

**Análisis crítico de los informes de evaluación de la  
amenaza del crimen organizado en la Unión Europea  
(*Oganised Crime Threat Assessment, OCTA*)**

*Fernando Moreno*

Area: Defensa y Seguridad  
Documento de Trabajo 26/2009  
25/05/2009

---

# **Análisis crítico de los informes de evaluación de la amenaza del crimen organizado en la Unión Europea (Organised Crime Threat Assessment, OCTA)**

*Fernando Moreno \**

## **Índice**

### **INTRODUCCIÓN**

Inteligencia criminal estratégica

*Intelligence-led-Policing* y los informes OCTA

Los informes OCTA: definición, objetivos, metodología y fuentes

### **ESTRUCTURA DE LOS INFORMES OCTA**

Denominación y ubicación de los apartados

Carencias estructurales: comparación estructural entre los OCR y los OCTA y concordancia terminológica y conceptual

### **ÁMBITO DE ANÁLISIS Y CONTENIDO DE LOS INFORMES OCTA**

Los grupos criminales en los informes OCTA

Evolución de los grupos criminales desde 2004

### **LOS MERCADOS CRIMINALES Y LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EUROPA, SEGÚN los informes OCTA**

Anotaciones previas

Mercado criminal y actividad delictiva

Categorías criminales referidas en los informes OCTA

Mercados criminales y panorámica territorial en la UE

### **CONCLUSIONES Y VALORACIÓN**

## **Introducción**

*Inteligencia estratégica en materia criminal*

La Estrategia se define en términos generales como el proceso de interacción de un Sistema Organizativo con su entorno para desarrollar su misión social. La Inteligencia, entendida como conocimiento basado en hechos, aporta a la Estrategia los elementos racionales necesarios para que dicha interacción sea posible y útil; es decir, sirve para que la Estrategia contribuya eficazmente a que la Organización esté en capacidad de alcanzar sus objetivos. En estos términos, la Inteligencia Criminal Estratégica puede entenderse como “el proceso sistemático de elaboración y difusión del conocimiento útil para el diseño de estrategias contra el delito”.

---

\* Comisario del Cuerpo Nacional de Policía, licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, y actualmente jefe del Área de Inteligencia Prospectiva del Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado.

Tradicionalmente, la orientación reactiva de los cuerpos de seguridad ha hecho que prevalezca un modelo de orientación estratégica basado en la capacidad de respuesta ante hechos consumados o que se encuentran en proceso de ejecución. En la actualidad, diversos factores están condicionando los esfuerzos policiales hacia un modelo de estrategia prospectiva, en la que se focaliza el esfuerzo no en la reacción ante ciertos sucesos producidos, sino en la anticipación y la toma de medidas dirigidas a impedir que dichos sucesos ocurran.

Los productos de inteligencia estratégica criminal son el resultado de procesos de elaboración de conocimiento sobre la delincuencia en sus diversas dimensiones y dentro de los contextos sociales en que se produce. Un buen producto de inteligencia criminal no solo establece cuál es la situación actual relativa al fenómeno o asunto de que trata, sino que aporta explicaciones sobre la existencia de dicho fenómeno y establece posibles evoluciones o tendencias, definiendo escenarios posibles y probables. Además, un buen producto de inteligencia define las alternativas viables para reorientar la situación en el sentido más favorable a la lucha contra el crimen, y establece los eventuales costes económicos y sociales resultantes de la aplicación de dichas medidas.

Los Informes de Evaluación de la Amenaza del Crimen Organizado-OCTA, que elabora anualmente la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), constituyen una clase de estos productos de inteligencia estratégica, cuya base distintiva con respecto a otros documentos se encuentra en su enfoque orientado a la totalidad de la UE y en su atención material exclusiva a las manifestaciones del crimen organizado. Por lo que se refiere al ámbito territorial, es evidente que una extensión geográfica tan amplia como la que abordan los informes OCTA ha supuesto enfrentarse a diferentes realidades no solo de orden criminal, sino también cultural, social y económico.

En lo que se refiere a la delimitación material, en sentido técnico el crimen organizado se entiende como el conjunto de ciertas manifestaciones delictivas que cometen agrupaciones de delincuentes que cumplen ciertos requisitos estructurales. Esta acepción no siempre se corresponde exactamente con el sentido atribuido al término por el lenguaje común, para el cual evoca las manifestaciones más graves o reprobables del delito y las que producen una considerable repercusión social.

#### *Intelligence-led Policing y los informes OCTA*

La primera edición del Informe de Evaluación de la Amenaza del Crimen Organizado en Europa (*Organised Crime Threat Assessment*, OCTA), se presentó en junio de 2006 como producto básico del modelo de conocimiento y manejo de la delincuencia organizada denominado *Intelligence-led Policing* (ILP), cuya articulación se establece sobre la evaluación y gestión de la amenaza producida por el fenómeno.

El término *Intelligence-led Policing* es difícil de traducir con propiedad al español, no solo por las propias limitaciones de equiparación semántica de los términos, sino también y

sobre todo por las discrepancias doctrinales sobre el contenido conceptual de la expresión y por las implicaciones teóricas y prácticas que pueden derivarse de ella.<sup>1</sup> En el sentido que se atribuye por sus autores originales, británicos, en los años 90, la ILP se diseña como una estrategia de acción policial que pretende reducir el delito combinando técnicas de análisis e inteligencia criminal para establecer medidas de actuación directa y preventiva sobre el delito, centrándose en los delincuentes activos y reincidentes.<sup>2</sup>

Independientemente de los problemas de definición del modelo ILP y de las interpretaciones que pueda suscitar un planteamiento estratégico basado en la amenaza, hay que tener en cuenta que los sistemas institucionales de actuación contra el delito se han fundamentado tradicionalmente en la reacción y no en la anticipación. Como consecuencia de este enfoque, el objetivo de la actuación policial ha sido siempre el conjunto de actividades delictivas efectivamente constatadas y no su potencial existencia.

El sistema institucional reactivo tiene como expresión jurídica el desarrollo de códigos penales cuyos ejes son, por un lado, la existencia de conductas con resultados y, por el otro, la identificación y castigo de los responsables de esos resultados. Puesto que los cuerpos de seguridad se diseñaron con el objetivo de garantizar la imposición de las leyes penales mediante la represión de sus infractores, esta premisa supone la existencia de dos elementos justificantes de la actuación policial: la propia infracción y el sujeto que la comete.<sup>3</sup> En este contexto, es lógico que la eficacia policial se mida por la capacidad para detectar conductas penales, detener a sus responsables y aportar pruebas válidas para su condena judicial.

En calidad de elemento secundario, el poder preventivo de los cuerpos de seguridad está relacionado con su capacidad para transmitir a los potenciales infractores el miedo suficiente como para disuadirlos de cometer delitos ante la gran probabilidad de ser detenidos y castigados. En el modelo reactivo, la eficacia represiva y la disuasión quedan vinculadas funcionalmente: a mayor actividad represiva, mayor capacidad disuasoria. El modelo ILP supone, en este sentido, un cambio de visión sobre la lucha contra el delito, ya que se centra no sobre la comisión de conductas y la localización y apresamiento de sus autores, sino sobre la valoración y gestión de la “amenaza del delito”, la cual por sí misma constituye una conducta, factor o elemento que puede derivar en daño y

---

<sup>1</sup> *Policing* puede traducirse como desempeño de las funciones de una fuerza de Policía, o como regulación, control o mantenimiento del orden por una fuerza o agencia de defensa de la Ley, o sin su concurso. El término *Intelligence*, traducido frecuentemente como Inteligencia, se aplica en ciertos contextos al resultado y proceso de obtención de cualquier tipo de conocimiento basado en hechos que es susceptible de ser utilizado por las organizaciones para el desempeño de su misión o el alcance de sus objetivos.

<sup>2</sup> La versión en inglés de esta definición utiliza el término *offender* (infractor); pero quizá el término más correcto debería ser sospechoso, sobre todo si la base del sistema radica en el objetivo de la reducción del crimen a través de la prevención.

<sup>3</sup> Obsérvese el detalle de que la existencia de víctimas individuales no es un elemento esencial del sistema tradicional reactivo, lo cual explica la existencia de delitos sin víctima y de delitos en los que el perjuicio afecta a instituciones sociales. La focalización del sistema penal sobre el delincuente y el delito puede ser la causa de una evidente desatención a la víctima de la conducta criminal.

responsabilidad penal, pero que, por su propia definición, todavía no ha constituido tal daño.

La aplicación del modelo ILP para el tratamiento de la delincuencia organizada en Europa crea tensiones en las estructuras y procedimientos policiales y judiciales porque tanto el sistema penal como el aparato policial fueron concebidos en su origen como instrumentos de actuación reactiva ante el daño criminal consumado. Como consecuencia, en el *statu quo* tradicional, la proactividad y la anticipación se conciben y se perciben como actividades secundarias, por no decir residuales, en el trabajo policial, y han sido simplemente inexistentes en la actuación judicial.

El cambio de un modelo reactivo de intervención ante hechos a otro anticipatorio frente a las amenazas encuentra un difícil acomodo en el sistema actual de protección de derechos, pensado para la represión y no para la prevención de los delitos, máxime cuando dicho cambio debe hacerse manteniendo o mejorando la capacidad de reacción frente a hechos consumados. En este sentido, los informes OCTA constituyen no solo un ejemplo de aproximación a este cambio de modelo de tratamiento de la criminalidad, sino el síntoma de un cambio de actitud institucional frente al delito.

#### *Los informes OCTA: definición, objetivos, fuentes y metodología*

A efectos prácticos, los Informes de Evaluación de la Amenaza del Crimen Organizado en Europa (informes OCTA), son documentos en los que se recoge el estado del crimen organizado en Europa desde la perspectiva de tratamiento de la amenaza. Estos informes han sido elaborados por EUROPOL desde 2006 con periodicidad anual. Los OCTA se declaran a sí mismos como instrumentos cuya principal utilidad radica en aportar elementos de juicio fiables para la planificación estratégica contra el crimen organizado y grave en Europa. Hasta el momento, los OCTA han servido, según el director de EUROPOL, para desarrollar el espacio común de libertad, seguridad y Justicia en la UE, y han tenido un significativo impacto en la comunidad de aplicación de la Ley en Europa, en cuanto a prácticas y prioridades.

El Informe OCTA 2006 sólo se publicó en versión abierta, mientras que los OCTA 2007 y 2008 se han dado a conocer en dos versiones cada uno: la abierta y la restringida.<sup>4</sup>

Las versiones abiertas constituyen resúmenes de las versiones restringidas, de las que se no solo se reduce el contenido general, sino que se llega a omitir apartados completos.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Las versiones públicas o abiertas de OCTA 2008, 2007 Y 2006 se encuentran, respectivamente, en [http://www.europol.europa.eu/publications/European\\_Organised\\_Crime\\_Threat\\_Assessment\\_\(OCTA\)/OCT\\_A2008.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCT_A2008.pdf), [http://www.europol.europa.eu/publications/European\\_Organised\\_Crime\\_Threat\\_Assessment\\_\(OCTA\)/OCT\\_A2007.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCT_A2007.pdf) y [http://www.europol.europa.eu/publications/European\\_Organised\\_Crime\\_Threat\\_Assessment\\_\(OCTA\)/OCT\\_A2006.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCT_A2006.pdf).

<sup>5</sup> Por ejemplo, la versión pública de OCTA 2007 no incluye ni el resumen ejecutivo, ni los apartados de

El epígrafe introductorio del OCTA 2006 establece un doble objetivo para los informes de evaluación de la amenaza: por un lado se trata de desarrollar un análisis valorativo de la amenaza de las actuales y futuras tendencias de la delincuencia organizada en Europa, y, por otro, se trata de ofrecer a los dirigentes políticos y técnicos competentes un conjunto de elementos de juicio suficientes para que se tomen medidas de acción contra las citadas amenazas. En particular, el Informe OCTA 2006 se presenta como una “herramienta que ayudará a que los organismos encargados de tomar las decisiones identifiquen las áreas estratégicas prioritarias en la lucha contra la delincuencia organizada y grave, y a que promuevan procesos de Inteligencia para definir los objetivos operacionales”. En este documento se afirma igualmente que su visión supera el enfoque descriptivo que predominaba en los Informes de Situación del Crimen Organizado en Europa (OCR), pasando a focalizar el trabajo desde la descripción del OCR a la “... valoración cualitativa de este fenómeno complejo y multifacético.” (OCTA, 2006, p. 4).<sup>6</sup>

Las versiones públicas de los informes OCTA no mencionan las fuentes más que de forma indirecta a través del prólogo del director de EUROPOL, quien siempre ha resaltado la importancia de las contribuciones de los Estados Miembros y de instituciones y organismos de la UE, de países externos y de ciertos organismos internacionales.

Las fuentes oficiales que nutren la información de los OCTA pueden clasificarse en cuatro grupos:

- (1) Los Estados Miembros (entendiendo como tales a los Cuerpos Policiales de dichos Estados y, eventualmente, a otras instituciones que ha reportado información sobre los grupos criminales organizados localizados durante el tiempo de recopilación de datos).
- (2) Cuerpos de Seguridad de Estados externos a la UE (EEUU, Canadá, Noruega, Colombia, Rusia y Suiza).
- (3) Instituciones multinacionales de ámbito europeo como EUROJUST, FRONTEX, OLAF, ECB, SITCEN,<sup>7</sup> el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA), la propia EUROPOL, etc.
- (4) Instituciones multinacionales externas a la UE (Interpol, BCE y SECI),<sup>8</sup>

---

metodología, conclusiones y recomendaciones que aparecen en la versión restringida. La versión pública de OCTA 2008 no incluye ni el documento de síntesis ni el apartado de conclusiones de la versión restringida.

<sup>6</sup> Ni el OCTA 2006 ni los siguientes explican las razones por las que se decidió sustituir los Informes de Situación por Informes de Evaluación de la Amenaza.

<sup>7</sup> FRONTEX: Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores; OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude; ECB: Banco Central Europeo; SITCEN: Centro Conjunto de Situación para el Análisis de Inteligencia, dependiente de la Secretaría General de la UE, con sede en Bruselas.

<sup>8</sup> La Iniciativa de Cooperación del Sudeste de Europa para Combatir el Crimen Transfronterizo, SECI en sus siglas inglesas, se fundó en 1995, agrupa a países como Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Hungría, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Rumanía, Serbia, Eslovenia y Turquía, y facilita el intercambio rápido de información entre las agencias de defensa de la Ley de esos países en los casos de crimen

---

Junto con estas fuentes oficiales, los informes OCTA reseñan la participación de numerosos socios del sector privado y el mundo académico, lo cual “... ha supuesto un valor añadido importante para OCTA”. En resumen, aunque los informes OCTA se nutren de diversas fuentes indirectas, la mayor cantidad de datos y la información más relevante procede de las aportaciones *ad hoc* de los Estados.<sup>9</sup>

Como ya se ha indicado, el objeto fundamental de los informes OCTA es ofrecer a los responsables políticos los mejores elementos de decisión sobre la lucha contra el crimen organizado. Además, la orientación basada en la *Intelligence-led Policing* refuerza la focalización hacia los grupos criminales y sus integrantes, centrándose lógicamente en los estratos dirigentes de éstos. Los cuerpos de Seguridad y fuerzas policiales son los depositarios naturales de la información fiable y veraz de origen criminal para estos objetivos,<sup>10</sup> por lo que los datos necesarios para desarrollar el OCTA se encuentran básicamente en las bases de datos de los departamentos especializados en análisis operativo dentro de estos cuerpos o fuerzas. Los organismos e instituciones multinacionales de la UE no disponen, por lo general, de información propia, y en ningún caso disponen de información propia operativa o estratégica sobre grupos y actividades criminales que no haya sido cedida previamente por las fuerzas y cuerpos estrictamente policiales o con funciones policiales<sup>11</sup> de los países que las integran.

Por tanto, dentro de la UE no es posible encontrar ningún dato operativo fiable sobre lucha contra el delito fuera de las fuentes policiales; y la información analítica sobre delincuencia que se pueda encontrar en fuentes como Frontex, el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías, o incluso en Eurojust, será siempre doblemente secundaria por dos motivos: estará filtrada por los cuerpos policiales y además habrá sido objeto de

---

transfronterizo.

Para un documento actualizado sobre la cooperación policial UE-SECI, véase Doc.5813/08 de 31 de enero, disponible en <http://www.secicenter.org/doc/annual/%20report%20on%20cooperation%20SECI31.01.2008.pdf>.

<sup>9</sup> Sin embargo, este hecho no convierte en fuente primaria a los Estados Miembros, ya que la información aportada no procede de la observación directa del crimen y de los delincuentes ni de datos obtenidos directamente de los implicados por actividades delictivas, sino de los datos relacionados con variables de interés para la actividad policial relacionada con el crimen (por ejemplo, los hechos delictivos conocidos, las circunstancias relacionadas con los hechos que tienen relevancia penal, el número y características de los delincuentes identificados y detenidos, etc.).

<sup>10</sup> Es decir, los datos que tienen que ver con las características de las actividades criminales organizadas (tipologías y frecuencia), la composición de los grupos, su estructura y cualquiera otra circunstancia relevante para su supervivencia y eventual expansión.

<sup>11</sup> En países como España existen instituciones que, sin ser cuerpos de seguridad, tienen asumidas funciones de represión de todas o ciertas clases de delito (por ejemplo el Servicio de Vigilancia Aduanera, competente en la investigación de los delitos de contrabando). Además, otras instituciones no policiales actúan en ámbitos en los que frecuentemente se detectan actividades criminales (por ejemplo, el SEPBLAC, Unidad de Inteligencia Financiera española que, como órgano de apoyo dependiente de la Comisión Nacional de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, tiene como una de sus misiones supervisar el sistema financiero para la detección de operaciones susceptibles de estar siendo utilizadas para blanquear dinero procedente de delitos o de evasiones fiscales).

un segundo filtro por la propia fuente multinacional. Aunque en teoría pudiera ocurrir que algunos organismos multinacionales no europeos, como por ejemplo Interpol, dispusieran de algún tipo de información operativa que afectase a los miembros de la UE, el hecho es que dicha información sería puesta de inmediato por tales organismos en conocimiento de los países afectados,<sup>12</sup> por lo que cabe valorar como muy poco probable que un dato exista en una fuente multinacional sin que sea conocido por las partes interesadas o afectadas.

De lo expresado en los párrafos anteriores puede afirmarse que la base de la información útil que recogen los informes OCTA se reducen en su origen a las contribuciones que realizan los cuerpos o instituciones con funciones sobre crimen organizado, mientras que gran parte del resto de las fuentes a las que se alude tienen un carácter básicamente ornamental. La alusión a todas las fuentes sin discriminar entre ellas genera la falsa sensación de que los mismos datos se obtienen por diversas fuentes, reforzando su fiabilidad, cuando en realidad se trata de una simple repetición. Lo paradójico es que esta misma circunstancia es la causante de que, en ocasiones, se produzca información o inteligencia diferente, e incluso contradictoria, a partir de los mismos datos.<sup>13</sup>

Además, es llamativa la mención en los prólogos de los tres OCTA al “novedoso enfoque” adoptado en la producción de dichos trabajos, que han contado con numerosos colaboradores del sector privado y el mundo académico. Hubiera sido de mucho interés que se precisara en qué ha consistido la colaboración del sector privado y a qué sector privado en concreto se está haciendo referencia. De esta forma, si entendemos que parte de la colaboración ha procedido de los medios de comunicación, como parece ser que así ha sido en algunos casos, debe advertirse del peligro que supone tomar como fiables las informaciones obtenidas de reportajes e investigaciones periodísticas, que no son casi nunca extrapolables ni en el tiempo ni en el espacio al conjunto de la realidad social. Por tanto, extraer conclusiones generalizadoras de estas fuentes es, siempre, una actividad muy arriesgada cuando se pretende conocer un fenómeno complejo en profundidad. Los OCTA tampoco aportan ningún dato sobre la forma en la que el mundo académico ha colaborado en su elaboración. El hecho de que no se aporte la identidad de ningún colaborador académico, sea persona física o institución, ni que existan referencias a fuentes académicas en el desarrollo del texto impide conocer hasta qué punto las estas contribuciones han sido fructíferas.

En lo que se refiere a la metodología, las versiones públicas de los OCTA no incluyen un apartado específico en esta materia, si bien no es ningún secreto que el modelo conceptual utilizado deriva, en su mayor parte, del modelo expuesto en el documento CRIMORG

---

<sup>12</sup> Los propios convenios de colaboración bilateral establecen cauces formales de intercambio de información, lo cual garantiza que los datos operativos de interés sean comunicados en tiempo y forma a las partes afectadas, antes o al mismo tiempo que a las fuentes multinacionales.

<sup>13</sup> La metodología del tratamiento de datos, los diferentes períodos de análisis, la atención parcial sobre parte de los fenómenos y otras circunstancias de tipo organizativo pueden producir resultados analíticos distintos sobre una misma base original.



133-2001.<sup>14</sup> Las versiones restringidas de los OCTA sí que desarrollan un apartado de metodología que incluye subapartados sobre recogida, recopilación y tratamiento de datos, proceso de análisis, y valoración de la información. El contenido de estos subapartados es inaccesible a las personas no habilitadas para acceder a estos documentos restringidos.

El conocimiento de los problemas metodológicos que se presentan y de qué forma se están afrontando queda limitado, por tanto, a los analistas de Europol y a los representantes de los Estados que participan en las reuniones sobre Metodología. Pero incluso para estos últimos resulta difícil conocer concreta y exhaustivamente cuáles son los criterios de valoración de los datos para priorizar las informaciones recibidas de las distintas fuentes, establecer su validez y fiabilidad, o conocer cómo se resolvería la información contradictoria que, eventualmente, pudieran recibir. Además, aunque en la introducción de los OCTA 2007 y 2008 se menciona la existencia de dificultades metodológicas con que se enfrentan los analistas de Europol y de los Estados miembros para mejorar los documentos, la realidad es que los informes abiertos no ofrecen ninguna valoración metodológica, salvo alusiones a una progresiva mejora del tratamiento y análisis de las contribuciones y al aumento permanente de la calidad de los OCTA.

En el contexto descrito, el análisis de los informes OCTA soportan una carga de dificultad añadida a la difícil valoración de la subcultura criminal, cuya tendencia a la clandestinidad es un factor que ha limitado históricamente el acceso a las fuentes directas, es decir, a las personas y grupos que cometen los delitos.<sup>15</sup> Además, la gran diversidad de las características de los delincuentes y de sus actividades criminales dificulta el acceso a datos veraces de primera mano y suficientemente extrapolables como para constituir muestras fiables de las que sea posible realizar inferencias. Por otro lado, algunos autores no solo refieren una dificultad intrínseca de acceso a las fuentes directas, sino que advierten de las importantes limitaciones que soportan algunas técnicas de trabajo para este concreto ámbito de investigación (la entrevista en profundidad o la observación participante,<sup>16</sup> por ejemplo). Otros autores añaden a estas dificultades un elemento

---

<sup>14</sup> En [www.sprinxdata.com/AOC/publications/AOC-DLV-EU-methodology-vF1.pdf](http://www.sprinxdata.com/AOC/publications/AOC-DLV-EU-methodology-vF1.pdf) puede leerse un interesante artículo sobre la metodología de la UE en relación con los informes sobre crimen organizado, en el que se hacen referencias al citado documento CRIMORG 133-2001.

<sup>15</sup> En general, los estudios sobre las características de los comportamientos criminales no se han nutrido de la información directa procedente de delincuentes y víctimas, principales actores implicados, sino de los registros de hechos realizados por los cuerpos de seguridad.

<sup>16</sup> La entrevista en profundidad no permite, en la mayoría de los casos, llegar al conocimiento de los elementos estructurales y funcionales de las organizaciones criminales por las dificultades obvias de acceso a los estratos superiores o dominantes de los grupos, donde la tendencia a la ocultación de actividades es, lógicamente, tanto más intensa cuanto más elevado es el nivel de decisión. La observación participante, es decir, la participación de investigadores en la dinámica interna de los grupos criminales, es simplemente imposible sin que el observador adquiera la condición, como mínimo, de encubridor o testigo de hechos delictivos, salvo que el investigador fuera, a la vez, agente legalmente infiltrado. Por otro lado, la observación participante, si es que se consigue, plantea problemas éticos sobre la legitimidad de anteponer la finalidad científica al hecho de colaborar en hechos delictivos, por no hablar del peligro físico que corren los

autocrítico: la tendencia general de los investigadores a conformarse con las fuentes indirectas, particularmente las instituciones públicas y los medios de comunicación.

En todo caso, se ha constatado un escaso desarrollo del método científico en el estudio del crimen,<sup>17</sup> lo cual se ve reflejado en el resultado de trabajos como OCTA. Las limitaciones metodológicas actuales para el estudio del crimen, y singularmente del crimen organizado, pueden deberse a varias circunstancias:

- En primer lugar, ya se ha mencionado la reserva que puede establecerse sobre las técnicas más utilizadas en otras ramas del conocimiento, como la observación directa o la entrevista en profundidad.
- En segundo lugar, deben considerarse los problemas de validez y fiabilidad de la información obtenida de los cuerpos de Seguridad y demás instituciones encargadas de hacer cumplir la Ley. En este sentido, la captación de datos está condicionada por factores como la misión, visión, estrategia, objetivos y metas de las instituciones, así como por sus propios elementos estructurales y de interrelación con otros departamentos públicos. Algunos de estos condicionantes podrían ser tan aparentemente lejanos como los mecanismos policiales de control de resultados.<sup>18</sup>

También tiene su importancia la influencia de las relaciones políticas en el desarrollo de los informes de las instituciones multinacionales. La corrección política y la preocupación por no herir la sensibilidad de otros Estados pertenecientes a la UE puede constatarse de forma ejemplar en el propio OCTA 2006, donde se dice literalmente "... El principal problema del tráfico de drogas es que las regiones de origen de la mayoría de las drogas no están bajo el control de la UE, y a menudo tampoco bajo el control de sus respectivos gobiernos. La excepción son las drogas sintéticas, de las cuales Europa parece ser el mayor productor mundial...". (OCTA, 2006, p. 8). Es decir, el principal problema del tráfico de drogas es que se producen fuera de la UE, salvo en el caso de las drogas cuyos mayores productores mundiales están en la UE.

Como resultado de los factores mencionados, se observa una tendencia a obtener y reflejar los datos más adecuados para construir indicadores preferentemente cuantitativos

---

investigadores o la eventual responsabilidad penal en la que pueden incurrir.

<sup>17</sup> Véase Carlos Resa Nestares, 'Crimen Organizado Transnacional: definición, causas y consecuencias', [http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/text11.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html); También P.C. Duyne y M. Dijck (2007), "Assessing Organized Crime: the Sad State of an Impossible Art", en M. Levi y F. Bovenkerk (eds.), *The Organized Crime Community*, Springer, Nueva York.

<sup>18</sup> Los sistemas policiales de evaluación del rendimiento pueden focalizar la atención de los investigadores hacia determinadas modalidades delictivas o aspectos de la actividad policial, resaltando estas modalidades sobre otras igualmente presentes. Si los complementos económicos de productividad asociados al rendimiento se abonan en función de la ausencia de la criminalidad en una cierta zona, los agentes tenderán a evaluar los comportamientos de los delincuentes como no punibles, eludiendo en lo posible su registro como delitos. Si, por ejemplo, los citados económicos se establecen en función de la detección y actuación contra grupos organizados, los agentes tenderán a percibir a las asociaciones de delincuentes como grupos organizados, actuando en consecuencia. El sistema de evaluación del rendimiento no solo focaliza la atención de los agentes en un sentido u otro, sino que, en parte, modifica su realidad percibida y la traslada a los informes que luego son utilizados para el análisis.

que repercutan positivamente en las propias instituciones que captan los datos y en sus responsables políticos.<sup>19</sup>

Por ejemplo, el número de delitos resueltos, el número de detenciones practicadas, la clase y cantidad de efectos recuperados, la valoración económica de las drogas decomisadas etc. Por el contrario, no son contempladas otras variables interesantes para el conocimiento de los fenómenos criminales, como por ejemplo, las características específicas de los hechos, los perfiles de las víctimas, la biografía de los detenidos, la evaluaciones de “cifra negra” de crimen, el registro de los lugares de residencia o de los lugares de entrada y salida de España o de la UE de los delincuentes.

En relación con este mismo punto, también debe advertirse que las técnicas utilizadas para el esclarecimiento de los hechos pueden influir en la percepción final que se obtiene de los propios hechos y de las circunstancias que los afectan. Por ejemplo, la negociación del grado de responsabilidad penal en actividades criminales con autores, cómplices o encubridores supone, necesariamente, un rasgo tendencioso que modifica la realidad transmitida, y condiciona la percepción que se tiene del funcionamiento interno y la organización de los grupos.

- En tercer lugar, las manifestaciones criminales suelen producir emociones y vivencias, que convenientemente tratadas y dramatizadas, ejercen un considerable atractivo sobre las personas y ofrecen un notable caudal de beneficios a industrias como el cine y las empresas editoriales, así como un filón de argumentos noticiables para profesionales de los medios de comunicación.

Lógicamente, tanto el contenido de los productos de ficción como las noticias relacionadas con el crimen, y singularmente con el crimen organizado, responden a motivaciones que no tienen que ver necesariamente con un deseo de conocimiento científico del fenómeno, sino con razones que pueden responder más a intereses comerciales y profesionales, y ser utilizadas como instrumento de influencia política o social. De esta forma, el interés comercial es el elemento básico de que se presente al delito y a los delincuentes de una cierta forma, y es ese modelo perceptivo el que acaba asentándose en la mente de los ciudadanos, convirtiéndose en una realidad construida a partir de la ficción.

Además, y en este mismo sentido, debe tenerse en cuenta que la conveniente administración o racionamiento de la información que las fuentes indirectas pueden suministrar sobre actividades criminales y asociaciones de delincuentes, y su difusión en los momentos pertinentes y a las personas adecuadas, pueden estar conscientemente dirigidas a producir en el conjunto social o en la opinión pública efectos concretos, con fines rara vez relacionados con interés por el conocimiento científico del fenómeno.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Este efecto de politización de la inteligencia parece ser una constante en inteligencia, una patología heredada de la denominada inteligencia tradicional. A tal efecto, véase A. Montero (2007), “Psicología de la Inteligencia Antiterrorista”, en D. Navarro y M.A. Esteban (coords.), *Terrorismo Global: Gestión de Información y Servicios de Inteligencia*, Plaza y Valdés, Madrid.

<sup>20</sup> El uso del delito para atacar a oponentes políticos es muy frecuente. La mención a la inseguridad ciudadana como argumento de lucha partidista y la abundante invocación de España como paraíso de la criminalidad son tan frecuentes que ya casi pasan desapercibidas, pero es evidente que no se trata de apariciones aleatorias, sino conscientemente aprovechadas.

## Estructura de los informes OCTA

Para estudiar la estructura de los OCTA se han seguido tres niveles de análisis: (1) las denominaciones de los apartados; (2) su ubicación en los respectivos documentos; y (3) las concordancias o disonancias entre las referidas denominaciones y su contenido real.

### *Denominación y ubicación de los apartados*

El Informe OCTA 2006 articula su contenido sobre el “entorno del crimen organizado”, entendiendo como tal a los grupos y mercados criminales, y sobre los “factores e indicadores que influyen en la amenaza del crimen organizado”. Su estructura selecciona como objeto de análisis los siguientes apartados: (1) “grupos criminales organizados en la UE”; (2) “mercados criminales”; (3) “amenaza (del crimen organizado)”; (4) “indicadores clave relacionados con los grupos criminales organizados”; y (5) “factores clave favorecedores de los mercados criminales”. Como “indicadores clave” se mencionan la dimensión internacional, la estructura de los grupos, el uso de estructuras comerciales legítimas, la especialización, la influencia y corrupción, la violencia y las contramedidas. Como “factores clave” se mencionan la falsificación de documentos y la suplantación de identidad, el uso indebido del transporte por carretera, la explotación del sector financiero, la globalización y las fronteras. En cuanto a la ubicación de los apartados, los grupos criminales organizados y los mercados criminales aparecen encuadrados en el “entorno del crimen organizado en la UE” y en las “conclusiones”; mientras que los indicadores y factores se incluyen en “la amenaza del crimen organizado”.

El Informe OCTA 2007 aporta una estructura muy similar, manteniendo los términos “grupos criminales” y “mercados criminales”, esta vez como apartados principales, y añadiendo uno nuevo: “regiones y centros” (de crimen organizado). El apartado de grupos criminales incluye los mismos indicadores que se mencionaban en el documento precedente (si bien aquí se les denomina “áreas clave de interés”), más un nuevo punto denominado tipología de los grupos criminales organizados. Esta inclusión es significativa y supone de hecho una de las dos principales innovaciones con respecto a OCTA 2006. El apartado de mercados criminales mantiene los mismos puntos que se denominaban “factores clave favorecedores de los mercados criminales” en el OCTA precedente, y el siguiente apartado, “regiones y centros” introduce estos dos nuevos términos, lo cual constituye la novedad quizá más importante del OCTA 2007 con respecto al anterior.

El Informe OCTA 2008 ofrece una estructura esencialmente idéntica a la de su precedente, aunque modifica ligeramente los términos: “grupos criminales”, “mercados criminales” y “panorama del crimen organizado”, entendiendo este último apartado como un análisis regional del fenómeno focalizado en los centros o ejes territoriales, que ya fueron mencionados en el OCTA 2007.

*Carencias estructurales: comparación estructural entre los OCR y los OCTA y concordancia terminológica y conceptual*

Aunque los antiguos Informes de Situación del Crimen Organizado en Europa (OCR) de 2004 y 2005 se basaban en una orientación principalmente descriptiva, resulta llamativo que el OCR de 2004 incluyera en su estructura apartados más propios de un Informe de Evaluación de Amenaza, como los llamados “Pautas y tendencias generales”, donde se hablaba de la evolución de la actividad y organización de los grupos, “Amenaza de la Delincuencia Organizada”, donde se describían las características de los principales grupos de delincuencia organizada y los tipos de delito que se cometían en la UE, o “Recomendaciones políticas y operativas y análisis por países”. Por el contrario, en el Informe OCTA 2005 sí que predominaba la visión descriptiva propia de un Informe de Situación, centrándose en las “Tipologías criminales” y en “Otros rasgos clave del crimen organizado”.<sup>21</sup>

Visto de esta forma, la estructura de los OCTA basada en “grupos criminales”, “mercados criminales” y “panorámica territorial” no parece muy distinta de la que ya se empleaba en el OCR de 2004, si bien la estructura de este documento resultaba *a priori* más completa, puesto que, sin entrar en la calidad de su contenido, aportaba un conjunto de recomendaciones no solo políticas, sino operativas.

Entrando en el análisis crítico de la estructura formal de los documentos, es llamativo que, mientras OCTA 2006 aporta un resumen ejecutivo y unas conclusiones, OCTA 2007 sólo aporta unas observaciones finales, y OCTA 2008 omite carece de cualquier referencia de resumen o conclusiones. Resulta sorprendente que, después de declarar que OCTA tiene como objetivo elaborar una valoración de la amenaza sobre actuales y futuras tendencias del crimen organizado en Europa, la estructura de los documentos no incluya un apartado específico en el que se profundice en dicha valoración, o al menos donde se detallen expresamente las características de la Amenaza. Por esa misma razón, se echa en falta un apartado de recomendaciones, necesariamente vinculado a la función de OCTA como elemento de apoyo para la toma de decisiones sobre lucha contra el crimen organizado.

Por otro lado, la orientación al futuro que se propugna en las partes iniciales de los OCTA es difícil de entender sin una aportación analítico-prospectiva, en la que se tomen en consideración las tendencias de las actividades criminales y las alternativas estratégicas que tienen las instituciones para combatirlas. Esta aportación no se encuentra de forma expresa en los textos. En este sentido, es posible afirmar que los OCTA carecen de dos elementos esenciales de un informe estratégico-prospectivo: la definición del peor y mejor escenario, como resultado de las tendencias observadas, y la identificación de las medidas

---

<sup>21</sup> Entendiendo como tales rasgos el uso de influencia, el uso de violencia y el uso de estructuras comerciales, todos ellos nominados como “Indicadores Clave relacionados con los Grupos de Crimen Organizado” en OCTA 2006 y como “Áreas Clave de Interés sobre Grupos de Delincuencia Organizada” en OCTA 2007).

o estrategia para llegar a la situación deseada, es decir, a la que más beneficia a los ciudadanos y a las Instituciones.

En cuanto a la concordancia terminológica y conceptual. La elaboración de los OCTA soporta una particular dificultad derivada de circunstancias semánticas, contextuales, y podría decirse que hasta filosóficas, que tienen que ver con características propias de cada nación y lengua europea, y con las sucesivas traducciones que se producen desde la elaboración de las aportaciones estatales, en sus respectivos idiomas oficiales, hasta la redacción final del documento OCTA en inglés, que a su vez es reinterpretado a cada lengua vernácula para su uso práctico. Tanto en EUROPOL como en otras instituciones internacionales se emplea el inglés como lengua de trabajo, pero hay motivos para pensar que la limitada disponibilidad de expertos policiales que dominen ese idioma, tanto en España como en otros países, afecta a la calidad de los análisis. Con todo, los más importantes problemas de interpretación de los OCTA no están en las dificultades de traducción de términos o expresiones entre los idiomas de los Estados y el inglés, sino en la misma indefinición o ambigüedad de algunos de dichos términos y conceptos, en el uso de distintas palabras para nominar a los mismos conceptos, y en el uso de las mismas palabras para nominar distintos conceptos. Los OCTA podría eludir de alguna forma estos problemas si incluyeran un glosario terminológico o conceptual a modo de marco general de interpretación. De esta forma, sin que fuera necesario un acuerdo absoluto o consensuado sobre cada significado, al menos existiría una constancia formal del conocimiento sobre el contenido semántico de los términos básicos.

### **Ámbito de análisis y contenido de los informes OCTA**

Sobre el crimen organizado existe una notable producción bibliográfica en la que se aborda el concepto y se comparan las visiones y matices del fenómeno. Las perspectivas jurídicas ocupan la mayor parte de una producción generalmente orientada a ilustrar los esfuerzos para describir los sistemas represivos y, en algunos casos, a plantear una eventual homologación regional de dichos sistemas. Pero el crimen organizado no es sólo una construcción jurídica, sino también cultural y política en el sentido pleno del término, ya que se trata de un proceso dinámico, complejo e interactivo con otros procesos sociales".<sup>22</sup>

El grupo criminal organizado suele definirse como el conjunto de delincuentes que, en asociación, cumplen con una serie de requisitos estructurales y funcionales; es decir, que ejecutan ciertas conductas delictivas de acuerdo con ciertas características grupales de organización. La definición de delincuencia organizada, término mucho menos frecuente que el anterior, está sujeta a matizaciones conceptuales parecidas a las que se establecen para diferenciar a los grupos organizados de las asociaciones de delincuentes. Dichas matizaciones dependen, en primer lugar, de los diferentes significados que los

---

<sup>22</sup> Armando Fernández Steinko (2008), *Las pistas falsas del crimen organizado. Finanzas paralelas y orden internacional*, Ed. Bosch, p. 21.

especialistas en análisis criminal atribuyen al propio término organización. Las consecuencias de esta multiplicidad de significados produce, por ejemplo, que en ocasiones se identifique la delincuencia organizada con toda la actividad delictiva de los grupos organizados,<sup>23</sup> o que se atribuya al término organización criminal un significado sinónimo u homologable con organizaciones legales, con la única o principal diferencia de éstas en el carácter criminal de sus acciones y, quizá, en los medios o la forma en que planifican sus objetivos y los medios que emplean.<sup>24</sup>

Siendo exhaustivos, puede decirse que el término delincuencia organizada aparece, sobre todo en los documentos oficiales, con tres significados:

- (1) Como conjunto funcional de todos los delitos que cometen las asociaciones delictivas definidas como grupos criminales organizados.
- (2) Como conjunto de actividades delictivas a las que se atribuye una especial gravedad, un carácter especialmente reprobable o una especial repercusión sobre la convivencia social.<sup>25</sup>
- (3) Como combinación de los dos primeros significados; es decir, como una cierta clase de actividades delictivas, generalmente especificadas o expresamente tipificadas y adjetivadas como graves, que cometen cierta clase específica de asociación delictiva, denominada grupo criminal organizado.

La estrategia de definición del crimen organizado no es un asunto superficial. La mayor o menor rigurosidad en la delimitación de los requisitos influye necesariamente en la cantidad de grupos registrados y en el número y características de los delitos atribuidos al crimen organizado. Los criterios de definición del crimen organizado también influyen en la percepción social de peligrosidad del fenómeno, y consecuentemente, en la capacidad de los poderes públicos para legitimar la medidas puestas en práctica para combatirlo.

El uso de diferentes criterios para la delimitación de los conceptos de crimen organizado, delincuencia organizada y de grupo organizado complica el análisis comparativo y hace difícil establecer conclusiones analíticas, sobre todo en el ámbito internacional. En ciertas regiones del mundo, singularmente Sudamérica, el grupo organizado tiende a asimilarse a cualquier asociación de delincuentes que comete ciertos delitos (tráficos ilícitos, por ejemplo), utilizando ciertos *modus operandi* (ejercicio de la violencia, por ejemplo). En la UE, el grupo organizado se define desde un punto de vista más restrictivo, mediante la

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, si un miembro de un grupo comete un quebrantamiento de condena, entonces se considera a esa conducta delictiva como parte de la delincuencia organizada. Si se produce una condena por asociación ilícita, entonces la asociación ilícita se considera como delincuencia organizada.

<sup>24</sup> Esta visión tiende a intentar encajar a los grupos criminales en el modelo de estructura organizativa piramidal, estable en el tiempo, y con otras características propias de las organizaciones piramidales burocratizadas, como el ejército, la administración pública o las grandes empresas tayloristas.

<sup>25</sup> Las características de estas actividades hacen muy difícil que puedan ser cometidas en solitario, por lo que en la práctica siempre se llevan a cabo en asociación.

exigencia de varios requisitos de obligado cumplimiento, que no siempre pueden ser objetivados durante el curso de la investigación policial.

Los propios términos delincuencia organizada y crimen organizado pueden ser sujetos de controversia. Algunos expertos policiales sostienen que la delincuencia organizada se define como el conjunto genérico de actividades realizadas por los grupos organizados, mientras que el crimen organizado es aquella clase de delincuencia organizada, o incluso de delincuencia en general, que produce o puede producir desestabilización política, económica y social.

La primera de estas definiciones es la que se está utilizando de hecho como base para los procesos de análisis estratégico sobre delincuencia organizada.

Afrontar la lucha contra el crimen organizado a partir de un concepto más o menos restrictivo de grupo organizado tiene la ventaja táctica de que puede focalizarse el esfuerzo policial en la localización de las asociaciones de delincuentes según una serie de requisitos funcionales y estructurales; y a partir de este punto, atacar todas las actividades delictivas de esas asociaciones, la cuales siempre serían consideradas como delincuencia organizada. De esta forma, existiría una mayor facilidad represiva al centrarse el objetivo de la acción policial sobre los sospechosos y no sobre las actividades.

Lamentablemente, existe un punto débil en este enfoque: el sistema penal se articula sobre conductas tipificadas y no sobre estructuras o formas de organización de sus autores, cómplices y encubridores. La existencia de estructura criminal y el cumplimiento de requisitos es secundaria frente al esclarecimiento de los hechos punibles y al establecimiento de responsabilidades penales directas. La acción contra las estructuras es, en este sentido, un objetivo secundario de la represión penal, lo que condiciona y reduce la eficacia policial a largo y medio plazo contra las organizaciones criminales.

A pesar de estos problemas, la orientación de *Intelligence-led Policing* de los OCTA supone una decisión de actuar contra la delincuencia organizada desde una perspectiva de la amenaza, focalizando las actuaciones sobre los grupos organizados. De ahí la importancia preferente que los grupos suponen en el contenido de dichos documentos.

#### *Los grupos criminales en los informes OCTA*

Como ya se ha dicho, los informes OCTA han adoptado una estructura de análisis establecida sobre tres grandes núcleos conceptuales: (1) los grupos criminales; (2) los mercados criminales; y (3) el panorama territorial. El término “grupo criminal organizado” es mencionado al menos 114 veces en el Informe OCTA 2006, 70 veces en el OCTA 2007 y 124 veces en el OCTA 2008. A pesar de esta elevada y previsible frecuencia, no existe una definición expresa del término, lo cual no es una excepción en los documentos sobre crimen organizado de organismos e instituciones públicos.



La falta de delimitación del concepto no es, inicialmente, un problema puesto que existe un marco conceptual unificado que articula la literatura europea sobre el crimen organizado: la definición desarrollada por el documento Enfopol 35 Rev2 (1997), que delimita o distingue la delincuencia organizada de otras modalidades criminales por el cumplimiento de una serie de requisitos. De acuerdo con este marco de referencia, existe grupo organizado cuando dos o más personas colaboran durante un tiempo prolongado o indefinido en la comisión de delitos graves buscando el beneficio económico o el poder; cumpliéndose además, dos de los siguientes siete requisitos: (1) el reparto específico de tareas; (2) el ejercicio de disciplina y control interno; (3) el uso de la violencia dentro o fuera del grupo; (4) el ejercicio de influencia en la política, los medios de comunicación, la administración o, en general, en las instituciones públicas o privadas; (5) el uso de estructuras comerciales o empresariales; (6) el uso o implicación en el blanqueo de dinero; y (7) la actuación en el ámbito internacional.

La definición de grupo criminal utilizada por la UE integra tres categorías conceptuales: (1) los objetivos; (2) los elementos constituyentes; y (3) los elementos funcionales. Por objetivo se entiende lo que pretende conseguir el grupo, tenga éxito o no; por elemento constituyente se entiende la parte o pieza que constituye la estructura del grupo; y por elemento funcional se entiende todo aquello que ejecuta o pone en práctica el grupo. Los elementos funcionales pueden subdividirse, a su vez, en elementos orientados a los objetivos y elementos orientados al mantenimiento y expansión de la estructura. Dicho con otras palabras, el grupo criminal se define a partir de sus objetivos, su estructura y sus actividades; y éstas se orientan tanto a la consecución de los objetivos como a la configuración y desarrollo de la propia estructura.

Concretando en lo que se refiere a los indicadores que cumplen los grupos organizados, los objetivos son beneficio (económico) o el poder; los elementos constituyentes son las personas en asociación y la estabilidad temporal, lo que lleva implícito la existencia de dos características propias de toda agrupación humana: la estratificación y la aspiración al control interno; y, por último, los elementos funcionales son, en lo que se refiere a los objetivos, la comisión de delitos graves, la dimensión internacional, el uso de la violencia “extragrupal”, el uso de estructuras empresariales legítimas, el uso de blanqueo y el ejercicio de la influencia en la política, los medios de comunicación y la administración en general, y en lo que se refiere al mantenimiento de la estructura, el ejercicio de algún medio de disciplina o control y el uso de violencia “intragrupal”.

Nos encontramos, por tanto, con una definición que integra parte de la definición genérica de organización con parte de la definición genérica de delincuencia. Los elementos comunes con las organizaciones sin sesgo delictivo son: la asociación de personas, la búsqueda de beneficios económicos o poder, la dimensión internacional, el uso de estructuras comerciales (legítimas) y el ejercicio de medios de disciplina o control, cuando son legales. Por su parte, los elementos propios de la subcultura criminal son, básicamente, los delitos que se cometen como medio para obtener beneficios o aquellos

que se cometen en el proceso de ejecución de aquellos.<sup>26</sup> Además, la definición de grupo organizado también resalta el uso instrumental de otras actividades que también son delictivas: el blanqueo de capitales, el uso de la violencia,<sup>27</sup> el ejercicio de medios de disciplina o control, cuando son ilegales, y el uso de la influencia en la política, los medios de comunicación y la administración en general.

La interpretación de estos indicadores y la reflexión sobre las implicaciones que supone percibir la delincuencia organizada bajo estos parámetros es una interesante cuestión que no puede abordarse en este trabajo. No obstante, debe recalarse que las dificultades interpretativas son un importante obstáculo tanto para la elaboración de los cuestionarios como para la integración de los datos e información que los Estados remiten a Europol.<sup>28</sup> Desde el punto de vista descrito, gran parte de los grupos criminales organizados no constituyen organizaciones en el sentido estricto del término, sino asociaciones de delincuentes más o menos estructuradas y estables. Nos encontramos, por tanto, no solo ante un problema de interpretación o valoración de conceptos con directa implicación criminal, sino ante un problema de aplicabilidad de conceptos relacionados con la realidad social visible y con la realidad social oculta del crimen.

Dejando de lado esta interesante vertiente del problema, y volviendo al análisis de los grupos organizados, debe advertirse que los OCTA no contemplan todos los grupos existentes de delincuencia organizada ni todas las tipologías delictivas, lo cual significa que tanto los grupos como las actividades son sometidos a una preselección a partir de

---

<sup>26</sup> Se puede establecer una triple categoría de actividades delictivas cometidas por los grupos organizados: (1) las actividades criminales principales, que están orientadas directamente a obtener beneficios; (2) las actividades instrumentales vinculadas, que son delitos cometidos como extensión o parte lógica de una actividad principal, o bien que se cometen como medio para perfeccionar aquella; y por último, (4) las actividades instrumentales colaterales, que son aquellos delitos que, sin ser actividades principales ni vinculadas, se producen como consecuencia directa o indirecta de éstas o se cometen para mantener la cohesión del grupo. Por ejemplo: una actividad principal de un grupo puede ser el robo con intimidación; una actividad vinculada puede ser el blanqueo del dinero obtenido con los robos; y una actividad colateral puede ser el homicidio de un propietario durante la comisión de un robo en una vivienda, debido a la resistencia de los moradores. En esta clase de grupo la eventual violencia criminal cometida contra los miembros del propio grupo sería considerada también como actividad colateral.

<sup>27</sup> Aunque ciertas organizaciones están legitimadas para el uso de la violencia en ciertas circunstancias, se entiende que a los efectos de este documento, el uso de violencia o intimidación a que se refiere la definición de la UE es siempre delictivo, y por tanto ilegítimo.

<sup>28</sup> Puede que las dificultades interpretativas sean el principal problema que se aborda en el estudio de los grupos criminales. Fernández Steinko (2008, p. 32) afirma que "... las organizaciones son espacios sociales relativamente bien segmentados del conjunto de la sociedad aunque formen parte de ella, y tienen que ser identificables como tales por sus miembros y por terceros. Cuando una persona cualquiera piensa en 'crimen organizado' evoca con razón estructuras parecidas a éstas, igual que cuando algunos gobiernos hablan de los 'empresarios del crimen', es decir, de estructuras dedicadas a maximizar ilegalmente inversiones económicas. Cuando una acción colectiva no se inserta en un esquema así, asistimos a un grupo de personas que simplemente cooperan efímeramente formando equipos, redes temporales, o desarrollando iniciativas individuales asistidas por el refuerzo esporádico y desordenado de otras personas, pero no al funcionamiento de una 'organización'".

criterios específicos (OCTA, 2006, p. 4). Tanto el número de grupos seleccionados<sup>29</sup> como los criterios de selección se han determinado por los propios países, aunque es lógico pensar que se hayan seguido criterios relacionados con la importancia, relevancia o peligrosidad de dichos grupos. Ya se ha mencionado que tanto en el Informe OCTA 2006 como en el OCTA 2007 existen referencias sustanciales a lo que a veces se presenta como indicadores clave relacionados con los grupos criminales organizados y otras veces se presenta como áreas clave de interés: dimensión internacional, estructura de los grupos, uso de estructuras comerciales legítimas, especialización, influencia y corrupción, uso de la violencia y contramedidas.

De los textos no es posible afirmar con seguridad si estos indicadores o áreas son el punto de partida o el resultado del análisis. Por un lado, en el resumen ejecutivo del Informe OCTA 2006 se afirma que existe una relación dinámica entre los diversos indicadores utilizados para el análisis, lo cual sugiere que dichos indicadores son previos a la labor analítica, y por tanto el informe muestra las características cualitativas de indicadores establecidos previamente. Sin embargo, en la mayor parte del texto y de una manera más sutil, surge la impresión de que los indicadores son el resultado de la labor analítica; es decir, que los indicadores constituyen factores o elementos que configuran la amenaza. Quizá este aparente contrasentido pueda comprenderse a partir del proceso de obtención de datos: si los países remiten a Europol los grupos más importantes o relevantes, dichos países realizarán necesariamente un análisis previo para efectuar la selección. Si Europol se basa solo en los grupos seleccionados, es lógico que su trabajo esté condicionado por los criterios generales que han sido utilizados para seleccionar los grupos en sus países de origen. Dicho de otra forma, es cierto que los indicadores son el resultado del análisis, pero este resultado está condicionado por las condiciones previas de selección de los grupos; donde esos mismos indicadores, u otros muy parecidos, han sido probablemente condiciones previas de partida.

La configuración del indicador “dimensión internacional” puede ilustrar esta opinión: supongamos, por ejemplo, que un país cualquiera va a remitir los cuestionarios sobre crimen organizado a Europol. Puesto que se trata de un Informe europeo, es posible que, en atención a los objetivos de ese Informe, los analistas de ese país preseleccionen los grupos con actividad internacional. Si todos los países hacen lo mismo, Europol acabará concluyendo que la dimensión internacional es uno de los indicadores básicos de definición de la amenaza del crimen organizado en la UE, puesto que todos países remiten grupos con esa característica. Sin embargo, en este caso hipotético, Europol no dispondría de información sobre el peso relativo de la dimensión internacional en el conjunto de los grupos detectados en cada país; y por tanto no podría ofrecer una conclusión comparativa entre las dimensiones internacional y nacional del crimen organizado en la UE. Como consecuencia, la configuración de los escenarios en el nivel

---

<sup>29</sup> Se estableció un número máximo de 50 grupos por país para la elaboración del OCTA 2006 y un número máximo de 25 para los OCTA 2007 y 2008. España contribuyó con el número máximo en las tres ocasiones.

européico no tendría en cuenta los indicadores de crimen ubicados exclusivamente en países individuales.<sup>30</sup>

La carencia de cuantificación sobre grupos organizados es un elemento llamativo de los informes OCTA. Incluso aceptando que una visión estratégica orientada a la detección de la amenaza se deba centrar en los aspectos cualitativos del fenómeno, también es cierto que las visiones cualitativas apoyadas en datos, particularmente comparativos, ayudan a configurar una imagen mental más clara y sencilla de la amenaza de la criminalidad. De acuerdo con ello, hubiera sido interesante e ilustrativo, saber, por ejemplo, cuántos grupos cumplen qué indicadores; o cuál es la proporción entre grupos sobre los que se declaran indicadores potencialmente relacionados, por ejemplo “Uso de estructuras comerciales legítimas” y “Uso de influencia y corrupción”.<sup>31</sup> En todo caso, y al margen de información cuantitativa, el Informe OCTA 2008 clasifica los grupos criminales en tres tipos: (1) los grupos con base en la UE; (2) los grupos con base fuera de la UE; y (3) las situaciones intermedias. Esta clasificación es resultado del análisis de los siete indicadores clave mencionados en los párrafos anteriores, junto con el elemento étnico. Como síntesis de estos indicadores clave se utiliza el término “centro estratégico de gravedad”, que no es definido expresamente en el texto.<sup>32</sup>

La terminología empleada para la clasificación, y su explicación posterior, sugiere que la primera clasificación de los grupos se ha realizado de acuerdo con la ubicación (física) o asentamiento de los dirigentes y de los núcleos de decisión. De esta forma, parece que la característica básica de los “grupos con base fuera de la UE” (*non-EU based groups*) es que sus dirigentes y sus activos están radicados, es decir residen, fuera de la UE, mientras que los “grupos con base en la UE” (*EU based groups*) tienen a sus líderes y sus activos radicados dentro de la UE.

Las situaciones intermedias, definidas como “estructuras relativamente independientes y no meras células de grupos más amplios de crimen organizado controlados desde el extranjero” (OCTA, 2008, p. 15), pueden interpretarse como un estado intermedio en un proceso de desplazamiento del asentamiento de líderes y activos desde el exterior de la

---

<sup>30</sup> Supongamos, por ejemplo, que cierta modalidad delictiva aparece en varios países sin que se haya conocido en ninguno de ellos una conexión internacional, esta modalidad no podría ser analizada por OCTA puesto que no sería reportada en los cuestionarios.

<sup>31</sup> La constatación en el Resumen Ejecutivo de la relación dinámica entre indicadores no es reflejada mediante información cuantitativa. Como consecuencia, no es posible saber qué indicadores están relacionados entre sí, y en qué medida.

<sup>32</sup> “El desarrollo de los grupos a lo largo de la línea del centro estratégico de gravedad” tiene en consideración cómo es utilizada la dimensión internacional por el grupo, qué indicaciones estructurales pueden discernirse y si hay cambios aparentes en éstas, dónde se ubican los líderes y activos del grupo, y dónde y cómo utilizan eficazmente la corrupción y la violencia, cuáles son las capacidades de los grupos para aprovechar las estructuras empresariales legales y cómo y para qué propósitos específicos emplean especialistas y contramedidas. Otro factor de definición del centro estratégico de gravedad” es considerar si, y cómo los grupos se articulan en una comunidad étnica de referencia, para facilitar sus actividades delictivas” (OCTA, 2008, p. 13).

UE a su interior, o de surgimiento de líderes independientes en el país de destino. Parte de estas estructuras son denominadas por OCTA “grupos de segunda generación” y pueden considerarse como el resultado de un proceso de inmigración delictiva, de ahí que se mencione la progresiva asimilación y arraigo de estos grupos en las sociedades donde realizan sus actividades (OCTA, 2008, p. 15), mientras que otra parte, constituida por los “grupos que combinan aspectos tanto de los grupos sin base como con base en la UE”, se perciben más bien como redes de grupos o núcleos relativamente independientes que operan dentro y fuera de la UE a modo de intermediarios o suministradores de los consumidores finales. Como elemento coordinador de estos grupos, el OCTA menciona la existencia de una “organización criminal global” que se asegura de que cada país de la trayectoria pertinente esté cubierta por un grupo principalmente indígena.

La categorización propuesta por el Informe OCTA constituye un esfuerzo por comprender el oculto mundo de la subcultura criminal con patrones utilizados para comprender los fenómenos sociales, mayoritariamente visibles. Como consecuencia, la facilidad con que se pueden delimitar cierta clase de grupos (los que tienen su base dentro y fuera de la UE) se opone a la borrosidad de los límites de las “situaciones intermedias” y, sobre todo, de los “grupos que combinan aspectos tanto de los grupos sin base como con base en la UE”. Una vez más, la ausencia de información cuantitativa y la redacción ambigua<sup>33</sup> impide hacer afirmaciones razonadas tanto sobre el peso relativo de una categoría frente al total de grupos, como de las variaciones de dicho peso en función del tiempo. Sin embargo, sí que es posible establecer algunas hipótesis:

- Los grupos con base fuera de la UE tienden a inmigrar, adaptando su estructura según las condiciones que se producen en el lugar donde se asientan. Este proceso adaptativo supone la aparición de una nueva categoría de grupo, el grupo de segunda generación, que tiende a perder los lazos con la organización de procedencia.
- Los grupos de segunda generación tienen un marcado componente diferencial de tipo étnico como resultado de ese proceso de inmigración. Sin embargo, soportan la tendencia a integrarse en el entorno perdiendo ese componente diferencial mediante la integración de sus miembros en el contexto social y la integración en su estructura de nacionales de origen.
- Los grupos con base en la UE no tienden a emigrar. La dimensión internacional de estos grupos suele limitarse a la ubicación de activos en terceros países, fuera del alcance de los instrumentos de control de la UE.
- Los grupos que combinan aspectos tanto de los grupos sin base como con base en la UE, constituyen la categoría con mayor capacidad de infiltración social y se establece

---

<sup>33</sup> Por ejemplo, cuando se dice que “En general, la mayoría de los grupos de los que informan los Estados Miembros está situada entre los grupos puros tipificados como con base en la UE y no basados en la UE” (OCTA, 2008, p. 17), puede entenderse que la mayoría de los grupos pertenecen a las categorías puras mencionadas o justamente lo contrario, que la categoría intermedia es la más frecuente. A efectos prácticos, la mayor parte de los grupos detectados en España comparten características de los grupos basados y los grupos no basados en la UE, pero no responden a las características de las denominadas situaciones intermedias.

en estructura de Red.<sup>34</sup> La delimitación de las fronteras de estos grupos es más difícil porque son más difusas; las actividades de estos grupos están más integradas en la dinámica comercial y financiera y, como consecuencia, no solo resultan más difíciles de detectar, sino que implican a mayor cantidad de actores inicialmente ajenos a la actividad criminal, diluyendo las diferencias entre colaboradores y no colaboradores en la actividad criminal.

### *Evolución de los grupos criminales desde 2004*

El Informe 2004 de la UE sobre delincuencia organizada (OCR 2004) establecía una división de los grupos organizados en dos grupos, a partir de criterios esencialmente étnicos: los grupos autóctonos y los grupos de fuera de la UE. El mismo informe afirmaba la predominancia de los grupos autóctonos bien integrados en cada país y más familiarizados con su estructura cultural, jurídica y económica, a pesar de lo cual se advertía que la colaboración de estos grupos con grupos no-autóctonos se estaba volviendo más habitual. El Informe OCR 2005 reiteró que la amenaza de los grupos autóctonos (indigenous OC) constituía la mayor amenaza para la UE, manteniendo la categorización de dichos grupos sobre criterios étnicos, más orientados a la nacionalidad que a la raza de sus componentes.

Los informes OCTA suponen, desde 2006, un salto cualitativo hacia una consideración de los grupos criminales menos orientada a la composición nacional de sus integrantes y más hacia sus aspectos estructural-funcionales. Europol parece considerar como superada la percepción del crimen organizado (transnacional) en función de patrones nacionales o étnicos. De esta forma, lo que era el criterio básico de categorización de los grupos en 2004 ha pasado a ser una categoría residual, en la que se inscriben aquellos grupos que no se pueden integrar en ninguna de las otras. No obstante, y a pesar de que los OCTA afirman que “los principales grupos son transnacionales, multiétnicos y multiactivos”, su contenido está salpicado de constantes referencias a las nacionalidades de los grupos, lo cual da una idea de que el crimen transnacional tiende a percibirse como crimen cometido por extranjeros o por inmigrantes.

### **Los mercados criminales y la dimensión territorial del crimen organizado en Europa, según los informes OCTA**

---

<sup>34</sup> Ciertas actividades, como la trata para explotación sexual procedente de Sudamérica, tiende a estructurarse en red. Esto significa que los distintos papeles dentro del proceso de captación, documentación, transporte, alojamiento en el país de destino y explotación del ejercicio de la prostitución, se desarrollan de una forma flexible e independiente, por lo que los núcleos grupales en sentido estricto (los miembros estables y esenciales del grupo) son muy pequeños, y la mayor parte de los implicados en las actividades no deberían ser considerados en realidad como integrantes del grupo, sino como personas que colaboran en algunas de sus actividades durante un cierto tiempo, muchas veces compatibilizando esta colaboración con otras actividades relacionadas con otros núcleos grupales. Los problemas que suscita esta forma de organización criminal para los investigadores policiales son grandes, ya que con una estructura cambiante es mucho más difícil llegar al núcleo grupal donde se encuentran los auténticos líderes.

Como ya se ha mencionado, el Informe OCTA 2008 se estructura en un apartado sobre grupos criminales, otro sobre mercados criminales y un tercero sobre dimensión territorial. La íntima conexión entre el contenido de los dos últimos epígrafes, que se manifiesta en muchas ocasiones mediante una casi literal repetición de frases en ambos apartados, aconsejan abordar un análisis conjunto de éstos, al objeto de clarificar las ideas expuestas mediante su integración en una lista única de conclusiones.

Es significativo que el análisis de los mercados criminales y de la dimensión territorial esté salpicado de constantes alusiones a las identidades étnicas de los grupos que cometen los delitos o actúan en los territorios. También es significativo que dichas alusiones sean comparativamente muy frecuentes cuando se habla de países exteriores a la UE o de reciente incorporación (Rusia, Países Bálticos, Turquía, Albania, Marruecos, Lituania, Rumanía, etc.), y escasos o simplemente ausentes en el caso de países veteranos como miembros de la UE (Alemania, el Reino Unido, Francia, Austria, etc.). Este hecho puede interpretarse como la confirmación de que el crimen organizado se configura de acuerdo con patrones étnicos. Ahora bien, en el Informe OCTA (2008, p. 18) se afirma que “algunos grupos de situaciones intermedias están incluyendo cada vez más miembros de entornos mezclados, para representar a varias pertenencias étnicas y nacionales, con inclusión de la de los países de actividad...”. Como consecuencia, se entiende que nos encontramos en una situación de predominancia de grupos étnicamente configurados, con tendencia a la composición multinacional.

#### *Anotaciones previas*

El conocimiento científico de la subcultura criminal soporta dificultades añadidas a las de que se plantean en el estudio de la mayoría de los fenómenos sociales. Una de estas dificultades se encuentra en la medición del volumen y características de las actividades delictivas y tiene un nombre propio: la cifra negra de criminalidad o crimen oculto. Efectivamente, tanto la capacidad de conocimiento de la propia existencia del hecho delictivo como su atribución como ilícito cometido por organizaciones criminales están muy mediatizadas por las condiciones en las que se produce el *iter criminis*. Por ejemplo, algunas de las actividades perseguidas constituyen delitos sin víctima, lo cual significa que el volumen delictivo denunciado es prácticamente nulo, mientras que otras tienden a ser ocultadas no solo por los autores sino también por las mismas víctimas, no solo por las amenazas o violencia que soportan, sino por el estatus de indefensión en que éstas se encuentran frecuentemente.<sup>35</sup>

Además, algunos otros hechos delictivos tienden a hacerse indistinguibles de las actividades legales,<sup>36</sup> en tanto en cuanto los grupos se comportan realizando

---

<sup>35</sup> La carencia de denuncias se observa especialmente en actividades como el tráfico de drogas, la inmigración ilegal y la trata.

<sup>36</sup> La transparencia de las actividades de los grupos organizados a los sistemas de detección y reacción institucional tiende a aumentar conforme se integran o colaboran con aquéllos personas con responsabilidad en las instituciones.

simultáneamente actividades ilegales y actividades legales, y se apoyan en elementos externos que los protegen de la acción institucional.

### *Mercado criminal y actividad delictiva*

La focalización de los OCTA hacia los denominados “mercados criminales” tiene su antecedente en los “tipos de delitos” del OCR 2004 y en las “categorías criminales” del OCR 2005. Aunque no se realiza una definición expresa del término, los “mercados criminales” pueden entenderse como un conjunto de tipos delictivos o categorías criminales que se configuran en torno a la economía de los bienes o servicios ilegales, o bien en torno a lo que Sánchez García de Paz<sup>37</sup> denomina “Control ilegal de los sectores económicos”, establecido mediante el ejercicio de la violencia y de la corrupción.

Desde un punto de vista puramente semántico, puede criticarse que se utilice el adjetivo “criminal” tras el sustantivo “mercado”, como si el “mercado ilícito” fuera una clase más de mercado, con la carga simbólica implícita de legitimación, aunque sea tácita, de las actividades delictivas que lo constituyen. Además, también es criticable que se denomine “mercado criminal” a algunas actividades delictivas que no responden a un modelo criminal de oferta-demanda, como por ejemplo los robos, las estafas o los delitos contra las personas, que rara vez se configuran como el resultado de una demanda de productos ilegales que es abastecida por un proveedor mediante la comisión de delitos.

### *Categorías criminales referidas en los informes OCTA*

En el desarrollo del apartado sobre mercados criminales, el OCTA 2006 hace una referencia previa a la prioridades de la UE establecidas en el “Programa Marco sobre Seguridad y Defensa de las Libertades para el período 2007-2013”, que focalizaba la acción de la UE sobre materias como el terrorismo, la trata de personas y delitos contra menores, tráfico de drogas, tráfico de armas, corrupción y fraude.

La tipología de delitos propuesta por los OCR en 2004 y 2005 marca la pauta de las prioridades establecida en los OCTA: inmigración ilegal, trata de personas, prostitución ilegal, pornografía infantil, extorsión, tráfico de drogas, blanqueo de capitales, fraude, falsificaciones de bienes, documentos y moneda, estafas, robo de bienes culturales, atracos, robos en domicilios, hurtos, tráficos ilícitos de coches, tabaco, alcohol, armas, residuos y armas. Los OCTA posteriores van refinando la focalización de los mercados criminales, limitando la atención analítica sobre cuatro grandes áreas tipológicas: (1) el tráfico de drogas; (2) los delitos contra las personas; (3) los fraudes; y (4) las falsificaciones.

El OCR 2005 dimensiona el tráfico de drogas como “... la más lucrativa forma de delito y una de las mayores amenazas para las sociedades modernas”. La trata de personas es calificada como “... el tipo criminal más dañino, por sus implicaciones sociales...”. A

---

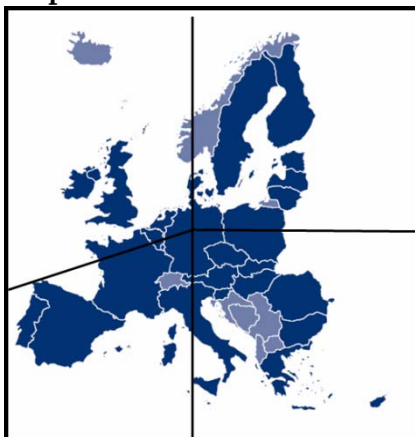
<sup>37</sup> Isabel Sánchez García de Paz, *La Criminalidad Organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*, p. 45.



continuación se menciona la importancia de la inmigración ilegal en el desarrollo del crimen organizado y se realizan algunos comentarios sobre el resto de las tipologías que ya eran mencionadas en el OCR 2004. En este sentido, ya se adivina un orden de prioridades que es de alguna forma confirmado en los OCTA 2006. Efectivamente, el OCTA 2006 afirma que "... el tráfico de drogas es la actividad más frecuente de los grupos organizados, seguida de la trata de seres humanos para explotación sexual y la inmigración ilegal", lo cual sugiere que se conciben como los delitos más graves o de mayor importancia en el ámbito de la UE. Junto con estas categorías, el OCTA 2006 también menciona "... el contrabando de vehículos, el fraude con tarjetas de crédito, el fraude de IVA y otros impuestos, la evasión de impuestos, el blanqueo de capitales, la falsificación de productos, la falsificación de moneda y otros delitos contra la propiedad" (entendida en sus variantes de propiedad intelectual e industrial).

El OCTA 2007 no hace referencia explícita a las categorías o actividades criminales en su apartado de "mercados criminales". No obstante, este documento aporta información sobre actividades delictivas en un contexto geográfico cuando analiza la situación europea desde una perspectiva regional, estableciendo una división en zonas (Mapa 1): la sudoriental, sudoccidental, nororiental y noroccidental. En este sentido, se establece la importancia del tráfico de drogas y trata de personas e inmigración ilegal en las regiones atlántica, sudoriental y sudoccidental, y de los delitos económicos y fraudes, los delitos relacionados con las tecnologías de la información y contra el medio ambiente, y los delitos contra la propiedad en forma de atracos y robos en la región nororiental, así como algunos otros fenómenos delictivos más localizados en una región u otra.

**Mapa 1. División en zonas**



De entre los tres OCTA, el mayor desarrollo analítico de las categorías criminales se muestra en el correspondiente a 2008, siguiendo el esquema de prioridades aportado en el primero de los documentos: tráfico de drogas, delitos contra las personas relacionados con la trata y explotación, inmigración ilegal, fraude y falsificación de productos, incluyendo falsificación del euro. Las dos primeras actividades y algunas variantes del fraude cuadran perfectamente con la evocación de un "mercado ilícito", es decir, con el

desarrollo de una actividad de compra-venta de productos ilegales, así como con el control ilegal, o manejo ilegal, de las transacciones de productos legales. Por el contrario, algunas otras modalidades de fraude y la falsificación no parecen encajar completamente en el concepto de “mercado ilegal”, salvo como actividades parciales vinculadas, necesarias pero no suficientes para configurarlo en su sentido completo.

La importancia atribuida por el OCTA tanto al fraude como a la falsificación puede entenderse, precisamente, por su papel de elementos necesarios o coadyuvantes para el perfeccionamiento de actividades de trata de personas, tráfico de drogas, contrabando de bienes, etc. El fraude, entendido de esta forma, no se refiere tan solo a la conducta que vulnera el respeto de las normas comerciales y la contribución impositiva en las transacciones comerciales, sino que se constituye en un proceso completo que ataca a los intereses económicos y financieros de la UE o a sus Estados miembros. Igualmente, la falsificación no se refiere exclusivamente al proceso de falseamiento de documentos, productos, moneda etc., sino también a la distribución de los bienes, productos o documentos falsificados. Finalmente, y al igual que ocurre con respecto a los grupos organizados, la descripción de los mercados criminales en el OCTA adolece de cuantificación. Por este motivo, las posibilidades para desarrollar Inteligencia Estratégica a partir de dichos documentos son limitadas.

#### *Mercados criminales y panorámica territorial en la UE*

El tráfico de drogas se valora de forma continuada como la actividad más frecuente cometida por los grupos criminales. También se evalúa como una de amenazas de mayor entidad. Ninguno de los OCTA hace referencia al análisis de la demanda de drogas como elemento configurador de la oferta. Esta carencia menoscaba la capacidad de evaluación de la amenaza, en tanto en cuanto dificulta las posibilidades de localizar potenciales destinatarios de las sustancias y, eventualmente, anticiparse a las características y nuevas rutas de distribución.

El Informe OCTA 2006 afirma que el principal problema del tráfico de drogas es que las regiones originarias de la mayoría de las drogas están fuera del control de la UE, y a menudo ni siquiera bajo el control de los gobiernos respectivos. Este comentario se orienta, claramente, hacia la situación del mercado ilegal de la cocaína, y puede aplicarse en parte al mercado de la heroína y del hachís. Sin embargo, el hecho de que la mayor parte de la producción de drogas de síntesis esté localizada en Europa sugiere que nos encontramos con un problema que va más allá de una mayor o menor capacidad de control territorial de un gobierno en concreto o, extendiendo el argumento, de la mayor o menor eficacia de un concreto sistema político en la represión de las actividades criminales. Además, la mención expresa a la necesidad de disponer de precursores para la elaboración de drogas sugiere la importancia de analizar en qué zonas geográficas se producen tales precursores y cuáles son los medios que se están empleando en limitar la disponibilidad de aquéllos, tanto si se producen dentro como fuera de Europa.

El Informe OCTA 2008 centra su atención de las cuatro sustancias ilícitas más consumidas en el mundo: la cocaína, la heroína, las drogas de síntesis y el hachís. El desarrollo de la información que suministra el documento puede resumirse de la siguiente forma:

## Cocaína

- La producción está bajo control de grupos colombianos, peruanos y bolivianos.
- La importación a gran escala en la UE está controlada por grupos de colombianos.
- Los grupos de colombianos están colaborando con grupos de marroquíes para el uso de las rutas de importación de la resina de hachís desde el norte de África a la UE. Los grupos marroquíes pueden consolidar su posición, aprovechándose de la ruta de distribución del cánnabis.
- La importación de cocaína en la UE podría aumentar en el futuro.
- Los *modus operandi* más utilizados para la entrada de cocaína en la UE a través de España son:
  - Transporte marítimo mediante embarcaciones de diverso tonelaje y características (yates, pesqueros y otros).
  - Transporte mediante contenedores.
  - Transporte aéreo de pasajeros (mulas).
  - Transporte aéreo privado.
  - Transporte de paquetería o envíos postales.
- Las rutas más utilizadas para la entrada de la sustancia en la UE son:
  - La directa entre las regiones productoras y la UE.
  - La que incluye escala o escalas en América (Argentina o Brasil, por ejemplo).
  - La que incluye escala o escalas en el Caribe (Venezuela, República Dominicana, así como a través de las ex colonias británicas, holandesas y francesas).
  - La que incluye escala o escalas en África del Oeste (Senegal, Cabo Verde y Guinea Bissau), seguidas de escala en Marruecos o entrada directa por mar o por avión privado a Francia, Países Bajos, España etc.).
- Holanda es el mayor centro de distribución secundaria de cocaína en la UE.
- Los puertos del eje noroeste (en particular Amberes y Rotterdam) constituyen importantes puntos de tránsito desde donde la cocaína es distribuida a la UE. Los países de África occidental o de Europa meridional (España y Portugal) son utilizadas como “paradas intermedias” antes de que la cocaína llegue a Holanda.
- Es posible que se produzca un desplazamiento de la distribución de cocaína desde África occidental hacia el este, como consecuencia de la diversificación de los puntos de salida de la cocaína hacia Europa.
- El papel de la Península Ibérica como centro de distribución secundaria en la UE puede estar perdiendo peso a favor de la distribución directa a los países donde se demanda la sustancia. La importancia del papel de Francia está incrementándose, a la par que aumenta la importancia de la ruta con escala en África Occidental.

- Los aeropuertos de los Países Bajos son utilizados para la entrada de la sustancia en la UE, directamente o a través de las Antillas Holandesas, desde donde se traslada a la República Dominicana o Méjico, antes de volar hacia la UE.
- Los aeropuertos de Alemania, Bélgica y Francia constituyen lugares de acceso de la cocaína desde los lugares de producción o las escalas intermedias hasta su centro de distribución final en Holanda, donde se hace llegar la cocaína por carretera.
- Las antiguas colonias europeas del Mar Caribe ejercen un papel de escala intermedia entre las zonas de distribución principal, próximas a las regiones productoras, y los destinos finales de la sustancia.<sup>38</sup> El OCTA asume que existe una línea directa de entrada de cocaína en la UE a través de tales ex colonias.
- Las nacionalidades más frecuentes en los grupos son la colombiana y la española, junto con la nigeriana, esta última recientemente. Otras nacionalidades que aparecen como vinculadas al tráfico de cocaína son la venezolana, argentina, italiana, francesa, británica y portuguesa.
- Ciudadanos rumanos residentes en España ejercen un papel emergente como mensajeros y distribuidores de cocaína en la UE.
- Los grupos criminales lituanos están aumentando su importancia como traficantes, en especial para los países de Europa del este y países exteriores próximos, como Rusia y Bielorrusia. Estos grupos trafican con cocaína de forma directa entre las regiones productoras, los centros de distribución y las regiones demandantes de Europa oriental y países próximos.

Desde algunas fuentes se repite con insistencia que el aumento de los precios de la cocaína en Europa y la eficaz política represiva en EEUU está provocando una inclinación del mercado criminal de esta sustancia hacia Europa, donde es más rentable la venta debido a los precios más elevados que se pagan. Sin embargo, según la agencia de noticias EFE en fecha 29 de octubre de 2008, el ministro colombiano de Defensa, Juan Manuel Santos, declaraba que el precio de la cocaína en EEUU había subido un 65% entre enero de 2007 y septiembre de 2008, y que la pureza había descendido en ese mismo período.<sup>39</sup>

Desde una perspectiva de “mercado”, el análisis de la amenaza del tráfico de drogas, en general, y del tráfico de cocaína, en particular, no puede realizarse sin estudiar a fondo las características de la demanda, puesto que éstas constituyen el principal elemento de configuración de la oferta. En este sentido, el aumento del interés de los traficantes por Europa no estaría determinado por el elevado precio de la sustancia en Europa, que no es la causa de la oferta sino el resultado de la interacción entre oferta y demanda, ni por la presión institucional en EEUU, sino por la aparición de nuevos focos de demanda en la UE, los países de nueva adhesión y las más favorables condiciones de distribución, que mejoran las rentabilidad.

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, Jamaica con el Reino Unido, Aruba con los Países Bajos y Martinica con Francia.

<sup>39</sup> Véase <http://actualidad.terra.es/articulo/html2/av22851810.htm>.

El escenario en el que existen nuevos focos de demanda en Europa Oriental es compatible con la búsqueda de nuevas rutas más fáciles o rentables hacia esas zonas geográficas. La ruta africana permitiría abastecer el oeste de Europa a través de España y Portugal, bien directamente o bien mediante Marruecos; pero también permitiría acceder a través del Norte de África a Grecia, Bulgaria, Rumanía y resto de Europa Oriental, por ejemplo, o a Italia y Europa Central.

## Heroína

- La mayor parte se produce en Afganistán, bajo el control de grupos iraníes y kurdos.
- La reducción de la demanda en parte de Europa y el aumento de producción en Afganistán sugiere que los grupos criminales han buscado nuevos mercados, encontrándolos en la Europa del sudeste, región que tradicionalmente era tan solo una zona de tránsito.
- La reducción de la demanda de heroína parece haber forzado a los grupos a diversificar su oferta, orientándola hacia diversas sustancias y no solo a la heroína.
- El tráfico hacia y dentro de la UE está dominado por los grupos turcos, si bien se observa el aumento de importancia de los grupos paquistaníes.
- El tráfico se configura a partir de patrones étnicos basados en las comunidades turcas de los Países Bajos, Bélgica, Francia, Alemania y el Reino Unido.
- Las rutas más utilizadas para la entrada de la heroína en Europa son, para los grupos turcos:
  - La ruta de los Balcanes (a través de Italia o Alemania).
  - La ruta septentrional del Mar Negro (con escalas intermedias en Ucrania y Rusia).
  - Los grupos paquistaníes utilizan rutas que eluden el paso por Turquía, utilizando el sur o este de África.
  - Se ha detectado la existencia de otras rutas a través de aeropuertos de Oriente Medio.
- Los Países Bajos son el mayor centro de distribución secundaria de heroína que proviene de Turquía, en la UE.
- Los puertos de Amberes y Rotterdam constituyen importantes puntos de tránsito desde donde la heroína es distribuida a la UE.
- África se encuentra en vías de convertirse en un importante punto intermedio para el tráfico de heroína desde las zonas productoras de Asia hacia la UE.

## Drogas de síntesis

- La producción de drogas sintéticas se concentra en los Países Bajos y Bélgica. Desde estos países se abastece de MDMA a prácticamente toda la UE y a EEUU.
- Los grupos de la Región Báltica y Polonia tienen importancia en el suministro de metanfetamina en la UE.
- La producción de MDMA se están extendiendo hacia Indonesia, Canadá y Australia.

- La producción de drogas sintéticas tiende a aproximarse a los núcleos de producción de precursores, como China. Este efecto también se está notando dentro de la propia Europa, aumentando la producción en Alemania y Polonia, así como en países limítrofes con la UE, como los estados del Mar Báltico.
- La dependencia del suministro de sintéticos de los Países Bajos y Bélgica tiende a disminuir, conforme se incrementa la autosuficiencia en la producción y abastecimiento regional.
- Los puertos de Amberes y Rotterdam constituyen importantes puntos de tránsito desde donde las drogas de síntesis son distribuidas a la UE.

El Informe OCTA 2008 predice que la adhesión de Bulgaria y Rumanía a la UE influirá en el aumento de la importancia de estos países para distribución de drogas sintéticas, quitando importancia a los Países Bajos y Bélgica. Indirectamente se indica que la creciente influencia euro-oriental en el tráfico de sintéticos se verá facilitada por el tráfico de precursores desde China y Rusia hacia los países orientales de la UE.

#### Hachís (derivados del cánnabis)

- Constituyen el conjunto de sustancias más demandadas en Europa.
- La producción de resina de hachís consumida en Europa procede de Marruecos, Asia del Sudoeste, Afganistán y Pakistán.
- La producción de hierba de cánnabis para el consumo europeo procede de los Países Bajos. Se ha detectado la existencia de cultivos hidropónicos de hierba en la República Checa con tecnología y equipos holandeses.
- La distribución secundaria de resina de hachís desde Marruecos se realiza desde los Países Bajos.
- La introducción de resina de hachís en Europa utiliza como vía principal a la Península Ibérica, utilizando principalmente el transporte por carretera.
- La presión institucional en la costa española puede estar provocando un desplazamiento de los desembarcos de hachís hacia Francia, el uso de países como Argelia o Senegal como escalas intermedias y el aumento del uso del transporte aéreo privado.
- Los grupos criminales marroquíes tienden a consolidar su importancia en todas las fases de la distribución del hachís, y es posible que estén ampliando su ámbito de actuación a la cocaína, gracias al tránsito de esta sustancia por la ruta africana y al creciente uso de la infraestructura tradicional de distribución del cánnabis.

En cuanto a los delitos contra las personas (trata e inmigración ilegal), la trata de personas (*trafficking in human beings*) aparece en el Informe OCTA 2006 sin establecer ninguna definición o descripción del fenómeno, e indicando tan solo algunas de sus características en la UE, por ejemplo, la importancia de la actividad en la región sureste de Europa, la importancia del componente étnico en los grupos organizados implicados, la relación con la falsificación de documentos y la asociación de la trata con la violencia sobre las víctimas. La mayor parte de las veces en que se menciona la inmigración ilegal (nueve de

13), se la asocia con la trata. Europa del sur aparece como región especialmente afectada por el fenómeno de la inmigración ilegal, mencionándose el uso de especialistas para la captación, transporte y ubicación en destino de los inmigrantes ilegales y, como en el caso de la trata, la importancia del componente étnico en la configuración de las organizaciones dedicadas a esta actividad. Tanto la trata como la inmigración ilegal aparecen condicionadas por el uso de la tecnología como factor favorecedor y vinculadas con la falsificación de documentos y el fraude de identidad, así como con el incremento de la capacidad de transporte de personas, especialmente por vía aérea. El Informe OCTA 2007 reitera la importancia del fenómeno de la inmigración ilegal en el cuadrante sudoriental de la UE, junto con la región noroccidental.

El Informe OCTA 2008 afirma la conexión entre el fraude de identidad y el control de fronteras como factores que favorecen la inmigración ilegal y la trata. No se hace referencia expresa a la presión migratoria y a las condiciones administrativas de acceso a la UE como elementos esenciales para el desarrollo de procesos de inmigración ilegal y, eventualmente, de trata. Seguidamente, se focalizan varias áreas de amenaza en la materia a partir de las zonas geográficas donde comienza el proceso de inmigración ilegal: la región fronteriza con Europa en el extremo oriental (Ucrania, Bielorrusia, Rusia y Moldavia), África, China y Sudeste de Asia, esta última zona como región emergente. De acuerdo con este planteamiento, las víctimas potenciales de la inmigración ilegal y, por ende, de la trata de personas, se encuentran principalmente en estas regiones, donde se han desarrollado grupos organizados con un gran componente de especialización en dicha modalidad delictiva. El Informe OCTA también menciona el condicionante étnico que muestran los grupos de Europa Oriental; así como a la capacidad de éstos para tratar nacionales y extender su acción a los nacionales de países limítrofes con la UE.

Examinando en conjunto los tres documentos OCTA, puede concluirse que los problemas de inmigración ilegal y trata constituyen elementos comunes a toda la UE. En cada uno de los apartados sobre ejes criminales se menciona la presión migratoria, concretada a través de las fronteras terrestres de Europa Oriental, así como la producida por vía aérea y por barco sobre la Península Ibérica procedente de América y de África del Norte. Hay menciones expresas al Reino Unido e Irlanda como destinos de inmigración ilegal, sin concretar el origen de tal presión migratoria (aunque puede deducirse que dicho origen se encuentra en las antiguas colonias británicas, con quienes comparten parte de su historia y el conocimiento de su lengua). Independientemente de las menciones expresas a países concretos, lo cierto es que los Informes OCTA afirman un impacto global indudable de la inmigración ilegal sobre todo el territorio de la UE, y también una afectación global de la trata, que convierte por segunda vez a los inmigrantes en víctimas, y los ubica en una posición de marginalidad que los mantiene en un estado próximo al constante abuso y reducción de derechos.

En términos numéricos –y aceptando que el factor étnico influye en el desarrollo de los procesos de trata e inmigración ilegal, y que éstos dependen de la presión migratoria–

puede plantearse la hipótesis de que el volumen de la población inmigrante en los países de la UE correlaciona con las actividades de trata que victimizan a las poblaciones de los países correspondientes de origen. Es llamativo que los OCTA hayan vinculado la trata a la inmigración ilegal, y que no se haya hecho mención directa a los procesos de explotación laboral y sexual al margen de tales fenómenos de trata y de inmigración ilegal. Esta omisión parece indicar que no se ha considerado la posibilidad, o la importancia, de que exista explotación sexual o laboral organizada de nacionales de la UE en el interior de la UE,<sup>40</sup> o que no se contemple la posibilidad de que tipologías o mercados criminales estén vinculados a procesos migratorios internos.

La información suministrada por el Informe OCTA 2008 sobre trata e inmigración ilegal puede resumirse de la siguiente forma:

- La inmigración ilegal se caracteriza por su configuración a partir de patrones étnicos. De esta forma, las víctimas del delito suelen pertenecer a la misma nacionalidad, etnia o raza que los tratantes.
- La existencia de presión migratoria clandestina se focaliza en la frontera este de la UE, donde los grupos rumanos, albaneses y lituanos desempeñan un papel preponderante para la entrada de personas procedentes de los países limítrofes por el este. La frontera del este es el camino natural para encauzar la presión migratoria procedente de Asia Menor y Lejano Oriente, lo cual refuerza el carácter estratégico de Albania y Rumanía, y mejora la posición de los grupos rumanos para servir de cauce de entrada en la UE a través de estos países.
- Los grupos rumanos y albaneses tienden a controlar la trata de mujeres para explotación sexual desde el exterior de la UE hacia la Europa meridional, incluyendo también nacionales rumanas.
- Los grupos nigerianos ejercen un papel preponderante en la trata para explotación sexual procedente de África Occidental para toda Europa, participando de forma intensiva en todo el proceso de trata, desde su origen hasta la explotación directa de las mujeres.
- Es posible que la presión migratoria desde África se incremente.

Respecto a los fraudes, se entiende que fraude es el acto tendente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros, el Informe OCTA 2008 define un conjunto de diferentes conductas criminales que oscilan entre el fraude de IVA, fraude de inversiones, fraude a la Seguridad Social, fraude de fondos de la UE y fraude en licitaciones públicas.

También se incluyen en este apartado el conjunto de las infracciones contra los derechos de propiedad intelectual y el contrabando de tabaco, alcohol y combustibles, toda vez que

---

<sup>40</sup> Se asume de esta forma que la explotación sexual y la explotación laboral son delitos que afectan como víctimas a ciudadanos exteriores a la Unión. Sin embargo, se ha documentado la existencia de víctimas europeas de ambas tipologías delictivas en el territorio de la UE.



estas actividades tienen implicaciones financieras directas y afectan a la recaudación de impuestos.

La propia dimensión del espacio dedicado a esta modalidad delictiva, apenas una página, y la complejidad y variaciones de la actividad sugieren que el tratamiento del fraude en el OCTA es superficial, limitándose a la exposición de una serie de actividades comerciales específicas del *statu quo* económico de la UE y a la mención a una serie de factores que lo hacen vulnerable. Sin embargo, se hace una interesante mención a una utilidad funcional que el fraude puede tener para los grupos organizados: ser la vía, generalmente con el apoyo de la corrupción, para infiltrarse en sectores estratégicos como el transporte, las comunicaciones o la energía, estableciendo condiciones económicas ajenas a las de libre mercado, en su propio beneficio. También se hace alusión a la importancia del fraude como elemento facilitador de otras actividades delictivas, como el tráfico de personas, el contrabando, el tráfico de bienes etc.

El resumen de la aportación del OCTA sobre la actividad criminal del fraude se encuentra en el siguiente párrafo: "... el fraude tiene un impacto de gran envergadura en el conjunto de la sociedad, que supera sus implicaciones financieras directas. Esto se aplica específicamente a los fraudes de empresa y comerciales, a medida que éstos exponen ciertas vulnerabilidades clave de la sociedad y la economía, vulnerabilidades que pueden ser aprovechadas por el Crimen Organizado, con serias consecuencias de desestabilización".

Uno de los ejemplos de cómo los mecanismos de fraude pueden tener efectos colaterales no directamente relacionados con la rentabilidad directa de la propia actividad se encuentra en lo que el Informe OCTA denomina fraude de tarjeta de pago. Es un hecho que la existencia de organizaciones que suplantan la identidad de personas y realizan operaciones de estafa a través de sus medios electrónicos de pago restringe la expansión del comercio electrónico y frena de alguna forma el desarrollo que podría estar produciéndose en este medio. Las consecuencias del fraude van, por tanto, más allá de la simple pérdida patrimonial de ciertas personas o grupos sociales, afectando a cuestiones tan importantes como la propia confianza en el sistema comercial.

La falsificación en el Informe OCTA 2008 se entiende como una actividad delictiva especializada en sí misma y como un factor que favorece otros delitos. Además, el informe establece una triple clasificación de las falsificaciones: divisas (singularmente de euros), documentos y bienes. La falsificación del euro es un delito que está extendido en toda la UE, aunque los países más afectados son Francia, Italia y España. Los orígenes intracomunitarios de la moneda falsificada son Bulgaria, Italia, España, Francia y el Reino Unido. La falsificación de moneda constituye una actividad típica de crimen organizado, en la que se presenta una elaborada distribución de tareas, el uso de expertos y el mantenimiento de elementos de disciplina y control interno. La mayor parte de los

grupos que falsifican y distribuyen euros falsos son de naturaleza multiactiva, ofreciendo una notable variedad de productos ilegales.

La falsificación de documentos constituye un elemento necesario para la consumación de muchos tipos ilícitos, especialmente los relacionados con la distribución de bienes y servicios ilegales (tráfico de drogas, contrabando, tráfico de vehículos robados), trata de seres humanos, inmigración ilegal, etc. La falsificación de documentos permite, también, alcanzar el escalón del comercio minorista legítimo con productos procedentes del mercado negro, abriendo el abanico de posibilidades de beneficio al hacer partícipes de la actividad ilícita a personas ajenas a la subcultura criminal.

El Informe OCTA 2008 considera la falsificación de documentos como una amenaza muy grave, en tanto en cuanto elemento que favorece las operaciones ilegales y dificulta la eficacia de los controles. Esta amenaza deriva de una doble faceta: su carácter instrumental y su universalización. Efectivamente, la falsificación de documentos es tanto más peligrosa como lo sea la actividad a la que está vinculada. La falsificación de documentos puede servir para ocultar la identidad de delincuentes, para enmascarar la falsedad de productos, para fingir la posesión de requisitos etc. Por otro lado, el desarrollo tecnológico y la disponibilidad de la tecnología a una gran parte de la población permiten alcanzar niveles muy sofisticados en la falsificación, a pesar del desarrollo de los mecanismos antifalsificaciones. Además, personas que anteriormente no podían disponer de tecnología adecuada, ahora están en disposición de hacerlo.

La falsificación de bienes constituye una actividad criminal a la que se está prestando cada vez más atención por su extensión y capacidad para infiltrarse en el mercado legítimo, especialmente en los escalones de distribución minorista. Los efectos económicos que tiene esta actividad son fácilmente comprensibles, en tanto en cuanto introduce un elemento de competencia desleal que es muy difícil combatir desde el punto de vista social, dada la escasa percepción social de su peligrosidad. Sin embargo, las áreas más frecuentes en las que se produce el comercio de bienes falsificados tienen que ver con la salud y bienestar de los ciudadanos (medicinas, alcohol, tabaco, productos alimenticios, juguetes, repuestos de maquinaria, etc.), lo cual convierte la falsificación de bienes y su distribución en una amenaza directa a los ciudadanos, sin perjuicio del impacto económico sobre el sector productivo.

La alta presión impositiva o la existencia de diferentes presiones impositivas dentro la UE condicionan la aparición de corrientes de contrabando de bienes, que son utilizadas también por los proveedores de bienes falsificados. De esta forma, bienes auténticos y bienes falsificados son distribuidos por canales similares, bajo el denominador común de una demanda en alza y de una percepción ciudadana claramente colaboradora, o al menos tolerante.

## **Conclusiones y valoración general**

- (1) Los Informes de Evaluación de la Amenaza del Crimen Organizado-OCTA constituyen “productos” de inteligencia estratégica policial, concebidos como instrumentos de planificación estratégica contra la delincuencia organizada y grave en Europa.
- (2) Los objetivos de los OCTA se centran en la valoración de la amenaza de la delincuencia organizada y en el establecimiento de tendencias, que ayudarán a la toma de decisiones anticipativas de enfrentamiento al fenómeno.

La estructura de los OCTA se ha configurado de acuerdo con tres áreas de análisis: (1) los grupos criminales; (2) los mercados criminales; y (3) los ejes o centros criminales.

Es criticable que el Informe OCTA 2008 no incluya apartados específicos de recomendaciones y análisis de tendencias. También es criticable que no haya aportación directa o indirecta de un marco terminológico para la mejor comprensión de su contenido y que no se incluyan estimaciones cuantitativas de las variables analizadas, en particular la dimensión numérica de los grupos organizados que actúan en Europa o las actividades delictivas que se cometen.

- (3) Los OCTA clasifican los grupos organizados en tres categorías: (1) grupos con base en la UE; (2) grupos con base fuera de la UE; y (3) grupos en situaciones intermedias. Estos últimos se subdividen en grupos de segunda generación y grupos que combinan aspectos de las dos primeras categorías. Pese a la clasificación anterior, el Informe OCTA realiza la mayor parte de sus menciones a los grupos aludiendo a la configuración étnica de sus integrantes.
- (4) Los mercados criminales más relevantes en el ámbito de la UE son, el tráfico de drogas, los delitos contra las personas relacionados con la inmigración ilegal y la trata y explotación, los delitos de fraude y la falsificación y comercio de productos falsificados.

Es criticable que no se hagan referencias al análisis de la demanda de drogas como elemento configurador de la oferta. Tampoco se menciona la demanda de personas para explotación sexual o laboral. Por último, las referencias a la demanda de productos de contrabando de productos falsificados son superficiales y apenas permiten afirmar un evidente papel como factor que favorece el comercio ilegal.

- (a) El tráfico de drogas se valora como la actividad más frecuente cometida por los grupos criminales, así como una de las amenazas de mayor entidad.

Holanda y la Península Ibérica se identifican como los dos centros principales de distribución secundaria de cocaína para Europa, si bien aumenta la importancia de la

distribución directa de cocaína a los mercados finales de consumo desde escalas intermedias fuera de la UE.

Existe una relación directa entre la nacionalidad colombiana y el control de la producción en América y distribución en Europa de cocaína.

Igualmente, se observa recurrentemente la participación de marroquíes, lituanos y de otros países de Europa oriental en la distribución interna.

La demanda de heroína en Europa Oriental está en aumento.

La heroína distribuida en Europa se produce en Afganistán, bajo el control de grupos iraníes y kurdos. Los grupos turcos controlan el tráfico de heroína hacia la UE, donde se distribuye siguiendo patrones étnicos basados en las comunidades turcas de los países europeos.

Holanda es el mayor centro de distribución secundaria en Europa de heroína, y África se encuentra en vías de convertirse en un importante punto intermedio para el tráfico de heroína hacia la UE.

Los principales productores y distribuidores mundiales de drogas sintéticas, singularmente de MDMA, están en los Países Bajos y Bélgica, si bien la producción tiende a expandirse hacia Indonesia, Canadá y Australia.

El hachís es la sustancia ilegal más demandada en Europa.

La producción de resina de hachís consumida en Europa procede de Marruecos, Asia del Sudoeste y en Afganistán y Pakistán. La producción de hierba de cánnabis procede de los Países Bajos, que es principal centro de distribución secundaria de hachís para Europa, después de su paso por la Península Ibérica por carretera. La ruta a través de España tiende a ser sustituida por el desembarco en Francia desde Argelia o Senegal o por el uso del avión privado.

El tráfico de hachís tiende a ser controlado por grupos marroquíes en todo el proceso de producción y distribución.

- (b) Los problemas de inmigración ilegal y trata constituyen un problema común en toda la UE.

Europa Oriental se focaliza como zona de entrada de inmigración procedente del Este de Europa y de Asia, mientras que la Península Ibérica se identifica como zona de entrada de inmigración de América y África.

La inmigración ilegal se caracteriza por su configuración a partir de patrones étnicos tanto para los autores del delito como para las víctimas.

Las nacionalidades más frecuentemente asociadas a la explotación, trata e inmigración ilegal son la rumana, la albanesa y la lituana.

- (c) Es criticable la escasa profundidad de la aportación del Informe OCTA 2008 en el apartado de fraudes, limitándose a una genérica valoración del impacto por su uso como elemento de corrupción y desestabilización de la dinámica económica.

- (d) Una crítica similar puede hacerse sobre el apartado de falsificaciones, cuyo conjunto de afirmaciones genéricas sin precisión cuantitativa solo permite afirmar

---

lo evidente; que se trata de actividades con gran repercusión económica, basada en la demanda de productos de contrabando y falsificados y en la tolerancia social y percepción de escasa peligrosidad.

Para terminar, debe mencionarse que la existencia de versiones restringidas de los documentos OCTA supone una dificultad para el conocimiento de la realidad del crimen organizado por parte de científicos que estudian el fenómeno o de profesionales policiales no vinculados a la elaboración de los informes. Esta circunstancia es criticable por sí misma, en tanto en cuanto limita las posibilidades de conocimiento del fenómeno y, como consecuencia, de las aportaciones que puede realizar el mundo académico y científico. En este sentido debería valorarse la posibilidad de que se diera mayor difusión de los informes restringidos.

*Fernando Moreno*

*Comisario del Cuerpo Nacional de Policía, licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, y actualmente jefe del Área de Inteligencia Prospectiva del Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado.*