

REGIONALIZACIÓN OPERATIVA DE LAS FUERZAS FEDERALES DE SEGURIDAD.

Una alternativa frente al crimen organizado en la Argentina.

Ariel Larroude¹

El interrogante que intentaré desasnar en este artículo es por qué nuestro país, siendo un territorio tan extenso (octavo país más grande del mundo), no aborda la criminalidad compleja de manera regional e integral, por fuera de las jurisdicciones provinciales, cuando ya se ha aceptado que los esfuerzos de las agencias policiales, de investigación y de la justicia deben ser necesariamente de este tipo y no intervenciones meramente locales que soslayan aspectos fundamentales de este tipo de entretejido delictivo². Por otro

¹ Abogado por la Universidad de Buenos Aires, especialista en Política Criminal y consultor en Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana, profesor de la materia “Política Criminal” en la Diplomatura de Política Criminal de la Universidad de San Isidro, Argentina. Director de Política Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación. Director del Observatorio de Política Criminal de la Ciudad de Buenos Aires (www.observatoriodepoliticacriminal.com) y autor del libro “Crimen, Política y Estado”.

² Como referencia Carolina Sampó y Ludmila Quirós: “las organizaciones criminales se diversifican, es decir que desarrollan actividades múltiples, se transnacionalizan, se transnacionalizan, desdibujando las fronteras estatales y expandiéndose incluso más allá de sus límites continentales y se conectan con otras organizaciones formando amplias redes globales, absolutamente descentralizadas, que se complementan con el fin último de obtener beneficios económicos”. Ver en Sampó, Carolina y Quirós, Ludmila. “Las estructuras criminales en Argentina y las iniciativas de cooperación estatal para combatir su avance”. Revista SAAP, Volumen 12, N°2, noviembre 2018.

lado, intentaré dar sustento a la propuesta de regionalización del delito complejo, haciendo fundamentalmente hincapié en los principios operativos que deberían englobar la labor de las Fuerzas Federales de seguridad, en la división regional del territorio nacional y en la necesidad de crear Comandos Operativos Regionales de las Fuerzas Federales. Mientras que, por último, propondré una serie de elementos que deben formar parte del proceso de regionalización para evaluar el cumplimiento de objetivos a corto, mediano y largo plazo.

LIMITACIONES A LA REGIONALIZACIÓN OPERATIVA DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD:

Si nos preguntamos por qué nuestro país no ha organizado el conjunto de cuerpos federales para el abordaje del delito complejo de manera regional nos encontraremos con respuestas variadas, no obstante elijo las dos que considero más pertinentes:

- a) En primer lugar, la ausencia de un plan regional para el abordaje al delito complejo está ligado a la idea de que la criminalidad debe ser abordada de manera local, en tanto fenómeno endémico circunscripto a un territorio determinado.
- b) En segundo lugar, la ausencia de un plan regional para el abordaje al delito complejo está ligado a la falta de un diagnóstico preciso sobre la profundidad con la que opera la delincuencia organizada en la Argentina, principalmente la referida al narcotráfico.

Respecto del primer punto, en relación a la consolidación de la idea de que el abordaje de la seguridad debe ser netamente local por las particularidades que cada territorio posee, debo decir que concuerdo con esta tesis pero con algunos matices, ya que el abordaje delictivo localizado y su conjuración depende de su grado organización y complejidad³. Esto lo digo porque más allá que la violencia criminal puede estar enquistada en un territorio determinado, lo cierto es que su atravesamiento depende de la

³ Ver también en Alberto Binder en: <https://comercioyjusticia.info/justicia/alberto-binder-la-seguridad-no-es-un-problema-de-justicia-social-primera-parte/>.

dinámica delictiva que posea, ya que dichos matices son aquellos que le dan justamente la entidad de fenómenos difíciles de abordar y que no se explican solamente desde su visión localizada.

Para ser gráficos y no hablar con eufemismos, la violencia que existe en Rosario no se explica solo por el enfrentamiento de bandas dedicadas al narcomenudeo, se explica, entre otras cuestiones, por los procesos de diversificación criminal, por la supuesta participación de la clase política en el delito, por la connivencia policial, por la pasividad de jueces y fiscales, por el lavado de activos y, por sobre todas las cosas, por el lugar estratégico que esta ciudad posee en la dinámica económica argentina, principalmente en lo que respecta a su conexión con norte del país a través de la hidrovía del río Paraná –en confluencia con Brasil, Bolivia y Paraguay- y con el conjunto de rutas nacionales e interprovinciales que la atraviesan, la que dan cuenta a Rosario como uno de los enclaves más importantes del circuito económico nacional.

En este sentido, si parte de las características distintivas del crimen organizado son la diversificación, la transnacionalización y la interacción (Bartolomé 2006), no hay motivo alguno para atravesar sus dinámicas desde un enfoque netamente local. Justamente, los epicentros conflictivos resultan ser son la punta de un iceberg difícil de atravesar y de contener si no se lo logra explicar el fenómeno delictivo que lo atraviesa en toda su magnitud, desde principio a fin, lo que engloba la necesidad de desarrollar un enfoque netamente regional del conflicto, más allá que en otras latitudes no existan parámetros de violencia tan exacerbados pero que explican de manera categórica ciertas dinámicas delictivas. Por ende, solo puede considerarse óptimo el abordaje local de la criminalidad si esta se mantiene en la órbita de los delitos ordinarios, como el robo, el hurto o los homicidios, siempre que estos no se encuentran concatenados a otros fenómenos criminales más complejos o no resultan ser parte de su diversificación.

Respecto al segundo punto, al contrario de lo que muchos sostienen⁴, la Argentina -en términos de criminalidad compleja- está sobrediagnosticada. La

⁴ Ver, por ejemplo, a Juan Gabriel Tokatlian quien sostiene que “si hay un hecho claro e incontrastable en torno a las drogas en la Argentina, es la ausencia persistente de un diagnóstico riguroso. Qué hacer con las Drogas, pág. 111. Editorial Siglo XXI. Año 2017.

mayor parte de los actores que componen el universo securitario argentino, posicionados aún desde lecturas de centro derecha o centro izquierda, están al tanto de la situación delictiva de nuestro país en virtud de los múltiples dispositivos de análisis que convergen en la cuestión criminal. Para tomar solo como ejemplo al narcotráfico, la gran mayoría de los profesionales dedicados a la seguridad están de acuerdo en líneas generales en que la Argentina es un país de tránsito hacia el mercado europeo, de fronteras porosas, pero alto consumo interno; que sus principales vías de acceso resultan ser la terrestre y la fluvial, siendo los principales nodos de entrada: el noreste, para el caso del cannabis proveniente de Paraguay, y el noroeste, para el caso de cocaína, proveniente de Bolivia y Perú. También hay acuerdo general en que la tasa de prevalencia de consumo de marihuana y cocaína sigue creciendo años tras año⁵ ubicando a nuestro país como uno de los consumidores de estupefacientes más importantes del mundo; también se reconoce que existe una fuerte atomización en la producción local de sustancias en la región centro del país, lo que se debe a que la Argentina, junto con Brasil, resultan ser los polos químicos más importantes de Sudamérica, lo que trae graves consecuencias en el desarrollo de la industria de los precursores químicos. Por otro lado, hay acuerdo en que comercialización de estupefacientes a baja y mediana escala produce graves enfrentamientos en las principales urbes del país debido a la aglomeración de bandas que se disputan el territorio y se dedican al narcomenudeo. Mientras que por último la gran mayoría de especialistas reconocen que la Argentina tiene un severo conflicto con lavado de activos, no solo aquellos derivados del narcotráfico o de sus procesos de diversificación criminal, sino de aquellos provenientes de operaciones económicas ilícitas siendo uno de los países más beneficiados en la apertura de cuentas off shore a nivel mundial⁶.

⁵ “Según el informe elaborado por la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina, el consumo reciente de alguna droga ilícita pasó del 3.6% en el año 2010 a 8.3% en el 2017. Según este informe, hubo un gran aumento en las tasas de consumo de marihuana, cocaína, éxtasis y de alguna droga ilícita”. Souto Zabaleta, Mariana en: <https://revistaius.com/index.php/ius/article/view/466/698>.

⁶ Véase que en un reciente informe denominado “Pandora Papers” ubica a la Argentina como el tercer país del mundo en ostentar mayor cantidad de cuentas Off Shore en el mundo. <https://www.ambito.com/politica/pandora-papers/argentina-es-el-tercer-pais-mas-implicados-n5291649>.

Más allá de lo anterior, sí puede existir una discrepancia respecto de quién lleva adelante el diagnóstico, ya que la mayor parte de las definiciones y conclusiones sobre el delito complejo no son expuestas por las agencias de investigación del Estado, sino por organizaciones no gubernamentales, por organismos internacionales y por los medios de comunicación, quienes abordan la temática no solo desde los indicadores públicos sino desde el circuito de complejidades que la atraviesan. Respecto de ello, si bien puede haber discrepancia sobre qué actores deberían “recoger el guante” y analizar el grado de complejidad criminal que afronta la Argentina, lo cierto es que no hay demasiada confusión respecto al diagnóstico general sobre la situación de la delincuencia organizada en nuestro país, siendo entonces que la mayor dificultad no reside en la descripción del problema sino en las herramientas que los operadores estatales escogen para atravesarla.

REGIONALIZACIÓN:

A partir de lo expuesto, se propone la creación de un plan integral para la regionalización de la criminalidad compleja con el fin de reorientar el trabajo de las Fuerzas Federales por fuera de la lógica de la jurisdicciones provinciales para adentrarse, necesariamente, en el análisis regional de las zonas de conflicto delictual, preferentemente, en lo que atañe a la órbita de los delitos federales.

En el sentido expuesto, el Estado debería determinar un plan de acción elaborado sobre la base de los intereses político criminales correspondientes a la estrategia de seguridad fijada por el Ministerio de Seguridad de la Nación, con especial foco en los delitos de: narcotráfico (y su diversificación delictiva), trata de personas con fines de explotación laboral y sexual, contrabando de armas y el lavado de activos proveniente de dichas actividades ilícitas.

Asimismo, el plan debería comprender no solo la zonificación del conflicto penal sino también su análisis, interpretación y seguimiento técnico, tanto lo que comprende a la prevención de delitos complejos, como a su represión y punición, por lo que el plan debería estar orientado para que puedan establecerse los canales necesarios para un trabajo en conjunto con

entre el Poder Judicial y las agencias nacionales, provinciales y locales que coadyuvan en la cuestión criminal de alta complejidad.

La necesidad de la regionalización del análisis de la criminalidad compleja se sustenta en la dificultad de abordar ciertos delitos de manera segmentada cuando las conflictividades de competencia federal operan de manera simultánea en distintos puntos del país. Por ello deviene necesario trazar estrategias operativas que puedan identificar patrones criminales que expliquen de manera contundente el estado de situación del delito organizado, sus procesos de diversificación y la real distribución de las violencias en todo el territorio nacional a fin de darle herramientas sólidas a la administración para que por medio de sus agencias de investigación y represivas reduzcan la criminalidad según los márgenes que establece el estado de derecho.

En este sentido, se toma en cuenta que los delitos de competencia federal no pueden ser analizados de manera local, no solo porque en ellos intervienen varias jurisdicciones sino porque, además, ciertos fenómenos no pueden ser atravesados de manera aislada sino como la resultante de comportamientos y acciones que tienen inicio en determinado lugar pero que su desarrollo y efectos son producidos en otros, donde además intervienen ya otros eslabones de la cadena criminal y las estrategias de intervención son necesariamente distintas.

PRINCIPIOS OPERATIVOS:

Asimismo, la regionalización operativa de las fuerzas de seguridad debe tener en consideración los siguientes principios⁷:

- **Principio de excepcionalidad operativa:** Las fuerzas federales son fuerzas de excepción que tienen como objeto velar por la seguridad del sistema federal de gobierno y el orden democrático, razón por la que no pueden realizar tareas de prevención y represión del delitos comunes que afectan la dimensión ordinaria de delitos.

⁷ Principios ya analizados en “Ideas para la racionalización axiológica y operativa del trabajo territorial de las Fuerzas Federales de seguridad en la Argentina”. Larroude, Ariel. <https://www.observatoriodepoliticacriminal.com//blog/66.html?&date=1633540438308>.

- **Principio de regularidad delictiva:** Las fuerzas federales deben intervenir en aquellos procesos delictivos que se manifiesten de forma regular, razón por la que la actividad de las fuerzas no depende de la mediatización o gravedad de algunos conflictos, sino de su repetición constante como problemática permanente lo que revela con las estadísticas oficiales sobre criminalidad organizada.
- **Principio de federalización operativa:** El delito federal, por sus propias características operativas, debe ser abordado desde un enfoque regional para evitar la atomización de la respuesta estatal, la que puede variar de acuerdo a la discrecionalidad de los actores que intervienen en la operativa de las fuerzas de seguridad y de la justicia.
- **Principio de actuación conjunta:** La regionalización del delito complejo debe también tener su correlato judicial en términos de persecución y juzgamiento en común. En este sentido se deben elaborar criterios de persecución policial y judicial que posibilite una agenda común entre los intereses político-criminales del ministerio de seguridad y el poder judicial, ya que resulta imposible diseñar estrategias preventivas, reactivas y punitivas de manera paralela y escindida.

REGIONES OPERATIVAS:

A partir de lo expuesto, se propone tomar el modelo de regionalización de la Gendarmería Nacional, la que se encuentra dividida en ocho (8) regiones operativas a lo largo y ancho del país.

Región I: AMBA.

Región II: Santa Fe y Entre Ríos.

Región III: Córdoba, Catamarca, San Luis, la Rioja, Mendoza y San Juan.

Región IV: Tucumán Salta, Jujuy y Santiago del Estero.

Región V: La Pampa, Neuquén, Rio Negro y Chubut.

Región VI: Misiones y Corrientes.

Región VII: Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Región VIII: Chaco y Formosa.

COMANDO OPERATIVO REGIONAL:

Identificadas las regiones, se propone la creación de un Comando Operativo Regional con presencia de enlaces de las cuatro Fuerzas Federales de seguridad (PFA, GNA, PSA y PNA) y un representante del Ministerio de Seguridad de la Nación (junto con un representante político de cada provincia según la región para que informe sobre la situación particular de la misma) cuya misión será dar los lineamientos necesarios para el funcionamiento del “C.O.R.” en base a los criterios establecidos por la superioridad política.

En este sentido, dicho “C.O.R.” tendrá como finalidad identificar los siguientes ítems y con ello orientar las políticas de intervención de las fuerzas de seguridad:

- Determinación de cantidad de recursos logísticos y operativos.
- Determinación de personal, armamento y municiones.
- Determinación de apoyo aéreo y tecnológico.
- Posibilidad de radarización de zona de conflicto.
- Apoyo sanitario.
- Necesidad de utilización de Fuerzas Especiales.
- Destacamentos móviles y unidades de contención.

MISIÓN DE LA REGIONALIZACIÓN DEL DELITO COMPLEJO:

La regionalización del delito complejo tiene como finalidad intervenir en las regularidades delictivas complejas con herramientas concretas y una metodología determinada de trabajo que se sostenga en el tiempo más allá de

los resultados inmediatos. Para darle entidad a la Regionalización se necesita de una mesa de información que nutra a la autoridad política de los siguientes elementos:

- Indicadores que permitan medir eficientemente la actividad delictual, principalmente, aquella que compete a la órbita de los delitos federales.
- Bases de datos que permitan el mapeo y la georreferenciación de la actividad delictual, como también sus tendencias y progresiones, diferenciando tipos de delitos, franjas horarias, modalidad, autoría, participación, patrones, dinámica y evolución.
- Determinar qué delitos ostentan mayor regularidad delictiva y qué sujetos resultan vulnerables a la actividad criminal en sus dos segmentos (como víctimas y victimarios) identificando las franjas etarias más afectadas por la criminalidad y la violencia.
- Análisis y procesamiento de la información criminal obtenida a los fines de obtener conclusiones para la toma de decisiones, tanto en el plano estratégico (planes generales de seguridad a mediano y largo plazo) y en el plano táctico (intervenciones a corto plazo sobre objetivos específicos y determinados)⁸.
- Estudiar posibles causas de la actividad criminal más allá de los elementos netamente delictivos: posición geográfica estratégica para el desarrollo de la actividad criminal, desarrollo humano, índices de desigualdad, índices de escolaridad y nutrición, índices de aglomeración urbana. etc.
- Medición de la calidad de la intervención del Poder Judicial y Ministerios Públicos (Locales y Federales) ante las investigaciones realizadas y su impacto en la tasa delictiva. Esto sirve para contrastar si la actividad llevada a cabo por las agencias policiales tiene finalmente correlato

⁸“Los fenómenos criminales son tan complejos y tan arraigados en prácticas sociales que es imposible llevar adelante una política criminal eficaz sin aprendizaje, análisis de la realidad y comprobación de efectos. Es lo que llamamos monitoreo o conducción de la política criminal y que en el análisis de políticas públicas muestra como el ciclo del desarrollo de esas políticas, sin ese monitoreo, se tuerce y se aleja indefectiblemente de las decisiones originales” Binder, Alberto en: <https://revistaatipica.mjus.gba.gob.ar/hablemos-de-eficacia/>.

judicial, en el sentido de poder determinar si prosperan las detenciones, las investigaciones y demás actuaciones, o bien, si estas terminan archivándose

- Evaluación de la intervención de fuerza policial: la regionalización debe estar ligada con la evaluación del accionar de cada fuerza federal y de la manera en que cada una de estas ha resuelto los conflictos que se les han presentado, sea de manera individual o colectiva.
- Evaluación sobre la reducción del delito y la violencia: debe llevarse a cabo un diagnóstico integral sobre la evolución de los índices delictivos de todas las regiones desde un enfoque integral que apueste a resultados a mediano y largo plazo.
- Evaluación sobre las estrategias y acciones preventivas desarrolladas por los numerarios federales que forman parte del Comando Operativo Regional, principalmente respecto del cumplimiento de objetivos planteados a corto, mediano y largo plazo⁹.
- Evaluación sobre la integración y la dinámica de la información entre los distintos Comandos Operativos Regionales.

CONCLUSIÓN:

La regionalización operativa de las Fuerzas Federales es un punto fundamental en cuanto a la necesidad de racionalizar el trabajo de los cuerpos policiales en la Argentina. En ese sentido, el desarrollo de nuevas herramientas que agilicen y optimicen las labores de prevención y conjuración del delito, en base a sistematizaciones estratégicas y tácticas, resultan ser eslabones necesarios de una cadena que debe tener como miras la reducción de las tasas delictivas en los marcos que establece la ley y el orden democrático. Regionalizar el trabajo de los cuerpos federales es admitir que no todas las latitudes de nuestro país ostentan las mismas dificultades ni las mismas

⁹ Un muy buen ejemplo de análisis sobre la operatividad policial surge de la “Estrategia de Seguridad Preventiva para Centros Urbanos de la Provincia de Santa Fe” Resolución MinSeg. 1138/2020.

https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/259856/1367421/file/Proyecto_Res_ESPCU.pdf.

características, es darse cuenta que no todas las conflictividades delictivas se desarrollan de igual manera ni penetran socialmente con el mismo tesón. Regionalizar es optimizar, pero, ante todo, es reevaluar los elementos preventivos, es dinamizar los elementos analíticos, es reorientar los recursos represivos, y es desarrollar una mirada complementaria a los fenómenos locales de inseguridad. Es desplegar un enfoque distinto y moderno sobre la identidad criminal argentina, como también sobre sus peligros y sus posibles amenazas a futuro.