

La perspectiva de la Unión Europea ante los nuevos retos que plantea el crimen organizado

EMANUELE MAROTTA

Miembro del Equipo de Dirección de la Unidad Europea contra la Droga (EDU)

11

1. LOS FENÓMENOS CRIMINALES ACTUALES

Desde la perspectiva institucional, es importante empezar concienciando a los profesionales de la policía de la nueva realidad que comporta la creación de la Europol respecto a los nuevos retos del crimen organizado y también de las posibilidades que esta Oficina puede ofrecer a los investigadores de delitos.

Cuando nos referimos a los nuevos retos que plantea el crimen organizado, de hecho estamos hablando de tres aspectos diferentes relacionados con los ataques criminales a nuestra sociedad:

- a) en primer lugar, la aparición de elementos nuevos en el comportamiento criminal, a menudo relacionados con el uso de nuevas tecnologías;
- b) en segundo lugar, la extensión del entorno criminal a nuevos campos de actividad;
- c) finalmente, una percepción más amplia de los fenómenos criminales preexistentes, que ahora se conocen con más profundidad.

De entrada, la novedad se centra en el uso de la información tecnológica moderna y en las grandes posibilidades que otorga el extraordinario desarrollo de los medios de comunicación y de transporte. Actualmente es muy habitual que los grupos criminales internacionales utilicen tecnología avanzada, lo que se incrementará fácilmente gracias a los nuevos medios de comunicación, como Internet, los teléfonos móviles y otros equipamientos electrónicos que favorecen un intercambio de información rápido y seguro y aumentan las facilidades para la comisión de actos delictivos. Las organizaciones criminales no se sirven únicamente del hardware de Internet como el *Microsoft Netmeeting* o *Netscapes' CoolTalk*, sino que también utilizan un hardware mucho más poderoso, como el ICQ.

En un país europeo las organizaciones criminales reclutan programadores

jóvenes y sin escrúpulos para seguir las transmisiones de datos entre policías vía Eurosignal para descubrir y dibujar fotos en movimiento de la policía con el objetivo de establecer contravigilancias.

Por otro lado, la *encriptación*¹ se convierte cada vez más en un método utilizado habitualmente por los delincuentes; así, la policía únicamente puede obtener información de las conexiones o los enlaces, pero no del contenido.

Internet —con unos cuarenta millones de ordenadores y sesenta mil intranets, con más de un millón de usuarios y una tasa de crecimiento del 100 % anual— ofrece al crimen organizado en Europa y en todo el mundo nuevos mecanismos y medios para sus actividades: pornografía infantil, tráfico de drogas, blanqueo de dinero, juego, prostitución e, incluso, tráfico de armas. Obviamente, los instrumentos de la revolución tecnológica no se han escapado de las garras de los grupos criminales.

La protección que establecen los cuerpos policiales, los servicios de seguridad, los bancos y las empresas privadas mediante la alta tecnología ya no es una defensa contra los sindicatos del crimen que contratan a jóvenes *hackers* y *phreakers*.²

Para hallar la razón de la extensión del crimen a nuevos campos de actividad tenemos que considerar que las organizaciones criminales se rigen por un principio muy sencillo: «el negocio es el negocio». Donde sea fácil y seguro ganar más dinero (o más poder económico o político, que en definitiva es lo mismo), es donde se instalará el crimen. Esta expansión es clara en dos sentidos: geográficamente (esto explica algunos asentamientos criminales nuevos, mayoritariamente étnicos) y en relación con nuevas áreas de la economía o de la sociedad en general. En este último caso, me refiero a la infiltración de la delincuencia organizada en sectores legales de los negocios y las finanzas, así como en la gestión de fenómenos sociales, como la organización y la explotación de la inmigración ilegal.

Por último, el tercer aspecto del concepto «nuevos retos» está relacionado, desde mi punto de vista, con una nueva percepción del fenómeno criminal, oculta en un primer momento pero mucho más clara ahora, debido a diversos factores que facilitan su «visibilidad». Entre estos factores podemos destacar los siguientes:

- a) la existencia de instrumentos de investigación más sofisticados que ahora están al alcance de las autoridades competentes, como el análisis criminal;
- b) la mejora del intercambio de información entre las fuerzas policiales;
- c) una mayor atención de la investigación universitaria y los medios de comunicación hacia el fenómeno criminal;
- d) una violencia y una brutalidad mucho mayores por parte del crimen organizado, que no duda en usar medios violentos y espectaculares para imponer su presencia amenazadora.

1. Transmisión de datos o mensajes electrónicos de forma codificada.

2. Expertos en telecomunicaciones.

2. LOS PRINCIPALES TIPOS DE DELINCUENCIA ORGANIZADA

En este punto haré una descripción —necesariamente sintética— de las principales características de la amenaza que la delincuencia organizada significa para nuestra sociedad. Esta descripción se basa, fundamentalmente, en el contenido del Informe sobre la situación del crimen organizado en la Unión Europea (1996), elaborado por los Estados miembros de la Unión Europea en cooperación con la Unidad Europea contra la Droga (EDU).

2.1 El tráfico de drogas

La Unión Europea califica el tráfico de drogas como el tipo de actividad más atractiva para los grupos de crimen organizado, ya sean nacionales o integrados por minorías étnicas no nacionales. Existe una amplia variedad de estos grupos, que actúan tanto desde dentro como desde fuera de la Unión Europea y que son muy activos en este campo de la delincuencia: nigerianos y otros grupos del oeste de África, albaneses, grupos de la ex Yugoslavia, marroquíes, chinos, gente del centro y del este de Europa, rusos, pakistaníes, turcos, colombianos y otros grupos compuestos de nacionales de la Unión Europea, todos han encontrado un sitio en el mercado.

Normalmente, la importación y la distribución de drogas se lleva a cabo por los grupos criminales nacionales, aunque la venta al mayor de las drogas ilegales a menudo está ligada a grupos integrados por minorías étnicas que provienen de áreas de producción y transporte de drogas. Por lo que se refiere a la distribución en la calle, generalmente no está tan relacionada con grupos nacionales o étnicos específicos.

Los grupos turcos de crimen organizado —que, en gran medida, utilizan la ruta de los Balcanes para introducir las drogas en la Unión Europea— controlan casi de manera exclusiva el tráfico de heroína. Estos grupos criminales, a partir de los últimos cambios políticos, utilizan los países de la Europa central y del este como almacén donde poder guardar de forma segura importantes cantidades de drogas —especialmente la heroína— durante tanto tiempo como sea necesario. Las drogas pueden transportarse, en pequeñas cantidades y en cualquier momento, desde estos países a las áreas de destino final.

El tráfico de cocaína se lleva a cabo tradicionalmente por los grupos criminales latinoamericanos, especialmente por los colombianos. La droga se introduce en la Unión Europea mediante correos y oculta entre diferentes cargamentos. Alemania, los Países Bajos, el Reino Unido y Bélgica, debido a sus puertos de mar, son muy atractivos para los traficantes de cocaína latinoamericanos. España y Portugal también lo son por sus vínculos históricos y lingüísticos.

Por otro lado, la Unión Europea se ha convertido en una de las regiones del mundo que más produce anfetaminas y estimulantes, como el llamado *éxtasis*. En los últimos años se han detectado laboratorios clandestinos en prácticamente todos los Estados miembros. Algunos de estos laboratorios no son más que pequeñas «cocinas», pero otros son verdaderos laboratorios profesionales con

capacidad para producir hasta un millón de pastillas diarias; hay otros que son móviles y otros que se abandonan cada cierto tiempo para evitar que las fuerzas de seguridad los descubran.

El abuso de drogas sintéticas —especialmente el éxtasis— se ha incrementado dramáticamente en los Estados miembros, tal vez por la tendencia a considerarla como la droga del amor o del baile y por la facilidad de su adquisición. Está muy claro que hay un tráfico interior constante de estas sustancias en la Unión Europea y que los suministradores explotan a los más jóvenes. La creciente publicidad en algunos Estados miembros sobre muertes de jóvenes ha puesto de manifiesto los peligros que representa. No obstante, la popularidad de tomar estas drogas no parece que se haya reducido. Los beneficios que se pueden obtener con este negocio son enormes, aunque se bajen los precios, posiblemente por la abundancia de la oferta.

Marruecos sigue siendo el mayor productor de drogas derivadas del cáñamo (resina) destinadas al mercado de la Unión Europea, conjuntamente con los países latinoamericanos y asiáticos. Esta planta cannabácea es originaria fundamentalmente de países sudamericanos, especialmente Colombia y Surinam.

En Europa, el papel relevante que los Países Bajos suelen tener en el cultivo artificial del cáñamo (*Nederweed*) parece que ya lo comparten otros Estados miembros. Se considera que el Reino Unido y Alemania siguen a los Países Bajos en el ránking de productores.

No hay ninguna señal de descenso en la producción global y en el tráfico ilegal de drogas y este hecho tiene que afectar a la Unión Europea. Las organizaciones criminales aprovechan la coyuntura y los diversos factores económicos, históricos, culturales y geográficos, así como los sistemas de comercio y transporte internacionales de cada Estado con la finalidad de introducir las drogas.

2.2 El fraude

Las actividades fraudulentas son el área fundamental de actividad de los grupos delictivos nacionales europeos. Por ejemplo, los grupos italianos de delincuencia organizada, como la mafia, la camorra, los 'Ndrangueta y otros, todos llevan a cabo actividades fraudulentas. Un interés muy particular de estos grupos es obtener, para su uso y beneficio, los fondos que provienen de la Unión Europea y que originariamente están destinados para la ayuda de áreas económicamente débiles; por ejemplo, el presupuesto de la Unión Europea para la agricultura es un área preferente de actividades fraudulentas. De cualquier forma, la relación de grupos nigerianos y asiáticos en actividades fraudulentas que afectan al Reino Unido y a otros Estados miembros demuestra que no nos encontramos ante un campo reservado exclusivamente a los grupos nacionales.

El fraude organizado con tarjetas de crédito puede llegar a alcanzar una dimensión peligrosa en Europa y en todo el mundo y puede provocar un cambio radical en los hábitos del comercio y de los negocios. Las tarjetas de crédito habían sido seguras mediante el código de verificación de tarjetas y se había reducido la producción de falsificaciones. Ahora los delincuentes pueden copiar fácilmente la banda magnética (*skimming*), ya que el equipamiento técnico puede

adquirirse en cualquier tienda especializada. Incluso por vía Internet cualquier persona puede cargar programas «piratas» (Wizard o Credit Master) con los que se puede generar el número de registro de las tarjetas de crédito.

2.3 La extorsión

La extorsión es uno de los instrumentos criminales para la defensa y el control del propio territorio o para obtener grandes beneficios. El uso de la violencia —a veces, letal— en los casos de extorsión en Europa está relacionada, básicamente, con los grupos asiáticos o con grupos de origen turco, ruso o yugoslavo. Las víctimas son normalmente pequeños comerciantes locales, su familia, los trabajadores o los huéspedes y las propiedades.

En muchos países europeos las organizaciones criminales chinas han cometido actividades de extorsión contra los propios compatriotas, como es el caso, por ejemplo, muy frecuente de propietarios de restaurantes asiáticos que son obligados a contratar a inmigrantes ilegales.

Por otro lado, se sospecha que hay grupos organizados de motoristas escandinavos que se aprovechan de otros grupos criminales y les obligan a pagar «tasas» por sus actividades criminales.

2.4 La inmigración ilegal organizada y el tráfico de seres humanos

La mayoría de Estados de la Unión Europea son, al mismo tiempo, lugares de destino y de tránsito para la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos. Si tenemos en cuenta la forma en que ha evolucionado la inmigración en los Estados miembros en el pasado más reciente y también las razones que provocan las migraciones masivas actuales, no hay motivos para pensar que el flujo de inmigrantes hacia Europa se reduzca o se establezca en un futuro próximo.

Alemania, Italia y otros países afrontan un número considerable de actividades de organizaciones criminales en el campo de la inmigración clandestina desde el sureste de Asia, de turcos, iraníes, iraquíes y albaneses, mientras que Francia y España afrontan la inmigración clandestina organizada procedente de África y de América del Sur.

La inmigración clandestina que pasa a través de la ruta de los Balcanes plantea un problema en la mayoría de los Estados miembros de la Unión. En esta ruta balcánica los inmigrantes turcos y kurdos son introducidos ilegalmente en la Unión Europea por redes turcas y de otras nacionalidades. Las redes de inmigración clandestina no se limitan a un grupo étnico específico. Así, las redes turcas de inmigración clandestina también introducen a inmigrantes de otras nacionalidades. Las rutas de viaje, la elección de los medios de transporte y el *modus operandi* no presentan grandes diferencias entre las diversas redes.

La inmigración clandestina y el tráfico de seres humanos están asociados directamente a la explotación de prostitutas y menores. Las organizaciones criminales activas en el campo del tráfico de seres humanos son, a menudo, sospechosas de tener relaciones o de facilitar actividades delictivas, como el uso de la vio-

lencia, el comercio ilícito de armas y drogas y la falsificación de documentos. Además de hacer sus prospecciones en todos los países asiáticos, sudamericanos y africanos —que han sido proveedores «tradicionales»—, los traficantes de seres humanos tienen como objetivo los países de Europa central, como Polonia, Rusia, Ucrania, Hungría y la República Checa para el reclutamiento de prostitutas.

El *modus operandi* de estos grupos criminales consiste en atraer a mujeres de los países del antiguo bloque del Este bajo su dependencia, haciéndoles falsas promesas sobre trabajo y prosperidad económica. Los grupos rusos y albaneses de delincuencia organizada establecen vínculos con los grupos que actúan en los países de la Unión Europea en el campo de la explotación de mujeres.

16

2.5 El blanqueo de dinero

Muy directamente relacionado con el tráfico de drogas y otras formas prósperas de delincuencia como el fraude, el comercio ilegal de armas y la explotación de la prostitución, nos encontramos el blanqueo de dinero obtenido ilícitamente. Los instrumentos que se utilizan habitualmente en los casos de blanqueo de dinero son las oficinas de cambio de moneda y los bancos, aunque también es muy evidente que se usan otras entidades legales y estructuras comerciales para ocultar los orígenes del dinero. El uso «desviado» de estructuras comerciales incluye las tiendas «fachada», es decir, que no tienen ningún tipo de actividad comercial.

Con el objetivo de prevenir que la industria financiera de los Estados miembros se implicase en prácticas de blanqueo de dinero, la Unión Europea aprobó una Directiva que obliga a las instituciones de crédito y financieras de cada Estado miembro a notificar las actividades sospechosas a las autoridades competentes. Esto hacía que los delincuentes llevasen su dinero en metálico a los Estados donde los controles eran menos severos o inexistentes, o donde los servicios financieros se llevan a cabo por instituciones u oficinas (como las oficinas de cambio) que no estén dentro del ámbito de aplicación de esta Directiva. Ello también comportaba el transporte por vía aérea de grandes cantidades de dinero en metálico.

Ahora, las oficinas de cambio de todos los Estados miembros estarán bajo la legislación de blanqueo de dinero y trece de los quince Estados miembros estarán bajo los mismos controles que los bancos. Para dificultar que los delincuentes lleven su dinero en metálico fuera de sus fronteras, el grupo de trabajo Acción Financiera aconsejó a los países que implementasen medidas para detectar o controlar el transporte físico interfronterizo de dinero por tierra, por aire y por mar, pero sin impedir, de ninguna forma, la libre circulación de capitales.

3. LA COOPERACIÓN POLICIAL. EL PAPEL DE LA EUROPOL

Lo que acabo de exponer brevemente son simplemente unas pinceladas sobre los retos que plantea el crimen organizado. Está en nuestras manos —los miembros de las fuerzas y los cuerpos policiales— afrontarlo y demostrar que podemos reaccionar contra ello.

El elemento fundamental que se desprende de la descripción de la amenaza criminal parece que es el carácter internacional creciente de las formas más preocupantes de la delincuencia. Como consecuencia, es muy improbable que una reacción adecuada a una amenaza como ésta se pueda basar únicamente en los recursos de un solo Estado. En la lucha contra el delito la cooperación es la pieza clave, tanto entre gobiernos como entre los cuerpos de policía.

El establecimiento de la Oficina Europea de Policía (Europol) es la respuesta de la Unión Europea al crimen organizado. Es un hito que debe sentar las bases para coordinar los esfuerzos de cooperación policial en una Europa sin fronteras. La verdadera Europol comenzará a funcionar probablemente el próximo otoño, de acuerdo con los preceptos del Tratado de la Europol firmado el 26 de julio de 1995. Mientras tanto, es plenamente activo lo que se ha identificado como su embrión: la Unidad Europea contra la Droga (EDU).

Basándose en los acuerdos tomados en el 1993 por los ministros de Justicia e Interior, la actual organización (la EDU) comenzó su trabajo en La Haya a principios de 1994 y, al mismo tiempo, establecía los fundamentos para la creación de la Europol definitiva. Después de la adopción de una declaración conjunta de los ministros de Justicia e Interior en el mes de marzo de 1995, las competencias de la Europol se extendieron más allá de la lucha contra la droga: tráfico de materiales nucleares y radioactivos, inmigración ilegal organizada, tráfico de vehículos robados y actividades asociadas al blanqueo de dinero. En el mes de diciembre de 1996, las competencias de la organización se ampliaron al tráfico de seres humanos, especialmente en relación con la explotación sexual.

La Europol facilita el intercambio de información entre los Estados miembros. También lleva a cabo estudios de fenómenos criminales en Europa, recoge información y realiza análisis sobre temas determinados. Todas estas actividades tienen como objetivo prestar apoyo a investigaciones concretas.

Hay un área que, en estos momentos, queda fuera de los límites de la Europol, pero que después de la entrada en vigor del Tratado de la Europol ya se incluirá; se trata del procesamiento centralizado de datos personales. Este cambio tendrá un papel decisivo en la posición legal que la futura Europol debe tener.

Actualmente la Europol ya presta apoyo a las investigaciones internacionales y a las operaciones policiales, como las distribuciones controladas, y ofrece coordinación, expertos profesionales y asistencia técnica.

La Europol continúa desarrollando nuevos métodos para combatir el crimen y para ofrecer formación. Un ejemplo importante de esta labor es la formación en materia de análisis que organiza la Europol para policías de los Estados miembros, lo cual ayuda a difundir la *expertise*. Finalmente, la Europol ofrece asesoramiento legal, estratégico y técnico en el campo político y/o en los niveles más altos de los cuerpos policiales de cada Estado miembro.

Después de la ratificación del Tratado, la Europol tendrá el papel de Servicio Central Europeo de Inteligencia y Apoyo, que trabajará al servicio de todas las fuerzas policiales de la Unión Europea, con un sistema de información común que dotará a las autoridades de derechos de acceso como usuarios para verificar la

información almacenada en la Europol o en los Estados miembros relacionada con organizaciones criminales específicas, delincuentes o delitos.

Dicho de otra forma, una vez el Tratado entre en vigor, los Estados miembros de la Unión Europea tendrán a su disposición un instrumento más versátil para el intercambio de información y de datos (el primer instrumento que haya existido sobre una base de datos central europea con la finalidad de analizar delitos). Este instrumento ayudará a centralizar el análisis del desarrollo y la estructuración de las organizaciones criminales que actúan en los territorios de los Estados miembros y que tienen relación con crímenes internacionales graves. También facilitará un análisis centralizado de datos basados y compilados a partir de numerosas fuentes exteriores a los Estados miembros que, a la vez, servirá para inspirar y prestar apoyo a los investigadores.

18

A pesar de estos aspectos prometedores para el futuro de la Europol, hay que decir que no está diseñada para funcionar como un «FBI» europeo; el Tratado no le otorga ningún tipo de poder ejecutivo, sino que limita sus funciones a las de una unidad central de Información y de apoyo. Pese a esta restricción de competencias, la Europol puede ofrecer a los Estados miembros una ayuda muy valiosa a la hora de llevar a cabo investigaciones nacionales. Asimismo, está desarrollando análisis internacionales y trabajos centralizados de inteligencia con una actitud proactiva. Intentamos hacer el mejor uso de nuestros recursos y también evitar la duplicación de esfuerzos. Así, seguimos una aproximación multidisciplinar en la lucha contra el crimen organizado. La Europol combina la información, la inteligencia y la *expertise* de los Estados miembros de la Unión Europea.

El intercambio internacional de información e inteligencia ha mejorado en cantidad, calidad y velocidad gracias al trabajo de la Europol. Con condiciones muy altas de seguridad, la Europol suple las diferencias organizacionales, lingüísticas y culturales entre los diferentes servicios de policía. Nuestros cuarenta y cinco oficiales de enlace que cuentan con el apoyo de los Estados miembros tienen acceso directo a las bases de datos nacionales, a la inteligencia y a datos sensibles. Esto garantiza que en pocas horas se pueda hacer un intercambio de información y de inteligencia entre varias fuerzas de policía y/o agencias aduaneras locales, regionales o nacionales.

En el campo de la coordinación y la investigación de operaciones, la Unión Europea ha hecho un progreso considerable utilizando los recursos de la Europol, que ha coordinado distribuciones controladas de drogas con barcos que pasaban por cuatro o más países y que ha dado apoyo a investigaciones de gran alcance, como la que, después de dos años, culminó el verano pasado con la detención simultánea en cinco países de sesenta y ocho sospechosos de pertenecer a la mafia, después de una coordinación y de una evaluación constante de inteligencia a cargo de la Europol.

Huelga decir que una cooperación internacional efectiva no puede dejar de lado los estándares adecuados de cooperación nacional entre los diferentes cuerpos de policía ni entre las ramas especializadas dentro de los propios cuerpos policiales. Respecto a esta cuestión, el tratado de Europol dispone que cada país establezca una unidad nacional de la Europol como el único interlocutor de la Oficina Europea de Policía.

Obviamente, cada país es libre de estructurar su unidad nacional de la forma que considere más adecuada, de acuerdo con su ordenamiento jurídico, su organización administrativa y su tradición histórica. En todo caso, hay que garantizar la eficiencia plena del sistema Europol.

Por todo ello, la creación de la Europol no es únicamente una respuesta al reto criminal, sino que es un reto en sí misma:

- un reto para los cuerpos de policía de los diferentes Estados, que les obligará a revisar sus esquemas funcionales y organizacionales;
- un reto para todos los policías, que les haga mirar más allá de su frontera nacional;
- un reto para trabajar más y más juntos;
- un reto para pensar y actuar de una forma moderna y con una mentalidad abierta.