

Aproximación a la inteligencia policial (la Policía Federal de México, 2006-2012)

*An approximation to police intelligence (the Federal Police
of Mexico, 2006-2012)*

*Abordagem à inteligência policial (a Polícia Federal do México,
2006-2012)*

FECHA DE RECEPCIÓN: 2013/01/24 FECHA DE ACEPTACIÓN: 2013/02/26

Marcos Pablo Moloeznik

Doctor en Derecho.
Profesor-Investigador, Departamento de Estudios Políticos,
Universidad de Guadalajara,
Guadalajara, México.
mmoloeznik@yahoo.es

Manuel I. Balcázar-Villarreal

Instructor, Diplomado en Seguridad Nacional,
Universidad Iberoamericana.
México D. F., México.
ibavil@hotmail.com

Para citar este artículo: Moloeznik, M. P. & Balcázar V., M. (2013). Aproximación a la inteligencia policial (la Policía Federal de México, 2006-2012). *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 131-151.

RESUMEN

Del 2006 al 2012, la política criminal del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa le dio preeminencia a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, encarnada en la Policía Federal, a la que se dotó de una moderna plata-

forma tecnológica para la inteligencia; por lo tanto, esta contribución se centrará sobre la inteligencia policial y el derrotero de los últimos seis años de la inteligencia de la Policía Federal mexicana.

PALABRAS CLAVE

Inteligencia, política criminal, Policía Federal, seguridad pública, tecnologías de seguridad (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

ABSTRACT

From 2006 through 2012, President Felipe Calderon's criminal policy gave priority to the Federal Public Security Secretariat embodied in the Federal Police which was equipped with a modern technological platform for intelligence.

Therefore, this contribution will focus on police intelligence and the path of the Mexican Federal Police in the past six years.

KEY WORDS

Intelligence, criminal policy, Federal Police, public security, security technologies (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

RESUMO

De 2006 a 2012, a política criminal do governo do presidente Felipe Calderón Hinojosa deu preeminência para o Secretariado da Segurança Pública Federal encarnada na Polícia Federal, que é dotada de uma moderna platafor-

ma tecnológica para a inteligência; portanto, essa contribuição vai se centrar na inteligência da polícia e o curso dos últimos seis anos da inteligência da Polícia Federal mexicana.

PALAVRAS - CHAVE

Inteligência, política criminal, Polícia Federal, segurança pública, tecnologias de segurança (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

A manera de introducción

La inteligencia existe desde tiempos inmemoriales, en sus dos vertientes de pensamiento:

- Oriental: por lo menos desde el siglo V antes de Cristo, al encontrarse documentada en el capítulo XIII –que lleva por sugestivo título “Uso de espías”– de la clásica obra *El arte de la guerra*, de Sun-Tzú. Así, este pensador milenarista chino destaca que (1982, p. 146):

[...] lo que permite al soberano sensato y al buen general, golpear y vencer, y conseguir cosas más allá del alcance de los hombres comunes, es la información anticipada. Esto es, información de las disposiciones del enemigo, y lo que piensa hacer.

- Occidental: en los números 13 y 14 del Antiguo Testamento, en lo que se acepta como la primera operación encubierta en la historia de la humanidad, al instruir Yahvé a Moisés, para enviar hombres a explorar Canaán, es decir, la tierra prometida.

Se trata, nada más ni nada menos, que de un “tema de supervivencia, ya que hay que saber con quién pelear; o, lo que es lo mismo, sentido común adaptado a las necesidades de sobrevivir [...]” (Tello, 2007). Entendiéndose por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, difusión y protección de información relevante y oportuna para la toma de decisiones en materia de seguridad y buen funcionamiento del Estado (Flasco Chile, 2007, p. 111).

En este marco, tampoco debe soslayarse que (Raviv & Melman, 1991, p. 25):

La comunidad de inteligencia [...] es un reflejo de la sociedad a la que sirve y de la cual deriva su poder e idiosincrasia. Cada país forja una estructura de inteligencia a su imagen. Junto con el trabajo clandestino se desarrollan una tradición popular y una mitología que reflejan el temperamento de la nación y el carácter de su cultura.

Debido a las amenazas emergentes y de nuevo cuño, el diseño e implementación de sistemas de

inteligencia policial se erige en uno de los estadios del necesario proceso de modernización de las instituciones policiales, específicamente por el enfoque analítico y de investigación sobre la tradicional lógica reactiva y de fuerza.

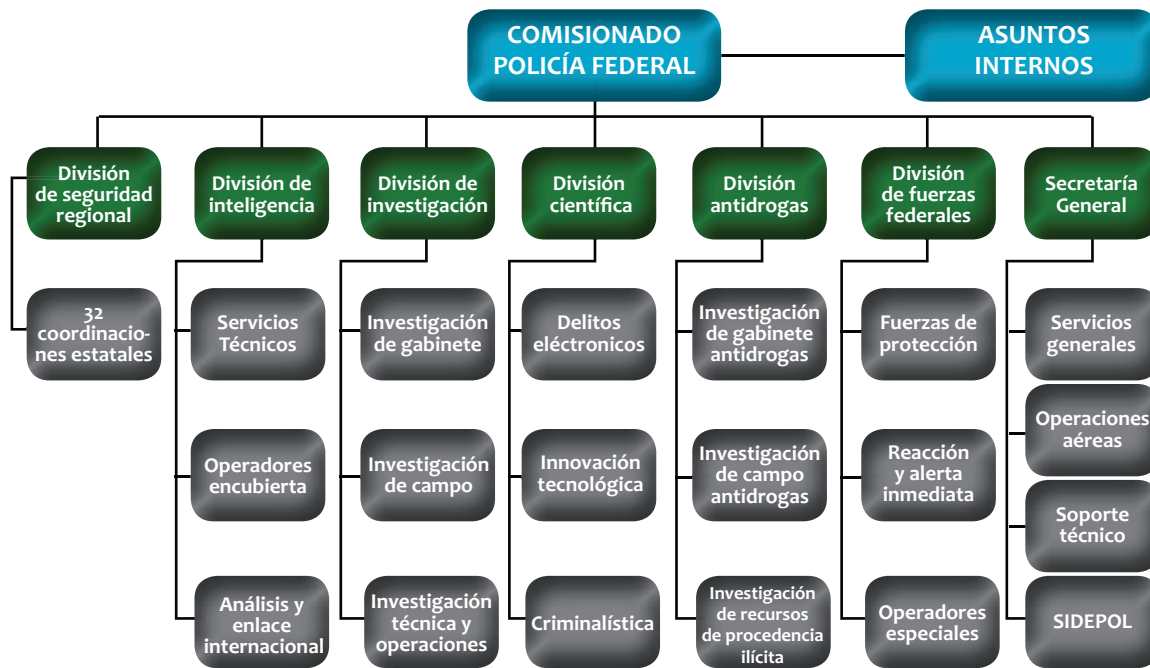
Esto es, desde un nuevo diseño institucional, la operación de las policías –en particular la Policía Federal mexicana– descansa en la aplicación de la inteligencia en las funciones de prevención, investigación y reacción del delito y de factores asociados a la inseguridad, con el objeto de dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones.

Así, la presente contribución intenta dar cuenta del espíritu que vivifica las actuaciones de la Policía Federal en los últimos seis años (2006-2012), especialmente desde la aplicación del ciclo de inteligencia.

Cabe señalar que la creación de la Policía Federal es resultado de un proceso histórico en México, cuyos debates comenzaron a principios de la década de 1990 e iniciaron su materialización nueve años después con la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), que se configuró como el primer cuerpo nacional de fuerzas de seguridad civiles en México. Sin embargo, por su propio enfoque preventivo, tenía un diseño que limitaba su acción y las tareas de inteligencia a la vertiente preventiva, para restringir sus capacidades de investigación.

Con el cambio de figura jurídica y emergencia de la Policía Federal en el 2010, surgió la oportunidad de consolidar la producción de inteligencia como una herramienta para fortalecer la función policial e inhibir las acciones delictivas.

Se debe mencionar que la producción de inteligencia en la Policía Federal mexicana se considera como un *eje transversal*, aun cuando se cuenta con una División de Inteligencia –que al igual que las demás divisiones forma parte del proceso–, pero no detenta la centralización de la información ni el monopolio del ciclo de inteligencia, ya que las seis divisiones que integran la Policía Federal (vid. figura) generan inteligencia, como lo señala el reglamento de este cuerpo policial y se podrá apreciar en el presente artículo.



Fuente: Arellano et al. (2012). "El cambio organizacional: el diseño estructural de la Policía Federal". En *Policía Federal: una nueva institución para México*, p. 56. México: CIES.

1. Aproximación a la inteligencia policial (para profundizar, Vid. Balcázar, 2011)

En el ámbito policial, siguiendo al reconocido tradista Holzmann (1996), resulta pertinente hablar de *inteligencia policial*, a la que define como:

[...] aquella parte de la inteligencia tendiente a identificar y prevenir las amenazas de carácter terrorista o delictual que tengan la capacidad de afectar negativamente la seguridad pública interior o el orden público de la República, de manera que permita a los altos mandos policiales la elaboración de planes y programas específicos para su represión o prevención, a la vez de tener una capacidad de asesoría al Gobierno en aquellos hechos o tendencias que sobrepasan el marco estrictamente policial.

La inteligencia policial se diferencia de la investigación policial en que la primera posee capacidad de anticipación y está al servicio de la toma de decisión y planificación de los altos mandos institucionales y el Gobierno. La segunda se inicia al existir la comisión efectiva o presunción fundada de un delito. No obstante, ambas re-

quieran una adecuada coordinación en cuanto al uso de fuentes, bases de datos y procesamiento de la información.

En contraste, el especialista Ugarte (2009 b) prefiere denominarla *inteligencia criminal*, por tratarse:

[...] de la aplicación de la metodología propia de la actividad de inteligencia, fundamentalmente en materia de análisis, para la investigación de organizaciones criminales y otras formas de delito complejo no susceptibles de ser prevenidas ni enfrentadas eficazmente solo a través de la investigación criminal –inteligencia criminal táctica– y para la realización de un análisis de la situación en materia de criminalidad, sus causas y sus perspectivas de evolución a corto, mediano y largo plazo, ya sea en un barrio, en una región interna, en un país, en una subregión o región, sobre todos los delitos o sobre algunos en particular, para orientar a la política de seguridad pública –inteligencia criminal estratégica– realizada por instituciones policiales y por organismos de inteligencia criminal, incluyendo también, entre sus instrumentos, el análisis del delito, en sus aspectos espaciales, temporales, personales y de ambiente en que es cometido, y de modus operandi de su comisión.

Cualquiera que sea la denominación que reciba la inteligencia de las instituciones policiales, los expertos reconocen que es la responsable de la detección y procesamiento de individuos, grupos o asociaciones criminales que han operado, operan o podrían operar dentro del territorio nacional (Flacso Chile, 2007, p. 112).

Al tiempo que se recomienda *distinguir y privilegiar lo estratégico sobre lo operativo* (Tello, 2009, p. 23):

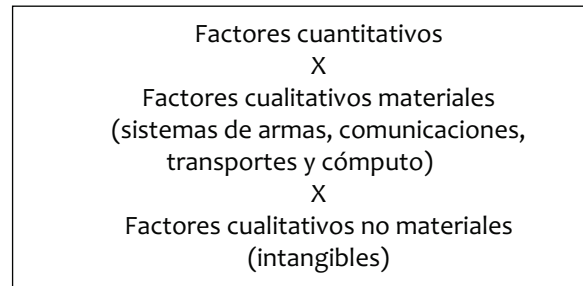
La estrategia para “abordar” el problema, y la operación para “atenderlo”. Lo primero sin lo segundo no tiene utilidad alguna; lo segundo sin lo primero es como navegar sin timón. El orden de los factores, en este caso, sí importa. El sentido de urgencia no debe trastocar el orden de los factores.

Ahora bien, por su diseño institucional, la inteligencia policial en México se articula en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, aunque las principales capacidades conceptuales, de recolección y operación, se concentran en la Policía Federal, que tiene una amplia influencia del organismo civil de inteligencia nacional (Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN), mientras que en las policías estatales la producción de inteligencia nacional no está unificada ni comparte procedimientos homólogos, y en el orden municipal las capacidades son mucho menores e, incluso, nulas.

1.1. Capacidades del subsistema policial (para mayores detalles, vid. Moloeznik, 2010, pp. 21 y ss.)

Como quiera que sea, tratándose de los cuerpos de seguridad pública, para garantizar tanto la prevención del delito y las conductas antisociales (intervención *ex ante*), como la investigación y resolución de los delitos (actuación *ex post*), el Estado dota a las policías de determinadas capacidades, a partir de las cuales es posible estimar su estado de fuerza. Para ello, un reconocido pensador anglosajón propone la siguiente fórmula, que resulta de combinar factores cuantitativos y cualitativos, materiales y no materiales¹:

Capacidades



Fuente: Elaborado con base en Handel, M. I., *Numbers do Count: The Question of Quality versus Quantity*. En, Huntington, S. P. “The Strategic Imperative” <New Policies for American Security>, Written under the auspices of the Center for International Affairs, Harvard University, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1982, pp. 193 y ss.

Los componentes cuantitativos son relativamente fáciles de mensurar, en términos de efectivos encuadrados en las corporaciones (censo del personal) y todo aquello que pueda ser sometido a inventario, como vehículos y *stock* de armamento y municiones.

Por su parte, los factores cualitativos materiales vienen dados por los sistemas de armas, comunicaciones, transportes y cómputo, en términos de durabilidad y confiabilidad.

En lo que respecta a recursos medios y materiales (Rico & Chinchilla, 2007, pp. 65-66) se suelen incluir desde la infraestructura física de comisarías y cuarteles, hasta la adquisición de nuevas tecnologías, a la luz de las nuevas formas de criminalidad (ADN, microscopios electrónicos, centrales de información), reconociéndose el alto costo tanto de los implementos mismos como de su mantenimiento, y la necesidad de contratar personal calificado para su eficiente manejo, lo que impide o limita que muchos países puedan utilizar estos recursos.

Por último, los elementos cualitativos no materiales incluyen intangibles tales como liderazgo, modelo y doctrina policial, perfil de la masa crítica humana, reclutamiento, selección, adiestramiento y formación a lo largo de su vida profesional, reglas de uso de la fuerza y deontología policial, integridad, grado de motivación e imagen pública, cultura organizacional e institucional, calidad de vida y salud física y mental de los policías, inteligencia y *con-trainteligencia*, entre otros componentes.

¹ En esta propuesta subyace un debate permanente entre los partidarios de la cantidad y los defensores de los factores cualitativos.

1.2. Importancia relativa de la inteligencia para los órganos policiales

Esto significa que la inteligencia policial o inteligencia criminal –términos que se pueden utilizar de manera indistinta– es un componente cualitativo no material del estado de fuerza policial. Su importancia o peso se desprende de su propia naturaleza: la racionalidad en el proceso de toma de decisiones y la obtención de resultados organizacionales acordes con el complejo desafío de la delincuencia, demandan el diseño y desarrollo de sistemas de inteligencia policial o criminal, en particular sistemas de información geográfica (geomática) que, conectados con el sistema de comunicaciones, permitan al mando policial acceder a información sobre la dinámica y comportamiento de la delincuencia en tiempo real.

En particular y tal como se manifiesta en párrafos anteriores, en materia policial *interesa su nivel estratégico*, con el objeto de utilizarla para (Ugarte, 2005, p. 65):

[...] efectuar un análisis más amplio sobre tendencias y amenazas en materia delictual, cooperando para la formulación de las políticas en materia de seguridad pública y para el diseño y la preparación de las instituciones cuya función es luchar contra el delito, para enfrentar adecuadamente los nuevos desafíos detectados. En materia de inteligencia criminal suele distinguirse entre nivel estratégico y nivel táctico. Las diferencias entre ambos están tanto en la amplitud de visión y nivel de detalle, como en el destinatario del producto inteligencia [...] Mientras que el *nivel táctico* está orientado hacia un propósito policial determinado –típicamente, el desbaratamiento de una organización criminal, o la prevención eficaz de determinado delito complejo–, el *nivel estratégico* está orientado hacia la formulación de alerta temprana y la determinación de amenazas en materia de delitos, generalmente de mediano y largo plazo, con la finalidad de establecer prioridades y adaptar a un país, a una región o a una institución policial, para enfrentar adecuadamente las amenazas criminales que van surgiendo, orientando el planeamiento de corto, mediano y largo plazo y las políticas en materia de seguridad pública [...] De ese modo, mientras que los destinatarios del nivel táctico son equipos de investigadores, los

consumidores de inteligencia de nivel estratégico son los formuladores de decisiones de las instituciones, o los responsables políticos a nivel local, nacional o subregional.

1.3. Aplicación de la teoría clásica de la inteligencia

Para estudiar el caso de la Policía Federal mexicana es importante considerar el enfoque tradicional de inteligencia propuesto por Sherman Kent, ya que desde sus orígenes en 1999 como Policía Federal Preventiva, así como durante toda la administración del 2006-2012, estuvo encabezada por personal proveniente del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); su diseño se gestó desde las áreas de seguridad nacional, más que de seguridad pública, bajo un enfoque preventivo, en el que la inteligencia criminal sería desarrollada por instituciones ministeriales (fiscalías), en el caso de México a través del Centro Nacional de Planeación y Control de Drogas (Cendro), dependiente de la Procuraduría General de la República o fiscalía general.

La teoría clásica de inteligencia, iniciada en su versión contemporánea por Kent con el libro *Strategic Intelligence for American World Policy* (1949)², tradicionalmente ha estado asociada a la agenda de seguridad nacional, en especial por la convergencia de doctrinas, tanto de inteligencia como de seguridad nacional, que establecen un binomio de *inteligencia para la seguridad nacional* que perduró hasta finales del siglo XX, considerando el uso de una herramienta como la inteligencia algo exclusivo para la seguridad nacional, que podría tener como explicación probable que el pensamiento de inteligencia fue “eclipsado” por la doctrina de seguridad nacional.

En este sentido, se destaca que tanto la formación como la doctrina de los mandos en la Policía Federal obedecieron a un modelo integral de seguridad nacional, en el que la inteligencia se concebía a través del modelo tridimensional (conocimiento, actividad y organización) planteado por Kent.

² Hay edición en español; vid. Kent, S. *Inteligencia estratégica para una política mundial norteamericana*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, ediciones varias.

Con el fin del modelo bipolar y la guerra fría, a principios de la década de los noventa, el paradigma de inteligencia se fue ampliando hacia otras actividades gubernamentales, específicamente al área de seguridad pública, que había sido un espacio de escaso desarrollo institucional, con lo que se abrió una ventana de oportunidad para profesionalizar a los cuerpos de seguridad de acuerdo con una nueva realidad, caracterizada por *la tercera ola de información y sociedad del conocimiento*, donde el factor primario son las *habilidades sociales* y los conflictos que se desarrollan en el marco de la *Guerra de Cuarta Generación*, cuyas notas esenciales son la asimetría y la *combinación de tácticas guerrilleras y terroristas, sin distinción civil-militar* (Ghanshyam Singh, 2005).

El caso mexicano armoniza con la tendencia internacional del uso de la inteligencia para la seguridad nacional en un primer momento, para dar paso a su empleo en tareas de seguridad pública, procuración de justicia y combate al crimen organizado a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. Esto se ha convertido en una tendencia, por lo que se impone identificar los conceptos desarrollados por Kent en materia de inteligencia y analizar su aplicación en tareas de seguridad pública, de manera específica a cargo de la Policía Federal durante el período 2006-2012, desde las divisiones que integran esta institución policial de nuevo cuño.

Si bien es cierto que el ambiente operacional de la información ha tenido importantes transformaciones desde la creación del modelo de Kent hasta la fecha, también resaltan los orígenes de la Policía Federal en las estructuras de seguridad nacional, así como el hecho de que servicios de inteligencia del hemisferio aún continúan empleando este diseño con niveles de eficiencia aceptables, enfatizando el componente de inteligencia e información, que *tiene por finalidad identificar los factores adversos (con potencialidad de generar antagonismos)* (Thiago, 1991, p. 45), y en un cuerpo de policía se utiliza para desarrollar las operaciones contra estos factores adversos, que tienen una naturaleza delictiva.

Por último, es necesario puntualizar que, independientemente del marco teórico-conceptual, se usará como definición de inteligencia lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Seguridad Nacional vigente en México, que *entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional* (Ley de Seguridad Nacional, 2005). Aun

cuando la definición tiene un enfoque de seguridad nacional, más que de seguridad pública, se debe señalar que es la única referencia legal disponible para una definición de inteligencia, y que engloba elementos del ciclo de inteligencia, así como la relación de estos con la información y el propósito de ambos³.

Por su parte, la contrainteligencia policial, en específico (Holzmann, vid. *Supra*), es aquella parte de la inteligencia tendiente a conocer las amenazas provocadas por organizaciones formales o informales, reales o clandestinas, que tengan por finalidad a las instituciones policiales o el personal policial. Por lo tanto, le corresponde a ella velar por la seguridad de sus instalaciones y personal encuadrado.

1.4. Niveles de inteligencia

Se suele distinguir entre la inteligencia de orden superior (estratégica) y aquellas orientadas al establecimiento de las posibilidades operativas o tácticas, según corresponda, determinando naturaleza, características, limitaciones y vulnerabilidades del enemigo o fenómeno que se va a enfrentar.

- **Inteligencia estratégica**

Por naturaleza y definición, este tipo de inteligencia se orienta a largo plazo y cubre un amplio espectro temático para lograr los fines de la organización a la que sirve. En este orden, algunos especialistas han señalado que *la inteligencia estratégica solo puede surgir y florecer a la sombra de proyectos nacionales a largo plazo [...]* (Swenson & Lemozy, 2009).

Desde esta perspectiva, la inteligencia estratégica se articularía como un ente coordinador de los otros dos niveles de inteligencia, que se generan en función de una visión macro que los emplea como insumos para visualizar tendencias de trascendencia histórica.

³ Además, los principales funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública Federal –comenzando por su propio titular, responsables del diseño e implementación del ciclo de inteligencia en la Policía Federal–, provienen del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), teniendo como antecedente la creación de la Policía Federal Preventiva en enero de 1999, la posterior designación del entonces contraalmirante Wilfrido Robledo Madrid y la migración de personal del CISEN a la entonces *Coordinación de Inteligencia para la Prevención*, a la sazón como núcleo duro de la masa crítica humana del incipiente proceso de inteligencia policial.

- **Inteligencia táctica**

Es una etapa intermedia que tiene una menor cobertura en tiempo y espacio; su temporalidad pudiera contextualizarse a mediano plazo, y puede ser de carácter regional o local, más enfocada a características, en particular de un fenómeno o tema de atención. De los productos generados en este nivel depende la actualización y ajuste de la visión estratégica, así como escalón para el desarrollo de operaciones.

- **Inteligencia operativa**

Representa el nivel más visible de la inteligencia como actividad, y contempla un espectro menor de tiempo y espacio, ya que se enfoca a la intervención directa en un tema o fenómeno a corto plazo, para incidir directamente en él, de acuerdo con los planeamientos táctico-estratégicos.

En la escala, la inteligencia operativa tiene un menor impacto espacial y temporal, mientras que la inteligencia estratégica posee un enfoque a largo plazo y una cobertura más amplia. Las funciones de inteligencia policial o criminal estratégica pueden considerarse así, si contemplan fenómenos o temas de amplio espectro, que no se limiten a coyunturas temporales o a un grupo o fenómeno delictivo en particular, sino que contemplan la visión estructural que motiva las causas de atención de la agenda de seguridad pública, para atenderlas desde una visión integral que trascienda el ámbito de la inteligencia operativa.

Es importante señalar que al marco teórico-conceptual de inteligencia propuesto por Kent se han agregado nuevos elementos, como la generación de inteligencia de fuentes abiertas, que cobra relevancia en el marco de las redes sociales y la era digital. Otro de los nuevos conceptos de reciente aparición es el de *fusión* de inteligencia, que tiene su origen *ex post* al 9/11. A nivel federal, estatal y local se trabaja en el desarrollo de centros de consulta conjunta de información de inteligencia bajo el concepto *fusión*, el cual tiene como finalidad integrar los productos de todas las agencias de seguridad y procuración de justicia (fiscalías) en los tres órdenes de gobierno, para evitar que la compartimentación de información entre agencias sea una ventana de oportunidad para grupos terroristas y criminales. La importancia del concepto radica en la coordinación entre agencias, así como en la generación de inteligencia surgida de agencias locales y nacionales de seguridad y procu-

ración de justicia, y corporaciones de policía locales, que por su naturaleza tienen un mayor acopio de información de manera natural y permanente.

1.4.1. *Inteligencia policial en el caso mexicano*

Debe destacarse que en el caso mexicano puede apreciarse una convergencia de los tres niveles de inteligencia señalados, con mayor presencia de la vertiente táctico-operativa, que resulta entendible por la naturaleza de la función policial, y relativa novedad en el cambio de funciones, al quitar el componente preventivo del reglamento de la Policía Federal en el 2010.

Como ya se señaló, el diseño institucional de las policías mexicanas se encuentra dividido en tres grandes bloques: federal, estatal y municipal, lo cual hace imposible hablar de una inteligencia policial nacional, ya que cada uno de los órdenes de gobierno tiene lógicas y racionalidades propias, y registra rezagos y asimetrías en el desarrollo policial. Incluso, actualmente los trabajos en materia policial –a nivel nacional– impulsan la depuración y evaluación en términos de control de confianza de todas las policías en el país, que de forma mayoritaria se agrupan en los estados o entidades federativas.

Cabe mencionar que para el 2011, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contabilizó un total de 397.664 policías en estados y municipios, de los cuales 29.243 (7%) fueron policía ministerial o equivalente, que tendrían mayor familiaridad con la investigación policial por mandato de ley, mientras que 202.274 (51%) están distribuidos en 32 estados, y 166.147 (42%) pertenecen a los 2.440 municipios del país.

En este sentido, resulta más apropiado considerar solo el caso de la Policía Federal y sus facultades reglamentarias, que de manera no homogénea faculta a las distintas divisiones para la producción de inteligencia, tanto estratégica como táctica y operativa. Se debe mencionar que en distintas obras publicadas para difundir el modelo policial se pone énfasis en las capacidades de análisis táctico e investigación; incluso, en la propuesta federal para conformar unidades modelo de policía se refuerzan estos dos componentes, lo cual muestra una racionalidad más operativa y menos estratégica.

1.5. Redes informales de policía e inteligencia nacional

Una visión diferente la aporta la contribución de las redes informales de policía a la producción de inteligencia para la seguridad nacional, especialmente si los temas de la agenda son terrorismo, como sucede en Estados Unidos, o crimen organizado, que desde la óptica del modelo *etapa-evolución* planteado por Peter Lupsha aportarían gran información, ya que los integrantes de grupos delictivos estarían identificados por agencias de seguridad y procuración de justicia en distintas etapas de su carrera criminal, ya sea en la etapa *predatoria*, *parasitaria* o *simbiótica* identificadas por este teórico (Lupsha, 1996)⁴.

Derivada de su formación, doctrina y origen, las corporaciones de policía tienen una función naturalmente generadora de información en la mayoría de las actividades que realizan, ya que tanto en los patrullajes, contacto con la comunidad, arrestos, atención a emergencias, entre otras actividades, se encuentra siempre presente la captación de información de diferente tipo, que les permite a las policías contar con insumos suficientes para transformar la información cruda en productos de inteligencia, especialmente en un contexto en el que (Naím, 2006, pp. 22 y 52):

[...] el propio “crimen organizado” está cambiando, haciéndose cada vez menos organizado –en el sentido tradicional de basarse en estructuras rígidas y verticales de control y mando– y

más descentralizado [...] basado en agentes y células dispersos y nebulosamente conectados [...].

Desde esta perspectiva, la función policial cobra un papel altamente relevante en cualquier nivel que opere, ya sea nacional, regional o local, en virtud de que, además de las funciones de información, algunas agencias de policía suelen no ser percibidas como una amenaza para los grupos criminales.

A continuación se presenta desagregadamente la forma como podría orientarse la labor policial en diversos segmentos que pueden presentar los conflictos sociales, desde el problema incipiente entre vecinos o familiares hasta manifestaciones del crimen organizado. Estas directrices generales están bosquejadas en la tabla 1 (Zepeda, 2010, p. 18).

Tratándose de la Policía Federal, sus actuaciones deberían concentrarse en atender al crimen organizado que no respeta fronteras ni soberanía nacionales, y a los delitos de alto impacto social, en especial los violentos. En ambos casos, la inteligencia policial o criminal es clave.

Esta, como ya se demostró, se basa en el *ciclo básico de inteligencia*; y la experiencia enseña que la apreciación y explotación pueden hacer la diferencia (Raviv & Melman, 1991, p. 427):

[...] la información anticipada sobre la disposición de las tropas enemigas y su poder de fuego constituye evidentemente un factor clave para lograr la victoria, siempre que se la analice y difunda correctamente [...]

A partir de la amplia capacidad para captar información de seguridad pública, que eventualmente podría transformarse en inteligencia policial, e incluso para la seguridad nacional, las agencias policiales tienen un gran potencial, que requieren reforzar

4 Al respecto, Lupsha señala que la etapa *predatoria* corresponde a bandas de crimen callejero, atomizado y disperso, con un área de acción definida; la fase *parasitaria* detalla organizaciones criminales más articuladas, violentas y especializadas, con capacidad de enfrentar algunos actos de autoridad en su contra. Finalmente, la etapa *simbiótica* identifica grupos con igual o mayor poder que el Estado, que aprovechan los recursos institucionales y dependen de él para su sobrevivencia.

Tabla 1. Directrices que deben orientar la labor policial en diversos segmentos de los conflictos sociales abordados por el sistema penal

-Policía capacitada en acciones de proximidad	-Inteligencia policial, mapeo delictivo	-Inteligencia policial y anticipación	-Resguardo profesional de la escena del crimen
-Seguimiento de acuerdos	-Patrullaje, rondines, operativos, prevención y difusión con base en investigación	-Capacidad de reacción inmediata	-Pesquisas preliminares para la investigación
-Apoyo a la ciudadanía	-Participación ciudadana	- Grupos de élite	-Capacidad de reacción inmediata
-Participación ciudadana		- Especialización	-Intervención en crisis

con el desarrollo de capacidades analíticas para la generación de productos de inteligencia en los tres niveles y tipos de esta actividad.

2. Adopción y operación del ciclo básico de inteligencia en la Policía Federal mexicana

De acuerdo con Fondevila (2011), los resultados que caracterizan a los cuerpos de seguridad pública en México responden a las siguientes tres notas esenciales⁵:

- a) *Policiamiento convencional*. La mayor parte de las fuerzas policiales del país operan sobre la base del policiamiento convencional, es decir, con patrullajes intensivos, modelos de vigilancia tradicional, esquemas rígidos de disuasión, formas clásicas de control del delito frente a una criminalidad con un funcionamiento cada vez más complejo, intensivo y violento.
- b) *Estrategias reactivas*. En su mayoría, las estrategias policiales son básicamente reactivas. Trabajan sobre las necesidades puntuales que provocan la criminalidad y las demandas de la población. No hay, por tanto, policiamiento estratégico sobre la base de trabajo de inteligencia.
- c) *Ausencia de investigación y actuaciones basadas en la trilogía flagrancia-arraigos-cateos*. Las policías y los ministerios públicos no tienen capacidad de investigación. Habitualmente, operan sobre la base de la flagrancia para detener personas (e. g., el 93,7% de los reclusos de la ciudad de México afirman haber sido detenidos en flagrancia; vid. Azaola & Bergman, 2009, p. 35). Esta figura legal se complementa con el arraigo que permite mantener personas bajo custodia mientras se realiza la investigación o construcción de la causa. Por último, estos dos instrumentos se apoyan también en los cateos, que permiten a los policías ingresar a domicilios particulares bajo la presunción de encontrar a un delincuente con orden de aprehensión. Estas tres formas legales constituyen los pilares sobre los que se sustenta la actuación

policial y ministerial y, en la práctica, se erigen en el reemplazo directo de la investigación científica de los delitos.

Lo cual pone de relieve que, en general, podría clasificarse a la policía mexicana como *criminal*, concebida como el más bajo estadio o categoría de desarrollo policial por la doctrina (Moloeznik, 2010, p. 38).

2.1. La inteligencia como eje articulador del nuevo modelo policial

Frente a esta situación y que, por ende, en México no existían las instituciones policiales que se requerían para hacer frente a un fenómeno delictivo cada vez de mayor complejidad, se impuso la construcción de capacidades institucionales a partir del diseño e instrumentación de un nuevo modelo de seguridad, sobre el que –a su vez– se asienta un modelo policial de nuevo cuño (García, 2011, p. 24).

Dicho en otros términos, el llamado *nuevo modelo policial nacional* “previene y combate el delito a partir de la generación de inteligencia policial”, fundamentado y basado en el ciclo básico de inteligencia y la tecnología proporcionada por la “Plataforma México” (Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2010, p. 26 y ss.).

El diseño de este nuevo modelo policial federal prevé la atención cotidiana de la inseguridad, pero también tiene una visión a largo plazo, es decir, la meta es solucionar lo inmediato y, a la vez, edificar una policía eficaz, que garantice una vida mejor y un México más seguro para las futuras generaciones.

Adicionalmente, conviene señalar que el nuevo modelo busca un sano equilibrio e interrelación entre los recursos tecnológicos y operativos y las capacidades humanas, mediante dos ejes rectores, a saber: a) la creación de una red de interconexión de telecomunicaciones y un conjunto de bases de datos a nivel nacional, que se concentran en un sistema denominado *Plataforma México*, y b) la reestructuración de la Policía Federal, por medio del diseño del servicio profesional de carrera policial, en particular mediante el desarrollo de las destrezas y capacidades de los diferentes perfiles de policía requeridos para operar bajo el ciclo de inteligencia (García, 2011, p. 28).

5 Profesor-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

La operación, según el ciclo básico de inteligencia, se basa en la incorporación e interacción de los siguientes elementos:

- Análisis e inteligencia policial. Es la función que permite la coordinación e intercambio de información policial entre instituciones de seguridad pública a nivel nacional y otras autoridades competentes, así como la generación de productos de inteligencia, derivados del análisis y explotación de la información obtenida durante la actuación policial, y mediante otras fuentes y medios de acopio.
- Operación y despliegue. Es el área que, con base en los productos de inteligencia, ordena el despliegue territorial utilizando al Grupo Táctico y/o a la policía de proximidad (seguridad regional), según sea el caso, con el propósito de prevenir un delito o combatir a la delincuencia organizada a través de operativos.
- Control operativo (Centro de Radio). Es la dimensión funcional en la que se concentra la información de seguridad pública, que permite el acceso a los elementos autorizados de las corporaciones policiales y de procuración de justicia de los tres órdenes de gobierno, para facilitar la coordinación de acciones conjuntas e implantar medidas integrales enfocadas a la prevención del delito, atención de emergencias, denuncia ciudadana y combate a la delincuencia.

El Sistema de Interconexión para la Generación de Inteligencia Operativa permite concentrar, a través de *Plataforma México*⁶, toda la información generada por las policías de los tres órdenes de gobierno y contribuye a la toma efectiva de decisiones, al detectar el delito de forma temprana, ubicarlo geográficamente y, con ello, direccionar de modo adecuado el despliegue y las acciones operativas pertinentes. Este sistema permite tener una conexión, en tiempo real, de manera segura controlada

⁶ *Plataforma México*, como expresión tecnológica del nuevo modelo de seguridad, está integrada por una Red Nacional de Telecomunicaciones que permite conformar el denominado Sistema Único de Información Criminal (SUIC). De conformidad con el presidente Felipe Calderón Hinojosa: “Las herramientas tecnológicas de *Plataforma México* se han convertido en la piedra angular para el intercambio de información delictiva entre los tres órdenes de gobierno [...]”; en Gobierno Federal. Quinto Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 2011; 1.3. Información e inteligencia. Estrategia: desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia, p. 31.



y simultánea de aproximadamente cinco mil usuarios, lo que representa una ventaja estratégica para la planeación y ejecución de operaciones policiales contra la delincuencia. Su uso constituye un cambio significativo en la forma de operar de las policías, ya que por primera vez se contará con una aplicación tecnológica de punta para generar procesos de análisis e inteligencia operativa.

En cuanto a sus componentes, entre otros, deben señalarse los que siguen:

- Informe policial homologado.
- Mapas delincuenciales georreferenciados.
- Registro del personal policial.
- Ficha criminal de personas y organizaciones.
- Tableros de control.
- Sistema de Gestión Operativa.

Para garantizar una plataforma tecnológica idónea, que permitiera homologar la información, contar con información confiable y facilitar su intercambio⁷, la Secretaría de Seguridad Pública Federal construyó en el 2008 un edificio para las labores de inteligencia policial, el cual está equipado con sala situacional, sistemas informáticos, equipo tecnológico de punta en aspectos de cómputo, transmisión de imágenes, visualización de operativos en tiempo real y comunicaciones⁸.

Esto significa que el nuevo modelo apuesta por un sistema de inteligencia policial centrado en investigar para prevenir el accionar de la delincuencia y detener a los responsables de su comisión, y no detener para investigar, como históricamente se desempeñaba la policía en México; así, el lector se encuentra ante un *verdadero cambio de paradigma en las actuaciones policiales*.

7 Estrategias 7.1 y 7.2; en Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/informacion-e-inteligencia.html> <consultado el 4 de mayo de 2011>.

8 Dicho inmueble es el único en el país en contar con un war room para gestión de crisis. Vid. Felipe Calderón Hinojosa. *Segundo Informe de Gobierno*. Disponible en <http://segundo.informe.gob.mx/informe/>.

Tratándose de la Policía Federal, su Ley (2009) consagra la investigación para la prevención de los delitos:

Artículo 5. La investigación para la prevención de los delitos, en términos de los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos, con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

En este marco, el Reglamento (2010) contempla técnicas especiales de investigación (artículo 207), entendidas como *los procedimientos extraordinarios de actuación policial, encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito de prevenir la comisión de delitos y, en su caso, combatirlos bajo la conducción y mando del Ministerio Público*. Las técnicas comprenden, entre otras:

- I. La implementación de operaciones encubiertas y usuarios simulados para la prevención de los delitos;
- II. La intervención de comunicaciones privadas para la investigación, y
- III. El desarrollo, mantenimiento y supervisión de fuentes de información en la sociedad, que permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos.

También, en virtud del artículo 214, la División de Inteligencia mantendrá, en todo momento, el control de operaciones encubiertas, y creará la estructura logística necesaria para la autorización, coordinación y control de las operaciones encubiertas.

Por otra parte, para preservar el Estado de Derecho, se incluye el control judicial (artículo 48 de la Ley); particularmente si se trata de la intervención de comunicaciones, la autorización judicial podrá otorgarse únicamente a solicitud del Comisionado General, cuando se constata la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos señalados en el artículo 51 de este marco normativo, en tanto que la operación

deberá regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, imparcialidad, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos (artículo 49 de la Ley). Además, solo podrán dar cumplimiento a las intervenciones aprobadas por la autoridad judicial competente aquellos integrantes de la Policía Federal que cumplan los siguientes requisitos (artículo 54 de la Ley): a) pertenezcan a las áreas de Investigación o de Servicios Técnicos Especializados de la institución; b) cuenten con certificación de control de confianza vigente, y c) tengan un grado policial mínimo de subinspector.

En este sentido, la construcción del andamiaje institucional de la Policía Federal integra las distintas etapas del ciclo de inteligencia (como actividad) de manera divisional y en conjunto, en el marco de las atribuciones y competencias de cada una de las divisiones, tal como se pone de relieve en párrafos anteriores.

2.2. Aplicación práctica del ciclo de inteligencia

De ahí la pertinencia del uso de la inteligencia como herramienta para la generación de inteligencia policial o criminal, considerando las distintas etapas aplicadas a la función de seguridad pública, en el entendido de que “inteligencia que no es operable, no es inteligencia”⁹ (gráfica 1).

- **Primera fase - Planeación, entendida como el diseño de estrategias policiales para prevenir y combatir el delito.** Durante esta fase se identifican las necesidades y la información que demandan los usuarios; se toman en cuenta los mandamientos ministeriales y judiciales (e. g., órdenes

⁹ Idea-fuerza de un alto funcionario de la Policía Federal con una sólida formación, así como una aquilatada trayectoria en el ámbito de la inteligencia; entrevista realizada el miércoles 24 de agosto del 2011.

Gráfica 1. Ciclo de inteligencia

Diseño de estrategias policiales para prevenir y combatir el delito, considera el despliegue policial, la atención temática, la definición de blancos, la jerarquización de objetivos y las capacidades técnicas de análisis y operación



Fuente: elaborado con base en García (2011, p. 25).

de aprehensión), la denuncia ciudadana, así como la información proporcionada por agencias y pares del extranjero, entre otros. A partir de los objetivos establecidos se planifica la manera de obtener la información y se desarrolla un proceso de planificación y de organización de los recursos precisos para obtenerla. Una vez determinados los niveles de prioridad de los ámbitos de actuación del servicio y sobre qué se desea de información, se estudia el tipo y el contenido de la información susceptible de adquirir, así como la disponibilidad y fiabilidad de las fuentes y los cauces de comunicación.

- **Segunda fase - Captación o recolección, a partir de un plan de búsqueda de información.** Tiene como antecedente las consignas de búsqueda, en función de los objetivos de la Policía Federal, que de acuerdo con su marco normativo son: *salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas; preservar las libertades, el orden y la paz públicos*, así como *investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables* (Ley de la Policía Federal, 2009).

A partir de las consignas o requisitos de inteligencia, el plan de búsqueda se orienta a la identificación de la información que será necesario encontrar para lograr los objetivos. Para este caso, en particular, las áreas de interés están enfocadas en la identificación de personas u organizaciones dedicadas a la comisión de ilícitos, además de ubicar los segmentos de población vulnerables frente a manifestaciones criminales, para contar con los datos que permitan la protección de las personas, y la desactivación de las amenazas criminales para la población.

Esto significa que el plan de búsqueda en la Policía Federal ha servido para determinar tanto el tipo de datos que se deben obtener de las organizaciones criminales, como los medios que se requieren para tener un conocimiento básico-descriptivo de los fenómenos delictivos de mayor impacto, que en la realidad nacional se corresponden con el accionar del crimen organizado, particularmente en las expresiones de narcotráfico y extorsión, sin menoscabo de otras manifestaciones criminales que vulneran a la población.

Cabe señalar que el plan de búsqueda contempla la identificación de fuentes de información que, por la naturaleza de las consignas y objetivos, son mayoritariamente técnicas, humanas, vivas (información vigente) y cerradas, por lo que el diseño del plan de búsqueda requiere un alto grado de precisión, pues se opera en ambientes muy cerrados y complejos, de los que puede ser extraída información relevante que responda a los objetivos de la Policía Federal.

Conviene insistir que la recopilación de información tiene como antecedente la etapa de planeación, en la que se identifican y sistematizan los datos específicos que se necesitan sobre una manifestación criminal o amenaza contra la población, como puede ser una organización delictiva o extorsiones a la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, el acopio de información considera tanto el trabajo de campo como de gabinete; es decir, se cuenta con investigadores que trabajan directamente en el ambiente de interés, a lo que de forma coloquial se le suele llamar “la calle”; pero, igualmente, se cuenta con analistas que, de manera sistemática, revisan bases de



datos, de voces, imágenes y datos, para dar cumplimiento al plan de búsqueda y aportar datos sólidos sobre los fenómenos delictivos de interés para la Policía Federal.

En este orden de ideas, entre las fuentes para la integración de bases de datos se consideran las siguientes (García, 2011, p. 87):

1. Datos criminales recabados en lugares públicos.
2. Denuncias recibidas en términos de las disposiciones aplicables.
3. Información intercambiada con autoridades de los tres órdenes de gobierno y con instituciones policiales extranjeras.
4. Informes policiales homologados.
5. Operaciones encubiertas y de infiltración, realizadas con el propósito de recopilar datos sobre las estructuras de las organizaciones criminales, sus formas de operación y sus ámbitos de actuación.
6. Intervención de comunicaciones, previa autorización judicial.
7. Información solicitada a las comercializadoras de servicios de telecomunicaciones, previa autorización judicial.

Es importante resaltar que dentro de las mismas fuentes se aprecia la conformación de un “ciclo”, que tiene funcionalidad en la captación secuencial de datos que cubren un amplio espectro de fuentes. Tal vez valga la pena comentar que de datos criminales de lugares públicos (*campo*), el paso siguiente es su validación y ampliación, mediante el intercambio con otras autoridades y la revisión de las denuncias, ya sea ante autoridad judicial o de manera telefónica.

Además, cabe destacar que un insumo central dentro de las fuentes de información lo constituye el Informe Policial Homologado (IPH), que tiene su antecedente en los partes de policía tradicionales, en lo que se realizaban relatos detallados del quehacer policial de manera cotidiana.

La ventaja comparativa del IPH es que estructura la información en campos, lo cual permite su captura, almacenamiento y análisis a nivel nacio-

nal, y aporta elementos para la aplicación de herramientas estadísticas, al mismo tiempo que sintetiza los elementos centrales de interés para la acción policial.

Hasta este momento se visualiza claramente el trabajo en gabinete de la búsqueda de información, que deriva en las actividades de campo, como acciones encubiertas, operaciones de infiltración e intervención de comunicaciones, previo mandato judicial, y estar en condiciones de aportar evidencias que constituyan pruebas plenas ante las autoridades judiciales correspondientes.

En el marco de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), el papel de la recopilación digital de evidencias tiene una función relevante, tanto por la posibilidad de lograr una probanza jurídica de los registros electrónicos, como de realizar trabajos forenses, en términos de información digital, de toda clase de dispositivos electrónicos relacionada con la información o telecomunicación, lo cual también aporta elementos para otros procesos correspondientes al análisis de la información, como es la red de vínculos, de gran ayuda en la investigación de casos de secuestros.

Recapitulando, esta segunda fase se centra en la obtención de la información que se precisa para producir la inteligencia necesaria, y los medios para lograrla son los denominados *recursos de inteligencia*, sumamente variados¹⁰.

- **Tercera fase - Análisis.** Tiene un valor central en la generación de inteligencia policial, pues permite transformar “datos crudos” en productos de inteligencia y desarrollo de operaciones de intervención.

Los datos sujetos de análisis tienen su origen en las bases de datos descritas con anterioridad, y permiten a la Policía Federal aplicar la inteligencia como conocimiento, específicamente, de fenómenos delictivos y sus diversas organizaciones, como pueden ser organizaciones o tendencias criminales que afecten a la población o a instituciones nacionales.

¹⁰ Entre los recursos de inteligencia se pueden enumerar los medios técnicos (como intervenciones telefónicas), los medios humanos (agente encubierto, informantes), la información pública (medios de comunicación masiva, internet), información proporcionada por otras instituciones, incluyendo la cooperación internacional.

En este marco, entre las herramientas más aplicadas, resalta la agrupación de datos de manera gráfica, que muestra conexiones y relaciones tiempo-espacio de eventos asociados con el fenómeno delictivo; se destacan, entre otros, los siguientes instrumentos: *redes de vínculos*, *redes analíticas* y *mapas delictivos* (García, 2011, p. 89).

La primera de las redes establece las relaciones que pueden tener una persona, organización, domicilio, equipo de telecomunicaciones u otra clase de objeto, con otros elementos del universo que se va a analizar. Mediante la red de vínculos es posible establecer relaciones de causalidad, lo que genera la posibilidad de definir de manera hipotética “centros de gravedad criminales” que influyen a los demás elementos considerados en la red.

Por su parte, las redes analíticas establecen una vinculación y comparación de datos entre sí, y producen inteligencia en la vertiente de conocimiento, alcanzan el nivel “periódico-complementario” y aportan las bases para escalar a la etapa “evaluativo-prospectiva”.

Los mapas delictivos relacionan en la cartografía la incidencia delictiva mediante “punteos”, en los que se marca el registro existente del delito que se va a graficar, para identificar las zonas de mayor incidencia, cruzar la información con otro tipo de variables y determinar la respuesta operativa que se va a implementar, considerando los objetivos de salvaguarda de los derechos de las personas e investigación criminal.

Cuarta fase - Explotación de la información. Consiste en el despliegue de operaciones para la desarticulación de los grupos, personas o fenómenos que atenten contra las personas o cometan crímenes en contra de la ciudadanía.

En este marco, resaltan las capturas de líderes criminales de todas las organizaciones delictivas nacionales, así como la desarticulación de bandas enfocadas en ilícitos específicos, como los secuestros.

Es importante señalar que el diseño de la fuerza operativa de intervención tiene como insumo los productos de inteligencia construidos con el plan de búsqueda, recopilación de información y análisis, pues estas fases sintetizan la naturaleza y los alcances de los fenómenos criminales de atención de la Policía Federal.

2.3. Operación del ciclo de inteligencia de la Policía Federal a partir de divisiones

La organización policial basada en una estructura divisional, apoyada por coordinaciones y direcciones generales, permite identificar a las divisiones como las áreas sustantivas de operación policial, que constituyen un modelo altamente representativo para evaluar la aplicación del ciclo de inteligencia en esta corporación de policía.

En la Policía Federal resalta la **División de Inteligencia**, que a la luz del presente análisis representaría la muestra concluyente para conocer el alcance de las tareas propias de esta división y su impacto global para la Policía Federal. Derivado de la revisión de las funciones de esta división, se concluye que la visión central es de carácter organizacional, al asignarle la función de *establecer, coordinar y dirigir un centro de inteligencia* (artículo 11 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, 2010), del cual derivan facultades para la instrumentación de operativos que permiten inferir la visión de inteligencia operativa, enfocada principalmente a corto plazo.

Cabe destacar que una de sus funciones sustantivas es la facultad de *instrumentar, operar y resguardar las bases de datos de información de la Secretaría, para la adopción de estrategias en materia de seguridad pública* (Reglamento, 2010). En este sentido, resalta que la competencia para el acopio de información trasciende a la Policía Federal, y lo hace extensivo a toda la dependencia, con lo que se abre un amplio campo de información, en la vertiente de inteligencia como conocimiento, en el enfoque estratégico.

Por otra parte, en la vertiente de inteligencia operativa, como conocimiento, también se contemplan como facultades para esta división la visión sistémica y de análisis para la generación de *inteligencia operacional que permita identificar a personas, grupos delictivos o estructuras de la delincuencia organizada* (Reglamento, 2010), que responde a una lógica preventiva y operativa, lo cual contrasta con una visión de inteligencia estratégica dentro de las facultades divisionales, que aunque no esté clasificado de esta manera, constituye uno de los ejes de inteligencia más sólidos, al señalar como atribución el *detectar los factores que incidan en las amenazas o en los riesgos que atenten contra la preservación de las libertades de la población, el orden y la paz pú-*

blicos y proponer medidas para su prevención, disuasión, contención y desactivación (Reglamento, 2010).

Esta función sería central en la producción de inteligencia como conocimiento, ya que abarcaría la parte *básico-descriptiva*, al detectar los factores que inciden en las amenazas, e incorporarían el componente *evaluativo-prospectivo*, al proponer medidas de prevención y desactivación, lo cual se complementa con las facultades para integrar fichas criminales de individuos y organizaciones.

Otra de las facultades de la inteligencia estratégica es la relacionada con el diseño y la coordinación del análisis estratégico de la información de inteligencia, que aun cuando presenta conceptos confusos, como *información de inteligencia*, tiene gran valor por la visión estratégica, que es un indicador de la producción de inteligencia en su vertiente de conocimiento, y enfocada a largo plazo, con capacidad para analizar de manera estructural fenómenos delictivos y de sugerir medios de atención para ellos, así como para las amenazas a la seguridad nacional.

Conclusiones

El ambiente global y de amplio espectro de información en que se desarrollan las actividades de los campos centrales del poder nacional¹¹, así como las nuevas amenazas emergentes, no bélicas, que enfrentan los países, con un profundo origen asimétrico, hacen de la inteligencia una herramienta sumamente poderosa para garantizar la seguridad pública y nacional.

A la luz de este marco instrumental de la inteligencia, la mayoría de los países del hemisferio, incluido Estados Unidos, requiere reforzar el modelo en el que se interpretan y atienden los problemas de seguridad nacional. De acuerdo con este enfoque, los asuntos de la agenda nacional surgen originalmente en un ámbito no político, que evoluciona hacia un ámbito político para su atención, y de no obtenerla escalan en la jerarquía hacia la esfera de seguridad pública, como un filtro previo al ascenso hacia temas de seguridad nacional.

Según esta dinámica, la inteligencia tiene un papel central, especialmente para el desarrollo de las

policías, que requerirán para su operación en el siglo XXI de una plataforma de conocimiento, social, tecnológico y de información muy especializada, ya que los ambientes virtuales a los que se han transportado varias de las actividades humanas (comercio, entretenimiento y ocio, trabajo, amistades y delincuencia, entre otros) necesitan una preparación especial de funcionarios de inteligencia que aporten elementos para los tomadores de decisiones en la atención de temas o fenómenos de alto impacto, como todos los concernientes a la seguridad nacional.

Sin duda, el modelo planteado por Kent aporta elementos estructurales para entender *el mundo de la inteligencia*, como lo clasificaría Abraham Schuls-ky, por lo que continúa vigente para entender y explicar la lógica de los sistemas de inteligencia. No obstante, el contexto global, las nuevas amenazas y la Guerra de Cuarta Generación (4GW) han llevado al replanteamiento de los enfoques tradicionales de inteligencia, que presentan un abordaje predominantemente militar y de seguridad nacional; aunque asuntos como el terrorismo, el crimen transnacional organizado o las pandillas delictivas juveniles transnacionales son fenómenos que no se contienen solo desde la perspectiva del uso de la fuerza, se requiere también la producción de inteligencia de alta calidad para identificar y entender los factores estructurales que alimentan este tipo de fenómenos, lo cual suele resultar complicado si las manifestaciones están en una etapa álgida de amenaza real.

Por otra parte, alternativas como la doctrina de inteligencia conjunta, de origen militar, pueden ser un marco de referencia analítico para diseñar sistemas que incorporen todos los elementos con que cuenta un gobierno o país para captar datos e información y, a su vez, desarrollar profundas capacidades de análisis para producir inteligencia¹².

Además, la opción de explotar las redes informales de policía y agencias de cumplimiento de la ley para alimentar sistemas de inteligencia nacional, pareciera ser una alternativa sólida para hacer frente –desde las instituciones estatales– a las amenazas emergentes y conflictos asimétricos, así como constituirse en una opción de intercambio de experiencias y generación de inteligencia estratégica (como conocimiento) conjunta, que desarrolle elevados índices de predictibilidad sobre conflictos emergentes.

11 Vid., e. g.: Thiago, quien identifica cuatro campos del poder: político, económico, psicosocial y militar.

12 E. g., Joint Chiefs of Staff (2007). *JP 2-0 Joint Intelligence*, United States of America.

Frente al reto que plantea el siglo XXI para los servicios de inteligencia, se considera que la conjunción del paradigma tradicional de inteligencia, sumado a los principios de inteligencia conjunta y aprovechamiento de redes informales de policía, puede ser un buen referente para evaluar la solidez institucional con que funcionan los servicios de inteligencia policial orientados a dar seguridad en tres vertientes centrales: ciudadana, humana y pública, que representan distintos estadios que reflejan el avance y la madurez política de las sociedades en las que se encuentran presentes.

Por lo expuesto, el empleo del ciclo básico de inteligencia en la Policía Federal integra todos los componentes considerados en la teoría, desde la vertiente táctica-operativa hasta la estratégica, así como los tres diferentes tipos de inteligencia, a saber: como conocimiento, como actividad y como organización.

La aplicación del ciclo básico de inteligencia por parte de la Policía Federal muestra la viabilidad de los componentes 1 y 2; apoyo a la ciudadanía y gobiernos locales mediante operativos, y escalamiento de capacidades tecnológicas y operativas, que marca la Estrategia Nacional de Seguridad.

También es preciso señalar que la incorporación del ciclo de inteligencia como parte de las capacidades policiales es, además de un *cambio de paradigma*, el inicio para lograr mayor eficiencia en la acción policial a corto plazo, que permite el despliegue operativo de fuerzas federales con mayor confiabilidad que algunas policías locales y municipales, además de facilitar la captura de líderes de las organizaciones criminales con presencia nacional, regional y estatal.

En síntesis, el marco normativo privilegia la inteligencia policial o criminal, ya sea en el diseño institucional como en las potestades y responsabilidades de los propios operadores de la Policía Federal. Por lo tanto, en el caso de la Policía Federal, *la inteligencia constituye un tema transversal que atraviesa a toda la institución*¹³.

13 También es necesario apuntar que el mayor reto para la aplicación del ciclo básico de inteligencia es la *institucionalización de procesos como parte del quehacer ordinario policial*, lo cual permitirá transmitir esta sistematización del ciclo de inteligencia a policías locales (estatales y municipales), que con un adecuado manejo pueden enfocar el modelo a la prevención comunitaria del delito, y así desactivar factores potenciales de riesgo delictivo.

Sin embargo, llama la atención que dentro de las facultades de cada una de las divisiones se desarrollan conceptos propios de inteligencia, desde la estratégica hasta la operativa, sin que se aprecie una armonización de funciones, lo que da la impresión de que cada titular divisional aportó su propia experiencia en función de las necesidades de su división.

En este sentido, uno de los componentes que tienen menor fortaleza, y resulta central para la producción de inteligencia, es el análisis, que si bien se menciona dentro de las facultades de las divisiones, no se aprecia lo suficientemente sólido para garantizar productos de inteligencia, en especial la estratégica, que permitan atender factores estructurales y causales de los principales fenómenos delictivos. De esta manera, se observa una integración institucional del proceso de inteligencia que requiere ser perfeccionada mediante la definición del modelo que se va a emplear por las divisiones que integran la Policía Federal.

Por otra parte, debe reconocerse que, con la incorporación de la inteligencia en prácticamente toda la estructura y ámbitos de actuación de la Policía Federal, esta da al traste con el paradigma policial tradicional, que a lo largo de la historia política contemporánea domina el escenario de las instituciones policiales en México. Pero la *transversalidad* que caracteriza a la inteligencia en la Policía Federal también presenta –como la otra cara de la moneda– una dimensión de costos, que viene dada por un pesado aparato burocrático (artículo 5 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, 2010), no exento de duplicidades, cuando no de superposición de funciones y, por ende, de competencia y tensiones internas.

Desde esta perspectiva, se debe optar entre el fortalecimiento de una división de inteligencia que tenga las tareas de producción de conocimiento de inteligencia, y generar las directivas para la aplicación de la inteligencia como organización en las demás divisiones, o bien continuar con divisiones que funcionen como modelos cerrados en la generación de inteligencia, enfocando sus esfuerzos mayoritariamente en la vertiente operativa, obteniendo buenos resultados a corto plazo, sin lograr incidir de manera significativa en las tendencias estructurales de los fenómenos delictivos, como el crimen organizado transnacional y el narcotráfico.

Se aprecia también la imperiosa necesidad de incorporar a las funciones divisionales, de una ma-

nera más activa, el proceso de contrainteligencia, para evitar que áreas sensibles de la Policía Federal pudieran ser infiltradas por organizaciones delictivas.

Otro punto central para la implementación del ciclo básico de inteligencia, que se observa en el Reglamento de la Ley de la Policía Federal, es la no adscripción de las coordinaciones, direcciones generales y divisiones, lo cual puede hacer menos eficiente el proceso de producción de inteligencia, especialmente en los niveles táctico-operativo.

La aplicación del ciclo básico de inteligencia en la Policía Federal muestra importantes áreas de oportunidad, en especial en la integración de todas las divisiones en la generación de inteligencia táctica-operativa, con la finalidad de integrar todos los servicios para elevar la calidad de la inteligencia producida, que si bien ha mostrado amplios resultados en la captura de líderes criminales y desarticulación de bandas de secuestro, tiene pendiente incidir estructuralmente en los fenómenos delictivos.

En este marco es importante señalar que la producción de inteligencia estratégica debe ser uno de los objetivos a mediano y largo plazo para la Policía Federal, a fin de que esté en condiciones de enfrentar el nuevo entorno de amenazas emergentes, en las que grupos de ilegalidad se mezclan con actividades legales, y funcionan en complejas y reducidas organizaciones, con esquemas celulares de redes, que tienen su fortaleza en el reclutamiento permanente y diverso de personas de distintos segmentos sociales, potenciando capacidades ilícitas y usando herramientas propias de la era de la Tecnología de la Información y Comunicación (TIC).

La implementación de la inteligencia estratégica desarrollará mayores capacidades analíticas para la comprensión de las causas de los diversos fenómenos delictivos o ilícitos, lo que permitirá atender de manera estructural y funcional el problema, y no de forma coyuntural, como actualmente sucede, limitando el área de acción a tareas operativas, que tienen como resultado la captura de criminales y su posterior encarcelamiento.

Precisamente, esta circunstancia de prisión o privación de la libertad representa un nuevo desafío para las tareas de inteligencia de la Policía Federal, que pareciera estar ausente de los procedimientos y reglamentos, pero que resulta de gran necesidad. Por lo tanto, la inteligencia penitenciaria sobre or-

ganizaciones y procedimientos criminales resultaría fundamental para inhibir la operación criminal dentro de los centros de reinserción social, así como para entender la estructura y racionalidad criminal que permite el surgimiento y auge de amplias organizaciones delictivas con evidentes liderazgos, que repercuten en la articulación de una base social predispuesta, condicionada por las circunstancias, a formar parte de las filas de la ilegalidad, sin que hayan mediado otros antecedentes de actividades o conductas ilícitas.

Quizá la mayor limitación para la generación de inteligencia penitenciaria consista en el enfoque de inteligencia operativa que actualmente prevalece, y que si bien tiene gran relevancia, debe tener una visión de complementariedad con la lógica estratégica, a fin de incidir tanto en las causas como en los efectos de la criminalidad, ya que hoy la inteligencia táctico-operativa, aun cuando tiene gran efectividad, se limita a la atención de los efectos de la delincuencia.

Otra de las áreas de aplicación de la inteligencia estratégica en la Policía Federal es la formulación de planes a largo plazo y el diseño de agendas de trabajo inter e intraagencial, con el fin de aumentar la eficacia de los recursos disponibles y concentrarse en las áreas estratégicas de interés nacional, que son responsabilidad de la Federación.

De manera complementaria, se percibe también la necesidad de establecer, como una de las facultades de la División de Inteligencia, el diseño y capacitación sistemática de analistas de inteligencia adscritos a otras divisiones, así como de implementar un sistema de profesionalización permanente que eleve las capacidades analíticas de forma gradual, desde los niveles operativos y tácticos hasta la vertiente estratégica, con el objetivo de institucionalizar la producción de inteligencia en la Policía Federal.

En la actualidad, y en el futuro, no puede entenderse a la Policía Federal sin considerar de forma seria el ciclo básico de inteligencia: su operación se encuentra inextricablemente unida a su adopción, lo que la acerca al máximo estadio de desarrollo policial, conocido en la doctrina como *policía científica*. En todo caso, el reto estriba en la institucionalización de los procesos, más allá del necesario liderazgo de los jefes divisionales, en la consolidación del paradigma de la inteligencia policial o criminal, apostando por su dimensión estratégica.

Referencias

- Arellano, D.; Salgado I., J. et al. (2012). "El cambio organizacional: el diseño estructural de la Policía Federal". En Arellano G., David. *Policía Federal: una nueva institución para México*, p. 56. México: CIES.
- Azaola, E. & Bergman, M. (2009). *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*. México: CIDE.
- Balcázar V., M. I. (2011). "Fundamentos para el estudio de la inteligencia". En Moloeznik, Marcos Pablo & Haro Reyes, Dante Jaime (Coords.) *Manual de seguridad ciudadana*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Sistema de Universidad Virtual.
- Diario Oficial de la Federación, *Ley de la Policía Federal*, México (1º de junio de 2009).
- Diario Oficial de la Federación, *Ley de Seguridad Nacional*, México (31 de enero de 2005).
- Diario Oficial de la Federación, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México (2 de enero de 2009). Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre de 2010. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.
- Diario Oficial de la Federación, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, México (20 de agosto de 2009).
- Diario Oficial de la Federación, *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, México (13 mayo de 2010).
- Flasco Chile (2007). *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Fondevila, G. (2011). Seminario Seguridad Ciudadana, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México, D. F., 23 de agosto de 2011.
- García L., G. (2011). *Para entender el nuevo modelo de seguridad para México*. México: Nostra Ediciones.
- General Beaufre, André (1977). *Construir el porvenir*. Buenos Aires: Editorial Rioplatense.
- Ghanshyam Singh Katoch (2005). *Guerra de cuarta generación: paradigma para el cambio*. California: Universidad de Monterrey.
- Holzmann P., G. (1996). Artículo 2º, Título primero - Disposiciones generales del Anteproyecto de *Ley Sistema Nacional de Inteligencia*, versión del 24 de agosto de 1996. Disponible en <http://www.fas.org/irp/world/chile/holzman2.htm>.
- Joint Chiefs of Staff (2007). *JP 2-0 Joint Intelligence*, United States of America.
- Kent, S. (1949). *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton.
- Lupsha, P. (1996). Crimen organizado transnacional contra el Estado-Nación, México.
- Miklos, T. & Tello, M. E. (2007). *Planeación prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro*. México: Ed. Limusa.
- Moloeznik, M. P. (2006). "Apuntes teóricos y doctrinarios sobre las operaciones especiales". En General Chávez Marín, Clever A. (Coord.). *Estudios militares mexicanos* (II Simposio Internacional de Historia Militar), Zapopan.
- Moloeznik, M. P. (2010). *Manual de sistemas comparados de policía*. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.
- Naím, M. (2006), *Ilícito*. España: Ed. Debate.
- Raviv, D. & Melman, Y. (1991). *Todo espía un elegido. La verdadera historia de los servicios de inteligencia israelíes, sus aciertos y fracasos, sus orgullos y vergüenzas*. Buenos Aires: Planeta.
- Rico, J. M. & Chinchilla, L. (2007). *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto de Defensa Legal/Open Society Institute.
- Sun-Tzú (1982). *El arte de la guerra*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Swenson, R. & Lemozy, S. (Coords.) (2009). *Democratización de la función de inteligencia*. Washington: National Defense Intelligence College.
- Tello P., J. (2007). "La inteligencia ante los desafíos del futuro". En *La seguridad nacional en la encrucijada*. Mesa 4. Los servicios de inteligencia, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (Casede), El Colegio de México.

Tello P., J. (2009). "La seguridad pública en México. Síntesis social". En Benítez Manaut, Raúl et al. (Eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009*. México: Casede.

Thiago C., J. (1991). *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*. México, México, D. F.: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Ugarte, J. M. (2009 a). La evolución de la actividad de inteligencia y de la inteligencia criminal en América Latina: actualidad, dificultades, perspectivas y propuestas. En *Revista AAINTELIGENCIA*, Proyecto Aurora Australis: Inteligencia de Emergencia para la Era de la Información, noviembre 2009. Disponible en <http://www.aainteligencia.cl/?p=49>.

Ugarte, J. M. (2009 b). La inteligencia criminal en Australia. En *Revista AAINTELIGENCIA*. Proyecto Aurora Australis: Inteligencia de Emergencia para la Era de la Información, noviembre 2009. Disponible en <http://www.aainteligencia.cl/?p=260>.

Ugarte, J. M. (2005). La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá (Primera parte: Reino Unido). En *Revista Policía y Criminalística*, N.º 16, vol. 362. Buenos Aires: Editorial Policial.

Zepeda L., G. (2010). Manuscrito inédito, Guadaluajara.