

«Intervenciones quirúrgicas»: las herramientas del Estado para sabotear «con éxito» las organizaciones criminales digitales

Por *Jorge Augusto Depetris**

Resumen

Las ventajas de la globalización y el nuevo paradigma tecnológico han permitido a las organizaciones criminales incrementar su poder y desafiar a los Estados nacionales. Estos vienen sufriendo derrotas en los intentos por enfrentarlas con sus procesos repetitivos y burocráticos. «Intervenciones quirúrgicas» es una nueva modalidad de intervención que posibilita a las agencias públicas hacer frente con éxito a esta amenaza. Desarrolladas a partir de las ideas de Malcom Sparrow y de Herman Goldstein, se abordan cinco casos empíricos donde el Estado fue capaz de generar políticas apropiadas ante esta amenaza. Se analiza qué, cómo y por qué tuvieron éxito.

Palabras clave

Administración pública, organismos de control, agencias regulatorias, política pública, organizaciones criminales transnacionales, nuevo paradigma digital.

Abstract

The advantages of globalization and the new technological paradigm have allowed criminal organizations to increase their power and challenge Nation

*Master in Public Administration (John F. Kennedy School of Government, Harvard University) y doctor en Ciencias Sociales (FLACSO). Realizó posgrados en Administración Pública (UBA), Ciencias Sociales (FLACSO) y Finanzas (Universidad Torcuato Di Tella). Fue docente de posgrado en FLACSO Argentina, así como en maestrías vinculadas con la administración pública en la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad Nacional de La Plata, la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, entre otras instituciones. Además, ejerció como funcionario de la Administración Federal de Ingresos Públicos, director de Riesgo de la Dirección General de Aduana; y ha participado en la investigación, desarticulación y denuncia de organizaciones criminales vinculadas al contrabando, evasión, lavado de dinero y narcotráfico.

jorgeadepetris@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6831-4397>

States. These are suffering defeats when they try to face criminal organizations with their repetitive and bureaucratic processes. «Surgical interventions» is a new kind of intervention that allows Public Agencies to face this threat successfully. Developed from the emerging paradigm of regulatory agencies by Malcom Sparrow and Herman Goldstein's problem oriented police, five empirical cases are analyzed where the agencies were capable of face the challenge. The article studies what, how and why they were successful.

Key words

Public administration, regulatory agencies, public policy, transnational criminal organizations, new digital paradigm.

1. Introducción

Los gobiernos no pueden controlar el tráfico de drogas, armas, ideas, personas y dinero. Estos mercados ilegales están dominados por redes ágiles multinacionales y con muchos recursos potenciados por la globalización. Los gobiernos seguirán perdiendo estas guerras si no son capaces de crear y adoptar nuevas estrategias para hacer frente a estos nuevos desafíos que configuran el mundo tanto como lo hicieron en el pasado las guerras entre Estados... Además de la dificultad de combatirlos por su carácter transnacional, es muy difícil que burocracias con procedimientos repetitivos puedan enfrentar con alguna probabilidad de éxito a estas organizaciones ágiles y cambiantes (Naím, 2003, p. 1).

La globalización y la velocidad del cambio tecnológico —también llamado «nuevo paradigma digital» (McAfee & Brynjolfsson, 2017; Brynjolfsson & McElheran, 2016; Schwab, 2017)— son dos poderosas fuerzas que están llevando a la sociedad a una transformación nunca vista en la escala humana. Estamos asistiendo a un acelerado y radical cambio en casi todos los órdenes de la vida: la economía; la geopolítica y las relaciones entre Estados; la política interna; la sociedad; el género; el mundo del trabajo; y la ecología; por solo nombrar algunos.

Las organizaciones criminales no son la excepción y han aprovechado estas fuerzas de cambio, lo que les ha permitido hacerse más fuertes y poderosas. Por ello, como sostiene Moisés Naím en el encabezado, se han constituido en una seria amenaza para los Estados nacionales y las sociedades que viven en ellos. Estas organizaciones mutaron, primero, a transnacionales, como señala el *mainstream* de los académicos (Chabat, 2010; Cockayne, 2007; Varese, 2011; Williams, 2001) y los organismos especializados (United Nations Office on Drugs and Crime [UNDOC], 2012, 2016). Luego, adoptaron los adelantos tecnológicos, lo que les permitió transformarse nuevamente, y ser más poderosas y amenazantes, hasta esta especie más avanzada que llamamos *organizaciones criminales digitales* (OCD).

Sin embargo, Naím no se enfoca exclusivamente en estas organizaciones, ya que observa su contraparte y remarca la incapacidad del Estado de hacer frente a esta amenaza con «burocracias con procedimientos repetitivos [que] puedan enfrentar con alguna probabilidad de éxito a estas organizaciones ágiles y cambiantes» (2003, p. 1). El autor pone el acento también en la contraparte: si las organizaciones criminales mutan y se fortalecen gracias a la globalización y al nuevo paradigma digital, el Estado no puede seguir confiando en sus respuestas tradicionales, sino que debe evolucionar para no verse superado ante tamaño desafío.

El artículo se enfoca en este problema y su objetivo es analizar qué tipo de intervenciones debe construir el Estado para enfrentar esta nueva y peligrosa amenaza que imponen las OCD.

El Estado suele generar políticas en serie a partir de acciones repetitivas. Está diseñado para construir modelos de respuesta similares en grandes volúmenes, por más que estos hayan perdido su eficacia frente a los fraudes convencionales y, más aún, frente a las OCD. De esta manera, hay una brecha entre los medios empleados y los fines, ya que se pretende solucionar problemas complejos con respuestas simples. Sin embargo, en el mundo empírico, se observan casos en los que el propio Estado ha generado respuestas innovadoras y que demostraron ser eficaces ante amenazas sofisticadas. Estos casos no se transformaron en una tendencia y tampoco dieron paso a una nueva corriente de intervenciones,

sino que son excepcionales, ya que se recurrió a ellos ante ciertas emergencias y luego fueron discontinuados.

Ahora bien, estos episodios singulares constituyen una prueba de que esta institución puede construir soluciones alternativas eficaces que le permitan enfrentar con éxito desafíos en los que antes fracasaba. Entonces, la hipótesis de este trabajo es que el Estado puede realizar «intervenciones quirúrgicas» y ser exitoso al combatir a las OCD. Esto implica dos aspectos: el primero, que este órgano rector es capaz de generar políticas innovadoras o diferentes a las que venía realizando; y, segundo, que las intervenciones pueden ser eficaces para enfrentar a las *organizaciones criminales digitales*.

En este artículo, la aproximación al objeto de estudio es inductiva, ya que se parte de casos empíricos para llegar a las conclusiones que puedan aportar a la construcción de herramientas teóricas. El abordaje intenta construir una teoría aplicada y, por ende, procura generar tanto herramientas conceptuales para los académicos como prácticas para los funcionarios que se encuentran día a día frente al desafío de enfrentar esta amenaza.

2. La problemática

2.1 Las OCD

Contrariamente a los estereotipos vulgares que asocian a las OCD con la magia y el miedo, no son más que organizaciones que poseen una racionalidad con arreglo a fines (Weber, 1984). Su meta es el lucro: acuden a actividades ilícitas y a la violencia, si es necesario, para obtenerlo. Producto de la globalización y el avance tecnológico, han incrementado su poder y se han transformado en una amenaza grave para el conjunto de la sociedad.

Peter Lupsha (1996) logra explicar el comportamiento y crecimiento endógeno de estas organizaciones. Sostiene que este desarrollo no es «lineal», sino que tiene etapas; es cualitativo y no solo cuantitativo. Comienza como predatorio; cuando crece apunta a ser parasitario y, finalmente, si puede, logra ser

simbiótico. La etapa *predatoria* es cuando una organización criminal surge en una sociedad, lucha por su participación en el mercado con sus competidores locales y su anclaje en el Estado es débil o nulo. La etapa *parasitaria* se da cuando el grupo criminal ha establecido su posición y ha comenzado a infiltrarse en las capas altas del Estado y la elite empresarial. Finalmente, la etapa *simbiótica* es cuando la organización está completamente integrada a la estructura política. Además, algunos autores clásicos señalan que el delito está regido principalmente por la ecuación riesgo/rentabilidad (Becker, 1974).

En síntesis, las OCD son organizaciones «racionales» regidas por la ecuación riesgo/rentabilidad y, en caso de que el Estado no las enfrente adecuadamente, pueden pasar de ser *parasitarias* a *simbióticas* e integrarse a la estructura política.

En cuanto a las características de estos grupos criminales, la primera es que existe una tendencia a aceptar que los grandes carteles y organizaciones piramidales están desapareciendo y migrando a estructuras de redes o celulares. Es casi unánime la literatura académica en este sentido (Reuter & Haaga, 1988; Klerks, 1999; Cockayne, 2007; Paoli, 2002). La principal excepción a esto se da cuando las organizaciones deben mantener el control del territorio y, en ese caso, todavía sobreviven las organizaciones verticales (Prieto, 2012; Chabat, 2010). La segunda particularidad es que las redes les permiten hacer más eficientes los mercados ilegales, ya que facilitan los flujos de información, generan redundancias saludables, posibilitan adquirir nuevas capacidades y ser más resistentes a los embates estatales (Williams, 2001; Paoli, 2002; Reuter, 2014).

La tercera particularidad es que han mutado del comercio ilegal de mercaderías legales al comercio ilegal de mercaderías ilegales, como drogas, armas, personas, sustancias tóxicas, material radioactivo o pornografía infantil. La cuarta característica es que, para que se desplieguen, es necesario que exista lo que la literatura denomina un «caldo de cultivo» (Cockayne, 2007; Felbab-Brown, 2014; UNODC, 2016). Esto tiene diferentes manifestaciones cuando hay «ausencia del Estado», cuando el propio Estado es «cómplice» de las organizaciones criminales, y cuando carece de capacidad o es indolente para enfrentarlas.

La quinta característica, —y, probablemente, uno de los puntos débiles más importantes de estas organizaciones— es la necesidad de una «conexión local» (Varese, 2011). Las redes tienen capacidad de llegar a todos los rincones del planeta, pero no son las mismas OCD las que arman «filiales», sino que acuerdan con jugadores locales para, precisamente, formar esa red. El *expertise* que da el conocimiento del terreno, del aparato estatal de seguridad, de los vínculos con la política, de los funcionarios y de las redes ilícitas domésticas no es transferible fácilmente, ya que depende en gran medida del entorno y de los contactos locales. Y la última característica de estas organizaciones es la diversificación (Beittel, 2015; Villamariona, 2006): al igual que lo hacen sus pares en los mercados legales, diversificar es una forma de «reducir el riesgo» e incrementar sus ganancias.

El motivo por el cual estas OCD incrementan su volumen de negocios, operan a escala internacional, diversifican los mercados de negocios ilícitos y desafían cada vez más a los Estados, tiene dos explicaciones: la globalización y las nuevas tecnologías que potencian y amplifican las oportunidades de negocios y de reducción del riesgo.

2.2 Las organizaciones públicas «industriales» y sus procedimientos

Sparrow (2000) hace una excelente descripción de la respuesta tradicional de las agencias de control, a la que denomina como el *paradigma ciego de agencias regulatorias*, y consiste en la siguiente idea:

Buenos casos + buenas investigaciones + buenas denuncias + buenas condenas judiciales = reducción del delito

Bajo esta premisa o modelo mental, opera la gran mayoría de agencias regulatorias, y ello refleja un modelo industrial o de «producción en serie» de respuestas a los problemas. No se analizan las características del problema, sino que automáticamente se dispara una acción: un patrullero que llega rápido; una inspección ambiental, laboral o tributaria; una verificación aduanera; una clausura preventiva; etcétera. Pese a su fuerza y arraigo, este *paradigma ciego* ha demostrado su fracaso, no solo ético —porque produce

más violencia o «mano dura»—, sino que, además, es ineficaz para producir los resultados esperados, puesto que no logra disminuir o eliminar el delito y menos aún a las OCD.

Para delitos comunes en Estados Unidos, distintos profesores de Harvard (Sparrow *et al.*, 1990) demostraron, hace más de treinta años, que la competencia que en ese entonces primaba entre las policías estatales, de tratar de ver quién llegaba más rápido a un llamado al 911, era poco fructífera. Del análisis empírico de los llamados surgía que entre el 80 y el 90 % de los casos no se solucionaba con un patrullero que llegara velozmente. Sparrow (1994) ejemplifica esto con la Policía de Texas que, cuando tuvo que enfrentar un grave problema de narcotráfico extendido en Tampa, comprobó que detener a más de una decena de miles de pequeños *dealers* no afectaba en lo más mínimo el grave problema de narcotráfico que debía enfrentar.

En América Latina, la situación es más dramática. En México (Chabat, 2010), el resultado de la aplicación de esta política no redujo el tráfico de drogas, sino que generó un baño de sangre, organizaciones más fuertes, y un Estado corrupto y debilitado. En el triángulo norte de Centroamérica (Cruz, 2010), la «mano dura» y «superdura» solo fortaleció a las *maras*; las sofisticó, ya que incrementaron sus negocios y corrompieron al Estado. Las organizaciones estatales que aplican el *paradigma ciego*, en numerosos casos, se degradan ante el fracaso y generan la conocida «mano dura». Pero es central destacar que, independientemente de que lo condenemos por poco ético o antidemocrático, además es ineficaz.

Tampoco la «mano blanda» mostró eficacia para la solución a los problemas. Sus ideas transparentan una importante dosis de confianza en la responsabilidad de los regulados; promueven cumplimiento voluntario; prefieren como remedios la educación, incentivos positivos y negociación; y rechazan en lo posible el uso de la fuerza o la aplicación de sanciones. Por un lado, el discurso progresista con relación a la inseguridad urbana reside en que los delitos son producto de la desigualdad y el empobrecimiento de grandes sectores de la población (Sozzo, 2002). Por otro lado, el discurso conservador, respecto de ilícitos de tipo económico, considera que son resultado del desconocimiento, de la necesidad, de regulaciones demasiado inflexibles y, si existiera mala intención, deduce que

la educación podría solucionarlo en la mayoría de los casos (Bardach & Kagan, 1986; Howard, 1994). La premisa detrás de este modelo es que la solución al delito proviene de atacar las causas subyacentes que lo provocan y no de la búsqueda de culpables o responsables. Sin embargo, no articula ningún discurso alternativo sobre lo que «deben hacer» las agencias de regulación.

En síntesis, fracasan empíricamente tanto la «mano blanda» como la «mano dura» y, por ende, el *paradigma ciego* de las agencias regulatorias. Más allá de la ideología o los valores subyacentes detrás de estas dos posiciones, hay un modelo burocrático que es capaz de producir respuestas en serie, pero que no es apto para elaborar respuestas diferenciadas o «a medida», necesarias para afrontar los fraudes modernos y, especialmente, a las OCD.

2.3 La brecha

La brecha consiste en que el *paradigma ciego* (medio) no es idóneo para solucionar la amenaza que representan las OCD (fin). Existe una larga tradición en las ciencias sociales de reflexión sobre las burocracias y el uso de medios inadecuados para cumplir sus fines. Merton (2007) es autor de un trabajo clásico de mediados del siglo pasado que describe esta situación como *disfuncionalidad burocrática*, y sostiene que las/os funcionarias/os públicas/os se apegan a los medios (sus procesos, reglas y rutinas) y se desentienden de los fines. Herman Goldstein (1979, 1990), considerado el «padre» intelectual de la *problem-oriented policing*, retomó las ideas de Merton y señaló que el trabajo policial (medios) era inadecuado para producir una disminución del delito (fines).

Asimismo, Sparrow (1994) —académico de Harvard— plantea, en la misma línea, que las agencias de regulación utilizan medios inadecuados para cumplir sus fines. Para ello, recurre como metáfora explicativa a la teoría de evolución de las especies de Darwin. A través de ella, se explica que las grandes transformaciones del medioambiente son producto de una serie de pequeños cambios que se van acumulando, hasta que súbitamente se produce un gran salto cualitativo y surge un nuevo ambiente, diferente del anterior. Frente a esta nueva realidad, los seres vivos responden con una *amplificación de la*

variación, es decir que dentro de la especie se crean distintas capacidades para hacer frente al desafío y solo los que generan capacidades aptas para el nuevo ambiente sobreviven.

El paralelismo que Sparrow realiza entre los seres vivos y las agencias de control se basa en que estas desarrollaron el *paradigma ciego* que, en su momento, funcionó y dio respuestas adecuadas. Sin embargo, el ambiente se modificó, se hizo más complejo y los organismos públicos, en lugar de «variar para adaptarse», prefirieron pulir o perfeccionar sus «viejas capacidades», aunque no dieran respuestas. La analogía con la teoría de Darwin es ajustada a los que abonan esta idea y no significa que no deban existir los medios tradicionales —como los patrulleros o las inspecciones—, sino que estos no alcanzan a solucionar todos los problemas. Es decir, no se propone eliminar unas herramientas y cambiarlas por otras, sino ampliarlas y agregar nuevas.

La forma en que estos autores creen posible superar la brecha es partir del problema y de analizar qué herramienta puede solucionarlo, ya sea una que se encuentre disponible o generar soluciones a medida de ese problema. De esta manera, Goldstein desarrolla una escuela llamada *problem-oriented policing* y Sparrow el *paradigma emergente de agencias regulatorias*. Ambos han tenido gran impacto en las policías y las agencias regulatorias para generar soluciones asimilables a las «intervenciones quirúrgicas».

La conclusión de estos dos autores es que los organismos públicos deben incrementar la variación, tratar de crear organizaciones capaces de realizar acciones flexibles y a la medida de los problemas, y que puedan generar una colaboración horizontal entre sí y entre sus diversas áreas. Sin embargo, el trabajo artesanal y creativo necesario para producir políticas públicas a medida, sofisticadas, contrasta con la idea de organizaciones verticales, rígidas, regladas por procedimientos estrictos, con estructuras piramidales y jerárquicas del *paradigma burocrático weberiano* (Weber, 2007; Mintzberg, 2003; Denhart, 2008; Frederickson & Smith, 2003).

3. Hipótesis: ¿qué significa «intervención quirúrgica»?

El concepto de «intervención quirúrgica»¹ puede ser definido como una acción estatal que conlleva dos elementos esenciales: la habilidad para encontrar el punto débil del encadenamiento del fraude (el accionar de las OCD) y la precisión para «golpear» el lugar exacto. Esta descripción capta estos elementos en un contexto en el que se minimiza el uso de los recursos públicos, tanto humanos y materiales, como el ejercicio de la fuerza.

Pero de modo de complejizar y hacer más robusta la definición en términos teóricos, se puede decir que una «intervención quirúrgica» es una acción deliberada del Estado, cuyo objetivo es solucionar un problema en forma táctica, eficaz, eficiente y sostenible, para enfrentar a organizaciones criminales u otros actores que provocan ilícitamente un daño a la sociedad. «Acción deliberada del Estado» en tanto es un acto voluntario que este realiza ya sea solo, colaborativamente con otras agencias públicas o con particulares (Bardach, 1998; Agranoff, 2007), y que incluye una respuesta intencional a un problema planteado. Un «problema» es un conjunto de casos con características o *modus operandi* similares (Goldstein, 1990; Sparrow, 2000, 2008); no es la respuesta a un caso concreto, por más importante que este sea (por ejemplo, salideras bancarias, los robos de cable de cobre). Solucionarlo en forma «táctica» se relaciona con la precisión de la acción, es decir, que apunte al punto débil del accionar delictivo. Lleva implícito aumentar el riesgo o reducir la rentabilidad de las OCD (Becker, 1974).

Además, hacerlo de manera «eficaz» implica que la acción o uso de la fuerza pública debe procurar impacto, ya que se propone resolver el problema o minimizar el daño ocurrido. No es considerada eficaz una acción que apunta solo a los resultados (por ejemplo, cantidad de multas, clausuras, detenidos, etc.), ni tampoco una acción que produce daños colaterales o externalidades negativas y que afecta a terceros que no están vinculados con el fraude. También debe ser «eficiente» porque debe minimizar el uso de los recursos públicos. Esto supone que tiene que haber una relación razonablemente positiva entre el gasto que se efectúa y el daño que se evita. Especial atención merece el uso de la «fuerza

¹ Remite a la idea de una *cirugía* que, con el menor daño posible, procura alcanzar los mayores niveles de salud.

pública», un recurso que posee el Estado, pero que en democracia debe ser utilizado en forma absolutamente restrictiva. Por último, «sostenible» significa que la solución debe perdurar en el tiempo y ser factible su mantenimiento. De nada sirve el uso de los recursos que en apariencia solucionan un problema, pero que, en realidad, lo desplazan geográfica o temporalmente².

Respecto de las organizaciones criminales o sujetos, si bien la literatura académica no distingue demasiado entre tipos de actores de delito, hay una primera demarcación clara entre estos (Cockayne, 2007; Paoli, 2002) y los *oportunistas*. Esta disquisición es mucho más importante para el Estado —debido a las dimensiones del problema a enfrentar— que para la persona que sufre una pérdida y, generalmente, le es indistinto quién la ocasiona. Chabat (2010) es ilustrativo al explicar esta diferencia:

Lo cierto es que la distinción entre crimen organizado y común es una construcción teórica con significado legal que en muchas ocasiones pasa desapercibida para la víctima. Al final, esta debe sufrir una pérdida en su patrimonio o en su integridad física, sin que la naturaleza del delincuente cambie mucho su situación. Sin embargo, para el Estado dicha distinción es importante, pues implica la existencia de un enemigo con capacidades diferentes. En términos de su combate, no es lo mismo una banda de narcotraficantes que cuenta con una estructura organizativa sofisticada y recursos económicos abundantes, que un ladrón solitario que roba carteras en el transporte público (p. 3).

4. Casos

4.1 Cables de cobre

En 2002 comenzó a producirse un robo masivo de cables de cobre a las compañías de telecomunicaciones. La chatarra de cobre pasó a ser un bien

² Ejemplo de esto son los grandes procedimientos realizados contra los mercados ilegales, que movilizan una importante cantidad de recursos públicos por un lapso corto de tiempo, generan actas, clausuras, etc.; pero, a los pocos días, la feria vuelve a funcionar normalmente.

sumamente rentable a partir de un incremento significativo de los precios internacionales y la megadevaluación que hizo la Argentina en ese año. Empezó como un problema meramente policial. El *modus operandi* consistía en que un vehículo se estacionaba en un lugar con poca presencia de gente, dos ladrones se subían cada uno a un poste, cortaban el cable, en pocos segundos lo recogían, lo cargaban en el vehículo y se daban a la fuga. Para la Policía, por la velocidad de la maniobra y la amplitud de extensión del tendido de las líneas telefónicas, aparecía como un dilema de difícil solución (Depetris, 2012).

Luego de marchas y contramarchas donde las/os funcionarias/os de seguridad, la Policía y la Justicia parecían perdidos, encontraron una punta del ovillo: la mercadería robada se estaba exportando como chatarra de cobre. Por allí se podía seguir un rastro y, para ello, convocaron inmediatamente a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Pese a que la AFIP no tiene como misión central trabajar en asuntos de robo común, se involucró debido a lo delicado de la temática. Al instante, lanzó su respuesta clásica en lo tributario: inspecciones a los exportadores de chatarra de cobre; y en lo aduanero: verificaciones exhaustivas.

Los resultados fueron magros y desalentadores. Primero, los casos eran muchos. Segundo, desde lo tributario, se encontraron algunas firmas sospechosas, pero también existía una importante cantidad de empresas lícitas —y algunas muy importantes— que generaban chatarra de cobre como residuo de un proceso productivo. Finalmente, desde el punto de vista aduanero, se exportaba idéntica mercadería a la que se declaraba y, por ende, se «ajustaba a derecho».

Luego de esta fase —extremadamente consumidora de recursos e insostenible en el tiempo—, comenzó a crecer una sensación de insatisfacción. Entonces, el organismo decidió intentar por otro camino y se procedió a realizar un análisis general, antes de seguir lanzando acciones indiscriminadas. Este análisis permitió identificar un grupo de empresas nuevas, con muy pocos bienes declarados y con un súbito incremento en la exportación de chatarra de cobre, que lucía claramente diferente de un grupo de exportadores tradicionales. Se pudo tener un panorama integral del accionar delictivo, que estaba compuesto por tres eslabones: un grupo

que robaba los cables, otro que acopiaba la mercadería robada y, por último, un equipo de exportadores que completaban la maniobra.

Esta vez, la AFIP calibró y concentró sus fiscalizaciones en los operadores nuevos, y lanzó inspecciones conjuntas de agentes tributarios y aduaneros. En la mayoría de los casos, se hicieron denuncias penales y se detectó material robado, y en otros dudosos se desalentó la culminación de la maniobra. En poco tiempo, las exportaciones de chatarra de cobre volvieron a las cantidades y a los exportadores habituales. Los robos de cable prácticamente desaparecieron. Las empresas de telecomunicaciones enviaron una carta de agradecimiento por la finalización de los robos gracias a la intervención de AFIP.

4.2 Mafia de los contenedores

En 2016 se detectó una extensa red dedicada al contrabando a gran escala. El *modus operandi* era evadir el pago de los tributos y prohibiciones mediante la importación de mercaderías lícitas e ilícitas de forma irregular. Además, se adulteraba su peso, especies o cantidades, y se contaba con la complicidad de numerosos actores de la cadena (Depetris, 2018).

La maniobra era sofisticada: el importador que quería realizar la actividad ilícita se conectaba con la «red» y esta le ofrecía un servicio ilegal «de punta a punta». El importador compraba la mercadería en China y la colocaba en depósitos fiscales que poseía la «red» en distintos puertos del país oriental —arrendados por la organización criminal—. Posteriormente, esta organización realizaba todos los pasos de una importación y se entregaba la mercadería al propietario en su propio depósito en la Argentina. El costo de estos servicios ilícitos rondaba un 30 % de lo que correspondía por tributos si se ingresaba en forma legal.

La «red» se encargaba de efectivizar este servicio «punta a punta». Mediante un grupo de empresas falsas, efectuaba todos los pasos del contrabando: el embarque en China, el transporte internacional de la mercadería, la adulteración de la documentación para simular una importación lícita en Aduana, los contactos para alterar los resultados de la verificación aduanera, y el traslado y custodia de

la mercadería hasta el depósito del importador en nuestro país. La «red» estaba compuesta por personas y empresas en China, directivas/os de compañías marítimas, agentes de transportes, *forwarders*, despachantes y funcionarias/os de la Aduana. Estos actores eran los encargados de que el mecanismo del fraude fluyera en forma aceiteada, dispuestos a generar actos de corrupción o alteración de documentación, según fuera necesario.

La existencia del fraude se conocía difusamente, pero no se sabía a ciencia cierta quiénes, ni cómo, ni dónde lo hacían, especialmente el *quantum*, es decir, su dimensión. Frente a un cambio de autoridades, se designó de manera secreta a un pequeño grupo de inspectoras/es de confianza que llevaron adelante las pesquisas en torno al fraude de la «red».

La tarea tuvo tres fases bien marcadas: una cualitativa, otra cuantitativa y, finalmente, la elaboración de una estrategia de respuesta. La fase cualitativa implicó el estudio a fondo de la modalidad de la maniobra, qué rol cumplía cada integrante, cómo la llevaban a cabo, de dónde provenía la mercadería, etc. Así, se estudiaron en forma pormenorizada treinta compañías. Una vez que se conoció con razonable precisión el *modus operandi* —esto es, el *cómo*—, había que responder los interrogantes acerca de *quiénes, cuándo, y por dónde*. Para ello, se inició la fase cuantitativa. Se utilizaron distintas herramientas de minería de datos para configurar el escenario. El empleo de estas tecnologías permitió tener, en poco tiempo y con mucha precisión, un panorama completo de la red; y para sorpresa de las/os investigadoras/es, resultó ser inmensa.

Culminada esta etapa, se centraron en analizar qué tipo de respuesta estratégica elaborar, acorde con la amenaza que representaba la «red». Lo primero que se desechó fue emplear los procedimientos tradicionales: hacer una inspección y denunciar a un contenedor individual provocaría la alerta y daría tiempo al resto para evitar ser interceptado. Entonces, se decidió intentar una táctica alternativa. La idea consistía en que se hicieran allanamientos conjuntos, que se diera orden de inmovilizar la mercadería y, así, la «red» quedaría totalmente expuesta. El factor sorpresa era clave. Las/os investigadoras/es tenían un primer propósito que consistía en que el Ministerio Público avalara la idea de que debían hacerse escuchas telefónicas y allanamientos. Por ello, se llevó el caso a la Procuraduría de Criminalidad

Económica y Lavado de Activos (PROCELAC), la cual, luego de realizar una importante investigación en secreto y por su cuenta, arribó a la misma conclusión y elevó al juez la denuncia con recomendación de las mismas medidas. El juez estudió la causa, realizó escuchas por un tiempo considerable. Cuando estimó que tenía pruebas suficientes, ordenó sesenta y siete allanamientos simultáneos e inmovilizó, incautó y puso bajo custodia judicial los contenedores sospechados de ser parte de la red.

Los resultados fueron superlativos: cerca de 900 contenedores con mercadería incautados, 3300 millones de dólares de embargos —de los cuales, hasta el momento, han sido donados más de 112 millones—, y se procesó a 53 funcionarios/os. Lo más importante es que la red fue desarticulada.

4.3 Droga en embarques de carbón

En 2005, la Aduana de España informó a su par argentina que había detectado cocaína oculta en contenedores de carbón proveniente de este país (Depetris, 2012). La Argentina es una importante exportadora de carbón vegetal; y una parte considerable de las economías regionales del noroeste del país depende de ese encadenamiento productivo. Asimismo, el carbón es una de las mercaderías más complejas de controlar con los métodos de inspección no tradicionales, como los escáneres o los perros, que demuestran baja eficacia dadas las características organolépticas de la mercadería. Dentro de los controles tradicionales, la verificación exhaustiva es extremadamente consumidora de recursos y conlleva la destrucción de la mayoría de la carga.

Frente a la alerta española, lo primero que hizo la Aduana nacional fue activar su reflejo tradicional: controló todos los embarques de carbón. Luego de un corto, pero extenuante lapso, se destruyeron varios embarques con resultados magros, con un horizonte de esfuerzo que superaba las fuerzas del organismo. La segunda reacción fue intentar prohibir las exportaciones de carbón. Aquí, los gobernadores de Chaco y Corrientes hicieron oír sus quejas, dada la importancia económica del sector productor de esa mercadería para sus provincias.

Finalmente, la tercera opción triunfó: analizar el problema en su conjunto para allí definir qué política llevar adelante. Se dejó de lado el famoso «salto a la acción» de los operativos y se abrió paso a las/os analistas, quienes estudiaron el sector y sus conclusiones fueron:

1. La rentabilidad del negocio es posible si se exporta en grandes cantidades.
2. El volumen exportado fluctúa entre 7500 y 10.000 contenedores por año.
3. Existían casi 160 exportadores.
4. Dentro de esos 160, había muchos monotributistas, y las cantidades y montos exportados eran «antieconómicos».

Se diseñó una estrategia a medida para el caso, que consistió en crear un registro especial para los exportadores de carbón. Antes de realizar las exportaciones, había que inscribirse, aportar documentación que avalara la existencia real de la empresa y realizar una entrevista de aproximadamente una hora al gerente o potencial exportador de carbón. La necesidad de presentar documentación básica disuadió a la mayoría de las empresas fantasma; las pocas que se atrevieron rápidamente se desmoronaron en la entrevista y, en algunos casos, terminaron confesando que recibían dinero para «fragar» la existencia de una empresa. Pudieron inscribirse los que realmente tenían empresas dedicadas al carbón y las exportaciones crecieron en los siguientes años, en cantidades y en precio. Por un largo tiempo, no volvió a existir contrabando de cocaína oculta en carbón.

4.4 Salideras bancarias

Durante los primeros años de la década del 2000, comenzó a hacerse famosa una modalidad de robo denominada «salidera bancaria». El ilícito consistía en los siguientes pasos: a) se identificaba a una potencial víctima que concurría al banco a retirar grandes sumas de dinero; b) en la entidad financiera había un

miembro de la banda que la «marcaba»³; y c) la persona era abordada y robada apenas salía de la entidad o seguida sigilosamente hasta un lugar donde era conveniente perpetrar el ilícito.

A primera vista, era un dilema sin solución: la Policía no podía custodiar a cada persona que retiraba una gran cantidad de dinero y ni siquiera contaba con esa información. En 2010, un grupo de ladrones disparó contra una clienta llamada Carolina Píparo, quien se encontraba embarazada de ocho meses. Como consecuencia de los disparos que recibió, le practicaron una cesárea de urgencia para que pudiera dar a luz a su hijo, Isidro. El bebé murió una semana después. El hecho llegó a los grandes medios de comunicación, sensibilizó a la opinión pública, y los actores políticos, luego de intensos debates, dictaron la Ley 26.637, por la cual se establecieron medidas de seguridad obligatorias para las entidades financieras. La norma exige que estas deben contar en las líneas de cajas y cajeros automáticos con un sistema de protección con suficiente nivel de reserva, que impida la observación de terceros.

Con posterioridad a la promulgación de la ley, los bancos implementaron una suerte de mamparas opacas que impedían ver o «marcar» a quienes retiraban importantes sumas de dinero de las entidades financieras. Por lo tanto, esa medida efectivamente imposibilitó la tarea de «marcar», con la excepción del personal de caja, lo que de manera simultánea incrementó sideralmente su riesgo de ser señalado luego como responsable del hecho. Después de establecida la medida que señala la ley, las «salideras bancarias» se redujeron en forma sensible.

Luego, la AFIP elaboró un indicador de capacidad económico-financiera que no permite importar más allá de la capacidad económica, lo cual prácticamente automatiza las tareas de control e impide el fraude. El éxito fue rotundo y con la utilización de muy pocos recursos. Sin el uso innecesario de la fuerza pública, la entidad logró dismantelar una maniobra importante de antemano sin molestar a los importadores lícitos. La clave fue la precisión de la herramienta escogida.

³ «Marcar», en la jerga policial, significa señalar subrepticamente a un sujeto que luego será víctima de un ilícito.

5. Análisis

En este punto, se analizará si los casos planteados se asimilan a las «intervenciones quirúrgicas» descritas en la hipótesis. Por una cuestión de claridad expositiva, el uso de los recursos se dividirá en dos aspectos: los recursos materiales y humanos discriminados del «uso de la fuerza pública», que en un Estado democrático asume características especiales.

Tabla 1. Casos e «intervenciones quirúrgicas»

	Robo de cables de cobre	Mafia de los contenedores	Droga en carbón	Salideras bancarias
Acción estatal deliberada	x	x	x	x
Problemas	x	x	x	x
Táctica	x	x	x	x
Eficaz	x	x	x	x
Eficiente	x	x	x	x
Sostenible	x	x	x	x
Uso de la fuerza pública	Escaso	Escaso	Nulo	No
Organizaciones criminales	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia

Acción estatal deliberada

- CABLES DE COBRE: luego de un primer intento a mansalva, el segundo fue estudiado y deliberado.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: hubo una etapa cualitativa, otra cuantitativa, y una estrategia conjunta entre la Fiscalía y la Justicia (deliberada).

- DROGA EN CARBÓN: la creación del registro fue una respuesta deliberada al problema planteado.
- SALIDERAS BANCARIAS: la promulgación de una ley incluyó intencionalidad.

Problema

- CABLES DE COBRE: eran un conjunto de empresas, no un caso.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: era un grupo importante de empresas.
- DROGA EN CARBÓN: era un problema a solucionar, no un caso en particular.
- SALIDERAS BANCARIAS: era una serie de delitos que la Policía no podía solucionar, no un caso en particular.

Táctica

- CABLES DE COBRE: se incrementó significativamente el riesgo de exportar chatarra de cobre obtenida por medios ilícitos.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: se afectó considerablemente el riesgo desde dos puntos de vista: a) de *ser detectado*, ya que la AFIP demostró capacidad para detectarlo; y b) de *ser sancionado*, puesto que los allanamientos y las prisiones preventivas son muestra clara de ello. El secuestro de 900 contenedores generó una pérdida millonaria en dólares que perjudicó seriamente la rentabilidad.
- DROGA EN CARBÓN: se dio un aumento considerable del riesgo de ser detectado y, en caso de querer armar una empresa fraudulenta, se reducía la rentabilidad, ya que se debía hacer una inversión más significativa.
- SALIDERAS BANCARIAS: hubo un aumento considerable del riesgo para la persona que tuviera el rol de «marcar» a quien retiraba sumas importantes de dinero.

Eficacia

- CABLES DE COBRE: se solucionó el problema. No hubo más robos.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: se desarticuló la organización.
- DROGA EN CARBÓN: por largo tiempo no volvió a encontrarse cocaína en los embarques.
- SALIDERAS BANCARIAS: se redujeron sensiblemente.

Eficiencia

- CABLES DE COBRE: al principio hubo un uso abundante de recursos; cuando se desarrolló la «intervención quirúrgica», ese uso fue mínimo.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: los recursos utilizados fueron pocos en comparación con el tamaño de la maniobra.
- DROGA EN CARBÓN: una vez que se definió el registro, hubo una módica carga de trabajo inicial, pero luego muy pocas inscripciones.
- SALIDERAS BANCARIAS: con posterioridad a la promulgación de la Ley 26.637, los bancos tuvieron gastos ínfimos para colocar mamparas en los cajeros.

Sostenible

- CABLES DE COBRE: exige monitoreo esporádico. Sostenible.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: exige monitoreo esporádico para que no vuelva a organizarse la maniobra. Sostenible.
- DROGA EN CARBÓN: exige un mínimo de trabajo cada vez que surgen nuevos exportadores. Sostenible.

- SALIDERAS BANCARIAS: exige monitoreo esporádico. Sostenible.

Uso de fuerza pública

- CABLES DE COBRE: luego de la acción inicial, hubo un uso «quirúrgico» de la fuerza pública que solo afectó a las empresas involucradas en el ilícito, sin perjuicio para firmas lícitas.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: al igual que en el caso anterior, se produjo un daño económico considerable a las firmas ilícitas por la pérdida de la mercadería de los 900 contenedores. Y desde el punto de vista humano, sufrieron prisiones preventivas y hubo numerosas personas imputadas e involucradas en la causa. No existieron daños para firmas lícitas.
- DROGA EN CARBÓN: sin daños materiales significativos. El uso de la fuerza pública fue disuasivo, sin perjuicio para firmas lícitas.
- SALIDERAS BANCARIAS: netamente disuasivo, sin perjuicio para personas ni firmas.

Organizaciones criminales

- CABLES DE COBRE: existía una organización criminal de mediana/alta sofisticación.
- MAFIA DE LOS CONTENEDORES: organización criminal de alta significación.
- DROGA EN CARBÓN: organización criminal de alta sofisticación.
- SALIDERAS BANCARIAS: organizaciones criminales de mediana/baja sofisticación.

6. Conclusiones

A modo de cierre, la primera conclusión es que el Estado puede desarrollar «intervenciones quirúrgicas» o la habilidad para encontrar el punto débil del encadenamiento del fraude y la precisión para golpear en el lugar exacto. Esto implica que, si la institución se lo propone, puede desarrollar respuestas innovadoras a medida, capaces de enfrentar el desafío que imponen las OCD. Supone cerrar la brecha, buscar alternativas originales, y salirse de los procedimientos repetitivos y disfuncionales que fracasan.

La segunda conclusión es que las «intervenciones quirúrgicas» son eficaces, puesto que en todos los casos se observa cómo el accionar del Estado eliminó o minimizó el daño. Esta eficacia se debió a que las OCD son «racionales» y a que la institución afectó las dos variables claras que determinan su accionar: riesgo/rentabilidad. De esta manera, el Estado cuenta con una herramienta eficiente para poder enfrentar el desafío que representan las organizaciones criminales y evitar el mal *in crescendo* que estas pueden provocar. Como sostiene Lupsha (1996), frente a la ausencia o ineficacia de la acción estatal, primero son *predatorias*, luego *parasitarias* y, finalmente, *simbióticas*.

La tercera conclusión es que, si bien el Estado puede desarrollar «intervenciones quirúrgicas» eficaces para enfrentar a las OCD, estas acciones son excepcionales y no una tendencia. Este encontró el medio para sortear la brecha y, sin embargo, el propio miedo al cambio puede obstaculizarlo y hacer que sigan su curso el *paradigma ciego* y el modelo «industrial» de producir respuestas en serie, por más ineficaces que estas sean.

En un trabajo anterior (Depetris, 2018), se señaló la dificultad de modificar creencias arraigadas en las agencias regulatorias. Como advierte Wilson (1989) sobre las burocracias públicas: «cambiar una cultura es como mudar un cementerio». No es imposible, pero es muy difícil.

La oportunidad también es enorme si, en lugar de intentar mejorar el *paradigma ciego* y querer ser como en el mundo privado eran Ford o General Motors, intentamos «abrazar» al futuro y hacer de la creatividad y la ductilidad nuestro

objetivo: podemos construir una suerte de Apple o Google público. Esto no significa tirar todo lo que se hizo. Así como la escritura no eliminó la transmisión oral, ni los videos eliminaron a los dos anteriores —siguen existiendo docentes, libros, y ahora también videos y *podcasts*—, el reto no es olvidarse del pasado, sino adaptarlo, enriquecerlo y mejorarlo. Esto es, «ampliar la variación», incorporar nuevas modalidades y respuestas públicas con las herramientas digitales.

Tal vez lo más complejo sea el desafío adaptativo: hay que cambiar nuestras organizaciones; y la opinión pública exige modificar conductas, salir de la zona de confort y lanzarnos a terrenos desconocidos. El peligro y el miedo son tan grandes como la oportunidad. Como cantaba Silvio Rodríguez: «El sueño se hace a mano y sin permiso, arando el porvenir con viejos bueyes ...».

Referencias bibliográficas

- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: adding value to public organizations*. Google Books.
- Bardach, E. (1998). *Gettin agencies to work together. The practice and theory of managerial craftmanship*. The Brooking Institution.
- Bardach, E. & Kagan, R. (1986). *Going by the book. The problem of regulatory unreasonableness*. Temple University Press.
- Becker, G. S. (1974). Crime and punishment: an economic approach. En G. S. Becker & W. Landes (Eds.), *Essays in economics of crime and punishment*.
- Beittel (2015). Mexico: organized crime and drug trafficking organizations. En E. Brynjolfsson, & A. McAfee, *The second machine age. Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. Norton.
- Brynjolfsson, E. & McElheran, K. (2016). The rapid adoption of data-driven decision-making. *American Economic Review*, 106(5), 133-139.
- Chabat, J. (2010). El Estado y el crimen organizado trasnacional: amenaza global, respuestas nacionales. *Revista de Historia Internacional*, año 11, (42), 3-14.
- Chabat, J. (2010). *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*. CIDE.
- Cockayne, J. (2007). *Transnational organized crime: multilateral responses to a rising threat*. International Peace Academy.

- Cruz, J. M. (2010). Estado y violencia criminal en América Latina. *Nueva Sociedad*, 226, 67-84.
- De Sousa, R. S. (2004). Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(1), 141-192.
- Denhart, R. B. (2008). Theories of public administration. Belmont-Thomson-Wadsworth.
- Depetris, J. A. (2012). Deportes extremos: construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico. El caso de la Aduana Argentina (2005-2010). Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social – AFIP.
- Depetris, J. A. (2018). Organizaciones criminales digitales, organizaciones públicas industriales. *Revista Tres Artículos*, 2, 36-58.
- Eck, J. (2002). Learning from experience in problem oriented police and situational prevention. *Crime Prevention Studies*, 14, 93-117.
- Eck, J. (2000). *Police and crime event concentration*. Transaction Publisher.
- Felbab-Brown, V. (2014). Improving Supply Side Policies. En The London School of Economics and Political Science (Ed.), *Ending de drug wars*. LSE.
- Frederickson, H. G. & Smith, B. K. (2003). *The public administration theory primer*. Westview.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: a problem-oriented approach. *Crime & Delinquency*, 25(2), 236-258.
- Goldstein, H. (1990). *Problem oriented policing*. McGraw Hill.
- Howard, P. K. (1994). *The death of common sense: how law is suffocating America*. Random House.
- Kanter, R. M. (1990). *Cuando los gigantes aprenden a bailar*. Plaza & Janés.
- Klerks, P. (1999). The network paradigm applied to criminal organizations: theoretical nitpicking or relevant doctrine for investigators? Recent developments. En A. Edwards & P. Gil (Eds.), *Transnational organized crime. Perspectives on global security*. Routledge.
- Lupsha, P. (1996). Organized crime versus the nation state. *Transnational Organized Crime*, 2(1), 21-48.
- McAfee, A. & Brynjolfsson, E. (2017). *Machine, platform, crowd: harnessing our digital future*. Norton Company.
- Merton, R. K. (2007). Bureaucratic structure and personality. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Classics of public administration*. Thomson Wadsworth.
- Mintzberg, H. (2003). *Diseño de organizaciones eficientes*. El Ateneo.

- Moore, M. (1995). *Creating public value*. Harvard University Press.
- Naím, M. (2006). *Illicit. How smugglers, traffickers and copycats are hijacking the global economy*. Random House Mondadori.
- Naím, M. (2012). Mafia states. Organized crimes takes office. *Foreign Affairs* 91(3), 100-111.
- Naím, M. (2003). The five wars of globalization. *Foreign Policy*, 134, 28-37.
- Paoli, L. (2002). The paradoxes of organized crime. *Crime, Law and Social Change*, 37.
- Prieto, C. A. (2012). *Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- Reuter, P. (2014). The mobility of drug trafficking. En The London School of Economics and Political Science (Ed.), *Ending de drug wars*. LSE.
- Reuter, P. & Haaga, J. (1988). *Organization of high level drug markets. An exploratory study*. Rand Corporation.
- Schwab, K. (2017). *The fourth Industrial Revolution*. Crown Business.
- Sozzo, M. (2002). *Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión de la criminalidad. Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas*. Ediciones UNL.
- Sparrow, M. (1994). *Imposing duties*. Praeger.
- Sparrow, M. (2000). *The regulatory craft*. Brookings Institution.
- Sparrow, M. (2008). *The character of harms: operational challenges in control*. Cambridge University Press.
- Sparrow, M., Moore, M. & Kennedy, D. (1990). *Beyond 911. A new era for policing*. Basic Books.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2012). *Delincuencia organizada transnacional en Centro América y el Caribe: una evaluación de las amenazas*. UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2016). *The Threat of Transnational Organized Crime*. UNODC.
- Varese, F. (2011). *Mafias on the move: how organized crime conquers new territories*. Princeton University Press.
- Villamariona, J. A. (2006). Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, (16), 81-94.
- Weber, M. (2007). Bureaucracy. En J. M. Shafritz & A. C. Hyde, *Classics of public administration*. Thomson-Wadsworth.
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Wilson, J. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books.

Williams, P. (2001). Transnational criminal networks. En J. Arquilla & D. Ronfeldt, *Networks and netwars: the future of terror, crime, and militancy*. RAND Corporation.

Cómo citar este artículo

Depetris, J. A. (2021). «Intervenciones quirúrgicas»: las herramientas del Estado para sabotear «con éxito» a las organizaciones criminales digitales. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(1), agosto-noviembre, 81-106.

Fecha de recepción 06/2021 | Fecha de aprobación 08/2021