

La criminalidad organizada en la Unión Europea

Estado de la cuestión y respuestas institucionales

Óscar Jaime-Jiménez

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración,
Departamento de Sociología, Universidad Pública de Navarra
oscar.jaime@unavarra.es

Lorenzo Castro Moral

Docente en la Academia de la Policía Local de la Comunidad de Madrid y profesor
en el Título Propio de Grado en Estudios Superiores de Seguridad, Universidad Rey Juan Carlos
lorenzocastro@hotmail.com

RESUMEN

A lo largo de las últimas décadas, la criminalidad organizada se ha desarrollado de forma considerable como consecuencia de las transformaciones políticas y económicas globales. Los países de la Unión Europea son muy conscientes de esta realidad y están realizando esfuerzos por coordinar estrategias e impulsar la cooperación en la lucha contra esta problemática. El presente texto plantea, como primer objetivo, comprender el fenómeno en su dimensión actual y en aquellas facetas que más afectan a los Estados Miembros de la UE. Posteriormente, aborda los aspectos relativos a la cooperación, en sus diferentes áreas, dentro del ámbito de la Unión para, finalmente, desarrollar un enfoque prospectivo y propositivo respecto a la previsible evolución del fenómeno y a las medidas necesarias para afrontarlo en toda su magnitud.

Palabras clave: Unión Europea, criminalidad organizada, cooperación

EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: EL CONCEPTO Y SUS PROBLEMAS ASOCIADOS

La criminalidad organizada siempre ha constituido un abierto desafío al Estado moderno. El monopolio de la violencia, la ordenación económica de los medios productivos y la ingeniería organizativa e ideológica de las sociedades han conformado tradicionalmente asuntos exclusivos y excluyentes de dichos estados. Cualquier desafío abierto o clandestino al *statu quo* ha significado una confrontación directa con los poderes del Estado, los cuales, a su vez, han dispuesto de los recursos y del necesario *know how* para hacer fracasar a los desafiantes. Sin embargo, dichas amenazas han ido evolucionando a lo largo de los dos últimos siglos de muy diversas formas, y el contexto en el que el Estado moderno, ya tradicional, se insertó en el escenario internacional se ha transformado radicalmente. A su vez, el Estado neoliberal, erosionado por unos valores que lo han ido deslegitimando y por una crisis económica estructural que ha arrastrado desde la década de los setenta del siglo pasado, agudizada por una coyuntura financiera actual que lo ha ido debilitando todavía más, ha sido asaltado, desde el silencio, por actores privados que han ido observando en el Estado a una entidad decadente, con una capacidad de respuesta ralentizada o, en ocasiones, inexistente, y que puede ser explotada para sus propios fines.

En este contexto, la criminalidad como fenómeno social *normalizado* encuentra ventanas de oportunidad para estabilizarse, sofisticarse y expandirse. Debemos partir del hecho de que la criminalidad es un *constructo* social relativo, en cuanto su consideración como tal varía de forma significativa según el momento (tiempo) y el espacio (lugar) donde se enmarque, y tiene un carácter convencional en la medida que se configura como un producto directo de la legislación, siendo esta misma efecto de un diverso conjunto de factores como son los diversos modelos políticos, tradiciones legislativas, sistemas de valores o convenciones internacionales suscritas.

La actual relevancia del conjunto de fenómenos definidos como “crimen organizado” o la “delincuencia organizada transnacional” refleja de forma sintomática algo más que el hecho objetivo de una amenaza real a las libertades y derechos de los ciudadanos y a la eficacia de los sistemas de control social formal tradicionales. Tal y como señalan algunos analistas, muestra también el posible interés de los estados y de las agencias de seguridad por configurar un adversario creíble, capaz de concentrar los esfuerzos anteriormente dedicados a la lucha entre los bloques de la Guerra Fría. La correlación de los anteriores elementos evidencian el porqué a partir de cierto nivel de desarrollo del crimen organizado, éste aparece no sólo como el conjunto de organizaciones criminales, sino como una forma específica de interacción entre los medios criminales, políticos y económicos en el contexto de un Estado concreto o en una zona del mismo. La liquidación del sistema de equilibrios bipolar tras la caída del Muro de Berlín; la creciente relativización del peso del Estado como actor

internacional; la aceleración del proceso de globalización; la creciente interdependencia de las economías; el incremento de la movilidad de los capitales; el fuerte aumento de las comunicaciones y el comercio; los desplazamientos masivos de poblaciones y el crecimiento de las desigualdades constituyen el marco de una nueva situación donde se incrementa la ambigüedad entre lo lícito y lo ilícito, y donde las posibilidades de enriquecimiento se elevan, tanto para los empresarios legítimos como para los elementos y grupos criminales. Estos factores imponen un escenario inquietante a los estados que deben adaptarse a las nuevas circunstancias si pretenden mantener una hegemonía relativa entre el resto de los actores globales, donde la criminalidad organizada ocupa un lugar preferente¹.

La globalización económica ha potenciado las posibilidades de determinados grupos criminales que anteriormente se encontraban circunscritos a espacios geográficos más o menos limitados y que han podido expandirse de forma rápida, y acceder a una dimensión transnacional. Aun cuando este proceso de internacionalización del crimen no es estrictamente nuevo, las actuales circunstancias han potenciado de forma trascendental esta tendencia². Factores políticos como la apuesta por la economía de mercado de la República Popular China, la dislocación de la Unión Soviética y la disolución de su área de influencia, la disgregación del Estado yugoslavo o la multiplicación de estados fallidos y “zonas grises” a nivel mundial han incrementado no sólo las posibilidades del crimen organizado, sino también el número de actores implicados en el mismo. La expansión del libre comercio y la mayor rapidez de las comunicaciones, así como el incremento espectacular del volumen de los bienes transferidos han permitido superar ampliamente las posibilidades de las rutas tradicionales del contrabando, al tiempo que abren nuevos mercados. La internacionalización del sistema bancario, potenciado por el progreso tecnológico, los adelantos en el sistema de comunicaciones y la rapidez de las transferencias de información han agilizado la toma de decisiones de las organizaciones criminales. El importante aumento de los desplazamientos de poblaciones, los fenómenos migratorios y el establecimiento de redes étnicas transnacionales favorecen los desplazamientos, el asentamiento y las complicidades necesarias para el desarrollo de actividades criminales.

Las desigualdades transmitidas nítidamente por la omnipresencia de los medios de comunicación de masas favorecen tanto a las poblaciones alejadas del nivel de vida del primer mundo como a los inmigrantes situados en los límites de la precariedad y la

1. Para abordar la amenaza global que supone la criminalidad organizada, véase, Kegó, 2009; Rees, 2003: 112-125 y Den Boer, 2002.

2. Las organizaciones criminales italianas tras la Segunda Guerra Mundial reforzaron sus vínculos con sus homólogos norteamericanos sobre la base del tráfico de drogas, y extendieron su presencia en Europa Occidental al hilo de la inmigración italiana de los años sesenta, llegando a establecer grupos criminales en lugares tan lejanos como Australia. Sirvan también de ejemplo la expansión de la Yakuza japonesa hacia la costa americana del Pacífico o la tradicional presencia de grupos criminales en la diáspora china.

marginación e instalados en unas sociedades de alto consumo; unas condiciones favorables para que en sectores excluidos se extienda una percepción de frustración relativa, uno de los conceptos que en mayor grado puede explicar la delincuencia. La frustración relativa, junto con el choque cultural expresado en la confrontación entre un sistema de lealtades, valores y solidaridades (vínculos locales, lazos de parentesco, etc.), superpuesto a la legislación de los países de acogida y el recelo ante la autoridad estatal en determinados grupos, favorece la implantación de los grupos delictivos.

En este nuevo milenio, estos factores anteriormente citados son percibidos de manera alarmante por parte de los estados, los cuales conciben la criminalidad organizada como una amenaza poderosa y acechante, si bien el terrorismo completa el paisaje de los horrores con sus periódicas reemergencias. Sin duda, en la actualidad, los principales desafiantes al Estado son ambos fenómenos citados, siendo el primero significativamente más peligroso y amenazante que el segundo, básicamente por dos razones. Respecto al terrorismo, existe un consenso político y social básico sobre la amenaza que éste supone para valores, personas y bienes, mientras que dicho consenso se difumina en relación con la criminalidad organizada, cuya peligrosidad no se percibe de forma inmediata por la discreción en sus manifestaciones. Los actos de terrorismo son interpretados como un desafío total en las sociedades democráticas y abiertas, mientras que la violencia y las variadas manifestaciones de la criminalidad organizada son asumidas como expresiones muy localizadas, situadas en los márgenes de la sociedad normalizada y en absoluto desestabilizadoras³. En segundo lugar, la capacidad de la criminalidad organizada para penetrar en las estructuras fundamentales de la sociedades democráticas resulta devastadora, al condicionar las voluntades de políticos, jueces, policías, periodistas, empresarios, etc., lo que supone un impacto directo sobre la línea de flotación de los valores democráticos y de un Estado de Derecho⁴. Esta realidad resulta abrumadora y evidente en algunos países europeos como Italia o Bulgaria⁵. El inmenso poder que adquiere la criminalidad organizada a través de sus lucrativos negocios se transforma en poder y capacidad de influencia, cuyos efectos son ruinosos a largo plazo. Es significativo el dato de que los activos de los grupos delictivos organizados representan entre el 2% y el 5% del PIB del planeta⁶. El terrorismo no ha tenido en ninguna ocasión conocida una capacidad de penetración tan devastadora.

3. En las sociedades europeas, los ciudadanos tienen dificultades para establecer relaciones entre el concepto amplio y difuso de criminalidad, cercano y amenazante, y el de criminalidad organizada, lejano y difuso. Sirva de ejemplo la alarma que provocó la primera, a tenor de las encuestas (véase, Comisión Europea, 2006); y la manifiesta pasividad, e incluso en ocasiones apoyo abierto, hacia individuos involucrados en delitos vinculados a la criminalidad organizada, procedentes del ámbito de la alta empresa o la política.

4. Véase, Mora, 2010.

5. Véase, Núñez, 2008; *The Economist*, 2006; Saviano, 2010; Mora, 2010 y Díaz, 2009.

6. Véase, el diario *El País* del 10 de febrero de 2010.

Los fenómenos mafiosos están muy definidos por específicos lazos culturales y tradiciones históricas. Normalmente tienen un asentamiento local muy establecido y se sustentan sobre vínculos de parentesco o vecindad. Basándose en ese asentamiento, el grupo mafioso surge como un grupo socialmente emergente, constituido por un colectivo de individuos en fase de movilidad social. Este grupo no cuestiona, en principio, ni el sistema de valores dominantes, ni el orden social establecido, discutiendo sólo el hecho de su distribución y aspirando a ascender en la estratificación social. El planteamiento que lleva a considerar el crimen organizado como un problema que trasciende las tradicionales concepciones de la delincuencia lleva al establecimiento de una serie de criterios capaces de delimitar la cuestión, y como medida preliminar a la implantación de una serie de medidas políticas, jurídicas y policiales orientadas a la gestión del problema. A tal efecto, el establecimiento de una serie de indicadores, como los señalados por la Unión Europea (Enfopol, 161/1994, anexo C), permite delimitar conceptualmente el crimen organizado sobre la base de once criterios, de los cuales deben darse seis, incluyendo obligatoriamente los números 1, 5 y 11.

Criterios para delimitar conceptualmente el crimen organizado

1. Colaboración de más de dos personas.
2. Distribución de tareas.
3. Actuación continuada o por tiempo prolongado.
4. Utilización de formas de disciplina y control interno.
5. Sospecha de comisión de delitos graves.
6. Operatividad en el ámbito internacional.
7. Empleo de violencia u otras formas de intimidación.
8. Uso de estructuras de negocios o comerciales.
9. Actividades de lavado de capitales.
10. Ejercicio de la influencia (políticos, medios de comunicación, etc.)
11. Búsqueda de beneficio o poder.

Fuente: Unión Europea, documento Enfopol, 161/1994.

La elaboración de este listado y el consenso generado en torno a él es consecuencia de una lenta pero decidida toma de conciencia en relación con el peligro que supone la progresiva, pero perceptible, implantación de la criminalidad organizada en el espacio de la UE, lo que ha venido siendo corroborado por numerosos informes y, principalmente, las aportaciones realizadas desde la Oficina Europea de Policía (Europol). Según esta agencia europea, los grupos criminales desarrollan cuatro tipologías en el ámbito europeo (*Organized Crime Threat Assessment, 2006*): las grandes organizaciones criminales tradicionales establecidas con amplias ramificaciones internacionales (N'Drangheta, Camorra y demás grupos italianos); organizaciones formadas por extranjeros estrechamente vinculadas a sus países o regiones de origen (chinos, albaneses, búlgaros, rumanos); estructuras

organizativas débilmente articuladas y con limitados nexos entre sus miembros (nigeriaños) y grupos de moteros (países nórdicos y Alemania, entre otros).

Sin duda, el negocio más rentable continúa siendo el *narcotráfico*, en sus diversas formas, que penetra en Europa por diferentes vías y está gestionado por distintas organizaciones. España constituye uno de los ejes geoestratégicos en este mercado, por su situación entre América, África y Europa, y por la relativa comodidad para establecerse y hacer negocios por parte de ciertas organizaciones hasta hace algunos años. Asimismo, Alemania constituye otro eje singular para aquellas organizaciones procedentes de Europa del Este, que tienden todas ellas a establecerse en ese país. También las *estafas financieras* están alcanzando cotas de penetración muy preocupantes, detectándose desfalcos de grandes cantidades de dinero y utilizando para ello la red de redes. Sin embargo, el *tráfico ilegal de personas* es el negocio que está registrando un crecimiento más acusado, principalmente relacionado con el comercio sexual.

Las distintas organizaciones criminales establecidas en Europa están desarrollando una estructura y proyección muy sofisticada, donde la imposición violenta adquiere un papel relevante y el desarrollo de modelos de franquicia criminales resulta cada vez más presente. Uno de sus principales potenciales es su capacidad corruptora y de infiltración, estableciendo definitivamente su influencia a través de reinversiones significativas en negocios legales. Todo ello permite expandir su ascendente e impulsar, a su vez, de forma directa o indirecta, las actividades ilegales con poderosas coberturas y apoyos, no necesariamente clandestinos. En la actualidad, se percibe como los grupos criminales más influyentes y sofisticados intentan eludir la atención pública y la ostentación. Ya no se trata de controlar el territorio, sino de establecer espacios de influencia económicos que trasciendan la dimensión geográfica (Europol, 2006).

LAS RESPUESTAS EN EL ÁMBITO DE LA UE

La construcción del proyecto europeo se estableció, en sus inicios, sobre la necesidad de desarrollar mecanismos de cohesión económicos y políticos. La creación de sistemas de seguridad compartidos no se contemplaba inicialmente por las dificultades que suponía penetrar en el ámbito de las soberanías nacionales y en los estructurales recelos políticos y culturales que esta cuestión habría suscitado. A todo ello, deberían añadirse numerosos problemas insalvables, y que en la actualidad todavía ejercen su influencia, como es la diversidad de modelos organizativos policiales; enfoques divergentes entre respuestas proactivas/reactivas (diferencia que se evidencian principalmente entre policías y jueces), etc.

El principal valor añadido de la actividad policial moderna en la lucha contra la criminalidad procede de la gestión de la información y de la capacidad para generar inteligencia, puesto que de ella depende que se puedan apreciar patrones de comportamientos delincuenciales individuales o colectivos y así neutralizar las acciones criminales. Sin embargo, su obtención en el ámbito de la cooperación a escala europea plantea dificultades, puesto que en función de las legislaciones nacionales respectivas las limitaciones para obtener determinadas informaciones y gestionarlas son muy variadas, al igual que el valor probatorio de éstas. Dichas dificultades son sorteadas, en numerosas ocasiones, mediante las relaciones informales entre policías de diversos países.

La UE ha percibido con alarma la expansión de la criminalidad organizada, y ha planteado la necesidad, a través de diversos documentos y acuerdos que se han establecido a lo largo de los últimos años, de desarrollar lazos más estrechos, a diversos niveles, con la finalidad de hacer frente a dicho fenómeno de forma coordinada. Estos avances se han registrado fundamentalmente en el ámbito policial y de la lucha contra el blanqueo de capitales⁷. Sin embargo, todo lo relativo a la dimensión de la seguridad no se tomó en consideración durante los inicios del proyecto europeo por las razones expuestas y por la existencia de otros foros como Interpol, el Consejo de Europa y, posteriormente, el Grupo de TREVI⁸. En ellos se abordaban dichas materias bajo la premisa del secretismo

7. Un reflejo de estos avances lo constituyen los numerosos textos aprobados y estructuras creadas específicamente para hacer frente a la criminalidad organizada en el ámbito de la UE. A este respecto destacan la definición común de organización criminal y un enfoque compartido sobre lo que se considera integración en una organización criminal [Decisión marco 2008/841], la creación de una Red Judicial Europea [Decisión 2008/976], el intercambio de magistrados de enlace [Acción Común 96/277], y la vigilancia en el territorio de otro Estado Miembro como una parte necesaria de una investigación penal en el contexto del Acuerdo de Schengen [Decisión 2003/725]. Se elaboró una acción común que tiene por objeto la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil [Decisión marco 2004/68]. Se creó una Decisión marco que define las infracciones relacionadas con la trata de seres humanos con fines de explotación laboral o sexual y establece sanciones aplicables a las personas que cometen esos delitos [Decisión marco 2002/629]. Otra decisión marco aprobada tiene por objeto garantizar que todos los Estados Miembros dispongan de normas efectivas que regulen el decomiso de los productos del delito [la Decisión marco 2005/212]. Cada Estado Miembro creará o designará un organismo nacional de recuperación de activos, a los efectos de facilitar la localización e identificación del producto del delito y de los bienes relacionados con otro delito [Decisión 2007/845]. El control de la adquisición y tenencia de armas es parte de la política común de la lucha contra el crimen [Directiva 91/477]. Existe una acción conjunta que tiene como objetivo reforzar la aplicación práctica de 1990 del Consejo de Europa sobre el blanqueo de dinero, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito [la Acción Común 98/699], así como una Decisión marco que se centra en la supresión de ciertas reservas con respecto al "Convenio de 1990" con el fin de aumentar las penas y de mejorar la tramitación de solicitudes de asistencia mutua entre los Estados Miembros [Decisión marco 2001/500]. Por otro lado, un sistema de indemnización estatal a las víctimas de delitos graves cometidos en el territorio de cualquier Estado Miembro facilita el acceso a la reparación de esas víctimas (en particular las víctimas del terrorismo), independientemente de su nacionalidad [Directiva 2004/80].

8. Como consecuencia principalmente del secuestro y posterior asesinato de los atletas israelíes en los Juegos Olímpicos de Munich en 1972, se creó por primera vez un ente intergubernamental denominado grupo de TREVI. Dicho grupo se formó en 1976 por los países miembros de la por entonces denominada Comunidad Económica Europea con el principal objetivo de mantener reuniones periódicas para facilitar el intercambio de información sobre diversas materias relacionadas con la seguridad, entre las que destacaban organizaciones terroristas, delincuencia organizada, vandalismo en el deporte, etc. España fue invitada como observadora en 1979, integrándose, posteriormente, como país de pleno derecho en 1986 tras su ingreso en la Comunidad Europea. Este grupo se integró finalmente a Europol.

y la consiguiente ausencia de cualquier tipo de control, puesto que se asumía que el intercambio de información se gestionaba mejor bajo una extrema discreción (Carrapiço, 2009). La aprobación del Tratado de Maastricht en 1992 tuvo como consecuencia la incorporación de la Justicia y Asuntos Internos (JAI) a las competencias de la Unión, siendo, asimismo, oficialmente introducidas en la Agenda Europea (Longo, 2002). El resultado fue una mejora significativa del entendimiento policial entre las diversas fuerzas de seguridad europeas para hacer frente a problemas compartidos, entre los que se encontraba la criminalidad organizada, aunque no se cita ésta última expresamente. No será hasta el Tratado de Amsterdam, cuando se priorice explícitamente dicha criminalidad, profundizándose posteriormente en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere celebrado en 1999, a través de un programa concreto en el que se destacaba la lucha contra el crimen organizado en el ámbito de la Unión.

Por su parte, el denominado Grupo de Lyon de expertos internacionales en criminalidad, integrado por los países del G8, impulsó el empleo de medios avanzados en la respuesta a la criminalidad organizada y la aplicación de instrumentos judiciales avanzados, promoviendo, asimismo, medidas en el ámbito financiero y de blanqueo de capitales. También el Consejo de Europa se ha ocupado de avanzar en este terreno a través de la promoción de buenas prácticas en el blanqueo de capitales y en la lucha contra la cibercriminalidad, aunque la Convención resulta excesivamente rígida (Brady, 2007). También el G6, al margen de las instituciones europeas, debate aspectos de la cooperación en materia de seguridad interior, y ha generado nuevas reflexiones y propuestas en la lucha contra la criminalidad organizada, entre otras temáticas. El proyecto de la Constitución europea realizaba asimismo aportaciones interesantes, que en parte han tenido que ser reformuladas para su adaptación al nuevo escenario político-institucional europeo tras el rechazo de su aprobación. Estas inquietudes expresadas en diversos foros de relevancia muestra la preocupación por este tipo de criminalidad (Fijnaut y Paoli, 2004).

La imposibilidad de cumplir con el calendario previsto por el Plan de Acción de Tampere planteó la necesidad de impulsar todo el proceso a través del Programa de La Haya en 2004. Su principal y radical aportación fue aplicar el *principio de disponibilidad* a partir de enero de 2008. Este criterio suponía que las fuerzas policiales de los países miembros no tendrían que realizar tediosas y burocratizadas gestiones para obtener la información que necesitaran, puesto que ésta debía estar a su disposición, lo cual suponía penetrar en una dimensión desconocida de las relaciones policiales en el ámbito europeo. Las dificultades para aplicar este principio son ingentes, tanto de carácter legal como técnico, debido a las diferentes legislaciones, tradiciones culturales y prácticas policiales; en numerosas ocasiones, simplemente, no se dispone de la información solicitada.

Espoleados por la necesidad de avanzar a un ritmo más intenso, se aprobó en 2005 el Tratado de Prüm, por el que se estrechaba la cooperación en materia de intercambio de información sobre terrorismo, criminalidad transfronteriza e inmigración ilegal, entre

siete países signatarios, al margen de las instituciones de la UE. La crítica no se hizo esperar, al temerse que este acuerdo pudiera socavar los esfuerzos de la Comisión por avanzar mediante un proceso armonizado y uniforme. El éxito en el funcionamiento de este Tratado ha impulsado su ampliación al resto de los países, y en febrero de 2007 se acordó su incorporación a la estructura normativa de la UE. Su implementación efectiva implicará que a partir de 2011 todos los miembros de la UE puedan tener acceso automatizado a huellas de ADN, digitales y registro de vehículos, lo que supondrá un avance espectacular si todos los países gestionan correctamente el sistema. Asimismo, la propia UE también desarrolla su propia base de datos denominada SIS, la cual será ampliada.

El Plan Anual para 2008 incidía en la necesidad de limitar la inmigración ilegal, cooperar con países exportadores de inmigrantes y establecer una política común de asilo, todo ello con la finalidad de proteger a los ciudadanos europeos del terrorismo y la criminalidad. El Plan para el 2009 continuaba destacando esta estrategia, focalizando consiguientemente gran parte de la atención en la política migratoria y enfatizando soluciones tecnológicas para su control, fase en la que nos encontramos en la actualidad, cuando observamos la incidencia en la organización técnica y represiva adoptada en la lucha contra el crimen organizado.

Todos estos procesos se apoyaban sobre una de las decisiones más exitosas en materia de cooperación policial en seguridad interior: la creación del espacio Schengen. La necesidad de impulsar de forma eficaz la cooperación operativa ante el riesgo de que el avance en otras áreas de la construcción europea amenazara con descompensar toda la estructura, implicaba reforzar las fronteras exteriores y eliminar las interiores, permitiendo, a su vez, a las policías de estados fronterizos realizar persecuciones en el Estado limítrofe, entre otras facultades novedosas⁹.

La creación de Europol debe ser interpretada como un paso ineludible y referencia obligada hacia la cohesión de la seguridad interior en el ámbito europeo en una fase crítica¹⁰, a pesar de los recelos que despertó su creación entre las estructuras de seguridad interior nacionales. Esta agencia apoya investigaciones en el ámbito de la criminalidad transnacional organizada y desarrolla una función de análisis e inteligencia en aquellos ámbitos criminales más relevantes. Si bien no posee funciones operativas, sí han asistido a las fuerzas de seguridad nacionales y están desarrollando una capacidad de análisis sobresaliente, vislumbrándose en el futuro entre los gobiernos y las instituciones europeos la intención de atribuir más funciones y capacidades a dicha agencia. Europol, dentro

9. Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos firmaron en junio de 1985 el Acuerdo de Schengen. En 1990 se formalizó el Convenio de aplicación del acuerdo al que se incorporan las medidas compensatorias.

10. El convenio constitutivo de Europol se firmó en julio de 1995 y entró en vigor el 1 de octubre de 1998.

de sus limitaciones orgánicas, ha desarrollado ciertos instrumentos innovadores para la gestión de la información. Los informes denominados OCTA (Organized Crime Threat Assessment) pretenden no solamente aportar información significativa proporcionada por los Estados Miembros, sino ofrecer un documento de análisis que aporte un valor añadido para las respectivas labores policiales nacionales y contribuir a definir la estrategias nacionales y de la UE. Su elaboración no está exenta de dificultades, puesto que su contenido es, al menos, parcialmente negociado, y los estados procuran que su imagen no resulte deteriorada¹¹.

Europol está demostrando su valor en la mayor parte de actividades que desarrolla, pero posee una serie de limitaciones que lastran su potencial. Su dependencia de la inteligencia criminal aportada por los estados es absoluta. El propio constreñimiento legal de la agencia¹², las desconfianzas nacionales –traducidas en una sustancial desigualdad en cuanto a la aportación de información a las correspondientes bases de datos– así como la disparidad en la capacidad de decisión de los funcionarios que envían los Estados Miembros constituyen destacados indicadores del camino que queda por recorrer para optimizar los recursos que ofrece esta agencia. Debido a estas y otras deficiencias sensibles, se ha apostado por introducir cambios sensibles en la estructura de Europol, reduciendo los farragosos procesos decisorios y la burocracia, y permitiendo mayor flexibilidad en relación con la recopilación de información, entre otras mejoras, debiendo rendir cuentas ante el Parlamento Europeo. Con sus poderes ampliados, podrá intervenir asistiendo en investigaciones transfronterizas que, inicialmente, no estén relacionadas directamente con la criminalidad organizada.

Continuando esta línea de compromiso en la lucha contra la criminalidad organizada, en 2005 se acordó el establecimiento del Modelo de Inteligencia Criminal Europeo (ECIM), que supuso la aplicación de la ampliamente difundida metodología *intelligence-led policing*, para lo cual resultaba necesario un considerable esfuerzo conjunto de diferentes recursos procedentes de las policías nacionales, de Europol y de la Task Force de Jefes de Policía. Resulta prematuro evaluar los resultados del proyecto, pero constituye un paso importante en el desarrollo de una metodología europea propia (Brady, 2007).

A lo largo de los últimos años la percepción de la criminalidad organizada como fenómeno transnacional, unido íntimamente a la necesidad de desarrollar estructuras

11. A modo de ejemplo, Italia ha procurado en algún informe evitar que la N'Drangheta fuera calificada como organización criminal.

12. A título de ejemplo, sólo resultaba factible obtener información sobre asuntos relativos a criminalidad organizada cuando dicha cuestión afectaba a varios países miembros de la agencia.

centralizadas de gestión y de generación de inteligencia, ha impulsado la creación de órganos especializados en el análisis e integrados por miembros de los servicios de seguridad, si bien cada uno de estos órganos realizan funciones que difieren entre sí. Entre éstos cabría destacar el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) en España; la Serious Organized Crime Agency (SOCA) en el Reino Unido, etc. Asimismo, la Task Force de Jefes de Policía, que constituye un órgano informal, también está desarrollando una actividad significativa en la lucha contra la criminalidad organizada, en coordinación con Interpol y Europol. Eurojust, por su parte, procura que toda la estructura legal no incurra en contradicciones y resulte aplicable¹³. Dicha agencia está adquiriendo cada vez mayor relevancia y es donde numerosos analistas han depositado su esperanza para impulsar todo el proceso de armonización de procedimientos legales y policiales. La carga de trabajo de Eurojust se ha incrementado significativamente durante los últimos años.

Por lo que se refiere a la dimensión político-técnica de la respuesta, cabría situar al Consejo de Ministros JAI en la cúspide de la pirámide decisoria de la UE. Su estructura resulta muy compleja, puesto que los 27 países deben tomar decisiones por unanimidad. Se han establecido cuatro grupos de trabajo, entre los cuales destaca, a nuestros efectos, el Grupo multidisciplinario sobre Criminalidad Organizada. Su objetivo es, en cualquier caso, dinamizar la creación de normas europeas en todas aquellas materias de su incumbencia. Su lento funcionamiento ha impulsado indirectamente la emergencia del Tratado de Prüm y del G6, a los que se acusa de intentar condicionar las decisiones de los JAI desde fuera de las instituciones europeas¹⁴. La lentitud en los procedimientos y en los trabajos realizados hasta la fecha desde la aprobación del Programa de La Haya fue incluso reconocida en la Cumbre de los líderes de la UE celebrada en 2006. Sin embargo, también resulta preciso reconocer que cuando existe un interés político general, el proceso de toma de decisiones se acelera sensiblemente¹⁵.

13. En el año 2002 se constituyó la unidad europea para reforzar la lucha contra el crimen organizado (Eurojust). La constitución de Eurojust aparece como una fase más en un proceso desarrollado desde la institución de la figura de los magistrados de enlace (1996) y la posterior formación de una red judicial europea con un carácter pluricéntrico (1998). Eurojust funciona como un organismo destinado a impulsar las investigaciones pertinentes. Entre sus atribuciones se cuentan la de poder interpelar a las autoridades de los Estados Miembros con el fin de garantizar la mayor brevedad en la toma de decisiones en la acción contra el crimen organizado. Puede poner en marcha investigaciones o acciones penales ante hechos concretos. Eurojust asume la autoridad de aquel Estado Miembro que actúe como líder y debe favorecer la coordinación entre los mismos. Está capacitada para poner en marcha equipos de actividad conjuntos, constituidos por magistrados de Eurojust a los que se sumarían magistrados y policías de los países afectados. Así mismo Eurojust tiene capacidad para proporcionar la información necesaria y alimentar un banco de datos común.

14. Véase, House of Lords, 2006.

15. Inmediatamente, tras los atentados cometidos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, se aprobó por parte de los estados europeos el *European Arrest Warrant*.

Por lo que se refiere a las relaciones de la UE con Naciones Unidas en un marco más amplio, la Unión coopera activamente con el Centro para la Prevención de la Criminalidad y participa de forma intensa en la Comisión para la Prevención del Delito y Justicia Penal. Asimismo, la UE apoya las convenciones elaboradas por Naciones Unidas para combatir el crimen organizado. Los países europeos se han adherido a la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (UNTOC) y a sus protocolos sobre el tráfico de inmigrantes, de seres humanos y de armas. En julio de 2002 el Consejo de la UE adoptó una decisión marco con la finalidad de complementar el protocolo de Naciones Unidas sobre dicha materia.

PREVISIONES Y NECESIDADES DEL FUTURO

En principio resulta difícil ser optimista en relación con el posible devenir del crimen organizado. Los factores que han potenciado su desarrollo, lejos de atenuarse, es previsible que se mantengan, e incluso se incrementen en un futuro cercano. Las medidas orientadas a combatirlo tienen su límite en un nivel de contención en primera instancia y de reducción de daños en la segunda.

El principal negocio lucrativo para la criminalidad organizada continuará siendo el tráfico de drogas. Probablemente, el mercado de estupefacientes global no sólo no se reduzca, sino que tienda a aumentar, siguiendo una tendencia que se mantiene desde los años sesenta¹⁶. El posible abandono derivado de la eficacia de las medidas preventivas orientadas a la población juvenil, aspecto en cualquier caso discutible, y el envejecimiento de la población consumidora en las zonas más prósperas de la UE, podría compensarse fácilmente con la incorporación de nuevos grupos de población que, al acceder a niveles

16. Anna Chisman, representando a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), afirmó ante la Cumbre de alcaldes y ciudades sobre drogas de Europa, América Latina y el Caribe que se está produciendo un incremento del consumo de cocaína en Europa (20 de abril de 2010); "En la última década el fenómeno del consumo ha ido evolucionando (...) ha aumentado el consumo de cocaína, drogas de síntesis (en todos los rangos de edad y especialmente entre varones) y el de los derivados del cannabis (sobre todo en jóvenes de 14 a 18 años)", Fundación de Ayuda contra la Drogadicción: http://www.fad.es/contenido.jsp?id_nodo=86&&keyword=&auditoria=F#3. A título de ejemplo, según la Oficina Central Nacional de Estupefacientes de la Comisaría General de la Policía Judicial del Cuerpo Nacional de Policía, en España, el gramo de cocaína en 1998 costaba 60,9€ su precio descendió en 2008 a 60€ Considerando la inflación registrada durante ese período, se puede afirmar que la disminución del precio del producto es muy significativa, lo que implica que existe una mayor oferta. Para acceder a los datos, véase: <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/observa/pdf/PrecioyPureza.pdf>

de vida superiores, son susceptibles de incorporar a sus prácticas de ocio el consumo recreativo de drogas ilegales. Por otra parte, la tendencia al asentamiento de los centros de distribución minorista de drogas entre poblaciones marginales y/o en riesgo de exclusión, muchas veces con identidades étnicas diferenciadas, convierten el tráfico de drogas en una actividad económica de cierta relevancia en zonas empobrecidas y donde la juventud tiene reducidas expectativas de ascenso social. Aun cuando las medidas de control en las fronteras europeas puedan perfeccionarse, como de hecho ha ocurrido en los aeropuertos, el crecimiento importantísimo del comercio que se realiza a través de los puertos dificulta de forma importante un control eficaz que pueda disminuir realmente una actividad fuertemente lucrativa. En lo que respecta a las fronteras terrestres de la Unión, resulta aún más utópica la perspectiva de conseguir una impermeabilización efectiva de las mismas. Por otro lado, considerando la facilidad técnica de la producción de drogas de diseño, podría ocurrir que ante una reducción de la entrada de cocaína, y la subsiguiente subida de los precios de la misma, ésta fuera sustituida por estimulantes de otra naturaleza. En cualquier caso, el incremento de las áreas grises a escala mundial y su correlación con las zonas de producción de estupefacientes y zonas alternativas de tránsito de los mismos hacia los mercados europeos, hace poco creíble la hipótesis de una reducción de la producción de estupefacientes en las zonas de origen.

En lo que respecta a la inmigración irregular, si bien puede ser limitada a través de una política común de los estados de la Unión y la existencia de acuerdos con los países de tránsito, así como mediante una política de cuotas, la demanda se mantendrá en cifras elevadas y las dificultades añadidas son susceptibles de fomentar la existencia de redes de tráfico cada vez más profesionales y especializadas, incrementándose el papel de los grupos de delincuencia organizada, aumentando los costes para los aspirantes a la inmigración clandestina y, en consecuencia, los beneficios potenciales. Asimismo, es previsible que aumente la demanda de documentos falsificados y se desarrollen nuevas formas de encubrimiento (tapaderas empresariales, estructuras societarias pantalla, ONG) y de aprovechamiento de los resquicios legales (menores, etc.).

Las mejoras en los sistemas de control del blanqueo a nivel europeo no nos puede hacer olvidar que esta actividad sigue siendo extremadamente sencilla utilizando múltiples técnicas de muy difícil control, tanto por el flujo económico importantísimo a nivel mundial, como en razón a la existencia de numerosas oportunidades surgidas a través de Internet y a la existencia de comunidades inmigradas que mantienen contactos intensos con los países de origen.

Es previsible que el crimen organizado cambie de alguna manera en razón a su progresivo asentamiento en nuestros países. Así, si en estos momentos podemos hablar de un crimen organizado de origen “extranjero” o “internacional” y otro más específicamente “nativo”, estamos viviendo la emergencia de una “segunda generación” del crimen organizado. Este fenómeno surgiría, por una parte, debido a la creciente interrelación

entre criminales nativos y extranjeros, por un lado, hecho particularmente notorio en España, y, por el otro, por la emergencia de un crimen organizado al tiempo nacido en Europa, aunque manteniendo rasgos culturales específicos, y que conserva estrechos vínculos con los países de origen. Este fenómeno incrementa de forma importante la capacidad operativa del crimen organizado al permitirle acceder a espacios y oportunidades interesantes para su desarrollo.

Otra cuestión que hay que considerar es el hecho de que el crimen organizado tiende a buscar apoyos y protección, usando a las poblaciones del mismo origen étnico o social. Las tendencias que favorecen la concentración de las poblaciones de semejante origen étnico y que se encuentran en situación de desventaja económica en áreas territoriales específicas, así como los fenómenos socioculturales de repliegue étnico constituyen, primero, un activo estratégico para la supervivencia y el desarrollo, después, del crimen organizado. Al contar con poder económico y una capacidad de violencia, el crimen organizado puede desarrollar una función de patronazgo, a cargo de sus componentes o manejando a determinados individuos no forzosamente comprometidos de forma consciente. Esta función de patronazgo permite al grupo establecer relaciones clientelares, en la propia comunidad, al tiempo que controla, o al menos influye, las relaciones de ésta con la Administración y la política. La corrupción se establece sobre el intercambio de favores y tiende a desarrollarse de abajo arriba. La influencia política manifestada en la permisividad administrativa en relación con determinados negocios o actividades en un área o sector concreto es uno de los pasos iniciales en la estrategia de búsqueda de impunidad. En ese sentido, es conveniente evaluar la posible influencia del crimen organizado en determinadas asociaciones y ONG.

Hasta ahora hemos observado las posibles tendencias que deberán ser enfrentadas a través de novedosas estructuras de seguridad, dispuestas para adaptarse a los cambios y a las necesidades dinámicas. En este sentido, resulta preciso imbuir a las fuerzas de seguridad de un imaginario compartido que permita fomentar la emergencia de percepciones comunes sobre los riesgos y amenazas. Las bases del futuro de la seguridad europea se han establecido a lo largo de las pasadas décadas a un ritmo vertiginoso, pero con valoraciones desiguales. Las percepciones que existen en el seno de las organizaciones policiales es que el avance resulta muy desigual. Cuanto más elevado es el nivel jerárquico de los policías, mayores son las expectativas, la satisfacción con el proceso emprendido y más positiva la evaluación de los resultados. Sin embargo, conforme descendemos en la escala, menor es la percepción del funcionario de que la colaboración europea e internacional ofrece unos resultados relevantes.

Cierta disonancia se percibe también cuando se analizan los espacios para la colaboración que se establecen en el ámbito de la UE y que, posteriormente, implementan por la vía de los hechos las fuerzas de seguridad. Los primeros se caracterizan por la introducción de procesos burocráticos difícilmente gestionables, mientras que las

segundas procuran avanzar a través de procedimientos conocidos mediante acuerdos informales, acogiéndose a los instrumentos propios del Consejo de Europa, siendo, en este sentido, los Grupos Conjuntos de Investigación (JIT), el ejemplo más relevantes. No se pueden obviar los problemas que plantean algunas de las decisiones planteadas en cuanto al riesgo de vulneración de derechos que puede suponer su implementación sin el debido y estricto control. Resulta razonable considerar que cuanto mayor sea el flujo de información que cruce las fronteras nacionales, mayor será el riesgo de que se realice un mal uso de dichos datos. La desconfianza que albergan amplios sectores de la sociedad civil, como consecuencia del secretismo con que se desarrollaron las primeras estructuras en la década de los setenta, pueden impedir avanzar al ritmo necesario. El apoyo de la sociedad en la consecución de su propia seguridad resulta ineludible, por lo que será preciso establecer vías de comunicación fluidas con los ciudadanos y practicar una política de transparencia que permita disipar cualquier duda acerca de la legitimidad de los objetivos perseguidos¹⁷.

La lentitud de los procesos en las materias relativas a la seguridad interior de la UE constituye otra crítica no carente de fundamento. Esta realidad se pone de manifiesto en la toma de decisiones por parte de los Consejos JAI, hecho que no es solamente achacable a la falta de voluntad política o trabas formales que ralentizan la actividad, sino también a problemas estructurales relacionados con las grandes divergencias de estructuras internas entre los diversos ministerios del Interior. Estas diferencias impiden un mayor dinamismo en el funcionamiento del Consejo JAI, por lo que sería necesario que cada Ministerio implantara una unidad técnico-administrativa que permitiera asistir y apoyar a cada ministro en todos aquellos temas propios de dicho Consejo, principalmente si la dispersión institucional-nacional de competencias amenaza con introducir dinámicas disfuncionales en la capacidad de decisión de los ministerios. En cualquier caso, la circunstancia de que el G6 continúe influyendo y sugiriendo iniciativas, debe ser asumida como un mal menor mientras no se dinamice todo el proceso.

Resulta necesario y urgente continuar impulsando el desarrollo de Europol y la ampliación de sus competencias para abarcar más aspectos relativos a las áreas circundantes de la criminalidad organizada. Se ha optado por un determinado modelo, marginando definitivamente la propuesta alemana de crear una policía europea con poderes ejecutivos. Por ello, es necesario facilitar las relaciones entre Europol y las respectivas policías nacionales, puesto que la colaboración entre ambas partes resultará esencial para el correcto funciona-

17. La publicación periódica *Statewatch* ofrece información precisa y en tiempo real sobre el riesgo que supone para la privacidad y ciertos derechos la forma cómo se está articulando la seguridad interior europea.

miento del entramado de seguridad interior europeo. No aportaría ningún valor añadido que Europol ejerciera de vínculo centralizador de las relaciones entre policías, su papel debe ser complementario y de estrecha asistencia en aquellos ámbitos en los que pueda aportar un valor añadido, proporcionando inteligencia o promoviendo la coordinación. Por otro lado, actualmente las operaciones desarrolladas por Europol siguen estando circunscritas a los territorios de los Estados Miembros. La agencia continúa pero interviene únicamente cuando los delitos graves afectan a dos o más países miembros. Las dificultades surgen cuando el origen de los problemas se sitúa fuera de la UE y en el caso de que la amenaza se cierna únicamente sobre un solo país. Resultaría muy conveniente para países como España, ampliamente expuesta a las fronteras exteriores, que Europol se involucrara en la respuesta a las amenazas que proceden del exterior, aunque sólo fuera un país el afectado. Todo ello requeriría una ampliación de las capacidades y competencias de Europol para permitir relaciones formales con las autoridades policiales de terceros países.

Con las últimas reformas, el Parlamento Europeo se verá envuelto en la supervisión política de Europol y en la evaluación de las actividades de Eurojust. Esta doble atribución servirá, en un principio, para aumentar el control democrático y la supervisión parlamentaria de estas organizaciones, claramente deficiente. Por otra parte, los cambios en la estructura y competencias de Eurojust y Europol se realizarán a través del método comunitario, con lo que el Parlamento Europeo tendrá una atribución importante en este sentido. No existen en el Tratado de Lisboa cambios en la estructura o en las actividades de estas dos organizaciones (Herlin-Karnell, 2008). La relación entre Europol y Eurojust debería ser muy estrecha, sin sometimientos, pero con cierta prevalencia del segundo sobre el primero. Dicho enfoque es consecuencia de la asunción de que siempre existe una mayor dependencia por parte de las policías en los estados democráticos respecto al poder judicial. La ausencia de progresos en una armonización judicial en la UE se traducirá en trabas muy sustanciales para la actividad y eficacia policiales. Por esta razón, la dinamización de Eurojust constituye una condición *sine qua non* para el avance en la armonización policial a través de Europol. Existe la posibilidad, en un futuro, del establecimiento de la figura de un fiscal europeo que verá difícil su realización práctica debido al requerimiento de unanimidad en el Consejo para su creación.

Europol e Interpol deben establecer espacios firmes de colaboración y desterrar recelos mutuos, puesto que los ámbitos de acción son distintos, pero complementarios. Por otro lado, las relaciones entre Europol y Eurojust han sido, formal y realmente, casi inexistentes. Se registra un deseo indisimulado, a muy diversos niveles, de que dicha relación se formalice y concrete, puesto que de ello depende la eficacia y la coherencia en el desarrollo de una respuesta más coherente a la criminalidad organizada y al terrorismo. Se ha demostrado gran eficacia en la lucha contra la criminalidad organizada si se incrementan sensiblemente las investigaciones ordinarias, complementadas mediante una investigación paralela de carácter financiero. Tanto España como el Reino Unido han

incorporado estas dinámicas de trabajo y resultaría muy conveniente que dichas prácticas impregnaran las lógicas de actuación en el ámbito de estados y de la propia UE.

No es posible considerar que la criminalidad organizada pueda mantenerse bajo control sin un apoyo abierto y decidido por parte de la sociedad civil. Basar exclusivamente la respuesta a la criminalidad organizada en medidas policiales no es realista si las administraciones nacionales y europea pretenden ser eficaces. No debe olvidarse que la criminalidad organizada existe y se desarrolla debido a la existencia de razones objetivas, vinculadas principalmente al vacío de poder en un determinado espacio social y político. Los fundamentos de la respuesta tienen que basarse en la recreación de una actitud crítica fundamentada sobre un pacto de mutua confianza entre la Administración pública y la sociedad civil, que padece intensamente la presencia de dichos criminales.

Es necesario prestar mucha más atención al blanqueo de capitales y a los delitos financieros. El dinero, una vez transformado, se convierte en capacidad de influencia y de presión política¹⁸. Resulta fundamental evitar este paso final, puesto que una vez realizado constituirá un paso más hacia el progresivo deterioro de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho. Por ello, los paraísos fiscales deberían ser objeto de una atención preferente por parte de los estados y de la UE, y su simple existencia, considerada una acción criminal. Las razones que impiden su supresión están muy relacionadas con el doble discurso de numerosos estados, los cuales utilizan a estos países para realizar transacciones opacas vinculadas a razones de Estado o para la gestión de los bienes de las propias élites políticas de estos mismos estados (Vilá, 2009)¹⁹.

El desarrollo de las múltiples y variadas estructuras, acuerdos y protocolos en el ámbito de la seguridad interior europea puede, en ocasiones, llevar a la percepción de que se producen innecesarios solapamientos de funciones y competencias, cierto caos organizativo, así como un gasto innecesario. Si bien no se puede negar que puede resultar cierto, también es factible realizar una lectura positiva, fundamentada sobre los beneficios intangibles, pero simbólicamente significativos, cuyos efectos se evidenciarán a largo plazo. Siguiendo esta argumentación, el actual modelo europeo, extremadamente intrincado, forma una red tupida de intereses cruzados y de relaciones personales que permite a cada Estado aprovechar los conocimientos de aquellos países que poseen mayor experiencia en otras áreas, por ejemplo, la experiencia alemana en los Balcanes; la francesa en el África francófona o la española en América Latina. Asimismo, la cercanía mutua y el contacto directo entre las diversas policías europeas permiten establecer y

18. "Si el dinero negro que generan los grupos criminales organizados fuera blanqueado, podría crearse un Estado que se colocaría entre las 10 primeras potencias del mundo". *ABC*, 11 de febrero de 2010.

19. Véase *El País*, 2009.

comparar mejores prácticas. Por otra parte, los mecanismos de evaluación de las actividades policiales que establecen los funcionarios de la UE posibilitan el establecimiento de criterios comparativos y avanzar hacia cierta homogeneización de las estructuras. La escuela europea de policía (*CEPOL*), a través de sus diversos programas de formación y, principalmente, del proyecto de intercambio de funcionarios policiales, siguiendo el formato Erasmus de formación superior, debe contribuir a generar una identidad policial colectiva europea y actitudes homogéneas frente a la criminalidad organizada entre las nuevas generaciones de responsables de la seguridad interior.

En la actualidad, el previsible futuro perfil de la criminalidad organizada está obligando a los países europeos a diseñar un espacio de seguridad interior más cohesionado a través de propuestas concretas con voluntad transformadora. El Programa de Estocolmo (2010-2014) constituye una evidente muestra del deseo de profundizar en este espacio y de la importancia que se otorga a la criminalidad organizada en el actual contexto europeo, al incidir en la necesidad de poner en común más recursos, precisar las áreas prioritarias e instar al Consejo y a la Comisión a “adoptar una estrategia en materia de delincuencia organizada, en el marco de la estrategia de seguridad interior”. Por su parte, la estrategia europea de seguridad interior, asumiendo esta prioridad, reconoce que Europa conforma un objetivo de primer orden para la delincuencia organizada, poseyendo, a su vez, una dimensión exterior relevante. Resulta muy significativa la equiparación entre delincuencia organizada y terrorismo, puesto que en debates anteriores el segundo elemento ejercía una influencia hegemónica.

La UE requiere del desarrollo de una política exterior coherente en materia de lucha contra la criminalidad organizada. Desde las instituciones se es consciente de dicha necesidad, por lo que se están realizando esfuerzos para hacer frente al fenómeno en estrecha colaboración con los países de origen de aquellos colectivos que integran dichos grupos. Hasta el momento, son los esfuerzos bilaterales los que han destacado en esta materia, aunque resulta preciso afrontar esta cuestión desde una perspectiva netamente europea. Esta temática debe ser abordada con decisión respecto a los Balcanes, como espacio preferente de proyección de la criminalidad organizada, y el noroeste de África, como área de previsible asentamiento futuro de estructuras importantes del narcotráfico.

Asimismo, resulta necesario clarificar el tipo de relaciones que se desea establecer entre la UE y Estados Unidos en materia de seguridad interior. Existe una larga tradición de colaboración entre Europa y Estados Unidos, pero fundamentalmente desde las perspectivas nacionales. Existen diferencias en relación con la propia concepción de la amenaza. Por ejemplo, Europa, a diferencia de Estados Unidos, recurre con mucha más frecuencia al concepto de criminalidad organizada debido a que percibe con mayor alarma dicha amenaza, mientras que Estados Unidos la concibe más como una amenaza económica y a la salud pública, especificando dimensiones concretas del posible peligro (denominándolo “lucha contra el narcotráfico”). Las relaciones transatlánticas con las

instituciones europeas plantean dificultades significativas en esta materia, puesto que los constreñimientos en las atribuciones de Europol dificultan una colaboración fluida, al margen de que los norteamericanos perciben que no disponen de un interlocutor único, lo que introduce inestabilidad e incertidumbre en los intercambios. Asimismo, el diferente enfoque respecto a la salvaguardia de los datos confidenciales de los ciudadanos continúa planteando problemas y dificultando el acercamiento, tal y como muestran los desacuerdos entre ambas partes sobre la transferencia de datos bancarios a través de la red SWIFT para la lucha contra el terrorismo.

Por lo que se refiere a la relación con Rusia, cabe afirmar que constituye un área de particular preocupación para la UE, puesto que gran parte de la criminalidad organizada procedente del Este tiene su origen en Rusia. La Administración de dicho país ha mostrado gran interés en estrechar los vínculos con la UE en materia de lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada; sin embargo, la sensación, ampliamente compartida en la UE, es que las trabas burocráticas y la penetración de la criminalidad organizada en las estructuras estatales ha impedido progresos significativos, por lo que los funcionarios policiales de la UE allí destacados, han oficializado su propia red (Block, 2007).

CONCLUSIONES

A lo largo del proceso descrito y analizado en estas páginas se evidencia que existe una intensa preocupación a escala mundial, así como en la Unión Europea, respecto a la expansión y penetración de la criminalidad organizada en nuestras sociedades. La progresiva concienciación es resultado de las inquietudes emergidas a la sombra de un nuevo escenario global político, social, económico, tecnológico y cultural, que contribuye a reforzar ciertos procesos e instituciones (la necesidad de una gobernanza global, el deterioro medioambiental, la Unión Europea, etc.), pero también a erosionar otros, que hasta hace pocos años se consideraban inalterables.

La criminalidad organizada está permanentemente explorando nuevos nichos de expansión y formas novedosas de explotación y penetración, que en la mayoría de los casos resultan finalmente detectados por las autoridades, pero con ingentes recursos y siempre con un sensible retraso, lo que condiciona intensamente la eficacia final de la respuesta. Los esfuerzos realizados hasta el momento han sido ingentes y los resultados, apreciables, pero la labor resulta colosal y los efectos reales de las estrategias y acciones contra dicha criminalidad resulta muy difícil de evaluar. La pregunta que se suscita es si realmente los esfuerzos que se están realizando compensan los resultados obtenidos.

Otra problemática incluso más importante es la referida a la estrecha interacción entre las riquezas generadas a través de la criminalidad organizada y la economía legal. Existen complejos sistemas de retroalimentación que imposibilitan discernir operativa y legalmente la licitud última de una inversión o de una ayuda económica. Estos procesos tienden, en última instancia, a fortalecer la influencia de la criminalidad organizada en aquellos espacios políticos, sociales y económicos en los que se toman las decisiones de mayor trascendencia. El ejemplo extremo lo constituye México, donde se evidencia la amenaza que supone una criminalidad organizada hiperdesarrollada con una capacidad omnímoda para desafiar exitosamente al Estado.

Con este contexto como fondo sería necesario explorar nuevas formas complementarias de respuesta a dicha criminalidad, desde una lógica imaginativa y audaz, que permitiera detectar los problemas en tiempo real; coordinar mejor los esfuerzos de las administraciones a diferentes niveles; fomentar el compromiso social evidenciando las consecuencias ocultas, pero atroces, de dicha criminalidad y favoreciendo estrategias que redujeran la criminalización de ciertos comportamientos, como el consumo de estupefacientes, estrechamente asociados a la criminalidad organizada²⁰.

En el ámbito de la Unión Europea existe la percepción de que se ha llegado a tiempo de evitar penetrar en un espacio de no retorno. Algunos países de Europa Occidental albergaban históricamente fenómenos enquistados de criminalidad organizada, como es Italia, pero con capacidad limitada de expansión territorial. Por otro lado, los fenómenos registrados en otros países como Bulgaria –como ejemplo también más extremo en el Este de Europa, aunque no único–, donde se ha registrado un proceso paralelo de desmoronamiento institucional y de emergencia de una criminalidad organizada poderosa y desafiante, muestran las posibles amenazas que se ciernen sobre la Unión Europea en el presente. Estos fenómenos combinados con los procesos de desregulación incontrolada –de carácter político y tecnológico global a todos los niveles– y los problemas socioeconómicos no resueltos de amplios sectores de la población mundial –cuyas demandas se amplifican y trascienden los escenarios locales–, constituyen espacios de oportunidad para la rebelión o para el lucro. Las sociedades europeas han abandonado hace décadas las tentaciones revolucionarias, pero la desatención de los poderes públicos hacia los sectores más desprotegidos, la deslegitimación de los gestores de los espacios políticos públicos y el irreflexivo enaltecimiento de lo privado no facilitarán la lucha contra la criminalidad organizada.

20. Para un nuevo y eficaz enfoque respecto a los positivos efectos de la descriminalización del consumo de estupefacientes, véase "Treating, not punishing". *The Economist*, 27 de agosto de 2009.

Las respuestas eficaces en el ámbito de la UE serán consecuencia de un proceso colectivo de concienciación basado en un consenso social y político. La eficacia técnica de los funcionarios policiales y la capacidad por parte de los estados para no interpretar los síntomas como causas resultará fundamental, pero el compromiso colectivo permitirá suprimir espacios políticos, económicos y simbólicos ambiguos, sentando las bases para construir sociedades más equilibradas y confiadas en sus propias capacidades como proyecto colectivo.

Referencias bibliográficas

- BLOCK, Ludo. "International policing in Russia: Police co-operation between the European Union member-states and the Russian Federation". *Policing and Society*. Vol. 17, No. 4 (diciembre 2007).
- BRADY, Hugo. "The EU and the fight against organised crime". *Centre for European Reform. Working Paper* (abril 2007).
- CARRAPIÇO, Helena. "The Evolution of the European Union's Understanding of Organized Crime and its Embedment in EU Discourse". *50th International Studies Association Annual Convention* (15-18 de febrero de 2009). Nueva York.
- COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 65* (julio de 2006): http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_en.htm
- DEN BOER, Monica (ed.) *Organised Crime. A Catalyst in the Europeanisation of National Police and Prosecution Agencies?* Maastricht: European Institute of Public Administration, 2002.
- DÍAZ, Antonio. "España corre el riesgo de convertirse en el paraíso de las mafias". *Tiempo* (11 de septiembre de 2009).
- EL PAÍS. "Paraísos para el fraude". *El País* (27 de septiembre de 2009).
- EUROPOL. *Organized Crime Threat Assessment 2006*: http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_%28OCTA%29/OCTA2006.pdf
- FIJNAUT, Cyrille y PAOLI, Letizia (ed.) *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht: Springer, 2004. P. 1-19.
- HERLIN-KARNELL, Ester. "The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice". *European Policy Analysis. Swedish Institute for European Policy Studies*. No. 3 (2008).
- HOUSE OF LORDS. "Behind closed doors: the meeting of the G6 Interior Ministers at Heiligendamm". *UK House of Lords. 40th Report of Session 2005-06* (julio 2006): <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/lddecom/221/221.pdf>.
- KEGÖ, Walter. "Internationally Organized Crime. The Escalation of Crime within the Global Economy". *Institute for Security & Development Policy. Policy Paper* (marzo 2009).
- LONGO, Francesca. "The European Union and the Fight against Transnational Organized Crime: towards a new shape of common policy" (2002) [en línea] [Consulta: 24 de abril de 2010]: <http://members.lycos.co.uk/ocnewsletter/SGOC0503/longo.pdf>

La criminalidad organizada en la Unión Europea

MORA, Miguel. "Dinamita para los fiscales". *El País* (10 de enero de 2010).

— "Una segunda Tangentopolis se cierne sobre Italia". *El País* (28 de febrero de 2010).

NÚÑEZ, Maribel. "La CE, en una decisión inédita, corta fondos a Bulgaria por la corrupción". *ABC* (24 de julio de 2008).

REES, Wyn. "Transnational Organized Crime, Security and the European Union". En: Allum, Felia; Siebert, Renate. *Organized Crime and the Challenge to Democracy*. Nueva York: Routledge y ECPR, 2003. P. 112-125.

SAVIANO, Roberto. "Italia tiene que pedir ayuda". *El País* (26 de marzo de 2010).

THE ECONOMIST. "Bullets in the post". *The Economist* (17 de junio de 2006).

— "Treating, not punishing". *The Economist* (27 de agosto de 2009).

VILÀ, Blanca. "Los paraísos fiscales y la Unión Europea: reflexiones para la Presidencia española". *Real Instituto Elcano, ARI*. No. 105 (2009).

La cultura pasa por aquí



arce

ASOCIACIÓN
DE REVISTAS
CULTURALES
DE ESPAÑA

Covarrubias, 9. 2º Dcha. 28010 Madrid.

Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 319 92 67 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

www.revistasculturales.com

ANUARI INTERNACIONAL CIDOB 2010

Perfil de país Federació Russa

EDITA

CIDOB

Elisabets, 12
E-08001 Barcelona
www.cidob.org

DISTRIBUEIX

Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289
bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Publicació que, des de 1989, presenta any rere any un balanç sobre la política exterior espanyola, el context europeu i la conjuntura internacional. *L'Anuari Internacional CIDOB* inclou articles que analitzen l'evolució de les relacions internacionals, la conjuntura econòmica internacional, l'evolució i l'acció exterior de la UE, les relacions exteriors d'Espanya i el sector econòmic exterior espanyol, a més d'oferir una gran quantitat d'annexos documentals. L'edició 2010 dedica a la Federació Russa l'apartat monogràfic "Perfil de país".

ARTICLES DE: Michael Cox, Renato Flôres, Werner Weidenfeld, Stefani Weiss, Nicolas Véron, Günther Maihold, José Luis Escrivá, Mónica Correa, Andrei Makarychev, Alexander Gusev y Manuel de la Cámara

CONTINGUT

CONJUNTURA INTERNACIONAL

EUROPA

RELACIONS EXTERIORS D'ESPANYA

FEDERACIÓ RUSSA, PERFIL DE PAÍS

ANNEXOS

CONJUNTURA INTERNACIONAL

Cronologia de la conjuntura internacional
Relació dels dirigents mundials a 31 de desembre de 2009

Quadre i mapa dels conflictes actuals al món
Resolucions del Consell de Seguretat de l'ONU el 2009

Cronologia de les principals conferències internacionals sobre medi ambient i desenvolupament

Observatori electoral internacional 2009
Cooperació i integració regional a l'Amèrica Llatina i el Carib

El món en xifres
Seguiment de l'AOD dels països del CAD

EUROPA

Acció exterior de la UE
Immigració i asil a la UE
Energia i medi ambient a la UE
Pressuposts de la UE
Comunitat d'Estats Independents

RELACIONS EXTERIORS D'ESPANYA

Política exterior
Relacions econòmiques exteriors
Cooperació internacional

FEDERACIÓ RUSSA, PERFIL DE PAÍS

L'estructura política de la Federació Russa
Biografies dels líders polítics de l'Administració Medvédev

Cronologia històrica de la Federació Russa
La política exterior de la Federació Russa
La política de defensa de la Federació Russa
Indicadors econòmics i socials de la Federació Russa

Les migracions a la Federació Russa