

# Cooperación inter-agencial - el caso de argentina

Por Mauricio Víctor Jáuregui, Jefe de la División Investigaciones Narcotráfico 3 del Departamento Narcotráfico de la Dirección General de Aduanas de la República Argentina.

En Argentina, la Aduana, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Policía Federal son responsables de proteger el territorio del país. Dicha cooperación es crucial para la Aduana en territorios remotos donde la seguridad es un problema importante. Este artículo explica el marco de colaboración existente, así como las medidas adoptadas para fortalecer los lazos y generar confianza entre esos organismos.

## **Las zonas de frontera son polos de atracción de actividades ilícitas.**

Antes de incorporarme a la Dirección General de Aduanas (DGA) de Argentina, trabajé en diferentes sectores relacionados con el comercio internacional, lo que me permitió adquirir gran conocimiento sobre las diferentes prácticas de trabajo desarrolladas por la gran variedad de actores involucrados en las operaciones de importación y exportación (Compañías de transporte marítimo, brokers, depósitos, sociedades mercantiles, despachantes y otros organismos públicos y privados). Esto fue sumamente valioso, ya que en mi nuevo trabajo, como parte del Departamento de Técnica de Exportación de la Subdirección General Técnica Técnico Legal Aduanera de la Dirección General de Aduanas, consistía en redactar legislación que se adaptara a las necesidades de un entorno comercial cambiante. Sin embargo, rápidamente me di cuenta de que la legislación muchas veces no estaba diseñada de manera que permitiera su efectiva implementación por parte de los funcionarios de las áreas operativas, lo cual generaba procedimientos ineficaces que ralentizaban el movimiento de las mercancías. Por lo tanto, con el objeto de ampliar mi perspectiva y adquirir los conocimientos necesarios para que la legislación contemple los requisitos operativos, logísticos, estructurales y geográficos que pueden condicionar su aplicación por parte de las áreas operativas, decidí solicitar mi traslado a una zona fronteriza.

De la noche a la mañana pasé de trabajar en un escritorio en Buenos Aires a la Quiaca, una pequeña ciudad en el norte de Argentina, en la margen sur del río La Quiaca, frente a la ciudad de Villazón, Bolivia. Allí, mi primer tarea fue el control de pasajeros y equipajes en el Puente Internacional Dr. Horacio Guzmán, que separa ambas ciudades. Desde allí podía ver a muchos individuos, cargando grandes bultos de mercaderías, que cruzaban el casi inexistente río evitando el control aduanero. Detenerlos, habría requerido docenas de oficiales. Pero con poco más de 5.000 funcionarios para controlar 24 aeropuertos, 63 oficinas de Aduanas, 10 zonas francas y 154 puestos fronterizos, el recurso humano es una de las limitaciones que enfrenta la Administración.

### **Fronteras frágiles.**

En La Quiaca, como en muchas otras zonas fronterizas, un gran porcentaje de la población local vive del negocio del contrabando. Tratan de evitar el pago de aranceles, tasas y otros impuestos. En este sentido, algunas áreas son tomadas por organizaciones criminales estructuradas que manejan intrincadas redes logísticas para mover ilegalmente mercancías reguladas, prohibidas o peligrosas. Teniendo en cuenta esta realidad, en tales casos, la Aduana centra sus actividades de control en los depósitos donde se almacenan las mercancías y en las redes de distribución, con el fin de golpear a quienes realmente orquestan estos negocios ilícitos.

En nuestro país, podemos mencionar tres regiones específicas que podrían considerarse fronteras frágiles, donde las Aduanas pueden enfrentarse a grupos armados violentos con motivaciones políticas o financieras.

### **La triple frontera.**

El Área de la Triple Frontera (TBA) entre Argentina, Paraguay y Brasil comprende tres ciudades: Puerto Iguazú (Argentina), Ciudad del Este (Paraguay) y Foz do Iguacu (Brasil). Las ciudades fronterizas dependen de los ingresos del turismo generado por las Cataratas del Iguazú, el sistema de cascadas más grande del mundo. Pero también son conocidas por ser importantes rutas de contrabando de mercancías como tabaco, drogas, armas, especies en peligro de extinción, productos falsificados, dinero y seres humanos. Si bien la mayoría de los contrabandistas trabajan en pequeña escala, en esa zona se han instalado grandes estructuras criminales.

### **La cuestión mapuche.**

Los Mapuches son un grupo indígena que habitan en el centro-sur de Chile y el suroeste de Argentina, incluidas partes de la Patagonia. Su lucha se basa en el reclamo de su autonomía jurisdiccional, la recuperación de tierras ancestrales, la libertad económico-productiva y el reconocimiento de su identidad cultural. En los últimos años, algunos miembros han desplegado violencia contra la Policía Federal y tomado tierras. Los constantes enfrentamientos entre las organizaciones mapuches y las fuerzas de seguridad han generando un contexto de inseguridad para los funcionarios de Aduanas destacados en los puestos fronterizos de la zona. Incluso, a algunas facciones extremistas de estas organizaciones incluso se les atribuye haber incendiado y destruido, entre otras cosas, medios de transportes y puestos de control gubernamentales.

### **Hidrografía Paraná-Paraguay.**

La conjunción de los ríos Paraguay y Paraná forma un sistema de vías navegables de 3.400 kilómetros que conecta los puertos fluviales de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Esta es una vasta región de más de tres millones de kilómetros cuadrados, cuyas aguas superficiales desembocan en el Río de la Plata, y de allí al Océano Atlántico. La actividad delictiva y de contrabando es compleja ya que combina diferentes medios de transporte (acuático, terrestre y aéreo), lo que dificulta extraordinariamente la aplicación de la ley. Según la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), la región es una puerta de entrada para el transporte de cocaína que se fabrica en Bolivia y Perú y tiene como destino los mercados internacionales. El "Informe Global sobre la Cocaína 2023" de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) también considera esta vía fluvial como el principal canal de exportación de drogas al mercado de consumo europeo.

### **El desafío de coordinar nuestra labor con las fuerzas de seguridad.**

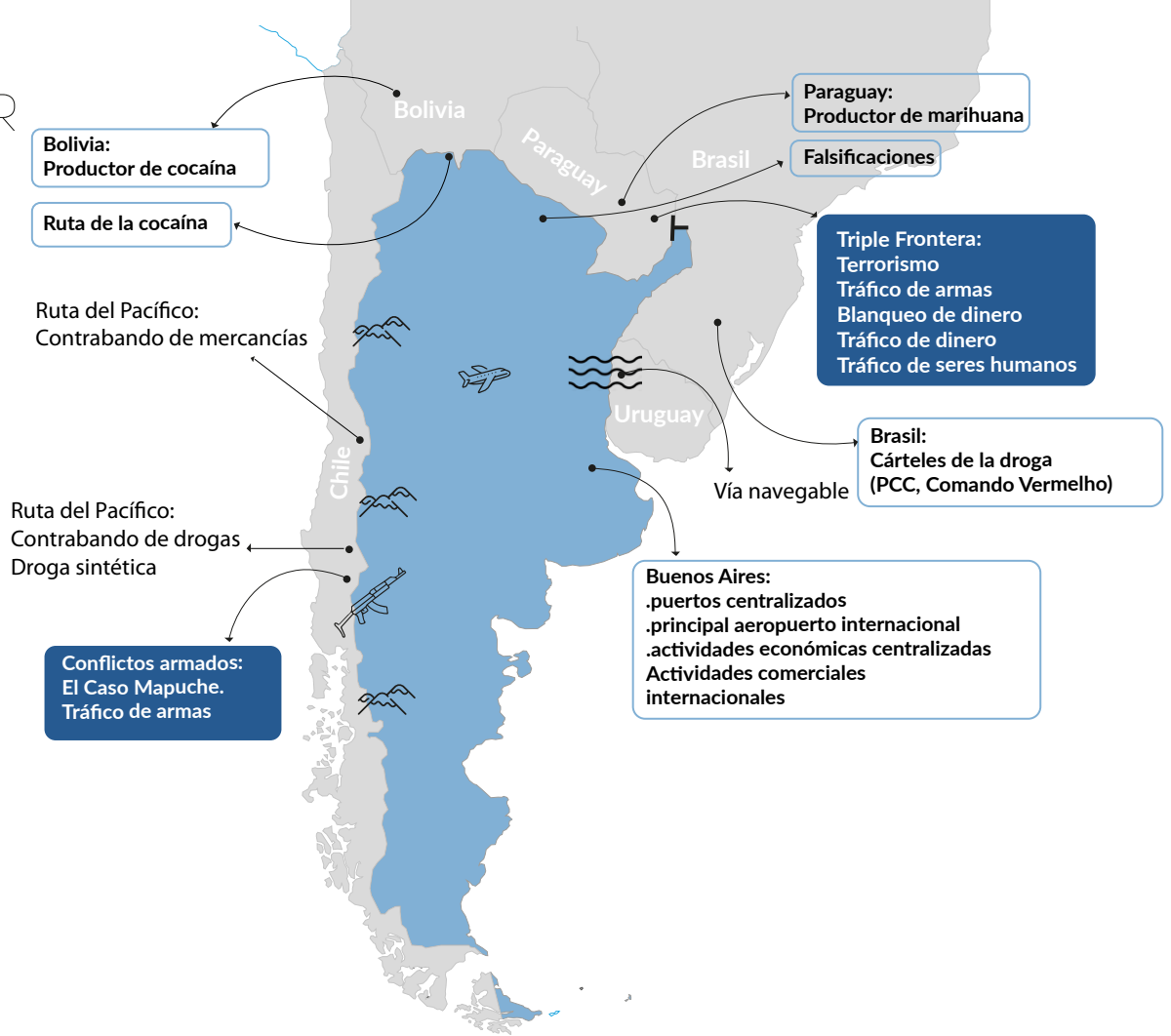
Las particularidades del entorno (social, económico, geográfico y demográfico) donde se ubica cada puesto de control fronterizo, determinan la manera en que se aplican los métodos y procedimientos de control.

En contextos de fronteras frágiles, la naturaleza y el tamaño del comercio ilícito, el grado de violencia asociado con él, la evolución de las condiciones

---

*Una vez que se identifican las amenazas y se determinan las necesidades, especialmente cuando se trata del equipo y los procedimientos que se implementarán para proteger al personal y cumplir con las acciones operativas de control, la Aduana debe coordinar con las fuerzas de seguridad para garantizar la coordinación de estas acciones.*

---



de trabajo, el grado de infiltración y corrupción de las redes criminales, las limitaciones a las operaciones de control y otros factores específicos, determinan el grado de permeabilidad de nuestras fronteras.

Una vez que se identifican las amenazas y se determinan las necesidades, especialmente cuando se trata del equipo y los procedimientos que se implementarán para proteger al personal y cumplir con las acciones operativas de control, la Aduana debe coordinar con las fuerzas de seguridad para garantizar la coordinación de estas acciones. En Argentina, estas son la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Policía Federal. La Ley N° 18.711, que actualmente establece sus misiones, funciones y jurisdicciones, también fomenta el trabajo conjunto entre estas fuerzas y la Aduana cuando lo es necesario.

El Código Aduanero (Ley N° 22.415) divide el territorio terrestre, acuático y aéreo en múltiples zonas para la aplicación de sus disposiciones de control. A los efectos de este artículo, los más importantes son:

- La "Zona Primaria Aduanera", donde se aplican reglas especiales a la circulación de personas y al movimiento y disposición de mercancías. Por ejemplo los puertos, muelles, aeropuertos, pasos fronterizos y sus instalaciones, depósitos, plazas y demás lugares donde se realizan operaciones aduaneras.

- La "Zona Secundaria Aduanera" (Todo aquello que no es Zona Primaria Aduanera).
- La "Zona de Vigilancia Especial" es la franja de la Zona Secundaria Aduanera ubicada principalmente alrededor de las fronteras terrestres y acuáticas (ríos, lagos, mar, etc.) y sujeta a disposiciones especiales de control.

En este sentido, la Ley N° 18.711 otorga a las fuerzas de seguridad la función de ser auxiliares del Servicio Aduanero, principalmente en la Zona Especial de Vigilancia y en las Zonas Primarias Aduaneras. En las Zonas Secundarias Aduaneras, las operaciones sensibles como detenciones o allanamientos se realizan en conjunto con ellas. Asimismo, las diferentes agencias también colaboran durante las investigaciones y acciones de inteligencia.

Aquí radica el principal desafío que enfrenta nuestro organismo: la aplicación de los procedimientos, acciones y facultades otorgadas por el Código Aduanero, y su coordinación con las acciones realizadas por las mencionadas fuerzas de seguridad en sus respectivas jurisdicciones. Entonces, el primer paso para enfrentar este desafío es reconocer y ser conscientes de las fortalezas y debilidades de nuestro organismo.

**Fortalezas y debilidades.**

La Aduana Argentina es parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), un organismo autárquico en la órbita del Ministerio de Economía. Sus principales fortalezas radican



en las competencias que le confiere el Código Aduanero (Ley N° 22.415).

Éstas incluyen:

- En función al mismo, la Aduana puede actuar en todos los espacios terrestres, acuáticos y aéreos sujetos a la soberanía de la Nación Argentina. Sin embargo, las cuatro fuerzas de seguridad antes mencionadas deben actuar en sus respectivas jurisdicciones territoriales (según la Ley N° 18.711) y sólo pueden actuar fuera de sus jurisdicciones con autorización del Poder Ejecutivo por razones de orden y seguridad pública, o a requerimiento de la Justicia Federal.
- La Aduana ejercerá sus facultades de control respecto de personas y mercancías, en cuanto se relacionen con el tráfico internacional de mercancías. En este contexto, los funcionarios de Aduanas podrán, sin perjuicio de sus demás funciones y atribuciones y sin necesidad de autorización alguna, detener a personas y mercancías con miras a su identificación y registro. También podrán adoptar las medidas pertinentes para embargar o retener el medio de transporte; inspeccionar, interceptar y embargar mercancías; allanar almacenes, comercios, oficinas, viviendas, domicilios y domicilios, etc. En estos casos, las fuerzas de seguridad sólo pueden controlar los medios de transporte, las mercancías y los pasajeros con autorización de la Aduana.
- Detener a las personas sospechosas de contrabando, dando aviso inmediato a la autoridad judicial competente y poniendo a los detenidos a disposición de ésta dentro de las 48 horas.
- Nuestro organismo puede acceder a la información de las personas físicas y jurídicas registradas en el país para investigar delitos y elaborar perfiles de riesgo. Esto incluye información existentes en los registros propios de la Administración Federal, así como aquella proveniente de los diferentes registros de propiedad de bienes muebles e inmuebles; de entidades de crédito y financieras; del Banco Central de la República Argentina; de la Dirección Nacional de Migraciones; de la Administración de Aviación Civil, y de muchas otras instituciones y centros de datos públicos y privados de interés. Dichos datos se utilizan para iniciar, profundizar o ampliar investigaciones

(actuando como auxiliares de la Justicia); para cotejar información sobre relaciones entre sujetos o empresas sospechosas (familiares, financieras, económicas, compras, ventas, facturación, etc.); para certificar información (domicilios, titularidad, registros, movimientos migratorios, etc.); para detectar comportamientos anormales; y para preparar informes estadísticos.

- La DGA también cuenta con mejores instalaciones, equipos (como dispositivos de control no intrusivo) y agentes altamente calificados. Finalmente, el organismo tiene una estructura institucional relativamente pequeña y, por lo tanto, es más ágil y menos burocrática que el resto de las agencias de seguridad.

Por otro lado, respecto a sus debilidades, por ejemplo, la DGA carece de:

- Suficientes agentes en las zonas de fronteras.
- Capacidad de defensa (es decir, personal armado entrenado en el uso de la fuerza).
- Acceso a datos blandos provenientes principalmente de operaciones de vigilancia e inteligencia (investigación de campo, escuchas telefónicas, monitoreo, etc.), que son realizadas principalmente por las fuerzas de seguridad federales.

### Consolidando lazos.

Tanto la Aduana como el resto de las agencias federales, son sistemas sociales compuestos por personas. A menudo, los oficiales desconocen las tareas y deberes de los otros organismos, tienen conceptos erróneos sobre lo que hacen sus contrapartes o sienten que están en competencia y reclaman la propiedad de los resultados. Construir y apoyar el fortalecimiento de las relaciones personales entre los funcionarios de las diferentes agencias es, por lo tanto, de fundamental importancia. La Aduana Argentina desarrolla diferentes acciones para crear vínculos y fomentar la colaboración con las agencias nacionales.

Un ejemplo de ello es el entrenamiento conjunto. El objetivo es permitir que los oficiales de otras fuerzas colaboren en asuntos relacionados con la Aduana, así como fomentar discusiones sobre formas de enfrentar nuevos desafíos, responder ante determinadas amenazas e intercambiar

---

*Considerar las fortalezas y debilidades de cada agencia es clave para coordinarlas en pos de un objetivo común y para hacer el mejor uso de los recursos disponibles.*

---



información. Por ejemplo, en la Aduana de Neuquén, que se encuentra en la frontera con Chile en la Patagonia, capacitamos a los policías locales que patrullan las calles y rutas sobre los requisitos documentales necesarios para la circulación de los vehículos chilenos en Argentina. Un par de días después de impartida la capacitación, el número de autos extranjeros ilegales e irregulares descubiertos aumentó exponencialmente.

También, en otras ocasiones, se capacitó a oficiales de la Gendarmería Nacional, quienes efectúan controles a los camiones de carga en todas las rutas del país, para que puedan leer los documentos de transporte internacional e identificar problemas relacionados con las operaciones de tránsito internacional de mercaderías. Esto se hizo principalmente en la región de Mesopotamia, en la zona húmeda y verde del noreste de Argentina, donde las operaciones de comercio internacional se utilizan a menudo para ocultar mercancías de contrabando y el transporte de drogas. Esto nos permite tener “más ojos en el terreno”.

Asimismo, cabe señalar que los funcionarios de aduanas y de las fuerzas de seguridad pasan días o semanas enteras trabajando juntos en algunos de los más de 150 pasos fronterizos remotos de Argentina, lo que finalmente convierte a estos puestos de control en pequeñas comunidades. El objetivo es crear una mayor sinergia y compromiso conjunto entre los agendes en la lucha contra las organizaciones criminales, así como generar confianza y permitir que los mismos compartan información e intercambien experiencias fácilmente.

Finalmente, desde una perspectiva gerencial, se alientan las interacciones cotidianas formales y/o

informales enfocadas en fortalecer y profundizar los lazos interinstitucionales, por ejemplo, a través de la organización o asistencia a determinados eventos sociales y/o ceremonias oficiales (como aniversarios y conmemoraciones). Al fomentar el contacto continuo entre los más altos directivos de las organizaciones, se espera estimular o mejorar la sinergia mutua.

### **El siguiente paso: fortalecer la cooperación interinstitucional a nivel internacional.**

La cooperación interinstitucional es un proceso que la Aduana Argentina ha asumido y ha ido consolidando a nivel nacional. Sin embargo, la lucha contra las organizaciones criminales transnacionales también requiere la profundización de las relaciones interinstitucionales a nivel internacional. En este sentido, la DGA está participando en dos proyectos de la OMA para promover el trabajo colaborativo nacional e internacional y el intercambio activo de información: el Proyecto Colibrí y el Programa de Control de Contenedores (este último en cogestión con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC).

También participa en un proyecto liderado por la Procuraduría Nacional de Narcocriminalidad de la Argentina (PROCUNAR), que consiste en el establecimiento de un Equipo Internacional Conjunto de Investigación entre Argentina y Uruguay. Dichos equipos están integrados por fiscales y autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y se establecen por un período fijo necesario para concluir con éxito las investigaciones. El proyecto se lleva a cabo con el apoyo del programa CRIMJUST de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.