contra tales organizaciones, fundamentalmente contra la Mafia –La Cosa Nostra y sus derivaciones, que con la prohibición habían obtenido grandes ganancias y que tras su finalización en 1933 mutaron a otras formas delictivas– fundamentalmente, fraudes, extorsión, etc., infiltrándose además en negocios lícitos<sup>9</sup>.

En Estados Unidos, la inteligencia criminal fue desarrollada tanto en instituciones nacionales como la FBI, la AFT y la DEA, como en diversas policías locales, especialmente en aquellas de mayor tamaño y recursos, con diferencias organizacionales y conceptuales, e inicialmente muy limitadas vinculación y cooperación.

En 1956 fue creada la Association Law Enforcement Intelligence Units (LEIU-Asociación de Unidades de Inteligencia Policial), formada inicialmente por 26 agencias estatales y locales, para intercambiar información confidencial sobre delito organizado, totalizando su membresía actualmente 240 agencias policiales en tres países, comprendiendo sus ac-

---

8 PETERSON, Marilyn B. *Application in Criminal Analysis: A Sourcebook*, Praeger, Westport, 1994, pp. 2-3.

9 HARRIS. Loc. Cit.

tividades la formación de personal, la comunicación y el intercambio legal y ético de información, en materia de inteligencia criminal<sup>10</sup>.

En 1980 se creó la Asociación Internacional de Analistas de Inteligencia Criminal (IALEIA), organización en creciente expansión en diversos países, cuyo propósito estuvo dirigido a la profesionalización del análisis de inteligencia policial, brindando talleres de entrenamiento y capacitación en análisis y aspectos vinculados a la inteligencia criminal y al delito organizado.

En 1970, y sobre la base del trabajo de la Comisión Presidencial sobre Delito Organizado, tuvo lugar la sanción de la Racketeer<sup>11</sup> and Corrupt Organizations Act (RICO) (Ley sobre Organizaciones Criminales y Corruptas). Esta ley estableció la ilegalidad de adquirir, operar, o recibir ingresos de una empresa, a través de una pauta de delito organizado, castigando además la pertenencia, conducción, o participación en los negocios de empresas cuya actividad incluyera comercio interestatal y comprendiera la realización, participación o cooperación en los delitos descriptos en la norma.

La creación de los Sistemas Regionales para Compartir Información (RISS) sistema de interconexión para intercambio de información y apoyo técnico, organizado y financiado por el Gobierno Federal y administrado regionalmente, incluyó el suministro de herramientas analíticas para un número significativo de agencias y, consiguientemente, de personal, comenzando su funcionamiento en 1971, llegando a nuclear más de 9.400 agencias policiales y de seguridad pública federales, estatales, locales y tribales, incluyendo usuarios en todos los estados locales y el Distrito de Columbia, así como en territorios estadounidenses, y en Inglaterra, Nueva Zelanda y partes de Canadá<sup>12</sup>.

En 1981 tuvo lugar la creación de la Asociación Internacional de Analistas Criminales (IACA), organización destinada a asistir a agencias que establecieran unidades de análisis criminal y para brindar adiestramiento y capacitación en inteligencia criminal, poseyendo actualmente más de 2.000 miembros en 50 países.

Asimismo, la Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP), además de participar a IALEIA en varias de sus actividades, desarrolló un manual de administración en la materia, Criminal Intelligence (IACP, 1985).

También en 1985 comenzó el funcionamiento, en la FBI, de Law Enforcement On Line (LEO).

Se trata de un acceso controlado para comunicaciones y repositorio de datos e información compartida para la labor policial para personal policial, primeros respondedores,

---

10 MOREHOUSE Bob. Op. Cit. p. 4.

11 La expresión "racketeering activities" hace referencia a múltiples actividades delictivas, fundamentalmente practicadas por organizaciones criminales, detalladas en la definición contenida en 18 U.S. Code § 1961.

12 U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, Office of Justice Programs. (En línea) Regional Information Sharing Systems Program. (Fecha de consulta 14 de mayo de 2024). Disponible en : <https://www.ojp.gov/pdffiles1/bja/192666.pdf>. U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. (En Línea) Regional Information Sharing Systems Program (Fecha de consulta 14 de mayo de 2024). Disponible en: <https://docs.house.gov/meetings/AP/AP19/20130321/100498/HHRG-113-AP19-Wstate-KennedyD-20130321.pdf>

profesionales de la justicia criminal, y agencias antiterroristas y de inteligencia de Estados Unidos y con participación de diversos países, certificado, controlado y dirigido por la FBI.

También NLETS, National Law Enforcement Telecommunication System (Sistema Nacional de Telecomunicación Policial) es una red creada entre las policías estatales y manejada por estas –sin intervención directa de los estados a los que sirven, ni del Gobierno Federal– a través de la cual se intercambian datos de carácter policial y criminal.

Asimismo, la DEA mantiene una diversidad de programas que involucran la cooperación y trabajo conjunto con policías estatales y locales estadounidenses, entre los que se destacan las HDTAs (High Intensity Drug Trafficking Areas, que procuran apoyar la cooperación entre los órganos policiales federales, estatales y locales, y de salud federales, para luchar contra el narcotráfico y limitar los efectos en la salud pública de las drogas ilícitas.

En definitiva, en Estados Unidos se ha producido una creciente divulgación y desarrollo de técnicas de análisis, y creación de redes de o con incidencia en inteligencia criminal.

La característica descentralización del sistema estadounidense, se traducía en un accionar policial y de inteligencia criminal centrado fundamentalmente en los aspectos locales, sin perjuicio de la actuación de las ya referidas agencias investigativas federales, en delitos de carácter federal y de seguridad nacional.

### **3.2.2 Los atentados del 11 de Septiembre de 2001**

Los atentados del 11 de Septiembre de 2001 produjeron cambios fundamentales en la situación descripta.

Así, se creó un Ministerio (Departamento Ejecutivo) de Seguridad Interna –Department of Homeland Security DHS– con sustantivos poderes, al que fueron incorporados diversos organismos vinculados con la seguridad interna, y se estableció una coordinación nacional en materia de inteligencia criminal, que anteriormente había estado fundamentalmente ausente.

La Ley de Seguridad Interna del 2002 brindó marco legal a la creación del referido Departamento Ejecutivo, determinando su misión y funciones, fundamentalmente prevenir ataques terroristas en el territorio estadounidense y disminuir su vulnerabilidad a tales ataques, minimizar los daños y su recuperación, estableciéndoselo como punto focal en materia de desastres naturales y provocados por el hombre, encomendándosele además el monitoreo de eventuales conexiones entre el tráfico de drogas ilegales y el terrorismo, entre otros aspectos.

Se estableció dentro del DHS el Directorio para Análisis de la Información y Protección de Infraestructura, previsto en la Sección 201 de la ley, dirigido por un Subsecretario de Análisis de Información y Protección de Infraestructura, a quien se asignó, entre otras funciones, las de acceder, recibir y analizar información e inteligencia policial, así como información de agencias de los gobiernos federal, estatales y locales y entidades del sector privado; así como integrar tal información para identificar y evaluar la naturaleza y ámbito de las amenazas terroristas para el país, y detectar e identificar amenazas de terrorismo contra Estados Unidos.

Fue dispuesto además que el DHS contaría con un staff de experimentados analistas.

Cabe destacar los esfuerzos producidos, a partir de la creación del DHS, con el apoyo del Departamento de Justicia, por parte de la Asociación Internacional de Jefes de Policía, para establecer adecuados mecanismos para compartir información e inteligencia entre órganos policiales nacionales, estatales, locales y tribales, y organismos de inteligencia, a partir de la Cumbre para Compartir Inteligencia Criminal<sup>13</sup>.

Esa tarea se reflejó, tras varias etapas, en la formulación del Plan Nacional para compartir Inteligencia Criminal<sup>14</sup>, producido bajo la guía y dirección del Departamento de Justicia, que previó estándares mínimos en materia de obtención, entrega, almacenamiento y disseminación de inteligencia criminal, la definición de la administración y supervisión de dicha función, estándares para adiestramiento del personal en inteligencia criminal, el desarrollo por las instituciones policiales de capacidades de registro y procesamiento automático de datos, constituyendo bases de datos centradas en incidentes, tanto para uso propio como para interconexión telemática con sistemas de información estatales y federales.

Fue contemplada la interconexión del Sistema Regional para Compartir Información (RISS) y el Sistema del FBI de Actividad Policial en Línea (LEO), requiriéndose la interoperabilidad de todos los sistemas informáticos de las instituciones policiales del país de todos los niveles, con el sistema RISS/LEO.

Cabe destacar, en materia de estándares normativos, la adopción de los establecidos por vía reglamentaria en 28 CFR 23, así como por la Directiva sobre Archivos de Inteligencia Criminal de LEIU<sup>15</sup>, aspectos estos que desarrollaremos más adelante.

El Plan, *más que constituir un cuerpo doctrinario como el NIM inglés*, se limitó a asegurar la interconexión telemática entre los participantes y a establecer mecanismos adecuados para compartir información, preservando los derechos individuales, procurándose además asegurar la existencia de un lenguaje y conceptos comunes, así como estándares mínimos de entrenamiento y conocimiento.

Cabe destacar que el Plan contuvo definiciones destinadas evidentemente a disminuir las disimilitudes conceptuales existentes en el complejo universo policial estadounidense y a avanzar hacia un lenguaje común.

---

13 U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, GLOBAL JUSTICE INFORMATION SHARING INITIATIVE. (2003) The National Criminal Intelligence Sharing Plan, p. 14. (En línea) (Fecha de Consulta 1 de mayo de 2024). Disponible en: [https://bja.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/media/document/national\\_criminal\\_intelligence\\_sharing\\_plan.pdf](https://bja.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/media/document/national_criminal_intelligence_sharing_plan.pdf)

14 Global Justice Information Sharing Initiative, United States Department of Justice, National Criminal Intelligence Sharing Plan, Washington, 2003.

15 Association of Law Enforcement Intelligence Units (Asociación de Unidades de Inteligencia Policial), una asociación cuya misión es la de "...proveer liderazgo y promover profesionalismo en la comunidad de inteligencia criminal para proteger la seguridad pública y los derechos constitucionales..." Se trata, en definitiva, de una organización de cooperación entre instituciones policiales estadounidenses para el establecimiento de estándares, buenas prácticas e intercambio de información entre más de 240 instituciones policiales federales, estatales y locales en Estados Unidos.

En Estados Unidos no existe un organismo de inteligencia criminal cabeza de la estructura de inteligencia criminal, como existe en el Reino Unido y como veremos en Australia y Canadá, entre otros países.

Un aspecto de interés e importancia en el análisis de las estructuras de inteligencia criminal en Estados Unidos de América, es el relativo a las estructuras de cooperación en inteligencia entre el Estado Nacional y los gobiernos estatales, locales y tribales, creadas fundamentalmente para enfrentar la amenaza terrorista.

Con tal propósito se establecieron, por una parte, la Fuerza Nacional Conjunta de Tareas contra el Terrorismo y las Fuerzas Conjuntas de Tareas contra el Terrorismo –NJTF y JTTF– encabezadas por la FBI sumando a instituciones policiales estatales, locales y tribales, por una parte, y por la otra los Centros de Fusión (Fusion Centers), órganos de inteligencia antiterrorista y criminal organizados por los estados locales, con apoyo de financiamiento, tecnológico y de personal por parte del Departamento de Seguridad Interna –DHS– Department of Homeland Security. Analizaremos a continuación ambas iniciativas.

Cabe recordar que la FBI era, con anterioridad a la creación del *DHS*, la responsable primaria de la inteligencia antiterrorista en territorio estadounidense.

Después de la creación del DHS, la FBI continuó desarrollando una actividad de inteligencia antiterrorista.

Así, la NJTTF constituye un órgano que produce inteligencia antiterrorista formulando requerimientos a diversos órganos de la FBI, y de coordinación, y de apoyo administrativo, logístico y de adiestramiento a las JTTF, que constituyen unidades operacionales dirigidas por la FBI e integradas por personal de dicho organismo y de otras instituciones de seguridad nacionales y locales, que realizan investigaciones de campo y producen inteligencia relativas a amenazas terroristas actuales y potenciales, con un amplio despliegue en el territorio estadounidense.

Las JTTF existían con anterioridad al 11 de septiembre de 2001<sup>16</sup> no así la NJTTF, cuya creación tuvo origen en la percepción incrementada de la amenaza terrorista tras estos atentados y el consiguiente aumento del número y despliegue de las JTTF, la necesidad de su coordinación, y de un centro de apoyo y de análisis de inteligencia, constituido por la NJTTF, para la información e inteligencia originada en las JTTF<sup>17</sup>.

En definitiva, se trata de órganos de investigación criminal y de elaboración de inteligencia, dirigidos fundamentalmente contra terrorismo internacional y doméstico y actividad criminal vinculada al terrorismo, que procuran evitar actos terroristas, dirigidas por la FBI, y que incluyen tanto miembros propios, habitualmente en mayor proporción, y de otras agencias e instituciones federales, estatales y locales, y que funcionan en las Oficinas de Campo y en algunas Oficinas Residentes de dicho organismo.

---

16 U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, OFFICE OF THE INSPECTOR GENERAL, June 2005 (En Línea) The Department of Justice's Terrorism Task Forces Evaluation and Inspections Report I-2005-007. (Fecha de Consulta 1 de mayo de 2024). Disponible en <https://oig.justice.gov/reports/plus/e0507/index.htm>

17 Ibid. p. 21.

Por otra parte, encontramos organizados por la DHS los Centros de Fusión, que también surgieron tras los atentados como una respuesta al desafío representado por el terrorismo y la necesidad de alistar en la protección de la seguridad del país a la totalidad de las aproximadamente 18.000 agencias con funciones policiales y cerca de un millón de empleados, incluyendo policías (sworn officers), analistas y otros colaboradores<sup>18</sup>, particularmente en la detección de actividades terroristas y sospechosas de serlo, incluyéndose también otras actividades delictivas, particularmente de delito organizado, por haberse detectado casos de actividades de ese tipo llevadas a cabo por células terroristas.

Dicho alistamiento para cooperación en la seguridad nacional y especialmente en el contraterrorismo, incluyó a instituciones de protección civil, así como de salud y de transporte, y al sector privado, cuyas empresas son propietarias de la mayor parte de la infraestructura crítica del país.

El desafío supuso la necesidad de que la Comunidad de Inteligencia de Seguridad Nacional estadounidense compartiera información e inteligencia antiterrorista a los restantes participantes, y que estos compartieran la información de que dispusieran relativa a posibles actividades terroristas u otras significativas actividades criminales, y que ello ocurriera respetando la privacidad y demás derechos civiles de los ciudadanos y residentes legales estadounidenses.

Los Centros de Fusión son establecidos y mantenidos conforme a las Fusion Center Guidelines (Directivas sobre Centros de Fusión) elaboradas por el Departamento de Justicia, en colaboración con el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos<sup>19</sup>. La decisión para establecerlos es estatal, siguiendo las directivas nacionales, así como su dirección es estatal o local según el caso, sujeto en última instancia a la autoridad estatal, pero el Estado Nacional colabora con su financiación y equipamiento, así como con el suministro de personal especializado.

La característica fundamental de tales Centros de Fusión es la de recibir información de toda fuente, desde organismos de inteligencia de seguridad nacional, hasta empresas privadas, pasando por el muy numeroso y variado universo policial estadounidense, y, al propio tiempo, posibilitar que la información e inteligencia antiterrorista elaborada por los organismos de seguridad nacional llegue en la medida necesaria a consumidores –y suministradores– *no tradicionales*, que deben recibirla para orientarse para suministrar información y adoptar las precauciones que fueren necesarias.

Cabe destacar la existencia de la Red Nacional de Centros de Fusión –National Network of Fusion Centers<sup>20</sup>–, a través de la cual se canaliza el ya señalado flujo de informa-

---

18 La FBI determinó 1.003.270 empleados (2019) de agencias policiales, incluyendo tanto policías, como colaboradores y personal auxiliar. V. <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2019/crime-in-the-u.s.-2019/topic-pages/tables/table-74>

19 U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, BUREAU OF JUSTICE ASSISTANCE, GLOBAL JUSTICE INFORMATION SHARING INITIATIVE, august 2006 (En Línea) Fusion Center Guidelines, Executive Summary. (Fecha de consulta 1 de mayo de 2024). Disponible en: [https://bja.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/media/document/fusion\\_center\\_executive\\_summary.pdf](https://bja.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/media/document/fusion_center_executive_summary.pdf)

20 INTELLIGENCE AND ANALYSIS. Fusion Centers. (En Línea). (Fecha de Consulta 1 de mayo de 2024). Disponible en: <https://www.dhs.gov/fusion-centers>

ción e inteligencia de dos vías entre el Gobierno Federal, los Gobiernos estatales, locales, tribales y territoriales, y organizaciones del sector privado.

Un Centro de Fusión debe poseer capacidades para: Planificar y Desarrollar Requerimientos (de información e inteligencia), obtener y reunir información (en el caso de la obtención, a través de las instituciones y entidades que brindan información), reconocer indicadores y alertas, procesar y cotejar información, realizar análisis de inteligencia y realizar productos de inteligencia, diseminar información e inteligencia, y efectuar reevaluación. Debe, además, proteger la privacidad de los ciudadanos y de la información, brindar seguridad a la información, adecuado personal, entrenamiento, poseer adecuada tecnología e infraestructura, así como sistemas, equipamiento, instalaciones, de la información y de las comunicaciones, e infraestructura física, así como financiamiento.

Se requiere que los Centros de Fusión realicen o contribuyan a la realización, según el caso, de una Evaluación de Riesgo estadual y/o regional, que identifique y priorice amenazas, vulnerabilidades y consecuencias a intervalos regulares.

Frente a la complejidad y variedad de esfuerzos existentes en Estados Unidos en materia de inteligencia criminal, no han faltado voces de alerta respecto a la variedad y complejidad del sistema y a las siempre posibles superposiciones.

Resulta elocuente al respecto un informe de la Oficina de Contabilidad General (General Accounting Office) órgano de control externo de la Administración Pública estadounidense, dependiente del Congreso<sup>21</sup>:

Dicho informe destaca que “...Cinco tipos de entidades de intercambio de información de campo son apoyadas, en parte, por el gobierno federal –Fuerzas de Tareas Conjuntas sobre terrorismo, Grupos de Inteligencia de Campo, Sistemas Regionales de Intercambio de Información (RISS), centros de fusión estatales y de mayores áreas urbanas, y Centros de Apoyo Investigativo de Áreas de Alta Intensidad de Narcotráfico (HIDTA)–, que tienen distintas misiones, roles y responsabilidades. Sin embargo, GAO identificó 91 instancias de superposición en ciertas actividades analíticas –tales como la producción de informes de inteligencia– y 32 instancias de superposición en actividades de apoyo investigativo, tales como identificar lazos entre organizaciones criminales. Estas entidades llevan a cabo actividades similares dentro de la misma área de misión, tales como contraterrorismo, para clientes similares, tales como agencias federales o estatales. ...GAO también encontró que los centros RISS y las HIDTA operaban tres sistemas diferentes que duplicaban la misma función, identificar cuándo diferentes entidades policiales podían estar llevando a cabo una similar acción operativa, tal como un raid en el mismo lugar, para asegurar la seguridad de los oficiales...Las agencias no tienen entidades responsables de la coordinación, ni oportunidades evaluadas para mejorar la coordinación, para ayudar a reducir el potencial para superposición y alcanzar eficiencias...”.

Lo cierto es que poderosas instituciones dotadas de importantes recursos económicos, sofisticada tecnología y personal adecuadamente formado y adiestrado –fundamental-

---

21 GENERAL ACCOUNTING OFFICE. INFORMATION Sharing: Agencies Could Better Coordinate to Reduce Overlap in Field-Based Activities. Informe 13-471 de abril 2013. Fecha de consulta 22 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.gao.gov/products/gao-13-471>

mente DHS, FBI y DEA— pugnan entre sí por presupuesto, logros y por sumar a sus propias esferas, en el mayor número y grado posible, a la constelación de policías estatales, locales y tribales estadounidenses, que incluyen a instituciones tan grandes como el New York Police Department –NYPD– y a otras que poseen exclusivamente 1 o 2 efectivos.

Examinando las policías estatales y locales en materia de inteligencia criminal, debemos destacar que existe una gran variedad de estructuras y de organización del personal.

En muchas policías estatales y locales existen analistas criminales que realizan tareas de *análisis del delito*. En algunas otras, son los policías (*sworn officers*) quienes realizan tales tareas de análisis. Existen diversidades respecto de la tarea que cumplen los analistas, que incluyen la propia denominación de su labor.

Una peculiaridad estadounidense en inteligencia criminal fue el importante rol desempeñado en su desarrollo por los analistas criminales. Esta función fue y es desempeñada en apreciable parte por mujeres, habiendo estado entre sus más destacadas cultoras Marilyn Peterson, Deborah Osborne y Rachel Boba, que de posiciones modestas en instituciones policiales locales, devinieron destacadas autoras, funcionarias y docentes universitarias.

La actividad de los analistas incluyó tanto la investigación criminal como la inteligencia criminal. Por otra parte, careciendo en su gran mayoría de estado policial, los analistas colaboraban con la actividad de los oficiales de policía (*sworn officers*) *únicos capaces de progresar en su carrera, alcanzar altos rangos e inclusive ocupar jefaturas en instituciones policiales de mayor importancia*.

La actividad realizada por los analistas pasó a llamarse, ya sea análisis criminal, incluyendo la tarea de análisis realizada dentro del ámbito de la justicia criminal, comprendiendo tanto a policías como a fiscalías, e incluso a otros organismos fundamentales, fundamentalmente de conducción de la seguridad pública –y hasta al sector privado– como, más específicamente, análisis del delito (*crime analysis*), refiriéndose a la determinación de pautas y tendencias criminales a través de la minería de datos.

La denominación de inteligencia criminal fue habitualmente reservada para la obtención y análisis de información realizada por los oficiales de policía o, fundamentalmente, por las agencias investigativas federales, especialmente las ya referidas FBI, DEA y ATF, relativa a sospechosos, delincuentes conocidos y a organizaciones criminales, es decir, fundamentalmente a personas.

Un aspecto de interés de la inteligencia criminal estadounidense es el relativo a las bases legales que dicha actividad posee, incluyendo la protección de la privacidad.

Cabe destacar en primer lugar el capítulo 28, parte 23 del Código de Regulaciones Federales (28 CFR 23), sustentado en la Omnibus Crime Control and Safe Streets Act de 1968, Public Law 90-351 as amended (Ley de Control del Delito General y de Calles Seguras, Ley Pública 90-351 y sus enmiendas), que señalando que el delito era ante todo un problema local, facultó al Estado Nacional, Departamento de Justicia, a otorgar subsidios (*grants*) a los estados locales que formularan amplios planes aprobados por el Estado Nacional para fortalecer y mejorar la seguridad pública en diversos aspectos, entre los cuales la ley inclu-

yó "... el desarrollo de sistemas para recolectar, guardar, y diseminar información relativa al delito organizado...".

En consecuencia, 28CFR23 constituye una reglamentación federal de una ley federal de apoyo a los estados locales para la lucha contra el delito.

Por ello, esta reglamentación se aplica exclusivamente a los sistemas de inteligencia criminal estaduales o locales financiados total o parcialmente a través de la ley antes referida, así como a los sistemas de inteligencia criminal operados por organismos federales. No obstante, ha pasado a constituir un estándar que goza de amplia aplicación y que es reconocido y observado en la generalidad de los casos.

Entre los requisitos establecidos por la norma en análisis para que una agencia pueda ser beneficiaria de la financiación que dispone, se encuentra que posea "...facultades policiales o de investigación criminal y que está autorizada para enviar y recibir información de inteligencia criminal a través de un sistema interjurisdiccional de inteligencia...".

Un aspecto fundamental es el requisito relativo a que "...Un proyecto recolectará y mantendrá información de inteligencia criminal relativa a un individuo sólo si hay razonable sospecha de que el individuo está involucrado en una conducta o actividad criminal y que la información es relevante a esa conducta o actividad criminal..." prohibiéndose recolectar o mantener "información de inteligencia criminal sobre las opiniones, asociaciones o actividades políticas, religiosas o sociales de cualquier grupo, asociación, corporación, negocio, asociación, u otra organización, a menos que tal información sea directamente relativa a actividad o conducta criminal y que haya una sospecha razonable de que el sujeto de la información está o puede estar involucrado en una conducta o actividad criminal...".

Se establece el requisito de Razonable Sospecha o el Predicado Criminal, que concurren "...cuando existe información que establece hechos suficientes para dar a un funcionario policial o investigador criminal de una agencia, investigador, o empleado entrenados, una base para creer que hay una posibilidad razonable de que un individuo u organización está involucrado en una actividad o empresa criminal definibles...".

Se prohíbe incluir información "...que haya sido obtenida en violación de cualquier ley u ordenanza federal, estadual o local...".

Se exige para diseminar información que haya una necesidad de conocer y un derecho a conocer la información en el cumplimiento de una actividad policial...

Se impone además la obligación, cuando se mantenga información de inteligencia criminal, que "...sean adoptadas salvaguardas administrativas, técnicas y físicas (incluyendo procedimientos de auditoría) para asegurar tal información contra acceso no autorizado y contra daño intencional o no intencional...".

Además de los estándares establecidos en el 28 CFR 23, también tienen importancia las "Directivas en Materia de Archivos de Inteligencia Criminal" (Criminal Intelligence File Guidelines) elaboradas por la asociación Unidad de Inteligencia Policial (Law Enforcement Intelligence Unit –LEIU–). Ambas son recomendadas en el Plan Nacional para Compartir Inteligencia Criminal.

Se trata de un cuerpo de normas en definitiva emanadas de una asociación profesional privada de gran prestigio, pero en definitiva sin fuerza obligatoria. Son en definitiva muy semejantes a las ya vistas en 28 CFR 23, conteniendo también el predicado criminal.

En definitiva, preciso es reconocer, como señala John Gordnier, que en Estados Unidos "...las leyes federales que predominan en la arena de la seguridad nacional no se aplican, en su mayor parte, a los esfuerzos estatales y locales de inteligencia criminal..."<sup>22</sup>.

Por otra parte, después del 11 de septiembre de 2001, como se ha visto, las policías estatales, locales y tribales han pasado a colaborar de forma constante y rutinaria con agencias federales con funciones de seguridad nacional, como el Departamento de Seguridad Interna (DHS), y la Oficina Federal de Investigación (FBI), con las características antes señaladas.

El aspecto fundamental que caracteriza a la inteligencia criminal en Estados Unidos, es el de ser el resultado de legítima actividad policial, por una parte, y el predicado criminal, es decir, la inevitable referencia a una actividad criminal conocida o que constituye objeto de una sospecha razonable.

Más que una base legal específica, la inteligencia criminal en Estados Unidos –fundamentalmente local, como se ha visto– está regida por conceptos fundamentalmente jurisprudenciales y reflejados en los ya señalados cuerpos normativos 28 CFR 23 y las Directivas de LEIU, que gozan de reconocimiento general y recibieron apoyo en el Plan Nacional para Compartir Inteligencia Criminal. En definitiva, su vigencia reside fundamentalmente en su aceptación y en la manera en que reflejan los estándares constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes.

En definitiva, la facultad de la policía estadounidense para obtener, reunir, guardar en un archivo de inteligencia criminal y analizar información relativa a personas –incluyendo personas estadounidenses– se basa en los ya señalados conceptos de propósito policial legítimo y sospecha razonable.

En otro orden de ideas, la inteligencia criminal estadounidense emplea técnicas de análisis que, comparadas con las contenidas en el MIN inglés, permite advertir el carácter más táctico de las vigentes en Estados Unidos, circunstancia derivada de las ya señaladas características del sistema policial estadounidense, técnicas que como sucede también en el Reino Unido, son auxiliadas por conocidos programas informáticos. Remitimos en la materia a la destacada analista criminal Marilyn Peterson, tanto en la que consideramos su obra fundamental<sup>23</sup> como en un trabajo posterior<sup>24</sup>, así como en una obra coeditada con otro importante analista estadounidense, Paul P. Andrews<sup>25</sup>.

---

22 GORDNIER John. *Legal Issues in U.S. Criminal Intelligence: An Overview*, en MOREHOUSE, Bob, PETERSON, Marilyn B. and PALMIERI, Lisa (Eds.). *Criminal Intelligence for the 21<sup>st</sup> Century*, IALEIA-LEIU, Richmond, 2019, p. 16.

23 PETERSON, Marilyn B. "Applications in Criminal Analysis. A sourcebook". Praeger, Westport, 1998, pp. 29-60.

24 PETERSON, Marilyn B. Analysis and Synthesis, en MOREHOUSE, Bob. "et al". Op. Cit. pp. 88-108.

25 ANDREWS, Paul P., Jr. y PETERSON, Marilyn B. "Criminal Intelligence Analysis", Palmer Enterprises, Loomis, 1990.

En conclusión, podemos señalar como características fundamentales del modelo estadounidense de inteligencia criminal su carácter fundamentalmente táctico, surgido de la cotidiana lucha contra el delito y su base predominantemente local, derivada de la notable descentralización de su sistema policial, sin perjuicio de los esfuerzos de coordinación y apoyo de grandes instituciones federales, fundamentalmente FBI, DEA y ATF, y de la tarea constante del Departamento de Justicia.

La lucha contra el terrorismo ha pasado a constituir un nuevo y poderoso factor, acentuado tras los atentados del 11 de Septiembre de 2001 y la subsiguiente creación del DHS, originándose así los Centros de Fusión que, en conjunción con las JTTF motorizadas por la FBI, han procurado sumar a las policías estatales, locales y tribales a la lucha contra el terrorismo, tal como, por otra parte, ha procurado hacer la DEA con los HIDTA, como fuera señalado.

La coordinación es limitada, habiendo sido el Plan para Compartir Inteligencia Criminal un esfuerzo importante para mejorarla.

Las grandes instituciones nacionales con funciones que incluyen la seguridad pública –FBI, DHS, DEA, ATF– producen inteligencia criminal, pero tales instituciones están volcadas en mayor o menor medida a la seguridad nacional y, por otra parte, su producción de inteligencia criminal está orientada a cumplir las finalidades de las respectivas instituciones.

### **3.3 Australia**

#### **3.3.1 Origen**

Australia es una monarquía constitucional, Dominio de la Corona británica, cuyas facultades –limitadas– son ejercidas a través de un Gobernador General, y Gobernadores en los estados locales, contando con un sistema de gobierno parlamentario y federal, con un Primer Ministro y un Gabinete, un Parlamento nacional, y Gabinetes y legislaturas locales.

En materia policial, cada Estado y Territorio tiene una institución policial, contando además el Estado nacional con la Policía Federal Australiana, que además presta el servicio policial en el Territorio de la Capital, ciudad de Canberra, a través de su dependencia Policía del Territorio de la Capital.

Existen otros órganos nacionales australianos con funciones policiales o de seguridad pública, como la Oficina de Inmigración y Protección de Fronteras, el Centro Australiano de Informe de Transacciones y Análisis (AUSTRAC), organismo australiano de inteligencia financiera y de lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo, entre otros.

La inteligencia criminal en Australia surgió como respuesta a la aparición en un país con relativamente bajos índices de criminalidad, del delito organizado y del terrorismo, en las décadas de los 60 y 70.

Un aporte significativo para el desarrollo en Australia de la inteligencia criminal, y especialmente de la inteligencia criminal estratégica, estuvo representado por la creación por el Gobierno Federal en 1973 del Instituto Australiano de Criminología, que constituyó un centro para el desarrollo del pensamiento sobre el delito, que influiría en el posterior desarrollo de la inteligencia criminal.

También destacamos la creación en 1977 de la Oficina de Evaluaciones Nacionales, a través de la sanción de la Ley de Evaluaciones Nacionales de 1977, procurándose a través de ella el desarrollo de un pensamiento estratégico, y realizándose evaluaciones estratégicas de información.

En 1981 tuvo lugar la creación de la Oficina Australiana de Inteligencia Criminal (ABCI), establecida a través de un acuerdo administrativo entre el Estado Nacional, los Estados locales y el Territorio del Norte, con la finalidad de establecer un órgano de inteligencia criminal. Este órgano de análisis recibía información de las policías federal y locales, la analizaba, y la suministraba a las instituciones policiales respectivas.

En 1984 fue sancionada la Ley de la Autoridad Nacional sobre el Delito y creación de la Autoridad Nacional sobre el Delito. Esta última constituyó un organismo de inteligencia criminal con facultades de investigación criminal, que incluían la fijación de audiencias y la citación compulsiva de testigos, la interceptación de comunicaciones, la contratación de consultores y asesores, etc.

También debe destacarse la importancia para la asistencia en la formulación de políticas, de la Conferencia Australasiana de Comisionados de Policía, órgano de estudio y asesoramiento en materia policial organizado en 1991/1992, agrupando a diversos órganos de estudios policiales y forenses de Australia y Nueva Zelanda.

En 1993 fue creada la Oficina de Evaluaciones Estratégicas del Delito (OSCA) dependiente del Departamento del Attorney General nacional dedicado a la elaboración de inteligencia criminal estratégica.

### **3.3.2 La ACIC**

Finalmente se optó por una organización que en buena medida sintetizara todas las anteriormente descritas, con el nombre de Comisión Australiana sobre el Delito (ACC) por la Ley de la Comisión Australiana sobre el Delito, 2002.

La ACC absorbió a sus predecesoras NCA, ABCI y OSCA, iniciando su actividad en 2003.

Su denominación, cambió el 1 de Julio de 2016, al incorporar a Crim-Trac, agencia del Departamento del Attorney General nacional de Australia (Ministro con facultades en materia de justicia y seguridad), pasando a denominarse Comisión Australiana de Inteligencia Criminal (ACIC). En 2016 fue asimismo reformada su ley de creación.

Otro aspecto a tener en cuenta fue la sanción de la Ley de la Oficina de Inteligencia Nacional de 2018, que transformó a la nombrada Oficina Nacional de Evaluaciones, en la Oficina de Inteligencia Nacional (ONI) *órgano de inteligencia estratégica al que se asignó*, además, la función de liderar la comunidad de inteligencia nacional, y de evaluar las funciones de las agencias que componían dicha comunidad.

La ley, por otra parte, definió el concepto de comunidad de inteligencia otorgándole una amplitud mayor al que poseía hasta el momento, incluyendo expresamente a la ACIC, a la que asignó el carácter de *agencia de inteligencia*.

Lo cierto que la ACIC ha pasado a constituir un organismo de inteligencia pleno, sin por ello perder su carácter de órgano de vinculación entre los sistemas de seguridad pública y de inteligencia.

En lo relativo a las características fundamentales de la ACIC, cabe señalar que es un organismo de inteligencia criminal, que posee también funciones especializadas de investigación criminal.

### 3.3.3 Funciones de la ACIC

Entre las funciones de la ACIC, previstas en su ley de creación se cuentan:

- Obtener, correlacionar, analizar y diseminar información e inteligencia criminal, y mantener una base de datos de tal información e inteligencia;
- Llevar a cabo, cuando fuera autorizada por la Junta, operaciones de inteligencia;
- Investigar, cuando fuera autorizada por la Junta, asuntos relativos a actividad criminal federalmente relevante;
- Conducir o participar en operaciones de integridad relativas al personal de la ACIC, o asistir a la Policía Federal Australiana, al Departamento de Inmigración y Protección de Fronteras o a la Comisión Australiana para la Integridad del accionar policial, a realizar operaciones de integridad;
- Proveer evaluaciones de inteligencia criminal estratégica, o cualquier otra información e inteligencia, a la Junta;
- Proveer asesoramiento a la Junta sobre prioridades nacionales de inteligencia;
- Proveer sistemas y servicios relativos a información nacional policial y proveer chequeos nacionalmente coordinados de historia criminal relativas a un delito federalmente relevante...

La inteligencia criminal suministrada por la ACIC tiene, según el ACIC Corporate Plan 2022/2023, entre sus prioridades el ciberdelito, el delito financiero, las pandillas, el delito grave y organizado de mayor riesgo, las drogas ilícitas y las armas de fuego ilícitas.

Un aspecto de interés de la labor de la ACIC en materia de inteligencia criminal es la identificación de blancos criminales de alto riesgo, representado por las organizaciones criminales de mayor capacidad de daño, tanto nacionales como regionales.

Entre las funciones de la ACIC se cuenta la de apoyar a las instituciones policiales de Australia con *sistemas de información policiales*, a los cuales acceden 76.000 oficiales de policía y otros usuarios acreditados (ACIC Corporate Plan 2022/2023).

Esto incluye información sobre personas de interés, vehículos, armas de fuego y huellas balísticas; servicios biométricos y forenses, incluyendo AFIS (comparación en línea de huellas digitales) y DNA (identificación por comparación de DNA); sistemas de protección destinados a asistir a la policía a encontrar información sobre órdenes de violencia doméstica, delincuentes sexuales dedicados a niños, e identificación de imágenes de explotación

en niños; y sistemas de inteligencia criminal, destinados a facilitar la diseminación y el intercambio de inteligencia criminal entre la ACIC, las policías australianas y otros usuarios acreditados, incluyéndose bases de datos de inteligencia, destacándose el NCIS (Sistema Nacional de Inteligencia Criminal) plataforma informática de inteligencia criminal de intercambio y trabajo en inteligencia criminal entre la ACIC, las policías australianas y otros usuarios autorizados.

Los servicios suministrados por la ACIC al sistema de seguridad pública australiano incluyen los servicios *de* chequeo prestados por el NPCCS (Servicio Nacional Policial de Chequeo) a través de los cuales examina la idoneidad de los solicitantes de empleo a órganos policiales, de seguridad, solicitantes de ciudadanía australiana, de los aspirantes a puestos sensibles en materia de seguridad o de confianza, o con acceso a información clasificada. Esta función incluye la emisión, por parte de la ACIC, de evaluaciones de inteligencia criminal.

Otro aspecto significativo de las facultades de la ACIC es la facultad de realizar investigaciones en casos autorizados por la Junta, con facultades coercitivas, similares a las de una Comisión Real, las que incluyen que los examiners, abogados investigadores de la ACIC, estén facultados para citar a testigos con la fuerza pública de ser necesarios e interrogarlos y requerirles la presentación de documentos o de cosas.

También la ACIC está facultada para obtener información utilizando medios encubiertos, lo que incluye interceptación de comunicaciones, captación de información por medios técnicos, utilización de informantes, etc. Ello, previo otorgamiento de autorizaciones (warrants) y otros controles –Ombudsman, Inspector de Inteligencia y Seguridad, etc.– según los casos.

Cabe destacar que la ACIC está sujeta a la dirección estratégica de la Junta, que establece sus lineamientos generales y ejerce supervisión, presidida por el Comisionado General de la Policía Federal Australiana, e integrada además por el Secretario del Departamento, el Controlador General de Aduanas, el Jefe de la Comisión Australiana de Valores e Inversiones, el Director General de Seguridad, jefe de la Australian Security Intelligence Organization (ASIO), organismo de contrainteligencia y seguridad interna australiano, el jefe de la policía de cada estado y del territorio del Norte, el Jefe de la Policía del Territorio de la Capital, el Funcionario Jefe Ejecutivo de la ACIC, y el Comisionado de Impuestos.

La Junta autoriza a la ACIC a obtener inteligencia y a realizar investigaciones sobre un delito federalmente importante, a establecer fuerzas de tareas, entre otros actos de importancia.

El Funcionario Jefe Ejecutivo (CEO) es quien ejerce la dirección cotidiana y la administración de la ACIC.

Es designado por el Gobernador General en consulta con la Junta y con el Comité Intergubernamental, órgano de supervisión de la Junta y de la ACIC, formado por el Attorney General –ministro que ejerce las funciones de justicia y seguridad pública en Australia– y un ministro de cada estado, designado por el Primer Ministro de ese estado.

Se desempeña por el término establecido en el instrumento de designación, que no puede exceder de cinco años, siendo un cargo de dedicación exclusiva. Puede cesar en cualquier momento, si el Gobernador General considera insatisfactorio su desempeño, o por incapacidad, quiebra, u otras causas establecidas en la ley.

La actual CEO de la ACIC es Heather Cook, profesional de inteligencia de carrera que se desempeñara en la ASIO (Organización Australiana de Inteligencia de Seguridad). Su predecesor, March Phelan, fue un oficial de policía de distinguida trayectoria en la Policía Federal de Australia, en la que fue Jefe de la Policía del Territorio de la Capital.

Resulta de interés el rol de los examinadores, que son funcionarios de la ACIC, abogados experimentados que realizan investigaciones (examinaciones) para una investigación u operación especial.

Están facultados para solicitar información de las agencias nacionales, y también de aquellas agencias provinciales que hubieran acordado ello con el Estado Nacional; a citar y a hacer comparecer en forma obligatoria a testigos, y requerir de estos o de otras personas respuestas, documentos relevantes para la investigación, u otras pruebas.

Los examinadores son designados por el Gobernador General, quien debe consultar la designación con el Comité Intergubernamental.

Se trata de una función muy importante, que suele ser ejercida por un número muy reducido de personas<sup>26</sup>.

Entre el personal de la ACIC, cabe referir que el organismo puede adscribir a miembros de la Policía Federal Australiana, a otros empleados del Estado Nacional y, por acuerdos con Estados locales, a miembros de policías estatales o a empleados de los Estados locales. También puede designar otros empleados, así como a consultores.

La ACIC cuenta asimismo con los servicios de analistas de inteligencia, formados en diversas profesiones.

El personal de la ACIC no tiene, en principio, identidad secreta sin perjuicio de que pueden ser autorizados para asumir una identidad secreta para realizar investigaciones u obtener información, en relación a casos de presunto delito grave y organizado, o bien en roles de apoyo con tal finalidad, o en roles de entrenamiento.

El personal de la ACIC está sujeto a un amplio examen preempleo tendiente a establecer eventuales riesgos y vulnerabilidades para la seguridad que pueda representar. Por otra parte, durante su desempeño está sujeto a monitoreo y controles tendientes a prevenir y evitar tales riesgos y vulnerabilidades.

Su personal comprende aproximadamente un millar de personas, incluyendo a unos trescientos adscriptos.

---

26 ACIC, 2020/2021 Annual Report, Commonwealth of Australia, Canberra, 2021, p. 81 (En Línea) Consultado el 14 de mayo de 2024. Disponible en: [https://www.acic.gov.au/sites/default/files/2021-10/2020-21%20ACIC%20Annual%20Report%20FULL\\_0.pdf](https://www.acic.gov.au/sites/default/files/2021-10/2020-21%20ACIC%20Annual%20Report%20FULL_0.pdf)

La ACIC puede requerir los conocimientos y recursos de las fuerzas policiales estatales y territoriales, como asimismo recurrir a agencias del Commonwealth, tales como: Policía Federal Australiana, Aduanas, Comisión Australiana de Valores e Inversiones (ASIC), ASIO (organismo de contrainteligencia y seguridad interna). Todas estas agencias están representadas en la Junta de la ACIC.

### 3.3.4 Controles

En materia de controles, la ACIC cuenta con una auditoría interna dependiente directamente del *CEO*, y con una Comisión de Auditoría independiente, que comparte con el Instituto Australiano de Criminología (AIC).

En materia de control parlamentario, la ACIC está sujeta a un doble control, por comisiones de seguridad pública y de inteligencia.

Cabe destacar que la Comisión Parlamentaria Conjunta sobre Seguridad Pública, está facultada para la supervisión y revisión del desempeño y las funciones de la ACIC y de la Policía Federal Australiana (AFP), e informar sobre cualquier asunto relativo a la ACIC y la AFP o su desempeño, del cual la comisión considere que el parlamento debe ser consciente, entre otros aspectos.

También la ACIC está sujeta, bien que en una forma algo más limitada que respecto de los organismos de inteligencia de seguridad nacional, al control del Inspector General de Inteligencia y Seguridad (IGIS).

En materia de formación y perfeccionamiento del personal, la ACIC encara la formación en inteligencia a través de una Vía Básica de Capacitación en Inteligencia Criminal, a través de la cual se procura desarrollar profesionales de inteligencia criminal tanto en roles de obtención de información como en análisis de inteligencia, formación que comprende tanto al personal que se incorpora, como a aquel que ya forma parte del organismo, a lo largo de su carrera.

También la ACIC está comprendida dentro de la jurisdicción de control del Ombudsman de Australia, conforme a lo dispuesto en la Ombudsman Act 1976 (Ley del Ombudsman de 1976) y sus leyes modificatorias.

Asimismo, la ACIC está comprendida dentro de la jurisdicción de control de la Comisión Australiana de Integridad en Seguridad Pública (ACLEI) establecida por la Law Enforcement Integrity Commissioner Act 2006.

También la circunstancia de depender la ACIC del Attorney General. Tal dependencia constituye otra fuente de control y supervisión para la ACIC.

Otra característica significativa de la ACIC es la cercana relación que mantiene con el Instituto Australiano de Criminología (AIC), instituto de investigación y conocimiento en materia de delito y justicia penal, establecido por la Ley de Investigación Criminológica de 1971.

En el Plan Corporativo 2015 de la entonces ACC se proponía la incorporación de la AIC. Ello no se ha concretado hasta el momento, pero se ha mantenido una fuerte relación de cooperación que ha llevado a que ambos organismos compartan personal y conduccio-

nes, manteniéndose no obstante la existencia autónoma y características académicas del AIC, cuya labor ha también contribuido a fortalecer las capacidades de la ACIC.

### 3.3.5. El ACIM

Asimismo, es preciso destacar que Australia, de modo similar –aunque no idéntico– al Reino Unido, ha procurado desarrollar una doctrina de inteligencia criminal realizando un Modelo Australiano de Inteligencia Criminal (ACIM).

Si bien no ha llegado a nuestras manos –probablemente por estar clasificado– es dable advertir sus características a través de documentos como la Estrategia Australiana de Administración de Inteligencia Criminal 2017/2020<sup>27</sup>.

De dicho documento surge que el ACIM estaba en una etapa inicial en su desarrollo. Influyendo verosímilmente en tal circunstancia el carácter federal de Australia, y la inexistencia de normas legales que establezcan la facultad de la ACIC y de la Junta de ésta para establecer normas obligatorias respecto de la producción de inteligencia por parte de las agencias policiales de los estados y territorios, por lo que se ha recurrido a una construcción colectiva, sobre la base del consenso y el peso institucional de la ACIC, de la Junta de ésta, presidida por el Comisionado Jefe de la Policía Federal Australiana (AFP), y de esta última.

Cabe señalar, en primer lugar, que como surge de la Estrategia el Comité Nacional de Capacidades de Inteligencia Criminal (NCICC) es el órgano responsable para la supervisión y la implementación del ACIM y de la Estrategia, integrado por la ACIC, por las policías australianas y por los otros organismos australianos con funciones de seguridad pública, así como por la ASIO, organismo de inteligencia de seguridad australiano.

En el capítulo de la Estrategia “El paisaje de inteligencia criminal de Australia”<sup>28</sup> se señaló, en primer lugar, que una adecuada fotografía de la criminalidad en Australia dependía del entendimiento por parte de los tomadores de decisiones de todos los niveles de la importancia de compartir inteligencia para ayudar en la identificación de amenazas, vulnerabilidades y prioridades, sirviendo la inteligencia como una ventaja para la decisión.

Fue señalada en tal sentido la posibilidad de utilizar tecnología, cultura, e iniciativas de política y legislativas para empoderar el intercambio de información en y alrededor de los puntos de intersección de los dominios señalados, y que desarrollando tales elementos habilitadores, el ACIM y la Estrategia asociados a él podrían suministrar un marco estándar, a través de la administración del ciclo de la inteligencia.

En suma, el ACIM aparece como inspirado en los mismos principios que caracterizan a otras doctrinas nacionales de inteligencia criminal como el NIM: estándares, buenas prácticas, normas y procedimientos comunes a todos los órganos participantes en inteligencia criminal, para trabajar de modo eficazmente coordinado, perfeccionándose y profesionalizándose de forma constante, en búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la materia.

---

27 Australian Criminal Intelligence Management Strategy 2017–20 ACIC, Canberra, 2020. (En Línea) Consultado el 14 de mayo de 2024. Disponible en <https://www.afp.gov.au/sites/default/files/PDF/ACIM-strategy-2017-20.pdf>

28 Ibid. p. 2.

### 3.3.6 Conclusiones

En definitiva, creemos que continuará el adecuado desarrollo de este interesante organismo y, por otra parte, que la construcción por consenso del *ACIM* habrá de demandar esfuerzos, avances y retrocesos, como, según veremos, sucede en Canadá, pero que prevalecerán las ventajas ínsitas en sumar esfuerzos contra el delito.

## 3.4 Canadá

### 3.4.1 Orígenes

Canadá es un Estado de sistema parlamentario, federal, Dominio de la Corona británica, en el que de modo similar a Australia, la Corona británica, Jefe de Estado en Canadá, ejerce esta facultad a través de un Gobernador General, asistido por el Consejo Privado de la Reina para Canadá, y por medio de un Gabinete presidido por un Primer Ministro, elegido por el Parlamento, quien como Jefe de Gobierno encabeza la gestión cotidiana de los asuntos públicos que realiza el Gabinete.

Asimismo, cada una de las provincias cuenta con un teniente-gobernador que ejerce en la provincia un rol equivalente al propio del Gobernador General, y con una legislatura provincial, a cargo del rol legislativo.

Canadá tiene un sistema policial con significativas peculiaridades.

La institución policial fundamental de Canadá es la Royal Canadian Mounted Police -RCMP (Real Policía de Canadá).

La RCMP es la policía nacional y federal de Canadá. Pero al propio tiempo es, por contrato, la policía estadual en diez de los doce estados locales de Canadá, y, también por contrato, en diversos municipios canadienses.

Como policía federal, la RCMP se ocupa de asuntos policiales federales tales como delito grave y organizado y delito financiero. Presta asimismo servicios policiales especializados como el Programa Canadiense de Armas de Fuego y el Centro Nacional de Coordinación contra la Explotación de Niños. Existen además diversas agencias nacionales con funciones que poseen vinculación con la seguridad pública, así como tres instituciones policiales provinciales, y múltiples policías municipales.

En Canadá, entre policías nacionales, provinciales, municipales, tribales y especiales, hay más de cuatrocientas agencias policiales y con funciones policiales.

También es evidente que más allá del desbalance existente en funciones, número de integrantes, presupuesto y capacidades entre la RCMP y las restantes agencias, la inteligencia criminal debe contar en lo posible con todas. De allí que el organismo canadiense de inteligencia criminal, el CISC, cuente en su seno con la casi totalidad de tales agencias, pese a que, como se verá, la integración por parte de una agencia policial del CISC es voluntaria.

Canadá cuenta con tempranos antecedentes en materia de inteligencia criminal derivados de la necesidad de enfrentar la presencia y actuación de organizaciones criminales como la 'Ndrangheta calabresa, la Familia Rizzuto de Montreal y sus sucesoras, la camorra napolitana, la Sacra Corona Unita de Apulia, Tríadas de China, la Cosa Nostra ítalo-estadou-

nidense, la Yakuza japonesa, etc., así como las bandas de motociclistas (outlaw motorcycle groups), etc.

El 24 de octubre de 1961<sup>29</sup> tuvo lugar una reunión presidida por el Comisionado C.W. Harvison de la Royal Canadian Mounted Poice (RCMP) de la que formaron también parte representantes de la Policía Provincial de Quebec, de la Policía de Montreal, y de la Policía Metropolitana de Toronto, donde se acordó el establecimiento de una agencia central para la distribución de inteligencia criminal, y que tal rol debía ser asumido por la RCMP.

Tras una serie de reuniones con participación de funcionarios nacionales y provinciales, y la creación de comisiones, para materializar y canalizar ayuda del Gobierno Federal para la lucha contra el delito, en la Conferencia Federal-Provincial sobre Delito Organizado celebrada el 5 y 6 de enero de 1966 se dispuso la creación de una comisión formada por funcionarios policiales, denominada Comisión de inteligencia sobre el Delito, que el 8 de agosto de 1967 presentó su informe al Fiscal General del Estado y a los Procuradores Generales provinciales, recomendando la creación de un nuevo mecanismo central de inteligencia, a llamarse Sistema Canadiense de Inteligencia sobre el Delito.

Se propuso que el nuevo Sistema tuviera un repositorio central en Ottawa, a denominarse Centro Nacional de Inteligencia sobre el Delito, y que se establecieran centros provinciales de inteligencia sobre el delito en cada una de las provincias.

Se planteó que el Centro Nacional recibiera, registrara y diseminara inteligencia recibida de los Centros Provinciales y de toda otra fuente, y que los Centros Provinciales llevaran a cabo funciones similares dentro de sus respectivas jurisdicciones.

### **3.4.2 EL CISC**

En la reunión, se adoptó la denominación Servicio de Inteligencia Criminal de Canadá (CISC), resolviéndose mantener una oficina central en Ottawa administrada por la RCMP, acordándose estar un sistema de oficinas provinciales o regionales sujeto a la dirección de un Comité Ejecutivo, el que designaría a un Director del CISC, así como a un Director Asistente.

En la segunda reunión del Comité Ejecutivo del CISC, el 5 de marzo de 1970 en Rockcliffe, Ontario, fue adoptado el Manual de Procedimientos del CISC, acordándose además adoptar la Constitución del CISC.

El 7 de diciembre de 1976 se convocó una reunión especial del Comité Ejecutivo del CISC en Ottawa, para considerar la propuesta de adopción del Sistema Automatizado de Información de Inteligencia Criminal (ACIIS), para el uso restringido de inteligencia criminal por parte de la comunidad policial canadiense, lo que así se resolvió.

En definitiva, podemos advertir que el CISC nació como una construcción colectiva entre el Ministerio Público –fiscales– nacionales y provinciales de Canadá, por una parte, y

---

29 En cuanto a la historia de la conformación del CISC, constituye nuestra fundamental referencia de, CISC, The History of Criminal Intelligence Service Canada, Ottawa, 1988. (En Línea) Consultado el 14 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.publicsafety.gc.ca/lbrr/archives/hv%208079.o73%20h58%201978-eng.pdf>

las instituciones policiales canadienses, presididas por la RCMP por la otra, para enfrentar y superar el desafío representado por el delito organizado en Canadá, y que se materializó en una organización voluntaria formada por policías y organismos con funciones policiales.

El CISC no constituyó un organismo creado por ley, como en otros casos examinados, sino que surgió de una constitución votada y consensuada entre sus miembros.

El CISC está constituido sobre la base, y con claro predominio, de la Real Policía Montada de Canadá (RCMP), institución policial fundamental de dicho país, con facultades de policía federal, policía estadual en ocho de las diez provincias canadienses, y policía municipal por contrato en 199 municipios.

La integración del CISC comprende, además de la RCMP, a las instituciones policiales provinciales e instituciones policiales locales, así como a organismos públicos que, aunque no poseen directamente facultades policiales, brinda servicios a instituciones policiales. También pueden excepcionalmente ser admitidas instituciones o agencias extranjeras, si se considera que ello es en beneficio de la comunidad de inteligencia criminal.

Conforme a la constitución del *CISC*, constituye su finalidad:...unir a la comunidad canadiense de inteligencia criminal en los niveles municipales, provinciales y federales, para combatir el delito más efectiva y eficazmente... (art. 1º).

De acuerdo al artículo 2º, el mandato del *CISC* es el de:

...ser una organización estratégicamente enfocada, que asegura la producción e intercambio oportunos de información e inteligencia criminal entre las agencias miembros del CISC y el de ser un 'centro de excelencia' nacional para apoyar el esfuerzo nacional para detectar, reducir, desorganizar y prevenir el delito serio y organizado que afecte Canadá...

Posee una Oficina Central en Ottawa, y una red de Oficinas Provinciales.

*La* Oficina Central tiene a su cargo entre otros aspectos, sobre la base de la información y la inteligencia criminal que recibe de las instituciones policiales y las Oficinas Provinciales, la elaboración de los productos de inteligencia criminal nacionales. De ella depende, además, el Sistema Automatizado de Inteligencia Criminal, fundamental para el intercambio de información e inteligencia.

El personal de la Oficina Central comprende personal de la RCMP y personal adscrito de otras instituciones policiales canadienses, siendo su apoyo administrativo, logístico y financiero provisto por la RCMP.

El CISC está dirigido por un Comité Ejecutivo, presidido por el Comisionado de la RCMP y formado por representantes de las instituciones policiales miembros, con predominio de la RCMP.

También cuenta con un Comité Supervisor, con la función de asistir al Director General del CISC para cumplir el Mandato del órgano e implementar las decisiones alcanzadas por el Comité Nacional Ejecutivo (art. 22). Formado por los Directores de las Oficinas Provinciales, el Director General del CISC, y los Vicedirectores Generales *de la* Oficina Central, bajo la presidencia del Director General del CISC.

Cada Oficina Provincial recibe información de las instituciones policiales de la provincia, y suministra inteligencia criminal a la Oficina Central.

Cada Oficina Provincial posee cierta autonomía, pero debe observar los estándares de servicio comunes establecidos en el CISC.

La pertenencia al CISC se adquiere y pierde por decisión de las Oficinas Provinciales. Requiere el compromiso por parte de la institución miembro de asistir a las reuniones correspondientes, de someter detallados y oportunos informes de inteligencia, participar en las funciones de adiestramiento de su Oficina Provincial, contribuir a la base de datos nacional de inteligencia criminal del CISC, y participar en la obtención e intercambio oportuno de información e inteligencia criminal.

A cambio de ello, el miembro accede a la base de datos conforme a su categoría, y se beneficia de la capacitación brindada en el seno del CISC.

### **3.4.3 El CCIM**

Cabe señalar que el CISC, la RCMP y la Canadian Association of Chiefs of Police (Asociación Canadiense de Jefes de Policía – CACP) han elaborado, a semejanza del Reino Unido, un Modelo Nacional Canadiense de Inteligencia Criminal (CCIM).

A pesar de la limitada difusión que es hecha en el ámbito académico de este Modelo y de los productos de inteligencia elaborados conforme a él, con las excepciones que se indicarán, recurriendo a las fuentes disponibles, habremos de establecer sus aspectos fundamentales.

El primero consistía en la entrega de productos y servicios de inteligencia, para lo cual el CCIM establecía estándares aceptados en todo el país a través de productos de inteligencia principales, como las evaluaciones integradas de amenaza provinciales y nacional, evaluaciones estratégicas y tácticas, y evaluaciones de alerta temprana estratégicas, como Sentinels y Watch List.

El segundo pilar refería a la guarda, recuperación e intercambio de información e inteligencia, para lo cual se preveía que el CCIM establecería procesos y protocolos para identificar y priorizar críticas lagunas de inteligencia, estrategias de obtención de información, y procedimientos de comunicación, para asistir a la actividad policial para encarar lagunas críticas de conocimiento y mitigar amenazas y riesgos, mientras se aseguraba el suministro de información e inteligencia oportunos entre todos los miembros del CISC, a través de Canadá.

El tercer pilar, asignación de tareas, coordinación y aplicación, se refiere a que el CCIM requiere que los procesos de toma de decisiones estratégicos y operacionales sean guiados por la inteligencia, y que los productos analíticos tanto informen, como conduzcan la asignación de tareas. Se señaló que esto proveería tanto el marco, como la información para alinear recursos con prioridades y para revisar estas últimas a la luz de amenazas o tendencias emergentes.

Se señaló que un componente importante de este pilar era el control de calidad o mecanismo de auditoría, para medir el valor y la eficacia del proceso de inteligencia, y de los productos realizados.

El cuarto pilar, la profesionalización de la función de inteligencia, derivó de la circunstancia de que el enfoque del CCIM de apoyar la actividad policial guiada por la inteligencia (intelligence-led policing), trajo consigo un énfasis renovado en la exigencia de mayor profesionalismo, entrenamiento constante y desarrollo de especialistas en inteligencia.

Fue señalado que eran principios claves del CCIM la incorporación de buenas prácticas y de herramientas que ya estaban funcionando, como la técnica Sleipnir de evaluación de amenaza, la Escala de Priorización del Daño, y las evaluaciones de amenaza nacional y provinciales.

Cabe señalar que el Comité Ejecutivo Nacional (NEC) del CISC, adoptó en marzo de 2006 la decisión de apoyar el desarrollo del CCIM, decisión seguida de procesos de inicio en 2007 y 2008<sup>30</sup>.

Cabe destacar que la Asociación Canadiense de Jefes de Policía (CACP) aprobó la Resolución Nº 08-2008<sup>31</sup>, Apoyo para el Modelo Canadiense de Inteligencia Criminal (CCIM), recomendando que todos los miembros de la Asociación en Canadá apoyaran plenamente los esfuerzos del Equipo de Proyecto del CCIM para desarrollar un detallado Plan de Proyecto, Declaración Objetiva y Caso de la Profesión, para asegurar la implementación exitosa del Modelo, para alinear estratégicamente inteligencia y operaciones en los niveles municipal, provincial y federal a través de Canadá.

En 2008, y como consecuencia de decisiones adoptadas por el NEC del CISC y la Asociación Canadiense de Jefes de Policía (CACP), comenzó un período de amplias consultas con los interesados entre mayo y noviembre del año referido, que llevó a identificar estándares y procesos claves para la implementación del CCIM<sup>32</sup>.

Conforme al CISC<sup>33</sup>, el Modelo Canadiense de Inteligencia Criminal es un proceso de extremo a extremo para gerenciar e integrar eficazmente la actividad policial en todos los niveles del cumplimiento de la ley a través de Canadá: municipal, provincial, federal e internacional.

Se señaló que la Oficina Central del CISC tenía a su cargo la coordinación e implementación del CCIM, con amplia consulta de la comunidad de inteligencia criminal y, más ampliamente, de la comunidad de seguridad pública.

---

30 WALSH, Patrick F. *Intelligence and Intelligence Analysis*, Routledge, London, 2011, p. 202.

31 CACP. Resoluciones dictadas en la 130ª Conferencia Anual, Montreal, Quebec, agosto de 2008. (En Línea) Consultado el 14 de mayo de 2024. Disponible en: [https://www.cacp.ca/Library/resolution/201408051425051438301405\\_resolutionsadopted2009.pdf](https://www.cacp.ca/Library/resolution/201408051425051438301405_resolutionsadopted2009.pdf)

32 WALSH, Patrick F. Op. Cit. pp. 202-203.

33 Criminal Intelligence Service Canada, *Integrated Threat Assessment Methodology*, Version 1.0, Ottawa, 2007, pp. 15-16.

En 2011 se escribía en una obra de interés<sup>34</sup>, respecto del CCIM que a diferencia de su equivalente inglés, estaba aún en una fase de desarrollo<sup>35</sup>. A pesar del tiempo transcurrido desde que esta observación se efectuaba, creemos por las razones que se indicarán, que es difícil que haya alcanzado un desarrollo similar al inglés, dada la circunstancia de ser el CISC un organismo de inteligencia criminal de desarrollo y capacidades evidentemente inferiores al NCIS-SOCA-NCA británico.

Por otra parte, en el artículo en comentario se reconoció que las agencias policiales en Canadá tenían diferentes enfoques en materia de formación y entrenamiento de analistas y en materia de elaboración de productos de inteligencia. Cabe recordar en este aspecto que la estandarización de productos de inteligencia para facilitar su intercambio tanto horizontal como entre los diversos niveles es uno de los aspectos fundamentales del NIM.

Entre los desafíos que fueron señalados para la plena implementación del CCIM, destacamos que Canadá, como Estado federal, no podía, a diferencia del Reino Unido, legislar a nivel nacional para cambiar los estándares policiales, dado que la policía era responsabilidad de las provincias<sup>36</sup>.

De ese modo, aunque todos los jefes policiales habían aprobado el concepto del CCIM, su implementación constituiría una etapa posterior que se habría de mostrar desafiante, destacándose que el equipo de implementación del proyecto no podía, desde los cuarteles generales de la RCMP en Ottawa, obligar a una agencia a implementar el Modelo. NEC del CISC tendría un rol importante en la implementación.

Debemos señalar que a partir de 2014 no hemos podido obtener en Internet nueva información sobre el CCIM, lo que permite conjeturar que no ha sido posible avanzar en su implementación. Hemos efectuado directamente una consulta por correo electrónico al CISC, la que hasta el momento no ha sido respondida.

Lo expuesto no implica desconocer los logros de Canadá en materia de inteligencia criminal. Habremos pues de referir otros aspectos relativos a la materia en este país.

En Canadá es relevante la Asociación Canadiense de Jefes de Policía, organización de ejecutivos de policía de Canadá de intercambio de ideas y cabildeo en beneficio de las instituciones que representan, y de la seguridad pública en el país, que funciona como foro de propuesta y debate de la comunidad policial canadiense para el perfeccionamiento técnico y ético de la actividad policial.

Del trabajo en común entre el CISC y la CAPC surgieron interesantes desarrollos doctrinarios como la Metodología de Evaluación Integrada de Amenazas (ITAM), surgido de la experiencia de la producción por parte de la Oficina Central del CISC de la primera Evaluación Nacional de la Amenaza del Delito Grave y Organizado en Canadá, documento fundamental de inteligencia criminal canadiense en 2003, que pasó a derivar en un plan nacional

---

34 WALSH, Patrick F. Loc. Cit.

35 Ibid. p. 200.

36 Ibid. pp. 207-208.

de obtención de información criminal, y en reuniones de un grupo de trabajo de nivel nacional, destinado a establecer estándares analíticos para las evaluaciones<sup>37</sup>.

En 2007 se destacaban como productos de análisis de inteligencia criminal estratégica elaborados por el CISC, la Evaluación Nacional de la Amenaza del Delito Grave y Organizado en Canadá, documento anual destinado a asistir en la toma de decisiones por parte de los jefes policiales en Canadá, así como a proveer una evaluación general de alcance nacional para la comunidad canadiense de inteligencia criminal.

Asimismo, la Estimación Nacional Criminal de Inteligencia sobre el Delito Grave y Organizado tiene la finalidad de suministrar una visión general de tales amenazas en Canadá, para posibilitar la toma informada de decisiones por parte de altos funcionarios gubernamentales.

El Informe Anual sobre Delito Organizado en Canadá, el único informe público sobre esta materia elaborado por órganos de cumplimiento de la ley en Canadá, es publicado con la finalidad de informar y educar al público sobre los efectos de las aludidas amenazas y el modo cómo afectan a Canadá.

#### **3.4.4 Conclusiones**

En suma, Canadá cuenta con un organismo de inteligencia criminal, que vincula a la gran mayoría de las instituciones canadienses con funciones policiales, con interconexión telemática y diversos avances hacia una doctrina de inteligencia criminal común.

Mientras resulta evidente la importancia lograda por el CSIS en la seguridad pública de Canadá, también cabe advertir que se trata de un órgano establecido por una Constitución surgida de un convenio entre las múltiples instituciones policiales que lo conforman, en torno a la RCMP, que constituye la base y el soporte administrativo del CISC.

La falta de legislación determina el carácter imprescindible del consenso, circunstancia que parece poner un límite a la plena adopción de una doctrina de inteligencia criminal común, como el CCIM.

De todos modos, el CSIS parece haber sido de fundamental importancia para poner al alcance de las múltiples policías locales los recursos, la información y la inteligencia criminal de la RCMP y de las restantes policías locales y, al propio tiempo, asegurar que la información de las más remotas policías locales llegue a la RCMP y a las restantes. Aunque la integración al CSIS es voluntaria, los evidentes beneficios determinan que la casi totalidad de las policías locales acepten las obligaciones que tal membresía impone, particularmente en lo relativo al suministro de información e inteligencia criminal.

---

37 Criminal Intelligence Service Canada (CISC). Loc. Cit.

#### 4. Apuntes sobre la inteligencia criminal en Latinoamérica

Nos proponemos realizar en esta revista un estudio sobre la inteligencia criminal en Latinoamérica, tema sobre el que ya hemos realizado aportes<sup>38</sup>.

Destacamos que bajo diversas denominaciones –inteligencia policial, inteligencia de seguridad pública, inteligencia criminal, análisis del delito– la inteligencia criminal es practicada en Latinoamérica.

Tres países de la región cuentan con organismos de inteligencia criminal: Argentina, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC) del Ministerio de Seguridad; Brasil, la Dirección de Operaciones Integradas y de Inteligencia (DIOPI) dependiente de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; y la Dirección Nacional de Inteligencia Civil (DIGICI) dependiente del Ministerio de la Gobernación de la República de Guatemala.

En el caso de Brasil, elaboró una Doctrina de Inteligencia para la Seguridad Pública, así como vinculó en forma telemática con el órgano central de inteligencia de seguridad pública –hoy la citada DIOPI– a los órganos de inteligencia de seguridad pública de sus instituciones policiales, fuerzas de seguridad, y órganos de conducción de seguridad pública.

En Colombia, la Dirección de Inteligencia Policial de la Policía Nacional (DIPOL) ha logrado un significativo desarrollo técnico y doctrinario, reflejado en su rol de organización de mecanismos de cooperación policial, como CLACIP y AMERIPOL, este último hoy institucionalizado a través de un tratado suscripto por trece de sus países miembros.

Costa Rica, dentro del Organismo de Investigación Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia, ha constituido la Oficina de Planes y Operaciones (OPO), y formando parte de ella, la Unidad de Análisis Criminal, organismo de análisis del delito, que apoya la investigación criminal y la inteligencia criminal.

También la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú (DIRIN) ha logrado un importante desarrollo técnico, al igual que los órganos de inteligencia policial de otras instituciones de la región.

En el caso de Chile, merece destacarse que la Ley N°19974 incluyó dentro del Sistema de Inteligencia de Estado a la inteligencia policial, estableciendo que dicha función corresponde exclusivamente a Carabineros e Investigaciones (Art. 22). Establece, además la citada ley, que esta función comprende el procesamiento de la información relacionada con las actividades de personas, grupos y organizaciones que de cualquier manera afecten o puedan afectar las condiciones del orden público y de la seguridad pública interior.

---

38 Así, de UGARTE, José Manuel. "Panorama de la inteligencia criminal latinoamericana. Desarrollo, dilemas y dificultades", Revista electrónica URVIO, N° 15, 2014, Flacso Andes, Quito, DOI: <https://doi.org/10.17141/urvio.15.2014.1586> ; "Desarrollo, situación y probable evolución de la inteligencia criminal en Latinoamérica", ALACIP, 2019, obtenido en <https://alacip.org/cong19/285-ugarte-19.pdf> ; "La inteligencia criminal en Argentina y Brasil", capítulo 1 del libro "Teoria e práticas de Inteligência de Segurança Pública" Editora Plácido, Belo Horizonte, entre otros.

Consiguientemente, reservada de ese modo la referida función de inteligencia policial al Departamento de Inteligencia de Carabineros y la Subdirección de Inteligencia, Crimen Organizado y Seguridad Migratoria de la Policía de Investigaciones, tras la creación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública fue creado el Centro Estratégico de Análisis del Delito, hoy Centro de Estudios y Análisis del Delito (CEAD) órgano de análisis del delito, que basándose en estudios, estadísticas e información territorial, apoya la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de seguridad interior.

## 5. CONCLUSIONES

Del análisis efectuado en el presente, surgen las características fundamentales de la inteligencia criminal y de su aplicación en aquellos países en los cuales, a nuestro juicio, ha alcanzado mayor desarrollo.

De ello surge el interés que posee como medio fundamental para adquirir conocimiento sobre el delito, y, por consiguiente, estar en condiciones de prevenirlo y de combatirlo con mayor eficiencia y eficacia.

El conocimiento del delito tiene mayor importancia aún cuando se trata de organizaciones criminales transnacionales, que frecuentemente se caracterizan por el secretismo que procuran establecer sobre sus actividades y características.

En Latinoamérica, como ya se ha referido, son aún pocos países que han procurado organizar y emplear inteligencia criminal.

Latinoamérica, como otras regiones del mundo, registra una significativa presencia de organizaciones criminales transnacionales.

Por esa razón, es que consideramos útil il que bajo dependencia del ministerio encargado de la seguridad pública exista un organismo de inteligencia criminal, constituido fundamentalmente por los policías mejor formados en inteligencia y con mayor ética en su función, y por analistas sin estado policial, profesionales en disciplinas útiles para conocer el delito, así como buenos técnicos informáticos y personal de apoyo.

Las experiencias mencionadas en este trabajo pueden servir de guía, con la debida adaptación a las características del país en que se resuelva actuar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACIC, *2020/2021 Annual Report*, Commonwealth of Australia, Canberra, 2021, p. 81 (En Línea) Consultado el 14 de mayo de 2024. Disponible en: [https://www.acic.gov.au/sites/default/files/2021-10/2020-21%20ACIC%20Annual%20Report%20FULL\\_0.pdf](https://www.acic.gov.au/sites/default/files/2021-10/2020-21%20ACIC%20Annual%20Report%20FULL_0.pdf)
- Australian Criminal Intelligence Management Strategy 2017–20 ACIC, Canberra, 2020. (En Línea) Consultado el 14 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.afp.gov.au/sites/default/files/PDF/ACIM-strategy-2017-20.pdf>
- ANDREWS, Paul P., Jr. y PETERSON, Marilyn B., *Criminal Intelligence Analysis*, Palmer Enterprises, Loomis, 1990.
- AUMOND, Karen. Tactical and Strategic Intelligence. Issues of Interest to Law Enforcement. Criminal Intelligence. A Vital Police Function. Law Enforcement Intelligence Unit (LEIU), February 1998, pp. 35-36. Citado por MOREHOUSE, Bob. The Role of Criminal intelligence in Law Enforcement en MOREHOUSE, Bob, PETERSON, Marilyn B. y PALMIERI Lisa. (Eds.). "Criminal Intelligence for the 21st century" Law Enforcement Intelligence Units (LEIU) & International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (IALEIA), Sacramento & Richmond, reimpression, 2017.
- BOBA, Rachel. *Crime Analysis and Crime Mapping*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1993.
- CACP. (Canadian Association Chiefs of Police). Resoluciones dictadas en la 130ª Conferencia Anual, Montreal, Quebec, agosto de 2008.(En Línea) Consultado el 14 de mayo de 2024. Disponible en: [https://www.cacp.ca/Library/resolution/201408051425051438301405\\_resolutionsadopted2009.pdf](https://www.cacp.ca/Library/resolution/201408051425051438301405_resolutionsadopted2009.pdf)
- CISC, *The History of Criminal Intelligence Service Canada*, Ottawa, 1988.(En Línea) Consultado el 14 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.publicsafety.gc.ca/lbrr/archives/hv%208079.o73%20h58%201978-eng.pdf>
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE. INFORMATION Sharing: Agencies Could Better Coordinate to Reduce Overlap in Field-Based Activities. Informe 13-471 de abril 2013. Fecha de consulta 22 de febrero de 2021. Recuperado el 20 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.gao.gov/products/gao-13-471>
- GORDNIER John. "Legal Issues in U.S. Criminal Intelligence: An Overview", en MOREHOUSE, Bob, PETERSON, Marylin B. and PALMIERI, Lisa (Eds.). "Criminal Intelligence for the 21<sup>st</sup> Century", IALEIA-LEIU, Richmond, 2019.
- HARRIS, Don. "Basic Elements of Intelligence. Revised. Law Enforcement Assistance Administration" Washington D.C., 1976, p. 1.8. Citado por MOREHOUSE, Bob. "The Role of Criminal intelligence in Law Enforcement" en MOREHOUSE Bob, PETERSON, Marilyn B. y PALMIERI, Lisa. (Eds.). "Criminal Intelligence for the 21<sup>st</sup> century", Law Enforcement Intelligence Units (LEIU) & International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (IALEIA), Sacramento & Richmond, reimpression, 2017
- KESSLER, Ronald. "The FBI", Pocket Books, New York, 1993.

- MOREHOUSE Bob, PETERSON, Marilyn B. y PALMIERI Lisa. (Eds.). "Criminal Intelligence for the 21st century" Law Enforcement Intelligence Units (LEIU) & International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (IALEIA), Sacramento & Richmond, reimpresión, 2017.
- MOREHOUSE Bob. "The Role of Criminal intelligence in Law Enforcement", en MOREHOUSE, Bob, PETERSON, Marilyn B. y PALMIERI Lisa. (Eds.). "Criminal Intelligence for the 21st century" Law Enforcement Intelligence Units (LEIU) & International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (IALEIA), Sacramento & Richmond, reimpresión, 2017.
- MORRIS, Jack. "The Criminal Intelligence File", The Palmer Press, Loomis, 1983.
- OSBORNE, Deborah. "Out of Bonds: Innovation and Change in Law Enforcement Analysis", Joint Military Intelligence College, Washington D.C., march 2006
- PETERSON, Marilyn B. " Application in Criminal Analysis: A Sourcebook", Praeger, Westport, 1994,
- PETERSON, Marilyn B. Analysis and Synthesis, en MOREHOUSE, Bob. "et al". Op. Cit. pp. 88-108.
- ANDREWS, Paul P., Jr. y PETERSON, Marilyn B. "Criminal Intelligence Analysis", Palmer Enterprises, Loomis, 1990.
- RATCLIFFE Jerry H. "Integrated Intelligence and Crime Analysis: Enhanced Information Management for Law Enforcement Leaders", Second Edition, COPS-Police Foundation, Washington, 2007
- RATCLIFFE, Jerry H. "Intelligence-Led Policing", Willan Publishing, Cullompton, 2008.
- UGARTE, José Manuel. "Panorama de la inteligencia criminal latinoamericana. Desarrollo, dilemas y dificultades", Revista electrónica URVIO, N° 15, 2014, Flacso Andes, Quito, DOI: <https://doi.org/10.17141/urvio.15.2014.1586>.
- UGARTE, José Manuel. Desarrollo, situación y probable evolución de la inteligencia criminal en Latinoamérica", ALACIP, 2019. (En Línea) disponible en: <https://alacip.org/cong19/285-ugarte-19.pdf>
- UGARTE, José Manuel. "La Inteligencia Criminal", en DEL PERCIO, Enrique. (comp.) "Prejuicio, Crimen y Castigo", Coppel-Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2010
- UGARTE. José Manuel. "La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá Primera Parte", en Revista "Policía y Criminalística", Editorial Policial, N° 16, vol. 362, Buenos Aires, 2005,
- UGARTE, José Manuel. "La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá, Segunda Parte, El Modelo Nacional de Inteligencia", en Revista "Policía y Criminalística", Editorial Policial, N° 18, Buenos Aires, marzo de 2007.

- UGARTE, José Manuel. “La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá-Tercera Parte-Canadá”, en Revista “Policía y Criminalística”, Editorial Policial, N° 19, Buenos Aires, 2007.
- UGARTE, Jose Manuel, “La inteligencia criminal en Argentina y Brasil”, capítulo 1 del libro “Teoria e práticas de Inteligência de Segurança Pública» Helio Hiroshi Hamada y Renato Pires Moreira, Editora D’Plácido, Belo Horizonte, 2019.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, Office of Justice Programs. (En línea) Regional Information Sharing Systems Program. (Fecha de consulta 14 de mayo de 2024). Disponible en: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/bja/192666.pdf>
- U.S DEPARTMENT OF JUSTICE, Global Justice Information Sharing Initiative, National Criminal Intelligence Sharing Plan, Washington, 2003.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, OFFICE OF THE INSPECTOR GENERAL, June 2005 (En Línea) The Department of Justice’s Terrorism Task Forces Evaluation and Inspections Report I-2005-007. (Fecha de Consulta 1 de mayo de 2024). Disponible en: <https://oig.justice.gov/reports/plus/e0507/index.htm>
- U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. (En Línea) Regional Information Sharing Systems Program (Fecha de consulta 14 de mayo de 2024). Disponible en: <https://docs.house.gov/meetings/AP/AP19/20130321/100498/HHRG-113-AP19-Wstate-KennedyD-20130321.pdf>
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, GLOBAL JUSTICE INFORMATION SHARING INITIATIVE. (2003) The National Criminal Intelligence Sharing Plan, p. 14. (En línea) (Fecha de Consulta 1 de mayo de 2024). Disponible en: [https://bjaojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/media/document/national\\_criminal\\_intelligence\\_sharing\\_plan.pdf](https://bjaojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/media/document/national_criminal_intelligence_sharing_plan.pdf)
- WALSH, Patrick F. “Intelligence and Intelligence Analysis”, Routledge, London, 2011