

# URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
ISSN 1390-4299 (en línea) • DICIEMBRE 2014 • No. 15



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
*Red latinoamericana de seguridad  
y delincuencia organizada*

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Número 15, diciembre de 2014  
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea)

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

**Disponible en:**

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>  
<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>

**Indexación**

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices científicos: *FLACSO-Andes – FLACSO, Ecuador* Criminal Justice Abstracts with Full Text y Fuente Académica Premier – EBSCO Information Service, Estados Unidos. LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal – México, catálogo.



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
*Red latinoamericana de seguridad  
y delincuencia organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

**Comité Asesor Internacional**

Dr. Máximo Sozzo (Argentina)  
Chris Garcés, PhD (Estados Unidos)  
Hugo Frühling, PhD (Chile)  
Dra. Sara Makoswki (México)  
Dra. Elena Azaola (México)

**Comité Editorial**

Dr. Fredy Rivera (FLACSO, sede Ecuador)  
Mtr. Gilda Guerrero (FLACSO, sede Ecuador)  
Dr. (c) Marco Córdova (FLACSO, sede Ecuador)  
Mtr. Ingrid Rivera (Guatemala)  
Dra. Alejandra Otamendi (Argentina)

**Director de FLACSO, sede Ecuador**

Dr. Juan Ponce Jarrín

**Director de URVIO**

Dr. Fredy Rivera

**Editor General de URVIO**

Mtr. Daniel Pontón

**Asistente Editorial**

Mtr. Martin Scarpacci  
Mtr. Liosday Landaburo Sánchez

**Fotografías**

Irerí Ceja Cárdenas  
Martín Scarpacci

**Diagramación**

Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

**Editora de estilo**

Mtr. Gabriela Chauvin

**Envío de artículos**

[revistaurvio@flacso.org.ec](mailto:revistaurvio@flacso.org.ec)

**FLACSO, sede Ecuador**

Casilla: 17-11-06362  
Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego  
de Almagro. Quito, Ecuador  
[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)  
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

# URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
ISSN 1390-4299 (en línea) • DICIEMBRE 2014 • No. 15

Presentación .....	7-8
<b>Tema central</b>	
Limitaciones actuales del Sistema de Inteligencia Criminal argentino..... <i>Glen Evans</i>	10-26
Las experiencias de México durante la guerra contra el narcotráfico 2006-2012..... <i>Carlos Augustín Bolaños Vázquez</i>	27-40
Panorama de la inteligencia criminal latinoamericana. Desarrollo, dilemas y dificultades .....	41-54
<i>José Manuel Ugarte</i>	
Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos para el siglo XXI .....	55-70
<i>Andrés I. Ferratto</i>	
Reformando la inteligencia policial en la provincia de Buenos Aires .....	71-84
<i>Eduardo E. Estévez</i>	
Prevenir o investigar: el órgano de investigaciones en Venezuela .....	85-97
<i>Keymer Ávila</i>	
Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones .....	98-111
<i>Daniel Sansó-Rubert Pascual</i>	

## Misceláneo

---

- A construção social das favelas no Rio de Janeiro (Brasil)  
como territórios de violência ..... 113-125  
*Evelyn Louyse Godoy Postigo*

## Entrevista

---

- Un debate ausente: la producción de inteligencia criminal en América Latina  
Entrevista a Marcelo Fabián Saín ..... 127-134  
*Por Daniel Pontón Cevallos*

## Reseñas

---

- Terrorism. A Very Short Introduction*, de Charles Townshend ..... 136-138  
*Alice Martini*

- Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir  
y controlar el delito* ..... 139-141  
*Ireri Ceja Cárdenas*

- Política editorial** ..... 143-144

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
ISSN 1390-4299 (en línea) • DICIEMBRE 2014 • No. 15

Presentation. . . . . 7-8

## Central topic

---

Current Limitations of the Argentinean System of Criminal Intelligence . . . . . 10-26  
*Glen Evans*

The Mexico's Experiences During the War  
against Drug Trafficking 2006-2012. . . . . 27-40  
*Carlos Augustín Bolaños Vázquez*

The Landscape of Latin American Criminal Intelligence.  
Development, Dilemmas and Difficulties. . . . . 41-54  
*José Manuel Ugarte*

Organized Crime and Strategic Intelligence: Challenges for the 21st Century . . . . . 55-70  
*Andrés I. Ferratto*

Reforming Police Intelligence in the Province of Buenos Aires . . . . . 71-84  
*Eduardo E. Estévez*

Prevent or Investigate: The Investigations Body in Venezuela . . . . . 85-97  
*Keymer Ávila*

Criminal Intelligence and Prison Systems: Some Reflections . . . . . 98-111  
*Daniel Sansó-Rubert Pascual*

## Miscellaneous

---

- The Social Construction of Slums in Rio de Janeiro (Brazil)  
Territories as of Violence ..... 113-125  
*Evelyn Louyse Godoy Postigo*

## Interview

---

- An Absent Debate: The Criminal Intelligence Production in Latin American  
Interview to Marcelo Fabián Saín ..... 127-134  
*Daniel Pontón Cevallos*

## Books reviews

---

- Terrorism. A Very Short Introduction*, de Charles Townshend ..... 136-138  
*Alice Martini*

- Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir  
y controlar el delito* ..... 139-141  
*Ireri Ceja Cárdenas*

- Editorial policy** ..... 143-144

# Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos para el siglo XXI

## *Organized Crime and Strategic Intelligence: Challenges for the 21st Century*

Andrés I. Ferratto<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: julio de 2014.  
Fecha de aceptación: octubre de 2014.*

### Resumen

El presente artículo pretende brindar un panorama introductorio de los interrogantes que plantea la relación entre inteligencia estratégica y crimen organizado. Las estructuras del crimen organizado revisten importancia estratégica por cuanto tienen capacidad para operar en el escenario contraponiéndose al Estado. Por eso, frente a los altos niveles de ambigüedad asociados con los datos, información y conocimientos acerca del crimen organizado, en un contexto estratégico el desafío para la inteligencia reside en entender cómo funcionan las operaciones o negocios criminales, cómo operan los delincuentes, cómo eligen sus víctimas, cómo disponen de activos y cómo blanquean el producto de los delitos, cuáles son las fortalezas y, sobre todo, cuáles son las debilidades de los sistemas y procedimientos empleados por el crimen organizado. Para ello deben contextualizarse grandes volúmenes de datos e información, la mayoría proveniente de una explotación sistemática de fuentes abiertas. Sólo así se puede construir un marco referencial a partir del cual elaborar productos de inteligencia estratégica adaptados a la naturaleza de la amenaza a la seguridad que supone el crimen organizado en siglo XXI.

**Palabras clave:** crimen organizado, inteligencia estratégica, actor estratégico no estatal.

### Abstract

This article seeks to present an introductory panorama of the questions arising from the relation between strategic intelligence and organized crime. Organized crime structures have strategic importance because they have the capacity of deploying their activities in the strategic scenario in opposition to the State. Thus, considering a strategic context with high levels of ambiguity associated with the data, information and knowledge regarding organized crime, the challenge for intelligence resides in understanding how criminal operations or businesses function, how criminals work and choose their victims, how they legitimate their assets and the products of their criminal activities, which are their strengths and, above all, which are the weaknesses of the systems and procedures used by criminal organizations. To achieve this goal big volumes of data and information must be put in context, most of which come from the systematic exploitation of open sources. Only in this way is possible to build a reference frame to elaborate strategic intelligence products adapted to the nature of the security threat that organized crime embodies, in the 21st century.

**Keywords:** organized crime, strategic intelligence, non-state actor.

<sup>1</sup> Ex Director Provincial de Análisis Criminal y ex Subsecretario de Investigación Criminal de la Secretaría de Prevención e Investigación de Delitos Complejos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, República Argentina. Estudiante (tesis final en elaboración) de la Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional Siglo XXI de la Universidad Nacional de La Plata, República Argentina. Especialista en Inteligencia Criminal. Abogado por la Universidad Nacional del Litoral, República Argentina.  
aferratto@gmail.com

Si hay algo en lo que existe acuerdo respecto del crimen organizado es que aún no se ha logrado arribar a una definición exacta del mismo. Las teorías criminológicas no han logrado hallar una explicación acabada para el fenómeno de nacimiento del crimen organizado ya que la conexión planteada entre la pobreza y las causas étnicas o culturales y el surgimiento del crimen organizado no han hallado un correlato fáctico sustancial que explique todos los casos.

La laxitud de la delimitación del concepto de crimen organizado ha permitido que el mismo se transforme en una herramienta útil para camuflar las diferencias y errores de las políticas de seguridad y policiales a la vez que ha otorgado una justificación casi inapelable a diversos pedidos de fondos, cambios legales y al establecimiento de restricciones en varios campos políticamente relevantes.<sup>2</sup>

De hecho, gran parte de las teorías criminológicas referidas al crimen organizado han puesto el foco en los individuos dejando de lado las cuestiones vinculadas con los grupos y su interconexión. Más aún, la investigación criminológica en este campo ha estado cincelada por la definición de diversas instituciones

2 “While there is serious crime – some of which is very organized, most of which is economically motivated, a small proportionate of which is exploitive and an actual threat to communities – the term “organized crime” serves mainly to camouflage differences and misdirect enforcement efforts. The advantage of “organized crime” is that it can be whatever the speaker wants it to be – a massive threat, a theatrical legacy, or petty criminals and hoodlum bikers. The lack of consensus around the term, the invisibility of much of the activity, and the natural links into the lives of the public for a large percentage of what are demand driven commodities, allows for a sense of personal relevance and fascination. The complicity of the public through their support for many of these illegal goods and services mixes with evidence of the real, or in other instances exaggerated, violence initiated by some of these organized criminals to create an ambivalent and corruption-vulnerable environment. This milieu encourages distortion and manipulation” (Beare y Naylor, 1999).

estatales de determinadas actividades como delitos serios o graves.

Ello implicó que el crimen organizado fuera abordado desde una óptica que se centraba en la investigación de cierto tipo de actividades ilegales específicas y en los individuos que las llevaban a cabo.

Sin embargo, el crimen organizado supone mucho más que la verificación de la comisión reiterada de determinados tipos de delitos por dos o más personas. La presencia de una serie de características particulares de este fenómeno hace que deba diferenciárselo de las actividades ilegales que por su magnitud se definen genéricamente, especialmente en el mundo anglosajón, como crímenes serios.

Cimentado en un beneficio económico que pretende mantenerse en el tiempo, el crimen organizado como concepto trasunta la idea de una actividad continua de búsqueda de fracturas o intersticios en los que elevados riesgos se correspondan con elevados márgenes de ganancia. Esta acción permanente de escrutinio de las permeabilidades estructurales del sistema normativo, social o económico comporta una puesta en evidencia de la debilidad inherente a la estructura misma, que ataca la idea de invulnerabilidad y exclusividad.<sup>3</sup>

La naturaleza del crimen organizado entraña una amenaza directa al Estado como estructura política no por el impacto de la actividad ilegal en sí, sino por la competen-

3 “(...) criminal organizations may be better suited to exploit these opportunities than traditional and legitimate corporations. Criminal organizations have expertise in operating outside the law, outside regulations and outside norms of business practice. These groups have few qualms with abandoning legal niceties when violating international borders. Criminal organizations operate outside the existing structures of authority, and they have already developed strategies for circumventing law enforcement both in individual nations and across international boundaries (Williams, 1995)” (Demirci, 2001:13).

cia que el crimen organizado representa en el campo del poder. El crimen organizado disputa al Estado cuotas de poder que se traducen en prerrogativas normativas o capacidades para moldear las conductas de un conjunto de personas en un lugar determinado.

El crimen organizado pone en duda la potestad exclusiva del Estado para ordenar conductas obligatorias más allá de la adhesión individual. Es decir, se posiciona como una fuente alternativa de orden social, económico y cultural que relega al Estado a un segundo plano o, al menos, a un plano de igualdad.

Esto ha llevado a que se lo defina como una amenaza a la seguridad y se le otorgue de este modo el carácter de actor estratégico dentro del escenario estratégico más amplio en el cual se mueve el Estado.

Consecuentemente, en el “combate al crimen organizado” el Estado precisa tener un abordaje estratégico para el cual es necesario que cuente con conocimiento que le permita tomar decisiones y definir cursos de acción a largo plazo, que se orienten no sólo hacia el aspecto policial sino también hacia el aspecto político de este fenómeno.

Allí es donde reside el desafío que el crimen organizado plantea para la inteligencia estratégica en tanto proceso y producto.

## El rol de la estructura

En 1967, una comisión convocada por el Presidente de los Estados Unidos se abocó por primera vez a estudiar el tema del crimen organizado. En ella nombres como los de Ralph Salerno, Robert Blakey, Charles Rogovin, Rufus King, Thomas Shelling y, especialmente, Donald Cressey forjaron un concepto de crimen organizado del cual se derivaron ciertos

elementos fundamentales que han constituido la base del desarrollo teórico de este tema.

A partir de las conclusiones de esta comisión, la noción de crimen organizado se construyó sobre la existencia de una organización con una estructura monolítica de mando y decisión, y con un fuerte componente étnico y familiar cuyo fin era obtener beneficios de la explotación de actividades ilícitas.

Dwight Smith (1975), Daniel Bell (1953), Joseph Albin (1971) y Alan Block (1978), entre otros, alzaron críticas contra estos elementos definidores y expresaron cierto escepticismo respecto de la existencia de una estructura definida en estos términos.

Sin embargo, dos de los aportes de la comisión que más contribuyeron fueron los que se referían a la íntima relación existente entre lo legal e ilegal, y el poder que la magnitud de los beneficios ilegales traía aparejado.

El trabajo posterior de Shelling trajo sobre la cuestión una visión económica en la que se resaltó el grado de poder monopólico que implicaba la existencia del crimen organizado, aseverando que lo que realmente distingue la figura del crimen organizado de los simples criminales es la capacidad para extorsionar y vender protección.

A partir de allí, mucho se ha discurrido sobre los elementos necesarios para definir el crimen organizado<sup>4</sup> pero a pocos resultados se ha arribado. En efecto, ni siquiera la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Convención de Palermo, ha logrado esbozar un concepto claro teniendo que limitarse a

4 “Without the notion of duration of criminal activity, without a requirement that there be an organization, without mention of the capacity to exert violence and/or corruption, then basically organized crime is all significant criminal activity that involves at least two people where there is an economic motivation of some sort” (Beare y Naylor, 1999).

definir “grupo delictivo organizado”, dándole especial relevancia a la gravedad de los ilícitos a través de los cuales se persigue la obtención de un beneficio.<sup>5</sup>

Este hincapié en la comisión de delitos graves desdibuja un tanto el concepto, ya que delitos que pudieran ser considerados leves, como por ejemplo la infracción de normas regulatorias, cometidos con ánimo de lucro y mediante la utilización de una estructura de organización de las actividades o roles, no quedan comprendidos en el concepto.

De todos modos hay que tener en cuenta que la Convención de Palermo versa sobre Delincuencia Organizada Transnacional y, por lo tanto, más allá de las cuestiones propias de la definición de crimen organizado en tanto forma estructural de obtener beneficios económicos a través de actividades ilícitas, atiende a una manifestación particular de este fenómeno que tiene que ver con un criterio de multiplicidad jurisdiccional en la represión y de alcance allende las fronteras de la actividad criminal organizada.<sup>6</sup>

---

5 “Artículo 2. Definiciones. Para los fines de la presente Convención: a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (...) c) Por “grupo estructurado” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada”.

6 “The difficulty arises that the two terms – organized crime and transnational crime – are used as near-synonyms and therefore it is necessary to understand the link between the two and to differentiate the one from the other. In *Criminal Conspiracies I* defined organized crime as being “a process” rather than a type of crime or a type of criminal. I might still agree with the process idea but the question remains – “process for what”? (...) Our topics at this conference are transnational crimes – many but not all of these crimes will

Ahora bien, hemos de rescatar que, como bien reconoce la Convención de Palermo, cualquier operación o actividad ilegal transnacional requiere cierto grado de organización, de intercambiabilidad y facilidad de reemplazo de las personas que desarrollan diversos roles así como cierta capacidad para corromper o ejercer violencia.

La estructura constituye el punto en el que confluyen todas las definiciones que se han esbozado respecto al crimen organizado. La noción de estructura en tanto que forma de organizar las relaciones y los roles que permiten llevar a cabo actividades ilícitas con ánimo de lucro y vocación de permanencia es el elemento que distingue al crimen organizado de la multitud de delitos que pueden formar parte de sus actividades.

Para entender correctamente la naturaleza del crimen organizado es menester comprender que la misma no tiene que ver con la seriedad de los delitos en cuestión, la cantidad y calidad de las personas involucradas en su comisión o la violencia ejercida, sino con la existencia de una organización para la comisión de los mismos que es interpretada como una amenaza directa a la hegemonía del Estado en materia política y policial o a la idea del Estado como estructura legítima de control. En otras palabras, el crimen organizado es una forma de gobernanza de mercados ilegales que los Estados definen como amenaza a la seguridad.

---

take place under the protection of an organized crime operation. Hence the two terms are related – but one being present does not automatically mean that the other is there. The criminal activity that is facilitated via the protection offered by organized crime operations may not be transnational and transnational crime may not necessarily be carried out under the protection of organized crime. None of these organized activities can be understood, without understanding the social, economic and political context” (Beare y Naylor, 1999).

No tienen importancia las personas<sup>7</sup> sino la presencia de un rol con ánimo de permanencia dentro de un conjunto de roles que, en funcionamiento armónico y conjunto aunque no necesariamente concomitante, tienen por fin conseguir un beneficio a través de la comisión, permisión o facilitación de la comisión de actividades ilegales.<sup>8</sup> El crimen organizado no se define a partir de la obediencia, pertenencia y participación en los riesgos directos de la actividad ilegal o de procesos monolíticos de comisión de delitos, sino a partir de una forma de organizarse que se halla fuera del espectro de las consideradas legítimas pero que posee íntimas relaciones con estas.

Por ello, la amenaza en sí misma no la constituyen las actividades ilegales o los be-

neficios ilícitos derivados de las mismas, que siempre han existido con diversos grados de intensidad, sino la estructura que les sirve de plataforma.

Cualquiera que sea la forma estructural que se adopte como modelo, esta nos habla sobre un modo de organización que se encuentra íntimamente ligado a lo legítimo o, al menos, con enormes posibilidades para ello derivadas de la forma de organización misma, y que proporciona un flujo de recursos cuya magnitud se refleja en una cuota creciente de poder. Este poder es el que permite que se recabe la adhesión voluntaria o coactiva que hace que la estructura se perpetúe y se erija como una amenaza para la seguridad.

El tratamiento de la cuestión de la estructura se ha visto opacado por el alcance global que han adquirido las actividades como consecuencia de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Si bien es cierto que la estructura organizacional de la información y sus flujos en el ciberespacio han determinado la manera o la forma que se asume la estructura organizacional del crimen organizado, debe reconocerse que diferentes tipos de crímenes requieren diferentes formas y niveles de organización o estructura, no existiendo una receta unívoca ni un modo de organización de utilización universal.

La existencia de una estructura destinada a perdurar no debe llevarnos a confundirnos y creer que la misma supone una entidad única proveedora de un flujo continuo de bienes y servicios ilegales.<sup>9</sup>

7 "When the focus is on actors rather than actions, there is a serious problem in coming to grips with multiple offenders. Criminology, and the law enforcement apparatus, look to collectives, to aggregations of individuals coming together consciously to perform certain proscribed acts. If the problem for which a remedy in law is sought is clearly larger than anything that could be imputed to an individual malefactor, it is presumed to be the work of a self-aware collectivity – an "organized crime" group. That leads to the semantic swamp in the form of a search of a definition of "organized crime" that relies on the characteristics of the organization more than the economic consequences of the organization's presumed actions. Trying to answer the question "who did it" in such terms has also forced the law enforcement apparatus to rely on often dubious notions of conspiracy in order to prosecute groups for single acts, i.e., notion of conspiracy where the participants are not even aware they are "conspiring" (Beare y Naylor, 1999).

8 "Vincenzo Ruggiero speaks of the "lumbering legacy" (1993, p. 131) that shrouds organized crime. He makes the argument that typical approaches to organized crime focus on the internal working of the 'group' rather than looking at the external relationships. This idea is developed further in his analysis of drug abuse in London. He argues that rather than a professional, closed organization, he was faced with during his research: "(...) assembly-line "delinquents" who were devoid of training, specific skills, and a detailed knowledge of the economy which employs them (...). Many of those I contacted were interchangeable and flexible workers, and almost all lacked the work ethic which distinguishes professional labour (see Ruggiero 1993a and 1995)" (Beare y Naylor, 1999).

9 "(...) Their claims that illegal goods and services, provided on an on-going basis, required some sort of permanent structure are based on a simple but fundamental error—they assumed that only a single organization can provide a continuous flow of supply. In reality the most reliable flow of supply comes from a myriad of small scale, uncoordinated firms. Having diverse sources for the illicit commodities

En efecto, la estructura sobre la cual se organizan actividades ilícitas tiene una alta plasticidad morfológica que le otorga una gran capacidad de adaptación a los cambios de condiciones. Trascendiendo las formas piramidales tradicionalmente asociadas con el crimen organizado, la incorporación de la dinámica del proceso de globalización en la configuración estructural de las actividades ilícitas marcó el paso hacia una forma federativa en la que los grupos involucrados gestionan su propia economía, toman sus decisiones con plena autonomía de acción y conservan la libertad de aliarse con otros grupos sin reportar a una cúpula. Esta estructura de red presenta una gran fortaleza debido a su inherente capacidad para el reemplazo rápido de líderes y opciones criminales.<sup>10</sup>

Sin embargo, desde un punto de vista netamente económico, el crimen organizado disfruta de la ventaja del error ya que los negocios no conocen la vacilación comercial y nunca quiebran. Los nombres de los involucrados pueden, de hecho, cambiar pero la actividad basada en esta forma de estructuración persiste más allá de ellos.

El crimen organizado ofrece un campo fecundo para los emprendedores y las inversiones tempranas en sectores de alto riesgo o aún no considerados redituables, gracias a que, a

---

means that if the regulators knock off one or a few, the market continues uninterrupted” (Beare y Naylor, 1999).

10 “Networks are the media through which individuals and groups move between the local and the global, but this does not indicate the kind of structural determinism suggested by many writers on organized crime. Networks here refer to metaphors for relationality...relations between individuals vary according to differentiation in demographic dispersion, familial composition, ethnic distribution and integration, commercial practice, trading patterns, the economic backcloth of the legitimate culture and then particular use of space. Organized crime is not experienced globally or transnationally, for these are abstract fields devoid of relations” (Strathern, 1995: 179).

diferencia de las empresas legítimas, su riesgo financiero es casi nulo.

La figura del bróker contribuye a explicar este fenómeno. El bróker, sean individuos o grupos de individuos, es quien ofrece sus servicios satisfaciendo diversos requerimientos en tiempo y forma con independencia de las afiliaciones.

Más aún, el crimen organizado entrelaza el campo de lo legal y lo ilegal de manera tal que las actividades ilícitas pierden su contorno mezclándose íntimamente con la actividad de empresas y organizaciones lícitas de primera línea (Gluyas Millán, 2006). Su éxito reside en la capacidad de equilibrar negocios legales e ilegales.

## El crimen organizado como actor estratégico no estatal

Hoy el mundo se halla inmerso en un proceso de expansión de las tecnologías informáticas y de las comunicaciones (en adelante TIC) tan profundo que incluso la propia naturaleza física del planeta se ha visto afectada.

El acceso a las TIC y sus productos derivados ha roto las limitaciones de tiempo y espacio físico relativizando el concepto de distancia a través de la transmisión instantánea de información y datos. El espacio-tiempo tecnológico permite tomar decisiones que inciden en forma precisa, directa e instantánea en acciones concretas que se producen a miles de kilómetros de distancia, ya sean bombardeos dirigidos por satélite, ataques terroristas o el uso generalizado e indiscriminado de los bancos de datos y la información privada sobre las personas.

La lógica de las fronteras territoriales ha dejado paso a la idea de “fronteras lógicas” a

partir de las cuales el modo de intervención en el reparto y gestión de los recursos del poder en un escenario específico se construye de manera diferente y constituye una forma novedosa de interacción política en la que los mecanismos de control del ejercicio del poder se configuran de manera harto más laxa que en el Estado.<sup>11</sup>

Es en este contexto de desterritorialización relativa de los procesos políticos, marcada por el urbano, que entrelaza imaginaria nacional, tradición local y flujos de información transnacionales para crear una nueva forma de colectividad donde surgen, se desarrollan y potencian las acciones de los nuevos actores estratégicos no estatales (en adelante AENE).

La calidad de actor estratégico ya no tiene que ver con un agregado de personas que vive dentro de unos límites geográficos o habla una misma lengua, aunque ello pueda facilitar una acción conjunta o un acuerdo en la determinación de valores y objetivos.

11 “(...) La sociedad-red no es un puro fenómeno de conexiones tecnológicas sino la disyunción sistémica de lo global y lo local mediante la fractura de sus marcos temporales de experiencia y de poder: frente a la elite que habita el espacio atemporal de las redes y los flujos globales, las mayorías en nuestros países habitan aún el espacio/tiempo local de sus culturas, y frente a lógica del poder global se refugian en la lógica del poder que produce la identidad.

Ese cambio apunta especialmente a la multiplicación de referentes desde los que el sujeto se identifica como tal, pues el descentramiento no lo es sólo de la sociedad sino de los individuos, que ahora viven una integración parcial y precaria de las múltiples dimensiones que los conforman. El individuo ya no es lo indivisible, y cualquier unidad que se postule tiene mucho de “unidad imaginada” (...)

Hoy a las identidades como motor de lucha es inseparable de la demanda de reconocimiento y de sentido.

Cada cual, cada país o comunidad de países, cada grupo social y hasta cada individuo, necesitarán conjurar la amenaza que significa la cercanía del otro, de los otros, en todas sus formas y figuras, rehaciendo la exclusión ahora ya no bajo la forma de fronteras, que serían obstáculo al flujo de las mercancías y las informaciones, sino de distancias que vuelvan a poner “a cada cual en su sitio” Martín-Barbero, s/a: *Cultura/Tecnidades...*

El concepto de actor estratégico, definido con base en atributos de tipo jurídico ha cedido ante una definición dinámica en la que prevalece la capacidad de movilizar una serie de recursos para alcanzar unos objetivos concretos y ejercer una influencia sobre otros actores del escenario.

En otras palabras, lo que define la condición de actor estratégico de una entidad específica es su habilidad para provocar consecuencias políticas, sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia a otros actores del escenario estratégico.

Estos AENE plantean entonces un desafío a través de la reconfiguración del escenario estratégico que implica su presencia. De este modo, sus acciones y las consecuencias de estas son calificadas directamente con el rótulo de “amenaza para la seguridad”, dando origen a lo que se ha dado en llamar nuevas amenazas.

El control de los flujos de datos, hasta no hace mucho componente esencial de la base de poder del Estado, ha perdido esta característica de exclusividad haciendo que los AENE se posicionen con el Estado en un pie de igualdad en lo que refiere a esta herramienta de manejo para la creación de condiciones favorables a objetivos estratégicos propios.

Los AENE representan no sólo nuevas formas de recepción y de consumo cultural, sino nuevas fuerzas de producción simbólica, producción e intercambio de información, y de construcción de conocimiento.<sup>12</sup> La autonomía de decisión y la capacidad de crear canales, redes y estructuras globales capaces de

12 “Las consecuencias realmente transformadoras para la sociedad no ha sido tanto la posibilidad de creación ilimitada de oferta –condición técnica–, sino la aceleración exponencial en la creación de nuevos mercados consumidores y sus consecuencias económicas, sociales y culturales, y por ende condicionantes del surgimiento de nuevas formas de la subjetividad” (Vizer, 2005: 66).

operar sobre realidades locales en tiempo real sin necesidad de perder un tiempo precioso para la difusión de la información hace que los que tienen acceso a las TIC y a los medios y recursos necesarios puedan transformarse en actores estratégicos de nuevos procesos de producción y lograr el acceso a mercados mundiales; o bien puedan transformarse en nuevos actores con un grado creciente de capacidad de expresión y de generación de “comunidades virtuales”.

Al no limitarse el escenario estratégico a meros objetivos político-militares, se abren las puertas para que los AENE interactúen en la persecución de otro tipo de objetivos que requieren de relaciones recíprocas de colaboración y competencia con el Estado.

La base empírica a partir de la cual los AENE adquieren su calidad de tales implica que la calidad de actor no es inherente a un determinado grupo de colectivos o de individuos, sino que muta en función de la variación del manejo de los recursos necesarios para ser influyentes en un tema u otro.

De este modo, los AENE deben ser considerados únicamente en función de los objetivos y capacidades para intentar conquistarlos que se tengan. En definitiva, con base en la funcionalidad y la operatividad respecto a objetivos estratégicos específicos, aunque con la enorme ventaja de no precisar ser los propietarios de los medios de producción sino sólo de la capacidad de acceder a ellos y de emplearlos para sus fines (Vizer, 2005).

En consecuencia, es claro que el crimen organizado, entendido como un proceso de organización estructural de actividades ilícitas que disputa gracias a esto cuotas de poder con ánimo de lucro, tiene la calidad de un AENE.

De hecho, tal como se ha dicho anteriormente, más allá de la morfología estructural,

el crimen organizado es percibido como una amenaza puesto que el impacto de sus acciones no sólo tiene una proyección territorial acotada sino que, haciendo uso de las ventajas ofrecidas por las TIC, ha expandido sus alcances y sus capacidades a nivel global.<sup>13</sup>

Este aspecto estratégico del crimen organizado ha hecho que la cuestión tenga una relevancia que trasciende al campo netamente policial o de represión y castigo de los delitos. Al ser definido y percibido como una amenaza, su tratamiento precisa considerar no sólo los aspectos relacionados con las actividades ilegales sino la resiliencia de la estructura y su capacidad para afectar el orden establecido, creando fuentes paralelas de legitimidad y poder.

En el “combate al crimen organizado”, el Estado precisa tener un abordaje estratégico para el cual es necesario que cuente con conocimiento que le permita tomar decisiones y definir cursos de acción a largo plazo que se orienten no sólo hacia el aspecto policial sino también hacia el aspecto político de este fenómeno.

## Inteligencia estratégica y crimen organizado

La inteligencia es una herramienta utilizada para iluminar o informar el proceso de formulación de políticas y toma de decisiones. Cuanto más sepa un decisor acerca del problema con el cual debe lidiar, tanto más proba-

---

13 “These groups have become more interrelated and have crossed national borders by means of technological advances in communications. Criminal organizations have entered the high-tech realm to maximize economic profit. These recent trends have made the nature of organized crime much different than it has been in the past. In fact, organized criminal activities today are considered to be international threats as well as national problems” (Demirci, 2001: 13).

ble será que adopte decisiones políticamente inteligentes y aplicables. La inteligencia ayuda a evitar cometer errores, sirviendo como antídoto contra las concepciones previas, los prejuicios y la rigidez ideológica (Holt, 1995).

“Mediante la ejecución de procesos lógico-racionales la inteligencia permite el conocimiento de la realidad de los hechos ocurridos y la previsión de sucesos que vendrán, con un razonable grado de probabilidad” (Milano, 2003-2004: 25). La inteligencia como proceso de producción de nuevos conocimientos crea y recrea conceptos y nuevos sentidos proyectando el presente hacia el futuro con el fin de reducir la incertidumbre y brindar o ampliar el espectro de herramientas utilizadas por los decisores, erigiéndose necesariamente como una actividad reflexiva sobre problemas vinculados con un campo específico cuyo desenvolvimiento se orienta en función de fines políticos y se enmarca en una visión estratégica.

En efecto, esta visión es la que determina cuáles son los principales objetivos estratégicos de la inteligencia estatal y qué acciones generales son las más adecuadas para el logro de los mismos partiendo de enfoques sistémicos que incluyan todos los factores capaces de provocar amenazas y riesgos.<sup>14</sup>

Sin embargo, el escenario estratégico actual, caracterizado por la interdependencia, acaba con los compartimentos estancos ha-

ciendo que los actores involucrados deban prestar atención no sólo al conjunto de interrelaciones entre cada uno de ellos sino también al contexto general en el que estas se producen. A su vez, la complejidad del mundo actual hace que existan altos niveles de ambigüedad asociados con los datos, información y conocimientos acerca del contexto estratégico.

Ahora bien,

el objetivo de los servicios de inteligencia, a diferencia de otras agencias estatales relacionadas también con la seguridad, no consiste en perseguir delitos o crímenes, y esta característica los diferencia de aquellos otros que sí tienen como objetivo esta finalidad de persecución de las actividades ilícitas con fines judiciales, y a los que, en consonancia, se les exige obtener pruebas con garantías suficientes para ejercicio posterior de la justicia. A diferencia de los servicios de información policiales, que manejan en su trabajo tipos penales, los servicios de inteligencia se mueven en el campo más impreciso de la amenaza, del riesgo, de la situación predelictual. Esto provoca que su cercanía a la línea que delimita los medios legales e ilegales para realizar su trabajo sea mucho mayor que la que tienen los servicios de información policiales. Además, se da la circunstancia de que a menos que tenga que producirse alguna intromisión en los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, su actuación no requiere la puesta en marcha de los mecanismos de la justicia (Sansó Rubert, 2006: 212).

El crimen organizado, en tanto se lo considere una amenaza y por ende un AENE, hace que la tarea de producción de inteligencia deba abordar el desafío de un modo adaptado a su morfología y características, elaborando productos que tengan en cuenta los mecanismos particulares que sustenten su vida dentro de un escenario dado.

<sup>14</sup> “Cuando de inteligencia se trata, la determinación de los objetivos estratégicos pasa a ser el tema esencial, de lo contrario el sistema carece de norte, trabaja casi exclusivamente en respuesta a la demanda inmediata y no tiene pautas claras dentro de las cuales encuadrar su actividad. Tradicionalmente el elemento ordenador de la inteligencia ha sido la definición de enemigo. Ahora, en este mundo globalizado de la posguerra fría, no existe un único enemigo al cual batir, sino amenazas transnacionales que es necesario enfrentar con los medios propios y específicos que en cada caso correspondan. Le corresponde al poder político definir estas amenazas, así como los instrumentos con que habrá de enfrentarlas” (Martínez, 2003).

La orientación de la actividad de inteligencia debe redefinirse ya que las demandas de producción reclaman una clase de conocimiento específico cuya obtención debe hacerse por medio de mecanismos indirectos.

Los diferentes productos de inteligencia deben proveer conocimiento accionable con base en datos e informaciones altamente fragmentarias, que carezcan de vínculos claramente delineados y puedan llevar a conclusiones erróneas. Esto plantea la necesidad, para el análisis estratégico de inteligencia, de inferir los “planes y la estrategia” del crimen organizado a partir de pequeños fragmentos de información que deben ser entrelazados en una trama de hilos muy diferentes entre sí, que ponga de manifiesto las potenciales vulnerabilidades y amenazas para el Estado (Isacson y O’Connell, 2002).

Ello obliga a que el proceso de inteligencia encare metodológicamente la producción de conocimiento basándose en un método inductivo a partir del cual construye los difusos contornos de los posibles cursos de acción. A tal fin debe tener en cuenta cuatro características que originan otros tantos problemas:

1. *La falta de vinculación geográfica directa con un territorio determinado.* Esto genera desafíos para el análisis y para la actividad de reunión. En primer lugar, porque los datos y la información no se encuentran territorialmente circunscriptos sino dispersos cuando no directamente en el mundo virtual más allá de todo asidero físico. En segundo lugar, porque las acciones pergeñadas en un espacio determinado no necesariamente serán llevadas a cabo en este mismo lugar y ello hace que la acción de reunión se vea entorpecida por la necesidad que le impone a los Estados de colaborar entre sí con todas las consecuencias políticas que de ello se derivan.
2. *La carencia de estructuración jerárquica pétreata.* Como se ha dicho, el crimen organizado se afianza actualmente sobre estructuras de red donde las jerarquías vienen dadas por la función cumplida dentro de una misión u objetivo amplio que, una vez agotado, hace que la disposición jerárquica dispuesta para el cumplimiento del mismo se disuelva o reemplace por otra nueva. Esto hace que la estructura se transforme en un factor dependiente de la duración de la misión, y por lo tanto, del éxito o fracaso en el logro de la misma. A los efectos del análisis de inteligencia, esto dificulta la producción por el alto nivel de fungibilidad de las posiciones de autoridad, por la dificultad de mantener actualizados los cuadros de situación y por la relativa falta de precisión respecto a las personas integrantes o adherentes.
3. *La extrema laxitud o inexistencia lisa y llana de procesos de control externos y sistemas de responsabilidad política por las acciones.* Si bien los objetivos pueden ser fáciles de desentrañar, las tácticas a utilizar para conseguirlos suelen no serlo, por lo que las fallas no son evidentes. Así, los datos provenientes del mismísimo seno de las organizaciones criminales se transforman en elementos esenciales que obligan a que los organismos encargados de la producción de inteligencia pongan una presión especial en las fuentes humanas de reunión, con todos los inconvenientes y dificultades que ello acarrea desde el punto de vista económico y personal. Como contrapartida, debe destacarse que la información acerca del Estado a partir de la cual se pueden inferir sus posiciones estratégicas

es fácilmente asequible para las organizaciones criminales.<sup>15</sup>

4. *La relativa facilidad en el cambio de sus objetivos o fines.* Aunque la propia definición de crimen organizado implique cierta permanencia y proyección de sus objetivos, la estructura jerárquica difusa de los mismos y la carencia de mecanismos de asignación de responsabilidad política por las fallas en la persecución de estos hacen que el margen de adaptación o reformulación sea amplio, por lo que las mutaciones de los mismos no alcanzan a ser captadas con la misma rapidez por quienes hacen de ellas un elemento esencial para la producción de apreciaciones estratégicas.

Para atacar a las organizaciones criminales, resulta determinante establecer los objetivos fundamentales: ¿queremos destruir la red, disminuir simplemente su capacidad para realizar acciones delictivas o desgajarla de su aparato de apoyo en el mundo de la legalidad?

Detrás del narcotráfico, el tráfico de armas, la trata y tráfico de seres humanos, el tráfico de bienes culturales, la venta de órganos, el contrabando de bienes, las falsificaciones, los fraudes y estafas, los delitos informáticos y las diversas actividades ilícitas, discurre una trama de actividades comerciales, financieras y económicas que hacen que aproximarse al

crimen organizado, siguiendo su huella, sea altamente positivo para su combate.

Generalmente esta compleja urdimbre surge a la luz por los intersticios de etapas específicas del proceso de blanqueo de activos que ponen de manifiesto debilidades vinculadas con el origen de los fondos.

Por ello, sin perjuicio del daño intrínseco que suponen las actividades ilícitas, la profundización del análisis de su aspecto económico y el estudio de los escenarios económicos propicios para el establecimiento del crimen organizado constituyen una herramienta esencial para generar conocimiento útil para la toma de decisiones policiales.

La simple represión de los delitos y el encarcelamiento de los criminales no impacta en gran medida en el crimen organizado, sino cuando se combinan con una acción en la faz económica, en la que reside el verdadero poder y causa vivendi del crimen organizado.

La complejidad del escenario económico promueve la existencia de un número indeterminado de maneras de obtener un beneficio a partir de actividades ilícitas. Sin embargo, es necesario contar con un alto grado de sofisticación y conocimiento de las reglas y regulaciones para poder detectar anticipadamente cómo valerse de esto.

Las redes criminales, valiéndose de su inherente capacidad para vincular el campo legal y de lo ilegal, buscan los servicios necesarios entre el conjunto disponible de profesionales con alto nivel de *expertise*. Merced a esto tercerizan la labor pero, además, cuentan con la ventaja de utilizarlo sólo para labores puntuales, sin generar obligadamente vínculos de largo plazo.

En consecuencia, el análisis de inteligencia debe estar orientado genéricamente a entender cómo funcionan las operaciones o negocios cri-

15 “La interconexión regional y mundial se opone a la tradicional resolución nacional de cuestiones centrales de la teoría y práctica de la democracia. El proceso mismo de gobierno parece estar escapando a las categorías de la nación-Estado. Esto tiene implicancias profundas, no sólo para las categorías de consenso y legitimidad, sino para todas las ideas clave del pensamiento democrático: la naturaleza del electorado, el significado de la responsabilidad, la forma y el ámbito apropiado para la participación política, y la relevancia de la nación-Estado como garante de los derechos y obligaciones de los sujetos, dadas las perturbadoras pautas de las relaciones y procesos nacionales e internacionales” (Held, 1992: 368).

minales, cómo operan los delincuentes, cómo eligen sus víctimas, cómo disponen de activos y cómo blanquean el producto de los delitos, cuáles son las fortalezas y, sobre todo, cuáles las debilidades de los sistemas y procedimientos empleados por el crimen organizado.

En otras palabras, se debe llevar a cabo un análisis del mercado criminal y de la condición de este, teniendo en cuenta su relación con actividades ilícitas específicas (robo de vehículos, armas, contrabando, entre otros). De este modo, se puede establecer el estado actual y la probable evolución del escenario económico propicio para el crimen organizado en función de mercados determinados, de las perspectivas de precios, los modos y costos de acceso, puntos de concentración, lugares de operación, disponibilidad de bienes o servicios, amplitud de la oferta y/o demanda, etc.<sup>16</sup>

Esta combinación de análisis y la extrapolación de las tendencias detectadas hace posible elaborar productos de inteligencia estratégica adaptados a la naturaleza del campo que se pretende explicar y dar a conocer. Sin embargo, para que se verifique esto, es preciso que se repliquen, con las adaptaciones necesari-

rias y en función de los fines que se persiguen, los métodos que el sector empresarial legítimo utiliza para analizar mercados.

Pero, ¿cómo puede hacer el Estado para lograr reunir datos e información que le permitan anticiparse y establecer las tendencias en el juego de interacciones posibles de un escenario estratégico donde sus intereses/objetivos entran en contacto con los del crimen organizado?

La explotación de los enormes cúmulos de información contenida en fuentes de acceso público ofrece una respuesta eficaz en la que la información y los datos obtenidos de fuentes abiertas adquieren una importancia vital como materia prima del análisis estratégico y la producción de inteligencia accionable útil para el consumidor/decisor.

La información de fuentes abiertas permite establecer por medios indirectos las características de las organizaciones criminales, su grado de compromiso con el logro de objetivos, su importancia como agente de presión o cambio dentro de un escenario estratégico determinado, el nivel de interacción que puede establecer con el Estado y la interferencia con los intereses y objetivos de este.

Esta tarea de interpretación e integración de datos e información llevada a cabo durante el proceso de inteligencia debe tener en cuenta que existe una estrecha relación entre el contexto en el cual los datos se encuentran inmersos o del cual los datos provienen y la perspectiva de los observadores.

Esta relación crítica entre el observador y los datos recibe el nombre de “sensibilidad del contexto”. La relación entre el contexto y la perspectiva del observador es un aspecto esencial del proceso de interpretación de datos.

Las personas típicamente utilizan el contexto a fin de ayudar a determinar qué es

16 “Understanding transnational crime will require a market by market analysis. Yet, this is not typically how the topics are dealt with by governments. There is pressure to pass special laws or grant the police extra powers in order to combat transnational crime/organized crime with a working assumption that this covers a range of fairly uniform activities – ie. all of the criminal activity that is seen to fall under those terms. In reality one of the few things that they do have in common is the desire for profit. (...) The players blur between the total legitimate to the total criminal with a fascinating central zone occupied by “business persons” knowledgeable enough to exploit the gaps in legislation, regulatory or enforcement mechanisms.

Market by market analysis would make us acknowledge that, aside from the profit motive, the separate markets are very different one from the other. (...) This is not to deny that criminal groups may be involved in more than one illegal commodity and in fact in smuggling operations this is usually the case” (Beare, 2000a: 4).

interesante e informativo, y esto a su vez influye cómo los datos son interpretados. La sensibilidad del contexto es el marco que la persona usa para determinar a qué datos debe prestarle atención, lo que determinará la interpretación de los datos.

Esta relación entre el contexto y la interpretación de datos es el corazón del problema para los analistas de inteligencia: Cuando altos niveles de incertidumbre rodean a una situación, la habilidad para interpretar datos basados en la sensibilidad del contexto es probable que se vea disminuida (Hutchins y otros, 2006).

Aquí es donde la tarea de contextualización basada en una explotación a fondo de las fuentes abiertas se transforma en una actividad insoslayable dentro del proceso de producción de inteligencia porque otorga un marco referencial a los datos e informaciones procedentes de fuentes reservadas, que permite que sean integrados e interpretados adecuadamente.

Dentro de las fuentes abiertas, los distintos canales ofrecidos por los medios masivos de comunicación tienen una gravitación importantísima.

Los consumidores muchas veces se sienten presionados por las noticias que circulan sobre temas específicos de su interés en los distintos medios. Esto los impulsa en una carrera en la que pretenden conocer de antemano lo que los medios van a liberar en los canales de circulación masiva de la información, a fin de poder dar respuestas a las inquisiciones derivadas y demostrar de este modo fortaleza política ante la opinión pública.<sup>17</sup>

17 "Unclassified material, even if inaccurate, if it fits the consumer's worldview or agenda, is immediately useful as something which can be disseminated to the press, the public, or Parliamentary personalities" (Steele, 1994: 216).

La "realidad mediática" se erige sobre las bases de un discurso que apela, entre otras cosas, a la denegación de la información de base sobre recursos y proyectos económicos y sociales, la oscuridad acerca de los procedimientos con que ellos se distribuyen y gestionan, la falta de datos precisos acerca de la diferencia de situación de sectores involucrados en diversos temas, la no identificación de fuentes pertinentes para cada tópico y la saturación del receptor a partir del sobredimensionamiento de temas superfluos.<sup>18</sup> Cargada tanto por los procesos de transnacionalización como por la emergencia de sujetos sociales e identidades culturales nuevas, la comunicación se convierte en un espacio estratégico desde el que pensar los bloqueos y las contradicciones que dinamizan los escenarios.

Para la inteligencia, la información proveniente de los medios masivos reviste el doble carácter de dato, por un lado, y de discurso político, por el otro. La naturaleza dual de esta materia prima que constituye parte fundamental de los productos de inteligencia obliga a que la inteligencia redoble el componente analítico para que el nuevo conocimiento resulte en una herramienta lo menos sesgada

18 La experiencia histórica parece demostrarle a Schumpeter que la ciudadanía desinformada, por el costo en el tiempo y pérdida de descanso que significa para ella la participación política, resultan ser muy ajenos al ciudadano racional y criterioso que para Rousseau debía orientar conscientemente su voto hacia el bien común. A ello debe sumársele que: "El debilitamiento del sentido de responsabilidad y la falta de voliciones efectivas explican, a la vez, la ignorancia de este ciudadano corriente y la falta de juicio en cuestiones de política nacional y extranjera, que son más sorprendentes, si esto puede sorprender, en el caso de personas instruidas (...) no se preocupa de digerir la información ni de aplicarle los cánones de la crítica que tan bien sabe manejar, y se impacienta ante una argumentación larga o complicada. Todo eso viene a poner de manifiesto que, sin la iniciativa que desarrolla la responsabilidad directa, persistirá la ignorancia política, aun cuando el público disponga de la información más abundante y completa" (Conf. Schumpeter, 1984).

posible por la visión de quienes producen o intermedian en la información pública.

La inteligencia no debe competir con los medios sino comprender la dimensión política de estos con el fin de que, aun aprovechándose de su cobertura, pueda discernir el impacto de su acción, y a partir de allí, aportar conocimientos útiles para los decisores.

En síntesis, la enorme variedad de datos e información disponibles en fuentes abiertas permite la elaboración de productos de inteligencia que, a través de una aproximación indirecta basada en un método inductivo, crean conocimiento sobre las proyecciones de las organizaciones criminales en escenarios estratégicos donde los intereses y objetivos del Estado se encuentran en interferencia con estas.

## Conclusiones

Tal como afirma Sansó Rubert (2006: 212) “[c]uando estas actividades delictivas se convierten en una amenaza para el Estado, los servicios de información policial deben pasar a los servicios de inteligencia la dirección y responsabilidad de su vigilancia. Es precisamente este tipo de amenazas, como el terrorismo o la delincuencia organizada, en las que la necesidad de coordinación y transmisión de la información es más importante, donde mayores acuerdos deben existir sobre cómo repartirse las responsabilidades para combatirlas”.

El Estado define al crimen organizado como una amenaza a su seguridad y esto le otorga una relevancia estratégica que la inteligencia, en tanto actividad del Estado, debe abordar con herramientas adaptadas a las especiales características de este fenómeno.

Aun cuando la definición de crimen organizado ha sido y de hecho es utilizada

como herramienta de negociación de recursos presupuestarios<sup>19</sup> en materia policial y de seguridad,<sup>20</sup> no por ello debe olvidarse que, para lidiar con los desafíos que supone, es necesario contar con un compromiso firme<sup>21</sup> y un conocimiento acabado que permita tomar decisiones informadas en un escenario estratégico complejo.

Antes que identificar personas y reprimir actividades, la inteligencia precisa comprender la estructura como elemento central del crimen organizado.

Frente a los altos niveles de ambigüedad asociados con los datos, información y conocimientos acerca del crimen organizado en un contexto estratégico el desafío para la in-

19 “The public police in Canada as in Australia and other countries are resource dependent. Their funding comes from governments and in exchange they must meet certain expectations of their political masters and of the public and of the media” (Beare, 2000a: 5).

20 “The police, politicians, and media (and hence the public) tend to see the term organized crime and alternatively transnational crime, as an undifferentiated blanket under which most “serious” crimes can be shoved. The concept of organized crime has become mythologized to the point of total distortion, rendering it useless for anything but political mileage and the bargaining for resources by law enforcement. Leading some critics to suspect that those results might have been the objective.

I would argue that this has been true for quite a long time but that more recently we are seeing a greater “commodification” of the concept of organized crime – by governments and by the police and delivered to the public largely by the media. Academics might explain this in terms of neo-liberalism, the withdrawal of the state from certain services and the fact that the public police now have actual competition from the private policing sector” (Beare, 2000).

21 “The “commitment” tends to come in phases and is reliant on who is in charge at any moment in time. An excellent strategic intelligence system can be rendered useless by the lack of a commitment from the manager at any given period in time. Strategic intelligence is vulnerable to personalities and budget cuts in ways that other aspects of police work are not. There is some evidence that criminal intelligence units or organizations go through cycles which may be due to an inability to maintain a high-energy commitment to something that does not always appear to directly link to immediate results” (Beare, 2000).

teligencia reside en entender cómo funcionan las operaciones o negocios criminales, cómo operan los delincuentes, cómo eligen sus víctimas, cómo disponen de activos y cómo blanquean el producto de los delitos, cuáles son las fortalezas y, sobre todo, cuáles las debilidades de los sistemas y procedimientos empleados por el crimen organizado.

Para ello se debe contextualizar grandes volúmenes de datos e información, la mayoría de ellos provenientes de una explotación sistemática de fuentes abiertas, a fin de otorgar un marco referencial a partir del cual se elaboren productos de inteligencia estratégica adaptados a la naturaleza del campo que pretenden explicar y dar a conocer a los decisores/usuarios.

## Bibliografía

- Albini, Joseph L. (1971). *American Mafia. Genesis of a Legend*. Nueva York: Appleton-Century-Crofts.
- Beare, Margaret E. (2000). "Facts from Fiction – Tactics and Strategies of Addressing Organized Crime and Organized Criminals". *Perspectives on Organized Crime in Canada, Canadian Police College Seminar Series*, 21 de junio. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/nathanson/facts.html> (Consulta: abril de 2014).
- Beare, Margaret E. (2000a). "Structures, Strategies and Tactics of Transnational Criminal Organizations: Critical Issues for Enforcement". *Paper Presented at the Transnational Crime Conference Convened by the Australian Institute of Criminology in Association with the Australian Federal Police and Australian Customs Service and Held in Canberra*, 9-10. The Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption. Disponible en: [http://www.aic.gov.au/media\\_library/conferences/transnational/bearesst.pdf](http://www.aic.gov.au/media_library/conferences/transnational/bearesst.pdf) (Consulta: febrero de 2014).
- Beare, Margaret E. y R.T. Naylor (1999). "Major Issues Relating to Organized Crime: within the Context of Economic Relationships". *Law Commission of Canada: Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption*, 14 de abril. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/nathanson/organized.html> (Consulta: mayo de 2014).
- Bell, Daniel (1953). "Crime as an American Way of Life". *The Antioch Review*, 13 (2).
- Block, Alan (1978). "History and the Study of Organized Crime". *Urban Life*, 6 (4): 455-474, enero.
- Demirci, Suleyman (2001). "New Organized Crime: Problems and Issues for Information Analysis". *Thesis for Master of Science (Criminal Justice)*. Denton: University of North Texas, agosto. Disponible en: [http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc2907/m2/1/high\\_res\\_d/thesis.pdf](http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc2907/m2/1/high_res_d/thesis.pdf) (Consulta: junio de 2014).
- Gluyas Millán, Ricardo (2006). "Inteligencia financiera y prevención del lavado de dinero". *ITER CRIMINIS Revista de Ciencias Penales*, 3: 59-88. Tlalpan, México.
- Held, David (1992). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Holt, Paul M. (1995). *Secret Intelligence and Public Policy. A Dilemma of Democracy*. Washington: CQ Press.
- Hutchins, Susan G.; Peter L. Pirolli y Stuart K. Card (2006). *What Makes Intelligence Analysis Difficult? A Cognitive Task Analysis of Intelligence Analysts*, en: Peter Pirolli (2006). *Assisting People to Become Independent Learners in the Analysis of Intelligen-*

- ce. Palo Alto Research Center: Section I, Final Technical Report, Office of Naval Research, 28 de febrero.
- Isaacson, Jeffrey A. y Kevin M. O'Connell (2002). *Beyond Sharing Intelligence, We Must Generate Knowledge*. Disponible en: <http://www.rand.org/pubs/periodicals/rand-review/issues/rr-08-02/intelligence.html> (Consulta: 30 de octubre de 2008).
- Martín Barbero, Jesús (2005). *Culturas/Tecnici-dades/Comunicación*, documento de trabajo. Disponible en: [http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/Jesus\\_Martin\\_Barbero\\_Culturas\\_Tecnici-dades\\_Comunicacion.pdf](http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/Jesus_Martin_Barbero_Culturas_Tecnici-dades_Comunicacion.pdf) o <http://www.oei.es/cultura2/barbero.htm> (Consulta: mayo de 2014).
- Martínez, Pablo C. (2003). "Los nuevos desafíos de la inteligencia en la República Argentina". *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, 1 (1). Buenos Aires: Segunda Época. (Texto en formato HTML no publicado en la web).
- Milano, Camilo Ricardo (2003-2004). "Relaciones entre la inteligencia estratégica y el análisis estratégico". *Inteligencia Total*, 1. Santiago de Chile, octubre-marzo. Disponible en: <http://www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2009/11/its1.pdf> (Consulta: diciembre-febrero de 2014).
- Sansó Rubert, Daniel (2006). "El papel de la información en la lucha contra la delin-cuencia organizada transnacional". *UNIS-CI Discusión Papers*, 12: 203-227, octubre. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0606330203A/28073> (Consulta: mayo de 2014).
- Schumpeter, J. A. (1984). *Capitalismo, socia-lismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- Smith, Dwight C. (1975). *The Mafia Mys-tique*. Nueva York: Basic Books.
- Steele, Robert D. (1994). "Private Enterprise Intelligence: Its Potential Contribution to National Security". *Intelligence Analysis and Assessment: The Producer/Policy-Maker Relationship in a Changing World*, 22-29 de octubre: 163-196. Ottawa, Canadá. Disponible en: [http://www.oss.net/dynamaster/file\\_archi-ve/090709/55207eb394bb0b647e5b3243e661f879/INS%20PVT%20INTEL.pdf](http://www.oss.net/dynamaster/file_archi-ve/090709/55207eb394bb0b647e5b3243e661f879/INS%20PVT%20INTEL.pdf) (Consulta: noviembre de 2013).
- Strathern, M. (1995). "Afterword: Relocations". *Shifting Contexts: Transformations in Anthro-pological*. Londres: Knowledge / Routledge.
- Vizer, Eduardo A. (2005). "¿Sociedad de la in-formación o de la comunicación? Entre el condicionamiento y la libertad". *Quórum Académico*, 2 (2): 51-71. Maracaibo: Ui-versidad de Zulia: julio-diciembre. Dispo-nible en: [http://www.redalyc.org/pdf/1990/199016762003.pdf?origin=publication\\_detail](http://www.redalyc.org/pdf/1990/199016762003.pdf?origin=publication_detail) (Consulta: abril de 2014).