

3. La cooperación internacional de España y la represión al narcotráfico

España es uno de los países con mayor protagonismo en la escena internacional en los ámbitos del diseño de políticas, asistencia judicial y organización institucional de las acciones y estrategias de lucha contra el narcotráfico. Ese mérito se origina en la persistente actitud por construir y consolidar una política de Estado para combatir durante un extenso periodo las más diversas estrategias de las mafias internacionales que lograron consolidar en España el más importante mercado de la cocaína, desde donde se redistribuye hacia Europa y otros mercados de Asia. España es uno de los primeros países que en el mundo adoptó un Plan Nacional contra las Drogas, hace 22 años, el cual constituye un referente institucional obligado para Europa, América Latina y el Caribe.

3.1. España en la lucha internacional contra el narcotráfico

La cooperación internacional de España en la lucha contra las drogas constituye uno de los ejes fundamentales que incorpora el Plan de Acción contra las Drogas y se desenvuelve en tres escenarios: uno, a nivel multilateral, en el seno de las Naciones Unidas, principalmente; dos, a nivel europeo, y tres, a través de la cooperación española con América Latina.

Primero. A nivel multilateral, España es miembro activo, al suscribir y adherir a la Convención de Viena de 1988 sobre lucha contra las drogas

y contra el lavado de capitales. En esa calidad participa en la Comisión de Estupeficientes, principal órgano decisorio del sistema de Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con las drogas. En el marco del 48 periodo de sesiones, en marzo de 2005, se realizó el tercer examen sobre los progresos alcanzados por los países para cumplir los objetivos y compromisos determinados por el vigésimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, que sobre el tema de las drogas se efectuó en Viena. También participa en los debates temáticos sobre la prevención del VIH/SIDA y otras enfermedades transmisibles en el contexto de la prevención del consumo de drogas, y sobre la creación de capacidades en el ámbito de la comunidad. En la conferencia de la ONU se aprobaron 17 resoluciones, 5 de las cuales se convirtieron en proyectos de resolución adoptados conjuntamente entre la Unión Europea y el Grupo de países de América Latina y el Caribe, sobre temas fundamentales en la lucha contra el narcotráfico, tales como el desarrollo alternativo, el control de precursores y la reducción de la demanda. Adicionalmente ha firmado convenios con el Departamento de Estado de los Estados Unidos, lo que le permitió ser sede, en 2007, del encuentro internacional contra el lavado de dinero organizado por la DEA.

Segundo. En relación con la Unión Europea, España participa a través de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas –DGPNSD–, en todos los grupos de trabajo y comités de la Unión Europea (UE) sobre cuestiones de drogas, y ha firmado convenios de cooperación con prácticamente todos los países de la Unión; el más reciente, la conformación del observatorio en Portugal junto con este país y con Francia. La política de drogas de la UE se articula en torno a: La Estrategia Europea sobre Drogas 2005-2012, adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 2004; contiene un enfoque integral y equilibrado sobre el problema de las drogas, en el que se combinan la reducción de la demanda, el control de la oferta y la cooperación internacional con otros temas como la investigación, la información y la evaluación. La prioridad de la Estrategia Europea es la reducción de la demanda, con énfasis en la prevención de los consumos entre los más jóvenes y la reducción de los daños sociales y de salud que conlleva el consumo y comercio de drogas ilícitas (Parlamento Europeo, 2004; Comisión de C.E., 2005). La materialización práctica

de la estrategia europea se realiza mediante dos Planes de Acción consecutivos, que contienen 88 acciones e intervenciones específicas que deberán llevarse a cabo, tanto por instancias comunitarias como por cada país miembro.

El primer Plan de Acción de la UE sobre drogas, 2005-2008, hecho público el 8 de julio de 2005, desarrolla la estructura y los objetivos de la estrategia europea sobre drogas 2005-2012 y establece un marco coherente en la Unión Europea para la aplicación de medidas represivas y preventivas que permitan disminuir la oferta y la demanda de droga. Tomando como base la evaluación de impacto, que se realizará en abril de 2008, sobre la marcha del Plan de Acción, se aprobará un segundo Plan de Acción para el periodo 2009-2012.

La participación de España en el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías –OEDT– ha sido importante para el diseño y amplitud de la información que este proporciona a la comunidad y a los Estados miembros; información objetiva, fiable y comparable a nivel europeo sobre el fenómeno de las drogas y las toxicomanías, así como sobre sus consecuencias. También dentro de la Unión Europea, la participación de España ha sido importante en las actividades desarrolladas en el ámbito de la Red Europea de Información sobre Drogas y Toxicomanías (REITOX). Desde estos dos entes descentralizados de la Unión Europea se elaboran los informes anuales sobre los problemas de las drogodependencias en Europa, con base en los informes que cada país realiza.

Mientras la coordinación de la política de drogas en la Comisión Europea es la Unidad Coordinadora de Drogas de la Dirección General de Justicia y Asuntos de Interior, en materia de relaciones exteriores el órgano encargado de la coordinación de la política de drogas es la Unidad de Drogas de la Dirección General de Relaciones Exteriores.

Dentro del marco de la cooperación auspiciada por la Unión Europea, la DGPNSD participó en Programas de Hermanamiento (*Twinning*) con países candidatos. En concreto, contribuyó al diseño de programas de lucha contra las drogas, mediante las experiencias comunitarias de *hermanamientos*, con países que fungían de candidatos a ingresar a la

Unión Europea: Rumania, Hungría, Lituania, Eslovenia, Letonia y Chipre; en 2005 participó en el programa de hermanamiento con Turquía, destinado a organizar la construcción del Observatorio Turco de Drogodependencias y al desarrollo e implantación de una Estrategia Nacional sobre Drogas en dicho país.

España participa a través de la DGPNSD en dos grupos descentralizados del consejo europeo: en el Grupo Pompidou o Consejo de Europa y en el Grupo Dublín; en el primero, creado en 1980 para combatir el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, la DPNSD actúa como corresponsal permanente de España en los diferentes foros y plataformas de intercambio de información sobre drogas, de carácter multidisciplinar, en aspectos como los de ética, tratamiento, prevención, justicia penal, investigación y aeropuertos, propiciando así la cooperación a escala gubernamental; en el segundo, la participación de los Estados tiene un carácter informal, lo integran, además de los países de la Unión Europea, otros países como Canadá, Japón, Estados Unidos y algunos países latinoamericanos, entre otros. Similar al Grupo Pompidou, España orientó la presidencia de los grupos suramericano y del Norte de África, desde donde se realizaron seminarios en los que se conoció sobre la situación de drogas en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y sobre la situación en Argelia, Egipto, Libia, Mauritania y Marruecos, entre otros.

Tercero. La cooperación con las diversas regiones de América Latina y el Caribe constituye un ámbito de interés prioritario para España, bajo el principio de la responsabilidad compartida. Este principio constituye el soporte de la lucha contra las drogas ilícitas y del apoyo a las estrategias nacionales e interregionales de reducción de la oferta y de la demanda, con el fin de reducir los perjuicios que su consumo genera a la sociedad.

Merece especial mención el hecho de que la Unión Europea no hubiera aceptado participar en las líneas generales del Plan Colombia, por cuanto ello la comprometía con los programas militares de este. Solamente España, en el gobierno de Aznar, se comprometió a aportar una suma considerable de apoyo a las llamadas estrategias pacíficas

del Plan Colombia, empero, parece que dicho compromiso, al final, no se cumplió. La Unión Europea y España participan en Colombia y los países andinos mediante el programa de Laboratorios de Paz, que consiste en iniciativas ciudadanas orientadas a encontrar alternativas no solo a los cultivos ilícitos, sino también a la violencia, a la guerra, al desplazamiento y a otras situaciones que padecen muchas comunidades en estos países. Los programas de laboratorios de paz son compatibles con el enfoque de las políticas sobre drogas de Europa y España, ya que se sustentan en la creación de escenarios en los que las comunidades se asuman activas en la prevención de los problemas que crean las drogas y en la recuperación de la convivencia social, deteriorada también por el ambiente que propicia la producción y el tráfico de cocaína.

En ese terreno, España ha contribuido, además, a la creación de los Observatorios de Drogas en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, cuyo primer encuentro se realizó en 2005. De igual manera, España tuvo especial dedicación en la realización de la VI Reunión del Grupo de Seguimiento de los Acuerdos sobre Precursores Químicos, y en el VIII Diálogo Especializado UE-Comunidad Andina de Naciones en materia de drogas y en la VII Reunión de Alto Nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas Unión Europea/América Latina y Caribe, eventos realizados en Lima, entre el 30 de mayo y el 2 de junio de 2005, y cuyo seguimiento se efectuó en Bruselas a través de varias reuniones de evaluación.

Dentro del mecanismo de coordinación y cooperación en materia de drogas ALC-UE, se celebró en Caracas, del 28 al 30 de noviembre de 2005, el I Encuentro de Observatorios de Drogas de América Latina y el Caribe—Unión Europea (ALC-UE), organizado por el OEDT, con parte muy activa de la DGPNS de España. En el evento se estudió y analizó la información del fenómeno de drogas en los ámbitos de formación, investigación y evaluación, los modelos estratégicos para los distintos observatorios de drogas, la recogida de datos por parte de estos centros, sus fuentes, redes e indicadores, el procesamiento y análisis de dichos datos, así como la evaluación y difusión de información por ellos. La reunión destacó la importancia de los observatorios de drogas en el apoyo a la reducción de la demanda y el control a la oferta de drogas.

La participación de España en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), de la Organización de Estados Americanos (OEA), ha sido determinante para ejecutar las tres fases del proyecto sobre Descentralización de las Comisiones Nacionales de Drogas de los países andinos, Centroamérica y República Dominicana. La financiación de dicho proyecto, cuyo término se amplió por el periodo 2005-2007, es un esfuerzo por consolidar los procesos de descentralización de las políticas de reducción de la demanda en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, e incorporar al trabajo a actores locales institucionales y sectores sociales (entidades privadas y ONG).

España ha suscrito con gran parte de los países de América Latina y el Caribe acuerdos sobre cooperación en materia de prevención del consumo y control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, los cuales responden al objetivo español de establecer marcos jurídicos de cooperación bilateral en materia de drogas. Se destaca así la importancia de la cooperación bilateral y multilateral en el intercambio de información y colaboración recíproca, como instrumentos necesarios para hacer frente a los problemas derivados del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas.

España ha realizado importantes aportes financieros de apoyo a diferentes programas para la lucha contra las drogas; al Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas aportó 560.000 euros, que contribuirán a la financiación de los siguientes proyectos:

- Consolidación del sistema subregional de información sobre drogas y formación en materia de prevención, tratamiento y rehabilitación en Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay.
- Formación integral para la promoción de estilos de vida saludables en el sistema educativo peruano.
- Proyecto piloto sobre programas especiales de empleo para la inserción socio-laboral de jóvenes desempleados, sin oficios y que se encuentran en situación de riesgo de desintegración psicosocial (con cobertura a Bolivia).

- Impulso al desarrollo alternativo en Caquetá, Meta y Sierra Nevada de Santa Marta en Colombia.

Otros 400.000 euros, con cargo al fondo de bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados, fueron autorizados por el Consejo de Ministros de España para la financiación de tres proyectos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD):

- Desarrollo alternativo en Apurímac-Ene: este programa busca como objetivo prioritario asegurar el desarrollo sostenible de esta región de Perú mediante la diversificación de cultivos agrícolas, el apoyo al comercio de los productos lícitos cultivados y la mejora de los derechos de la mujer en la actividad agrícola.
- Capacitación de la mano de obra y promoción de microempresas para apoyar la estrategia de erradicación de cultivos de coca en el Trópico de Cochabamba; mediante este proyecto, que se ejecuta desde el año 2000, se pretende mejorar la capacitación de 12.000 jóvenes en la zona de Cochabamba (Bolivia) en actividades agrícolas y agroindustriales y de servicio alternativas al cultivo de hoja de coca, establecer mecanismos de coordinación y comunicación interinstitucional a nivel local, departamental y nacional, y apoyar el establecimiento de 160 microempresas en esa zona.
- Red internacional de centros-recurso de tratamiento y rehabilitación: este proyecto tiene el objetivo de desarrollar a nivel mundial una red operativa de centros-recursos que tienen programas de tratamiento y rehabilitación de problemas psicosanitarios causados por el abuso de drogas, generar información adecuada y capacidad de ejecución y ampliar la cobertura al facilitar el acceso de los consumidores de drogas a servicios de tratamiento eficientes y diversificados.

Aunque los programas de sustitución de cultivos que España apoya en regiones de Colombia como Meta, Caquetá y Sierra Nevada de Santa Marta son importantes, estas zonas no son las de mayor trascendencia en cultivos y producción de hoja de coca, ni en la producción de cocaína. Además, canalizado ese apoyo por entes estatales, no es

posible observar la eficacia de la aplicación de esos recursos. Más visibles se perciben los programas e iniciativas de las comunidades vinculadas a los Laboratorios de Paz, como el que se ejecuta con las comunidades del Magdalena Medio colombiano.

La Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas desarrolla también una intensa actividad de formación y capacitación de profesionales en el manejo de situaciones de adicción. Esta actividad beneficia a profesionales de España e Iberoamérica a través de seminarios y cursos impartidos en estrecha colaboración con los distintos centros de formación de la cooperación española que el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), ofrece periódicamente en tres centros de formación, en Antigua (Guatemala), Cartagena de Indias (Colombia) y Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). Durante el bienio 2006-2007 se realizaron seminarios y cursos de formación con cualificados expertos en materia de lucha contra el tráfico de drogas y sus efectos conexos, en los que participaron profesionales de España, América Latina y otras regiones del mundo; el énfasis de estos cursos se centró en el sentido de las nuevas orientaciones técnicas y políticas para enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva pluridisciplinar en la que se comprometan gobiernos, instituciones y ciudadanos:

- Reunión hemisférica sobre sistemas de consejería y tratamiento de consumo de drogas en los centros penitenciarios (Antigua, del 27 de febrero al 3 de marzo de 2006).
- VIII Seminario Iberoamericano sobre Drogas y Cooperación de la RIOD (Cartagena de Indias, del 21 al 24 de marzo de 2006).
- III Encuentro Iberoamericano de Observatorios Nacionales de Drogas (Cartagena de Indias, del 11 al 15 de diciembre de 2006).
- IV Encuentro Regional Andino sobre Descentralización de Políticas de Drogas (Cartagena de Indias, del 4 al 8 de diciembre de 2006).
- Seminario Iberoamericano sobre Drogas y Cooperación de la RIOD (Cartagena de Indias, del 23 al 27 de julio de 2007).

- Seminario Iberoamericano de Escuelas de Salud Pública, Educación y Enfermería sobre Consumo de Drogas (Cartagena de Indias, del 14 al 17 de agosto de 2007).
- Taller sobre fortalecimiento de los sistemas nacionales de tratamiento en Centroamérica (Antigua, del 17 al 21 de septiembre de 2007).
- Taller Iberoamericano sobre políticas de drogas en el ámbito local (Cartagena de Indias, del 29 de octubre al 2 de noviembre de 2007).

3.2. La organización institucional de España en la represión al narcotráfico

El Plan Nacional Sobre Drogas –PNSD– constituye el instrumento del Estado que orienta la lucha contra las drogas y los delitos relacionados, y su desarrollo integra el esfuerzo de los entes centrales y autonómicos del Estado español, así como las actividades de diversos sectores de la sociedad civil, la empresa privada y la academia. El PNSD tiene una estructura de coordinación que abarca los tres niveles: el central, atendido por el Grupo Interministerial, en el que participan los ministros y secretarios de Estado de seis campos, presidido por sanidad y consumo y con la secretaría de la delegada para el PNSD; el sectorial, representado en la conferencia sectorial, en la que además de los funcionarios que integran el Grupo Interministerial participan los consejeros en el ámbito de la sanidad y el consumo de las 17 comunidades autónomas, y el autonómico, que funciona a través de la Comisión Interautonómica, bajo la presidencia de la Delegada del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, los responsables autonómicos del PSD de las 17 Comunidades autónomas, tres subdirectores del PNSD y dos vocales de apoyo.

En la lucha para el control de la oferta se han realizado diversos ajustes institucionales; el más reciente, introducido mediante el Real decreto 991/2006, de 8 de septiembre; en esta reforma institucional, que surtió para el Ministerio del Interior, se establecieron tres tipos de organismos encargados de imaginar, diseñar y ejecutar las acciones de lucha contra las drogas y el lavado de dinero; su dirección, coordinación y supervisión general se le otorgó a la Secretaría de Estado de Seguridad, así como

la dirección, impulso y coordinación de las actuaciones del departamento en materia de tráfico de drogas, blanqueo de capitales relacionados con dicho tráfico y delitos conexos. Resulta, sin embargo, curioso que el ámbito de acción sobre el lavado de capitales se restrinja a aquel que esté relacionado con el tráfico de drogas.

La labor de inteligencia de la lucha contra el narcotráfico, a cargo del Ministerio del Interior, se reorganizó mediante la supresión y sustitución de los gabinetes de Análisis y Prospectiva y de Actuación Concertada sobre tráfico de drogas, blanqueo de capitales y delitos conexos, y se creó el CICO –Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado–. A este organismo se le otorgó la responsabilidad de elaborar la inteligencia estratégica para enfrentar todo tipo de delincuencia organizada, así como establecer los criterios de coordinación operativa de los cuerpos de seguridad del Estado que deben concurrir en las investigaciones, particularmente contra el narcotráfico y el lavado de dinero.

Por su parte, al Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI) se le encargó la función de apoyo a los órganos superiores y directivos del Ministerio del Interior, mediante la elaboración de estadísticas y estudios e investigaciones sobre la situación y tendencias de la seguridad, que soporten la elaboración de las políticas y decisiones sobre la seguridad. También debe desarrollar e impulsar acciones formativas específicas tendientes a la especialización de los altos responsables de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

La definición de las estrategias y programas específicos de actuación de los cuerpos de seguridad del Estado está a cargo del Consejo Superior de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales, mientras el consejo asesor da apoyo y asistencia a la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. Se creó también el Consejo Asesor del Observatorio de Seguimiento del uso de las nuevas tecnologías por las organizaciones criminales de traficantes de drogas ilegales, de blanqueo de capitales procedentes de dicho tráfico ilegal y de otros delitos conexos. Estos organismos funcionan adscritos al Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, como órganos colegiados de naturaleza consultiva (Art. 2.4, Real decreto 991/2006, de 8 de septiembre).

Los órganos operativos de la lucha contra las drogas son: la Dirección General de la Policía, que a través de la Unidad de Estupefacientes ejerce la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga; la Dirección General de la Guardia Civil, que mediante la unidad del Servicio Fiscal se encarga del resguardo fiscal del Estado, incluyendo actividades contra el contrabando; el Servicio de Vigilancia Aduanera, cuyos actos, por mandato de la Ley Orgánica 12/1995, en la investigación, persecución y represión de los delitos de contrabando, tienen el carácter de colaboración y apoyo, para todos los efectos legales, de manera coordinada con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; está integrado por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, creada por Ley 31/1990, de 27 de diciembre, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda; y las Policías Autonómicas y Locales, que cumplen funciones auxiliares y de colaboración hacia los cuerpos de seguridad del Estado en el ámbito de policía judicial y en particular en la lucha contra el tráfico de sustancias.

Finalmente, la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas ejerce su actuación sobre todo el territorio Nacional, en forma directa o a través de las distintas fiscalías, en los procesos y procedimientos penales por delitos relativos al tráfico de drogas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas; particularmente investiga la situación económica y patrimonial, y las operaciones financieras y mercantiles de aquellas personas sospechosas de estar vinculadas al narcotráfico. La Sala Penal de la Audiencia Nacional conocerá de los procesos relativos al tráfico de drogas y otras sustancias, siempre que se cometa por bandas o grupos organizados y produzca efectos en lugares pertenecientes a distintas Audiencias.

La lucha contra el tráfico de drogas se financia, además de los presupuestos oficiales que se apropian a los programas sobre drogas en que está comprometido cada Ministerio o Comunidad Autónoma, mediante el Fondo de bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos. Los recursos obtenidos por el Fondo proceden de las enajenaciones de bienes, cuyas cantidades han sido obtenidas como consecuencia de los acuerdos de adjudicación en subasta pública y las procedentes del procedimiento de enajenación directa; en su mayoría,

tales bienes están constituidos por vehículos, objetos varios, joyas, embarcaciones e inmuebles. Los criterios con que se distribuyen los recursos del Fondo fueron aprobados por el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 11 de marzo de 2005, entre ellos están los siguientes:

La administración y gestión del Fondo son financiadas, a propuesta de la Mesa de Coordinación de Adjudicaciones, con ingresos procedentes del Fondo, y el producto de los bienes, efectos e instrumentos no adscritos, según lo previsto en el artículo 3.2 de la Ley 17/2003 de 29 de mayo, se destina a financiar y facilitar la dotación de los programas e instituciones que participan en la lucha contra las drogas y el blanqueo de capitales, los programas de prevención de toxicomanías y transmisión de enfermedades, asistencia a la inserción laboral y social de drogodependientes, apoyo al estímulo de formación de mediadores sociales y a aquellos programas de cooperación internacional para la lucha contra las drogas y el blanqueo de capitales, y a todos aquellos programas comprendidos en la estrategia nacional sobre drogas 2000-2008. Una visión de la magnitud y apropiación de recursos del Fondo aplicados a los diferentes programas relacionados con el control a la oferta, el control a la demanda y la administración del fondo, se puede apreciar en la tabla 3.1.

Durante el tiempo de vigencia de la Ley 17/2003, que regula la administración de los recursos del Fondo, el monto de las asignaciones a los programas e instituciones que asumen el control a la oferta ha sido siempre significativamente inferior al asignado a los programas para el control de la demanda. Así, durante el trienio 2003-2005 las apropiaciones al control de la oferta ascendieron a 7.885.400 euros, mientras que las asignaciones al control de la demanda sumaron 19.578.230 euros. Esta realidad evidencia la primacía que en materia de financiación del Plan Nacional sobre Drogas tienen las políticas y programas de prevención al consumo por sobre las apropiaciones que se hacen al control de la oferta; en otras palabras, sin cejar en su lucha contra el narcotráfico, la estrategia contra las drogas privilegia los programas de prevención al consumo, como una estrategia de Salud Pública. No obstante, son significativos los logros obtenidos por los cuerpos de seguridad en el control y represión al tráfico de drogas, como se observa en la tabla 3-2.

Tabla 3-1. Distribución del Fondo 2003-2005

	2003		2004		2005	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Distribución control oferta						
DG Policía	600 000,00	7,93	600 000,00	7,48	600 000	5,05
DG Guardia Civil	600 000,00	7,93	600 000,00	7,48	625 000	5,26
Agencia Tributaria (Aduanas)	230 000,00	3,04	230 000,00	2,87	510 000	4,30
Ministerio de Defensa	-	-	550 000,00	6,86	700 000	5,90
Otros (destrucción droga)	-	-	-	-	500 000	4,21
SEPBLAC	20 000,00	0,26	-	-	-	-
Gabinetes S ^a						
Estado Seguridad*	415 400,00	5,49	600 000,00	7,48	349 000	2,94
Fiscalía	41 000,00	0,54	28 000,00	0,35	87 000	0,73
Total	1 906 400,00	25,18	2 608 000,00	32,51	3 371 000	28,40
Distribución control demanda						
CCAA	2 200 000,00	29,06	2 420 000,00	30,16	4 840 000	40,77
Corps. Locales	1 590 000,00	21,00	1 650 000,00	20,57	1 700 000	14,32
ONGs	421 000,00	5,56	421 000,00	5,25	500 000	4,21
FEMP	-	-	-	-	110 000	0,93
DGPND	1 195 000,00	15,79	724 000,00	9,02	950 000	8,00
Organismos Internacionales	257 230,00	3,40	200 000,00	2,49	400 000	3,37
Total	5 663 230,00	74,82	5 415 000,00	67,49	8 500 000	71,6
Distribución conforme al art. 3.3 de la Ley 17/2003						
Control oferta	1 906 400,00	25,18	2 608 000,00	32,50	3 371 000	28,40
Control demanda	5 663 230,00	74,82	5 415 000,00	67,49	8 500 000	71,60
Total	7 569 630,00	100,00	8 023 000,00	100,00	11 871 000	100,00
Cantidades distribuidas						
Control oferta	1 906 400,00	24,07	2 608 000,00	31,52	3 371 000	27,23
Control demanda	5 663 230,00	71,51	5 415 000,00	65,45	8 500 000	68,65
Gestión fondo	350 000,00	4,42	250 000,00	3,02	510 000	4,12
Total	7 919 630,00	100,00	8 273 000,00	100,00	12 381 000	100,00

* Hasta 2004, DGPNSD.

Fuente: DGPNSD.

Tabla 3-2. Datos estadísticos de la lucha contra las drogas en España

	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005
Detenidos	17 430	12 718	14 267	16 299
Denunciados	121 834	122 634	150 193	173 096
N.º operaciones (Decomisos)	138 688	131 415	169 554	197 186
Aprehensiones droga (Gramos)				
Heroína	274 777	242 434	270 950	174 241
Cocaína	17 617 311	49 278 929	33 135 296	48 429 065
Hachís	564 808 966	727 312 800	794 437 071	669 703 511
Psicotrópicos				
Alucinógenos (Unidades)	424 009	32 017	1 449	19 506
MDMA (Unidades)	1 396 142	771 874	796 832	572 871
Depresivos (Unidades)	200 690	23 353	643 995	70 994

Fuente: Ministerio del Interior, DGP, Oficina Central Nacional de Estupefacientes.

3.3. Las políticas y acciones contra el narcotráfico en España

No obstante la primacía que en la política española sobre drogas tienen los programas de prevención del consumo y de rehabilitación social, son reconocidos internacionalmente los logros que la acción represiva tiene sobre las organizaciones de narcotraficantes en España. Los programas de lucha contra el narcotráfico en España involucran tres de los ejes en los que se estructura el Plan de Acción sobre Drogas 2005–2008, desarrollo ulterior de la Estrategia Nacional sobre Drogas 2000–2008: la coordinación institucional, la reducción de la oferta y la cooperación internacional. Otras acciones vinculadas con el control sobre el lavado de dinero están asignadas a la CEPBLAC, un cuerpo diferente de los que asumen directamente la lucha contra el narcotráfico, pero que colabora con ellos.

En la ejecución de programas relacionados con la prevención y sensibilización social, la atención integral a drogodependientes y la mejora del conocimiento sobre drogodependencias, la participación de las instituciones autonómicas y de la sociedad es muy amplia, particularmente a través de corporaciones locales, organizaciones no gubernamentales, universidades, centros de investigación y diversos organismos públicos; al tiempo que las acciones sobre reducción de la oferta están a cargo de instituciones participes de los cuerpos de seguridad del Estado.

Las acciones para el control y reducción de la oferta de drogas en España cuentan con apoyo y coordinación internacional, particularmente de Europa. Por ejemplo, en materia de lucha contra el tráfico de cocaína es muy importante la información que organizan los programas COLA y Logo Sistem de Europol, consistentes en identificar y perseguir, apoyados en un catálogo actualizado del modus operandi, fotografías, logos, etc., a los grupos de narcotraficantes latinoamericanos y sus grupos vinculados, que tienen actividades de tráfico de cocaína en Europa.

3.3.1. La represión al tráfico de cocaína. El que la forma ascendente de dientes de sierra que adquiere la gráfica que representa las cantidades incautadas de cocaína permita afirmar a la DGPNSD que “la distribución de las oscilaciones es compatible con un escenario en el que, como reacción a la eficacia de los cuerpos de seguridad, se suceden nuevos modus operando de distribución que eluden la presión policial hasta que son detectados y anulados” (SENDA, CICO, 2006), muestra la coherencia que existe en la concepción de la política sobre drogas en España y el esfuerzo equilibrado entre los programas de prevención al consumo y los programas y políticas de represión al tráfico de cocaína.

En general, la represión al tráfico de cocaína ha sido eficaz, pues año tras año crecen las incautaciones. Todos los cuerpos policiales comprometidos en la lucha contra las drogas han visto crecer su trofeo, hasta acumular 49 650 kilogramos, recuperando los niveles espectaculares de incautación (49 279 kg) que se alcanzaron en 2003 (tabla 3.3).

**Tabla 3-3. España: Cantidades decomisadas de cocaína.
1997-2006/kg**

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
18 418	11 688	18 111	6165	33 681	17 660	49 279	33 135	48 429	49 650

Fuente: Ministerio del Interior. Cico. Estadísticas sobre drogas, 2006.

Los crecientes volúmenes en las incautaciones de cocaína que la tabla 3-3 revela evidencia una creciente eficacia de las acciones policiales, que está íntimamente ligada con la cooperación internacional y, particularmente, con el apoyo mutuo que existe con los demás países de la Unión Europea y con la DEA para el desarrollo de operaciones en altamar⁵.

Es indiscutible la creciente eficacia de la acción policiva al realizar operaciones de control sobre el tráfico de cocaína, pues las cantidades incautadas aumentaron significativamente de año a año, hasta acumular 286.216 toneladas durante los 10 años (1997-2006), registrando índices de proporción superiores respecto del total del volumen potencial puesto en el mercado y la misma proporción del cannabis. Pero pareciera que estos exitosos controles, por ahora, tienen el mismo grado de eficacia sobre el mercado ilegal de cocaína en España, que la eficacia de las políticas de erradicación y fumigación sobre los plantaciones y cultivos de coca en el triángulo de países andinos; es decir, en lugar de reducirse los cultivos de hoja de coca, aumentaron o, por lo menos, guardan una misma proporción a las cantidades existentes en el 2000, año en que se aprobó y puso en desarrollo la política antinarcóticos del Plan Colombia. De la misma manera que los precios en los mercados mayoristas y minoristas de la cocaína se mantienen bajos, al tiempo que la pureza de la droga satisface los estándares de

⁵ Gracias a la cooperación entre la policía española, francesa y portuguesa, culminó el 2007 con la incautación de cinco mil kilos de cocaína en latas de pulpo congelado. La operación Boquerón, al sur de Canarias, la operación Bahía-Camarote y la operación Ventur, a finales de 2005, fueron exitosas gracias a la cooperación entre la policía judicial francesa, la DEA y la policía española. La mayoría de las detenciones de grupos de mafias ligadas al narcotráfico en el interior de España, y de las incautaciones de cocaína, de éxtasis, de heroína y de hachis que se realizan en territorio español son resultado directo de la cooperación entre la oficina de la DEA-US en Madrid y las autoridades españolas. Ver: INCSR, 2006.

consumidores y traficantes, el abasto de la droga se mantiene en los niveles.

Con base en la tabla 3-4, en España el tráfico de cocaína se concentra en el gran tráfico, que durante 2006 registró el 93,77% de la cocaína incautada, 46,55 toneladas, aunque con un número relativamente pequeño de implicados, 3601. El pequeño tráfico se vio afectado con la incautación de 263 kg o sea el 0,53% de la droga incautada, pero proporcionalmente con un número muy grande de implicados, 40.579, dada la órbita y la dinámica del negocio minorista; mientras que el tráfico mediano contribuyó con 2.018 implicados y el 5,7% de la droga incautada, equivalente a 2,83 toneladas. No todos los implicados en el pequeño porte y tráfico de cocaína son detenidos, pues por aplicación de la ley Orgánica 1 de 1992, solamente les es confiscada la mercancía y son denunciados por porte de drogas. Por eso, el que se registre como implicado no significa que sea detenido ni deba asumir un proceso judicial.

Tabla 3-4 Incautaciones de cocaína por tamaño del tráfico e implicados, 2006

	Decomisos		Implicaciones		Cantidades (kg)	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Pequeño Tráfico y Consumo	39 388	92,85	40 579	87,84	262,81	0,53
Mediano tráfico	1069	2,52	2019	4,37	2829 86	5,70
Gran Tráfico	1966	4,63	3601	7,79	46 556 83	93,77
Total	42 423	100	46 198	100	49 649 50	100

Fuente: Secretaría de Estado de Seguridad-Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado.4.

Otro hecho que permite identificar el tipo y la dimensión del tráfico mayorista y diferenciarlo del tráfico pequeño y mediano de drogas es que

la mayor parte de la cocaína se transporte por mar y, habida cuenta del costo y la complejidad del tráfico en alta mar, ese

hecho, por sí solo, indica la existencia de un alto grado de organización y capital suficiente para asumir los costos del envío y las eventuales pérdidas que supone el alto riesgo de ser detectados por la policía internacional y su mercancía incautada. Como se puede observar en la base de datos de la ONUDD-2007 sobre remesas de drogas incautadas, se incautaron remesas de varias toneladas, por valor de decenas o hasta cientos de millones de dólares, que a todas luces están fuera del alcance de las pequeñas redes de traficantes independientes. El porcentaje de grandes incautaciones observado en el total de las incautaciones realizadas en los países pone de relieve el hecho de que, si bien existe tráfico en menor escala, la parte medular del mercado sigue estando en manos de grupos más complejos (UNODC, 2007).

En ese sentido, es muy dicente que el mayor número de incautaciones de cocaína efectuadas por los cuerpos de policía de España se hubiesen realizado en lugares relacionados con alta mar. En cada uno de los años, entre 2002 y 2006, las incautaciones en aguas internacionales, mar territorial y playa representaron en promedio algo más del 50% de las incautaciones totales (24,2%, 79,63%, 53,97%, 51,08% y 60,4%, en cada uno de los años del periodo de estudio) (ver tabla 3-5).

Adicionalmente, la notable persistencia de incautaciones de cocaína en recintos aduaneros (tabla 3-5), más que la eficiencia de las autoridades y la eficacia de las tecnologías aplicadas al control de drogas, demuestra la osada persistencia de los narcotraficantes para camuflar la droga dentro de los envíos legales de mercaderías y equipajes, sin que hayan dejado de tener éxito en su cometido. Al respecto se presentan situaciones curiosas, como la del carpintero de Toledo que, a finales de 2006, al pretender aserrar uno de los maderos recientemente importados desde Brasil encontró que en vez de aserrín se expelía polvo blanco de cocaína; en total, la Guardia Civil descubrió en este envío equivocado 975 metros cuadrados de madera con cocaína en su interior (COLPISA, 30-08-2007).

Tabla 3-5. Cocaína: cantidades decomisadas por la naturaleza del lugar del decomiso en España. 2002-2006 (kg)

	2002	2003	2004	2005	2006	% Variac/n 2005-2006
Aeropuerto	2 119,94	607,03	1017,19	914,84	1287,21	40,70
Aguas Internac/les	4 283,90	17 346,00	5 070,00	19 670,37	22 427,25	14,02
Interior territorio	5 864,93	2 650,13	4 505,54	4 468,68	4 685,67	4,86
Mar Territorial	0,00	18 472,13	12 265,03	3 888,50	4 281,00	10,09
Playa	5,62	3 426,26	611,13	1 180,68	3 272,61	177,35
Recinto aduanero	5 329,63	3 861,73	3 249,71	6 135,22	7 605,11	23,96
Puerto	0,00	1 936,17	736,23	3 109,39	1 168,03	-62,44
Autopista	0,00	109,05	144,39	182,87	91,58	-49,92
Otros	56,31	870,44	5 536,08	8 878,52	4 829,05	-49,61

Fuente: Con base en cuadro 5.6.1. CICO, 2006.

La evolución de los volúmenes incautados en el interior del territorio tiene una importancia capital dentro de la evaluación de la eficacia sostenida de las políticas orientadas al control de la oferta y del consumo interior durante los últimos tres años, pues corresponde a aquella parte del tráfico internacional que después de haber burlado todos los obstáculos internacionales y nacionales ingresa para ser distribuida y realizada en el mercado nacional y local. En general, desde el 2004, estas incautaciones oscilan alrededor de las 4,5 toneladas, luego de la brusca caída en el 2003, cuando el volumen incautado (2.650 kg) representó menos del 50% del incautado en el año 2002 (5.864 kg). Es necesario valorar aquellas incautaciones que se realizan en autopista y las de otros lugares, que sumadas a las anteriores ascienden a algo más de 9,6 t.

De lejos, las incautaciones más importantes se efectuaron mediante operaciones en alta mar, que sumadas a los decomisos en aguas internacionales, en el mar territorial y en playa, alcanzaron la cifra de 29.982,86 kg, sin contabilizar los decomisos en aduanas de puertos

marítimos, cuya cifra se presenta global con decomisos en otras aduanas. Vale destacar que las incautaciones en aduanas en el 2006, 7.605,11 kg, son un volumen significativo, lo que demuestra que los narcotraficantes no renuncian a utilizar los despachos legales de carga aérea, aun a sabiendas de la intensa y técnica inspección a que es sometida toda remesa legal en aduanas de puertos o aeropuertos (tabla 3-5).

Podría pensarse que los envíos de droga ilegal por estos medios legales pueden ser simplemente señuelos para desviar la atención sobre el tráfico simultáneo de cargamentos ilegales mayores; esto parece claro al observar que las incautaciones en aeropuerto en el 2006 ascendieron tan solo a 1.287,21 kg, es decir, algo más de una tonelada métrica, y comprometieron a 415 personas en 354 acciones, lo cual significa que en tan solo 61 hechos de tráfico participó más de una persona, es decir, el tráfico por aeropuerto es fundamentalmente individual y en algunos pocos casos compromete a parejas de amigos, novios o esposos.

En cada decomiso realizado en aeropuerto se incautó un promedio de 3.637 gramos, una cantidad suficiente de cocaína para que los pequeños traficantes pudiesen operar de manera independiente. Al realizar la mezcla con otras sustancias y reducir la pureza de la droga hasta en el 30%, se obtienen 2.291,31 gramos adicionales, es decir, que cada pequeño tráfico de 3.637 gramos quedará convertido en 5.928 gramos. Si el traficante es autónomo y realiza su producto en el pequeño mercado minorista mediante la venta de dosis, y si cada gramo se divide en 10 líneas, rayas o dosis, por valor de 13 euros cada una, entonces los 5.928 gramos se convertirían en 59.280 dosis, las cuales le reportarían un ingreso bruto total cercano a 770.640 euros, una suma significativa para que el pequeño traficante viva con holgura y comodidad por lo menos durante un par de años, antes de que la aplicación de la Ley dé cuenta de sus actividades delictivas. Esto significa que con una inversión no mayor a 5.000 euros, aunque sometido a un gran riesgo, el traficante minorista tendría la posibilidad de obtener una renta tan alta como ninguna en el mercado legal de bienes y servicios. He ahí la importancia del mensaje de verano del Ministerio de Sanidad y Consumo tendiente a alertar a los españoles sobre el riesgo de las vacaciones en tráfico. La cuestión radica en si el riesgo que afronta el pequeño traficante,

frente a la posibilidad de una altísima renta, puede ser neutralizado por la alerta de los riesgos reales que anuncia el mensaje.

Otra característica de la dinámica de los principales mercados de narcóticos dentro de España es que se diferencian en relación con la naturaleza de la comunidad, la distancia de ubicación frente a los centros de producción y el tipo de consumidores que en ellas habita: el hachis, por ejemplo, penetra y se comercializa preferentemente a través de las zonas españolas del Mediterráneo, que constituyen una frontera natural de los traficantes marroquíes. La participación de cada lugar en los volúmenes de la mercancía incautada muestra la importancia que representa para el negocio de los traficantes internacionales. No es extraño entonces encontrar que los mayores volúmenes de incautaciones de hachis se realicen en Andalucía.

De la misma manera, los lugares en los que se realizan los mayores volúmenes de incautaciones de cocaína se corresponden con los principales puertos de entrada de la cocaína o las zonas más próximas al desembarque de los alijos. Por eso, las incautaciones se realizan por vía marítima o en las aduanas aeroportuarias. Una síntesis de esta peculiaridad se muestra con evidencia en la tabla 3-6.

Tabla 3-6. Incautaciones por regiones de ingreso de drogas a España. 2006

Hachis		Cocaína		Heroína		MDMA		Depresivos	
Región	%	Región	%	Región	%	Región	%	Región	%
Andalucía	55,58	Canarias	27,16	Madrid	42,88	Canarias	23,09	Andalucía	86,94
C.Valenciana	17,15	Andalucía	21,32	Andalucía	31,07	Aragón	22,38	Valenciana	2,92
R. de Murcia	12,38	Galicia	12,84	Valenciana	17,60	Valenciana	14,49	Madrid	2,02
Cataluña	7,33	Madrid	12,27	Casta -León	2,41	Cataluña	12,11		
Baleares	3,34	Cataluña	6,23	Canarias	1,31	Madrid	11,18		
				Baleares	1,26	Baleares	7,74		
						Andalucía	5,64		

Fuente: Con base en CICO, Situación de la delincuencia en España. 2007.

La posición geográfica privilegiada de Cádiz, por ser puerto de entrada sobre el Atlántico y puerta de entrada a Andalucía, una de las regiones más turísticas de España y de mayor despliegue urbanístico sobre el Mediterráneo, ha permitido que haya sido hasta ahora el centro de acopio de cocaína más importante de España. Empero, como se observó, en lo relativo a rutas existen nuevas circunstancias que permitirían prever un cambio en esa especialización dentro del gran negocio de la droga en España.

No todos los parámetros tienen la misma fuerza a la hora de determinar la dimensión del negocio de las drogas, y en particular el de cocaína, en un país en particular. No obstante, un elemento que ayuda a determinar los niveles de concentración del negocio de la droga en un país en el que prevalece la distribución y el consumo es la determinación de los volúmenes incautados y de la cantidad de personas implicadas en la acción policial; en particular, la diversidad y nacionalidad del tipo de detenciones refuerza una semejanza sobre el tráfico de drogas. Por ejemplo, a diferencia de otros países, en los Estados Unidos

las cifras sobre detenciones efectuadas a nivel federal demuestran que el tráfico de cocaína está en manos de organizaciones de dos nacionalidades: mexicana y colombiana. Si bien eso indica una menor centralización de la que existiría en el caso de que los productores controlaran la cadena de suministro en su totalidad, también... las cifras relativas a las detenciones parecen indicar una escasa participación de nacionales de los países de tránsito (de América Central) en el tráfico dentro del territorio de los Estados Unidos (UNODC, 2007)..

Desde otra perspectiva, la UNODC se inclina por señalar el número de detenciones como el parámetro de mayor validez para acercarse a un cálculo sobre el tamaño de la oferta de drogas:

El número de incautaciones de drogas en un país suele considerarse un indicador indirecto de la oferta y disponibilidad de estas sustancias, aunque también refleja los recursos, prioridades y estrategias de las fuerzas de seguridad, así como la vulnerabilidad de los traficantes ante las actividades nacionales e internacionales destinadas a

reducir la oferta y las prácticas de elaboración de informes. Las cantidades incautadas pueden variar en gran medida de un año a otro, por ejemplo si un año algunas incautaciones son especialmente grandes. Por esta razón, en ocasiones el número de incautaciones es un mejor indicador de las tendencias (UNODC, 2006).

Es un poco diferente lo que ocurre en España: cuando se observa el origen y nacionalidad de los detenidos por posesión y tráfico de cocaína se establece que el peso mayor recae en 1.641 ciudadanos españoles, en un 45,62%, lo que indica que gran parte de la distribución está comprometida con ciudadanos de este país; sigue en número los detenidos de origen colombiano, 534, que representaron el 14,85% de las detenciones; después aparece un grupo más o menos homogéneo de ciudadanos de origen boliviano (143), venezolano (137) y dominicano, con 127 traficantes, respectivamente, aspecto que pone en evidencia la cada vez mayor participación de grupos de mafias originarias de esos países que actúan de manera independiente a las grandes mafias tradicionales, o que producto del tránsito del tráfico de cocaína hacia Europa y Estados Unidos han organizado negocios propios e independientes que utilizan en particular la vía aérea para los pequeños y medianos envíos de cocaína desde República Dominicana; después aparece otro grupo menor compuesto por brasileños (95), mexicanos (79), nigerianos (68) y ecuatorianos (56), que manifiesta cambios importantes en las estructuras de participación de las mafias en el mercado de cocaína de España. Lo que deja entrever este hecho es que en el mercado de la cocaína en España las mafias se han diversificado y han emergido nuevos grupos de narcotraficantes, relacionados con las nuevas rutas internacionales y el papel de nuevas mafias en el escenario mundial, así como también, la emergencia cada vez más importante de pequeños y medianos empresarios de la droga, cuyas actividades mafiosas se desligan del tráfico internacional sin que aún constituyan un serio competidor.

Es posible también realizar una categorización sobre el tamaño del narcotráfico que ingresa por los aeropuertos españoles, en particular medido a partir de cantidades pequeñas de incautación, que es el tamaño regular que ingresa a través de “mulas” vía aérea. Aunque no pretendo aquí estratificar en sentido estricto el tipo de “mula”, pues no es lo más

indicado, ya que la información disponible no permite establecer una tipología del narcotraficante, ni de las posibles relaciones de aquellos que realizan su negocio con medianas cantidades o de estos con los traficantes independientes o con otro tipo de organizaciones mafiosas.

Tabla 3-7. Cocaína España. Incautaciones en aeropuertos. 2006

Aeropuerto	Decomisos	Implicados	Cantidad kg	% Decoms	% Implicados	% Cantidad
Madrid	290	319	1142,83	81,92	76,87	88,79
Barcelona	38	42	88,29	10,73	10,12	6,85
Las Palmas	11	37	21,80	3,11	8,92	1,69
Sta. Cruz Tenerife	9	11	18,59	2,54	2,65	1,44
Resto	6	6	15,64	1,69	1,45	1,22
Total	354	415	1287,15	100,0	100,00	100,00

Fuente: SENDA, CICO, Estadística Anual sobre Drogas, 2006

De las cantidades incautadas en aeropuertos se infiere que el de Barajas continúa siendo la principal puerta de entrada del pequeño tráfico minorista de drogas, y aunque de lejos supera a los demás aeropuertos del país, continúa representando porcentajes muy pequeños con respecto al tráfico ilegal por otras rutas. Las incautaciones de la droga en los demás aeropuertos (Barcelona, Las Palmas, Tenerife, etc.) representaron una cuantía pequeña, de tan solo 144 kilos, en conjunto. Dentro de la lógica del pequeño traficante o de la llamada "mula" se persiste en ingresar a Barajas con su camuflaje a través de diversas rutas, como si el distractor fuera suficiente para evitar los controles previos, nacionales e internacionales. El ingreso por Barajas supone acceder más expeditamente al mayor mercado minorista de España, pues Madrid y los suburbios cercanos se han convertido, por excelencia, después de Cádiz y de Las Palmas (10,5 y 8,3 toneladas incautadas, respectivamente en 2006) (SENDA, CICO, 2006), en el tercer centro

mayorista de almacenamiento y de redistribución de la droga tanto hacia el resto de las provincias como hacia el mercado de otros países europeos.

A diferencia de la clasificación que realiza el CICO, se adopta aquí el parámetro para catalogar como pequeño traficante a aquellos que no superan el promedio de 3,1 kg (tabla 3-7), cantidad que se incautó en promedio a cada persona implicada en cada decomiso realizado en los aeropuertos españoles. Los traficantes clasificados por el CICO en pequeño tráfico y consumo portaban en promedio 6,5 gramos de cocaína, mientras que el mediano traficante poseería 1.402,3 gramos, y el gran tráfico estaría integrado por aquellos que en promedio negociasen con 12.931,6 gramos, es decir, cerca de 13 kilos de cocaína (ver tabla 3-4). Estos promedios no se corresponden realmente con la magnitud ni la extensión del negocio, pues los grandes empresarios del narcotráfico, como su nombre lo indica, movilizan cantidades muy significativas. Es necesario, entonces, desagregar mucho más la información relativa a la clasificación que se realiza sobre la distribución/consumo de las pequeñas incautaciones de cocaína.

El análisis se hace interesante al observar la tabla 3-8 sobre cantidades decomisadas por grupos de distribución, al no incorporar una desagregación en cantidades superiores a un kilogramo. La información presentada en el cuadro permitirá establecer una tipología del microtraficante/consumidor, del pequeño y del mediano traficante, quienes comúnmente hacen uso de la ruta aeropuerto, así: 1: 9,82 g; 2: 1,72 g; 3: 1.402.307 g; 4: 21.635,71 g. Cifras muy superiores a las establecidas en la tipología de pequeño, mediano y gran narcotraficante. Aunque aquí no se desagrega la composición del grupo mafioso, es decir, presentadas así las cifras no es posible comprender la magnitud del negocio de la droga (Senda, 2006, cuadro 6.1), pero sí permite señalar categóricamente que por grande que sean las cantidades de cocaína que logran franquear los controles aeroportuarios, esta sigue siendo una cantidad insignificante frente a los volúmenes de la droga que ingresa a través de otros medios, diferentes al correo humano o "mulas". Nótese la cantidad global en gramos de los decomisos a portadores entre 10 y 100 gramos, la cual se aproxima a las 3 toneladas, lo que supone un activo papel del pequeño traficante intermediario.

Tabla 3-8. Cocaína, España. Incautaciones del tipo tráfico-consumo, 2006

Gramos	Decomisos	Cantidad (g)	Implicados	% Decomisos	% Cantidad	% Implicados
0 - 1	23 349	233 884,33	23 796	55,04	0,47	51,51
1,1 - 10	16 039	28 930,34	16 781	37,81	0,06	36,32
10,1 - 100	1069	2 829 855,39	2018	2,52	5,70	4,37
100,1-1000	676	290 683,62	1463	1,59	0,60	3,17
+ - 1000,1	1290	46 267 144,42	2138	3,04	93,17	4,63
Totales	42 423	49 649 498,10	46 198	100,00	100,00	100,00

Fuente: Senda-CICO. Estadísticas sobre drogas, 2006. Cuadro 2.5.

Lo real es que cada año crece el número de incautaciones de cocaína a nivel internacional, aunque se observan con reserva los resultados obtenidos en el 2007, por cuanto es real el hecho de que las incautaciones de cocaína en el mercado estadounidense se redujeron significativamente. Por su dinámica (16,4%), las incautaciones policiales del grupo de productos cocaínicos aparece en el quinto lugar, por debajo de las sustancias cannábicas (26,98%), del grupo de sustancias estimulantes (26,99%), alucinógenos (18,52%) y del grupo de antidepresivos, sedantes y tranquilizantes (17,21%) (SENDA, CICO. 2006, cuadro 5.1). El grupo de cocaínicos no constituye una gama de sustancias tan diversas como se presenta en otra clase de drogas de origen natural o sintético. Realmente, el consumo humano de la hoja de coca no ha tenido en su larga tradición otro uso que como sedante y calmante de ciertas necesidades del cuerpo, crear mayor resistencia al cansancio durante la jornada de trabajo y congelar la sensación de hambre. En realidad, es un insumo que ha sido anatematizado social y políticamente y por eso su industrialización se ve todavía con muchas reservas, es decir, no quiere reconocerse su importancia como insumo de múltiples usos sanos.

El tráfico ilegal de hoja de coca y de otros derivados es mínimo, a diferencia de otras sustancias. Por fuera del clorhidrato de cocaína, el

crack y la pasta de coca son las sustancias más comercializadas en España (tabla 3-9); pero el tráfico de la pasta de coca hacia países donde la cocaína registra un alto consumo, como en el caso de España, no tiene otro fin que trasformarla directamente allí en clorhidrato de cocaína, dado el más fácil acceso y más bajo precio de los insumos industriales para su procesamiento; actividad que comúnmente desarrollan empresarios independientes o pequeños grupos de traficantes del negocio en busca de copar ciertos nichos de mercado y asegurarse mayores utilidades en los mercados de las ciudades en las que el consumo de cocaína es grande o está en expansión. Diferente es el sentido empresarial que tiene el tráfico de pasta de coca entre países en los que su transformación no tiene otro propósito que el de elevar la producción para abastecer el tráfico internacional, como ocurre con el tráfico de pasta de coca hacia Argentina, México o Brasil desde Colombia, Bolivia o Perú. Aquí, a diferencia de lo que ocurre en el mundo de los negocios legales, los empresarios que realizan la relocalización de la producción son, en el primer caso, pequeños traficantes, y en el segundo, las grandes mafias organizadas.

Tabla 3-9. España. Incautaciones productos cocaínicos, 2006/gramos

Cocaínicos	C. Policía Nacional	Guardia Civil	Vigilancia Aduanera	Policías Autónomas	Total	% Var. año
Cocaína	23 274 396,00	15 240 045,50	11 135 059,00	0,00	49 649 501,10	2,52
Crack	234,92	19,38	0,00	0,00	254,30	11,52
Pasta de coca	0	3 204,00	0,00	0,00	3 204,00	3 092,51
Otros cocaínicos	0	290,54	0,00	0,00	290,54	0,40
Hojas de coca	890,00	0,00	0,00	0,00	890,00	
Totales	23 275 511,52	15 243 559,42	11 135 059,00	0,00	49 654 129,94	2,53

Fuente: Senda – CICO. Estadísticas sobre drogas, 2006. Cuadro 5.5.

En España se ha vuelto recurrente la detección por la Policía, la Guardia Civil o los Mossos d'escuadra, de cocinas para el procesamiento de pasta de coca, instaladas en locales residenciales como apartamentos

o chalets, y cuyos riesgos para la vecindad son enormes, dado el grado de precariedad tecnológica de quienes hacen de aprendices de laboratorio.

Estos laboratorios son bombas de relojería para los inquilinos que, ajenos al riesgo, comparten edificio con peligrosos productos químicos. En el último laboratorio desmantelado, en la calle de Entença, los Mossos se incautaron de 10 kilos de cocaína en polvo y una ingente cantidad de pasta pura [...] no es casual que, en poco más de dos años, los Mossos hayan descubierto, tras sendos incendios, dos laboratorios de cocaína ocultos en pisos de Barcelona: el último, hace dos semanas, en el Eixample, y el primero, en Sarriá. En ambos casos, los denominados *cocineros* –muy buscados y cotizados– tuvieron algún incidente durante el proceso químico de manipulación, se desató un incendio y no dudaron en huir abandonando todo el material (Navarro M., 2007).

En Pontevedra y en Madrid también han ocurrido accidentes similares, recientemente en Móstoles y en la zona norte de la Comunidad de Madrid. Eso explica que sea la Guardia Civil el cuerpo de seguridad que con más frecuencia se incaute de la mayor parte de la pasta de coca intervenida, y que se haga en el interior del territorio, particularmente en suburbios de las grandes ciudades. Durante el 2006 (tabla 3-9), la cantidad de pasta de coca incautada, algo más de tres toneladas métricas (3204 kg) (SENDA, CICO, 2006, cuadro 5.5), no fue insignificante para el tamaño del negocio de la droga en España, pues puso de manifiesto que se ha convertido en una forma peculiar de operar de nuevos grupos de narcotraficantes, particularmente jóvenes traficantes que operan con independencia de los grandes carteles de la droga y quienes se apoyan en los vínculos de amistad o de familiaridad con inmigrantes de países suramericanos y del Caribe. También, es posible que la pasta de coca tenga más posibilidad de ser camuflada a la hora de evadir el control de los perros sabuesos y por eso su tráfico se realice aún en pequeñas y medianas cantidades que pueden ser camufladas en equipajes de viajeros o junto a otras mercaderías del comercio legal, como ocurrió durante el primer semestre de 2007 con “los 60 kilos aprehendidos en una nave frigorífica de Merca Varna, ocultos entre cajas de piñas, y los 155 descubiertos en una nave en Terrassa (Valles Occidental), el pasado febrero” (Navarro M., 2007).

El que las cantidades de pasta de coca incautadas sean, de lejos, superiores a las de otros cocaínicos como el crack, o incluso que las incautaciones de crack hayan disminuido en 11,52% (tabla 3-9) con respecto a las incautaciones en el 2005, muestra también el efecto sustitución que en términos de rentabilidad genera el negocio de la transformación de pasta de coca, hasta el grado mínimo de pureza tolerable dentro del negocio, frente a los excedentes de renta adicional que puede dejar la transformación del clorhidrato de cocaína de alta pureza en crack. Máxime, si el consumo de crack es menos extendido, particularmente en España y Europa, y su precio en el mercado minorista es mayor que el de la cocaína. Es decir, la utilidad esperada, frente a los mayores costos en que se incurre en el negocio de producir crack, es infinitamente menor a la utilidad esperada al transformar la pasta de coca en clorhidrato de cocaína directamente en los centros de mayor consumo internacional. Informes de prensa señalan que

los narcos han trasladado los laboratorios de las selvas latinoamericanas a pisos de ciudad en los que la pasta de coca que llega pura se manipula con ácido clorhídrico, acetona, amoniaco y exano hasta conseguir el polvo de cocaína. El cambio ha implicado menos riesgo y más beneficios para los traficantes. La pasta de coca se camufla mejor en los controles policiales, es mucho más barata de llevar a Europa y, una vez aquí, los costes para convertirla en polvo son menores que habiéndola comprado así en origen (20 Minutos, 2007).

Cabe entonces esperar que, en los próximos años se incremente substancialmente el tráfico de pasta de coca hacia España y otros mercados de la droga en Europa, en pequeñas y medianas cantidades, particularmente hacia aquellos en los que el consumo de cocaína tiene una potencial expansión, dado el estímulo que crea el alto precio relativo de la dosis en el mercado minorista europeo frente al internacional.

El significativo crecimiento del consumo de estimulantes, a ritmos de 4,1 veces, entre 2002 y 2006, resulta grave y similar o mayor al de sustancias como el cannabis y muy superiores al de la cocaína, dada la facilidad que tienen los traficantes y adictos para acceder a la diversidad de estos estimulantes en el mercado legal e ilegal. El

crecimiento de las incautaciones de estimulante en 2006 frente a 2005 fue de 26,99% (tabla 3-10).

**Tabla 3-10. Estimulantes, España.
Incautaciones 2006/Unidades**

Estimulantes	C. Policía Nacional	Guardia Civil	Vigilancia Aduanera	Policía Autonómica	Total	% Variación año/año
M.D.M.A Éxtasis	373 595,40	107 916,44	171,00	0,00	481 582,84	-15,94
Anfetaminas	577,00	339 356,31	1,00	0,00	393 934,31	3771,23
M.D.A.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,00
Otros est. y Psictr.	15 000,00	89 204,52	0,00	0,00	104 204,52	1396,63
Totales	389 172,40	536 377,27	0,00	0,00	925 721,67	57,27

Fuente: Senda, CICO. Estadísticas sobre drogas, 2006. Cuadro 5.5.

Como se sabe, la mayor parte de la producción de anfetaminas se realiza en países europeos, especialmente en Holanda y Polonia; la mayoría de la producción de metaanfetaminas tiene como base los laboratorios de Canadá, Estados Unidos y algunos países del Asia oriental y suroriental, mientras que el éxtasis se produce en Europa y Estados Unidos.

La diversificación de las actividades económicas de las mafias internacionales y las nuevas circunstancias que crean, la incorporación de las mafias de Europa central y oriental en el mercado de la cocaína, la estrecha relación de la mafia Ndragheta Calabresa con las organizaciones criminales colombianas de narcotraficantes y paramilitares, la incursión por nuevas rutas hacia el mercado irlandés e inglés y la incorporación de varios países del África occidental en la escala, acopio y reexpedición de la droga hacia diferentes países de Europa, aprovechando viejas y nuevas rutas del hachis, indican una previsible reducción de los flujos de cocaína a España por el Atlántico, al tiempo que se diversificarán las rutas de entrada al mercado europeo por el Mediterráneo central y oriental. En síntesis, en el corto plazo es

posible prever que España verá reducidos los flujos en la ruta de la cocaína hacia el mercado europeo, tanto por el norte como por el sur, lo cual no significa que deje de ser el puerto de tránsito más importante de la droga hacia Europa.

3.4. La lucha contra el blanqueo de dinero

La lucha internacional contra el blanqueo de dinero hace parte esencial e imprescindible de la lucha por el control a la oferta de drogas ilegales. El blanqueo de dinero cierra el circuito del primer ciclo de rotación del dinero originado en las actividades del narcotráfico y de otros delitos reconocidos legal y fiscalmente. El blanqueo de dinero originado en el narcotráfico se convierte en la posibilidad real para la acumulación de riqueza de los narcotraficantes y en una cuota parte de la reproducción del capital internacional a través de las instituciones financieras internacionales y del comercio de bienes y servicios. Por eso, un cálculo aproximado de los montos que mueve el lavado de dinero del narcotráfico a nivel global podría ser establecido a través de un estudio minucioso y comparativo de cada país en la Balanza Mundial de Pagos, o mediante aproximaciones indirectas sobre el mercado de la droga en cada país.

Mientras la economía mundial creció hasta US\$66 trillones, el cálculo del volumen en dinero rentado por el crimen organizado transnacional asciende a US\$2 trillones, esto es, el 3,3% del producto bruto mundial. Tal nivel ha sido resultado de la falta de una estrategia de lucha exhaustiva e integrada a nivel global y de las fuertes debilidades que persisten en la coordinación internacional de la lucha contra el lavado de dinero. En esos términos, la renta anual de la economía subterránea o sumergida le garantiza al crimen organizado más recursos financieros que todo el presupuesto militar del mundo entero, altera las condiciones de competencia internacional, constituye una amenaza latente contra los ya de por sí débiles cimientos de las democracias, estimula la desigualdad en la distribución de la riqueza y promueve un modo de vida fácil y ocioso (FMANU, 2007).

Un informe de las Asociaciones de Naciones Unidas (FMANU) establece que la principal fuente del lavado de dinero son las transacciones que

se originan en la corrupción, cuyos montos internacionales comienzan a crear serias preocupaciones a nivel mundial. Otra parte significativa, más de US\$520 billones, que corren a través de la economía negra del mundo, proviene de la falsificación y la piratería. El mercado de las drogas es el segundo negocio, con un estimado de US\$320 billones en ganancias. En comparación, y a pesar de las implicaciones éticas y políticas, el informe considera el tráfico de personas como una industria pequeña, con ingresos menores a US\$44 billones, aunque la cataloga como la más perniciosa; según Naciones Unidas, cerca de 27 millones de personas —la mayoría mujeres— hoy se encuentran en estado de esclavitud, una cifra significativamente mayor al número de personas sometidas durante el apogeo colonial del mercado de esclavos entre África y América. El negocio de la guerra, que involucra el tráfico y el negocio ilegal de armas y combatientes mercenarios, por su parte, es una de las industrias más rentables que movilizan gran parte de la dinámica económica mundial (FMANU, 2007).

El Banco Mundial estima que más de un billón de dólares se destina al pago de sobornos cada año, de los que entre 200.000 y 400.000 millones de dólares son para funcionarios de países en vías de desarrollo, pero otros 600.000 a 800.000 millones de dólares quedan en sus pares del mundo desarrollado. Antes de ser detenido y procesado el ex dictador chileno Augusto Pinochet, se descubrió el caso Riggs, un banco de Washington que le ayudó a crear sociedades fantasmas en diversos offshores y mediante nombres falsos y códigos manejó 125 cuentas con más de 27 millones de dólares; el *Financial Service Authority* (FSA) congeló cuentas bancarias por un total de 1.000 millones de dólares a nombre del expresidente de Kenya, Daniel Arap Moi, y de sus asesores, robados de la caja del banco central de ese país. Sólo el tráfico ilegal de mercaderías reportaría ingresos anuales por más de US\$600.500 millones; según otro ente citado en el informe HavocScope.com, se estima que el mercado negro en la Argentina asciende a US\$707 millones, cifras ínfimas frente al movimiento subterráneo de economías como Estados Unidos (290.000 millones de dólares), Asia (191.320 millones de dólares) o la Unión Europea (94.200 millones de dólares). Tanto dinero en el mercado negro o sumergido crea, indudablemente, nuevos escenarios de poder en los que se involucran grupos políticos y empresariales de los sectores industrial,

comercial y financiero, así como funcionarios notariales y la dirigencia deportiva y del espectáculo. Es de tal magnitud este poder de las redes criminales que el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha estimado que el lavado de dinero alcanza entre 1,2 billones y 3,1 billones de dólares al año, equivalentes a entre 2% y 5% del Producto Interno Bruto (PIB) del mundo, según datos de 2005.

Por eso, existen múltiples percepciones de carácter económico, ético y político sobre el blanqueo de dinero. Durante mucho tiempo quiso reducirse su ámbito solamente a aquellas operaciones sospechosamente relacionadas con el tráfico de estupefacientes, una visión aún vigente para el Departamento de Estado: la legislación de Estados Unidos considera que un país es centro de blanqueo de dinero cuando sus “instituciones financieras participen en las transacciones de moneda en cantidades significativas del producto del tráfico internacional de estupefacientes” (INCSR, Vol. II, 2007). En tal sentido, aunque sin mencionar a muchos de ellos, establece una amplia lista de países considerados como centros de lavado de dinero: “Afganistán, Antigua y Barbuda, Australia, Austria, Bahamas, Belice, Bosnia Herzegovina, Brasil, Burma, Camboya, Canadá, Islas Caimán, China, Colombia, Costa Rica, Chipre, República Dominicana, Francia, Alemania, Grecia, Guatemala, Guernesey, Haití, Hong Kong, India, Indonesia, Irán, Isle of Man, Israel, Italia, Japón, Jersey, Kenya, Letonia, Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, Macau, México, Holanda, Nigeria, Pakistán, Panamá, Paraguay, Filipinas, Rusia, Singapur, España, St. Kitts and Nevis, Suiza, Taiwán, Tailandia, Turkia, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela” (INCSR, 2007).

En la medida en que la lucha contra el blanqueo de dinero se ha generalizado y se han organizado entes multilaterales para contribuir a coordinar estas acciones, el concepto se ha ampliado y diversificado, incluso traspasa la frontera de las actividades de blanqueo realizadas a través del sistema financiero e involucra nuevos campos que van desde la transacción de bienes y propiedades como de capital dinero. Esta nueva definición se restringe al campo eminentemente político, pues finca el origen de la ilegalidad de los bienes y del dinero en aquellas actividades relacionadas con las drogas, bandas armadas y

organizaciones o grupos terroristas. Esta acepción es una respuesta al impacto de las acciones terroristas desde el 11-S, pero sigue siendo muy limitada frente a los diversos orígenes del dinero por blanquear. Veamos: se considera blanqueo de capitales

la adquisición, utilización, conversión o transmisión de bienes que proceden de alguna de las actividades delictivas relacionadas con drogas, bandas armadas y organizaciones o grupos terroristas, para ocultar o encubrir su origen o ayudar a la persona que haya participado en la actividad delictiva a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos, así como la ocultación o encubrimiento de su verdadera naturaleza, origen, localización, disposición, movimientos o de la propiedad o derechos sobre los mismos, aun cuando las actividades que las generen se desarrollen en el territorio de otro Estado (INCSR, 2007).

En este caso, el blanqueo de capitales también incluye la adquisición, utilización, conversión o transmisión de bienes que procedan de la comisión de delitos fiscales. Una definición más global relativa a la ética de los ciudadanos señala: “generalmente se entiende como lavado de dinero la práctica de transferir ganancias mal habidas a través de varias cuentas bancarias para que aparenten ser ganancias de una actividad legítima” (Rahn, R. 1999); con todo y lo genérica, esta definición restringe el lavado de dinero a la órbita del sistema financiero. Empero, su argumento central consiste en otorgar a las medidas contra el blanqueo de dinero un fuero que violenta el derecho a la privacidad de los ciudadanos y de los empresarios. El Instituto CATO aparece como el defensor de esta visión, propia de las ideas liberales:

El Departamento del Tesoro quiere extender mucho más el control sobre cómo el ciudadano gasta su dinero. El gobierno asegura que debe hacerlo así para combatir el lavado ilegal de dinero. Pero las nuevas regulaciones no serán sino una pérdida de tiempo, inmiscuyéndose aún más en la privacidad del ciudadano [...] El costo de cumplir con esa vigilancia va mucho más allá de cualquier beneficio. Cientos de miles de empresas y de individuos serían afectados. Los mismos burócratas del Tesoro calculan que las nuevas regulaciones costarían decenas de millones de dólares, suma que suena muy modesta... (Rahn R., 2003).

Lo curioso de este alegato es que la defensa de la privacidad del ciudadano también se sustenta en la ineficiencia que en términos de costos representa para el Estado y para la sociedad la política de control al blanqueo de dinero. En cifras concretas, referidas por Lawrence Lindsey, principal asesor económico del presidente Bush, y uno de los mayores críticos de la actual guerra contra el lavado, se destaca que:

entre 1987 y 1995, el gobierno recolectó 77 millones de informes sobre transacciones, o sea unas 62 toneladas de papel. Con todo eso logró llevar a juicio 3 mil casos de lavado. Más o menos un caso por cada 25 mil informes [...] y se lograron apenas 580 veredictos de culpabilidad. En otras palabras, más de 100 mil informes fueron presentados contra gente inocente para lograr cada condena. Esa proporción de 99.999 a 1 normalmente no se toleraría como un equilibrio razonable entre la privacidad y el fallo de culpabilidad (Rahn, 93).

En el 2005, el “Tracfin”, organismo encargado de perseguir las cuentas dudosas, estudió más de diez mil “declaraciones sospechosas”, pero solo se trasladaron 347 expedientes a la justicia, es decir, uno de cada treinta y cuatro implicados resultó sospechosamente comprometido.

La organización profesional de inspectores de hacienda del Estado español ha identificado una lista amplia de delitos fiscales relacionados con el blanqueo de dinero, cuyos réditos acrecientan la economía sumergida:

- Corrupción de todo tipo
- Blanqueo de capitales
- Utilización de paraísos fiscales
- Tramas del IVA
- Facturas falsas en el régimen de módulos
- Fraudes fiscales de carácter organizado y delictivo, utilizando testaferros y sociedades pantalla
- Fraudes consistentes en la deslocalización nacional de personas o entidades

- Fraudes relativos a la utilización abusiva de beneficios fiscales o regímenes fiscales especiales
- Operaciones de ingeniería financiera
- Fraude en el IVA en general
- Fraude fiscal de carácter sectorial (OPIHES, 2007)

A pesar de esa gama tan diversa de fuentes del dinero negro, tradicionalmente se han considerado tres fases en el proceso de blanqueo de dinero:

- Prelavado o colocación: el dinero de origen ilegal se realiza a través de bienes y servicios de la economía al por menor, incluyendo las pequeñas transferencias de dinero (CEPBLAC, 2007)⁶.
- Lavado o blanqueo: consiste en multiplicar el número de transacciones por diversos canales offshore para borrar el rastro del dinero.
- Reciclaje o Integración: el dinero toma su rumbo legal en nuevas y diversas inversiones.

Con frecuencia se exagera la importancia de las formas de “lavar” dinero a través de microdepósitos en bancos de países desarrollados, que luego son retirados con tarjetas débito en Colombia, Bolivia o Perú en moneda local. Pero se esconden las técnicas más sofisticadas y modernas de la corrupción y del blanqueo a través de empresas pantalla en paraísos *offshore*. Según el Fondo Monetario Internacional (*Le Monde* 23, 05, 2006), anualmente circularían entre 700 mil millones y 1,75 billones de euros entre los bancos, paraísos fiscales y centros

⁶ Con frecuencia se asume que la alta demanda que tienen los billetes de 500 euros en España corresponde exclusivamente al lavado de dinero de los narcotraficantes, pero no es así. Veamos: El CEPBLAC calcula que hasta abril de 2007 circulaban en España 101 millones de billetes de 500 euros, un 32% más que un año antes, y la cuarta parte de los billetes emitidos por el BCE. Se entiende entonces que si el monto aproximado de la economía sumergida, reconocido por autoridades económicas españolas, es de aproximadamente 200 mil millones, entonces, un 50% de la economía sumergida española circula en el mercado a través de muchos otros medios, entre los tantos identificados por el colectivo de Inspectores Profesionales de Hacienda.

financieros, a pesar del endurecimiento de las leyes y del aumento de los controles. Sucede como con la acumulación intensa de billetes de pequeña denominación que realizan el "camello" y el pequeño y mediano traficante de cocaína y hachís, que por grande que sea el espacio que ocupa su volumen, en términos de valor representa su inverso frente al valor y el espacio que ocupan los billetes de 500 euros, que tanto demandan los capos de las mafias del narcotráfico o de otro tipo de corrupción, es decir, la importancia de las cantidades que circulan y la cantidad del valor que representa en sí misma esa circulación.

Como el blanqueo de dinero está ligado al movimiento internacional financiero, siempre se relaciona esta actividad con paraísos fiscales. Pero aunque se lave dinero en un país, no siempre este país es un paraíso fiscal. El uso de esos paraísos fiscales puede interpretarse desde dos perspectivas: para unos está relacionado con el fraude fiscal y el lavado de dinero negro; para otros representa una actividad legal de planificación u optimización fiscal internacional, mediante técnicas que permiten aprovechar la escasa armonización internacional en materia de legislación fiscal, por lo cual, en principio, no podría considerarse una actividad ilícita. La Unión Europea y la ley española no prohíben las transacciones internacionales de los bancos españoles con empresas y bancos pantalla, ni se interesan por verificar el registro contable de estas. En esas condiciones, la utilización de paraísos fiscales en el contexto de una optimización fiscal internacional de las empresas y bancos no puede ser considerada delito, y aunque no elimina el debate ético, se convierte en un eficiente recurso del blanqueo de dinero (Sánchez, 2002). Aparte de la difusa frontera entre delito y planificación, los paraísos fiscales recalientan los desequilibrios creados por la concentración de la riqueza a nivel mundial y local.

La existencia de los paraísos fiscales es un síntoma más de la imposibilidad multilateral de los Estados para establecer una normativa coordinada que impida la protección a los titulares y la legalización por la vía del fácil movimiento internacional de capitales originados en los circuitos del tráfico de drogas, tráfico de armas, trata de personas, de la corrupción y otros delitos fiscales cometidos en otro país. Al hablar de paraísos fiscales no solo hacemos referencia a territorios que intentan atraer patrimonios o empresas con el reclamo de una fiscalidad

favorable, sino a toda una estructura de ingeniería financiera adoptada por un país o territorio para favorecer la protección y el anonimato de la titularidad de los depósitos y el secreto bancario, la dinámica de los movimientos de capitales y el origen oscuro del dinero colocado y la escasa o nula cooperación fiscal y judicial con terceros países o con sistemas internacionales de control al lavado de capitales y dinero.

La intensificación de los movimientos financieros a nivel internacional y sus crisis durante el decenio de los noventa generaron una aguda competencia que se ha desarrollado a través de la proliferación de las conocidas “zonas offshore”, en las que se legalizan los dineros procedentes de actividades ilegales o de aquellos cuyos titulares no quieren ser sometidos al control y las exacciones fiscales en sus países matrices. Las *offshore* actúan en los llamados países NEO (Net Errors and Omissions), porque mediante una trampa contable, con el pretexto de ajustar errores estadísticos derivados de desórdenes administrativos, permite soslayar el desequilibrio de su balanza de capitales, originado en el tránsito del capital blanqueado. En esas condiciones, identificar al depositante inicial, como al titular final, se vuelve una tarea imposible, por cuanto el ingeniero financiero o “reciclador” transfiere el dinero entre diversas cuentas *offshore* y de estas a otras sociedades pantalla, y viceversa, hasta encontrar un refugio en el que se legitiman los montos de dinero “sucio” en acciones al portador. De ahí que la vigilancia de los capitales que transitan por las zonas *offshore* es muy difícil (Palan, R. 2003), y sus poseedores rompen con toda identidad de frontera nacional. Una vez más, los dueños del capital demuestran no tener sentido de identidad nacional o de patria tan reclamada hoy nuevamente.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha identificado 67 paraísos fiscales, 38 de los cuales no tienen que facilitar los datos sobre sus depósitos bancarios extranjeros. El Departamento de Estado de los Estados Unidos somete a vigilancia especial la actividad sobre el control del lavado de dinero, para lo cual estableció, en relación con su laxitud, una escala que califica a los países y territorios: de prioridad elevada, de prioridad media y de prioridad débil. No siempre el criterio de laxitud prevalece, pues como sucede con los territorios del Reino Unido, la mayoría están calificados con prioridad débil. La ubicación de los paraísos fiscales no es espontánea ni aleatoria; un conjunto se

sitúa en un gran cinturón que atraviesa a Europa y conecta sus principales centros financieros; otro conjunto, ubicado en medio de las principales rutas y canales marítimos para el tráfico comercial y en los puntos de unión de los océanos, circunda el mundo desde Centroamérica y el Caribe, pasa por el Mediterráneo, por el Oriente Medio y se cierra en el sur y suroeste de Asia; otro gran conjunto está situado cerca de los “centros” que controlan y se disputan vías imprescindibles de paso como Panamá, Tánger (Europa-Mediterráneo) y el estrecho de Gibraltar, Guernsey y la Isla de Man para el canal de la Mancha y el océano Atlántico. Pero la actividad de lavado de dinero no supone que se realice solamente en esos países y territorios, ante todo su acción comienza en cualquier país y centro económico desde donde actúan los operadores financieros internacionales o “recicladores” del dinero sucio. Un resumen muy útil de la dimensión de los paraísos fiscales lo podemos observar y complementar en el trabajo de René Naba (2005):

- Aruba y otros territorios vecinos presentan una situación particular por ser aún considerados territorios de un país europeo, no obstante que dejaron de ser dependencia holandesa del Caribe en 1996. En 2004 Aruba tenía 5.526 compañías de responsabilidad limitada: 493 en el sector *offshore*, es decir, eran Aruba Offshore Companies, y unas 4.014 sociedades *offshore* exentas, denominadas Aruba Exempt Companies, usadas para la evasión fiscal, el desvío de ingresos corporativos, la protección de activos y la gestión de patrimonios, y están exentas de informar sobre la condición financiera de los “inversionistas”.
- La isla Malasia de Labuan, en el Pacífico, alberga 21 bancos y 11 “trust companies”.
- El Principado de Liechtenstein alberga 40.000 compañías *offshore*; no dispone de datos sobre depósitos bancarios extranjeros. El Departamento de Estado de los EE.UU. lo califica con “prioridad elevada” y la OCDE como uno de los tres –junto a Mónaco y Andorra– que no cooperan con la organización. Recientemente, en la primavera de 2008, el Gobierno alemán destapó un escándalo fiscal por el desvío de miles de millones de euros a cuentas secretas mediante fundaciones en Liechtenstein, practicado por miles de acaudalados

alemanes. Liechtenstein gestiona anualmente unos 160.000 millones de euros de clientes anónimos, gracias al exitoso negocio de las *Stiftungen*, o fundaciones, más de 50.000 en este país de 35.000 habitantes y solo 160 kilómetros cuadrados. El gobierno español no ha escuchado las propuestas de la Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda de intervenir, a la manera del Gobierno Alemán, las cuentas de bancos, empresas y particulares en Andorra y otros paraísos fiscales (El País, 02-03-2008).

- Chipre: desde 1992, cuando se crearon más de 2.892 sociedades *offshore*, de las que el 53,5% son inversiones de Europa del Este.
- Las Seychelles, sobre el océano Índico, en 1995 adoptó el “Seychelles economic development act” que concede inmunidad a inversores extranjeros contra toda persecución criminal y otorga protección total contra cualquier medida de decomiso de sus bienes, a menos que los actos de violencia o el tráfico de drogas se cometan en territorio de Seychelles. El importe inicial de la inversión protegida se fijó en 10 millones de dólares.
- Nauru: Estado de la Micronesia (Pacífico), la república más pequeña del mundo, con 21 km² y diez mil habitantes, sede de los 400 bancos y sociedades *offshore* que están registrados en una sola empresa, la NAC (Nauru Agency Corporation).
- Tres de las microposeciones inglesas del Pacífico dan cabida a 59.200 compañías *offshore*, 16 bancos y 182 filiales de sociedades aseguradoras: Anguilla (4.200 compañías *offshore*), Barbados (16 bancos y 182 filiales aseguradoras), las Islas Vírgenes británicas (55.000 compañías *offshore*). Estas se califican con prioridad “débil” por la administración estadounidense. El mismo régimen se aplica a las posesiones insulares inglesas de la zona Europa-Atlántico: Guernesey (75 bancos *offshore* y 248 fondos financieros), Las Bermudas (400 fondos financieros y 1.300 filiales aseguradoras) y Jersey (150 trusts y 292 fondos financieros). Gibraltar, territorio en el que se asientan más sociedades (se calculan 80.000 que habitantes (30.000).

- Panamá es el más importante centro mundial de las compañías *offshore* (300.000 domiciliadas en su territorio, y además 106 bancos) y es objeto de atención “prioritaria” por la administración de EE.UU., debido al Canal y a su proximidad al área andina productora de cocaína.

Además de estos, existen seis grandes centros financieros reconocidos como los más importantes paraísos fiscales del mundo; cinco tienen para el Departamento de Estado “alta prioridad” en la vigilancia de sus actividades, mientras que el sexto, Las Bahamas, goza de una atención “media” (Bata, 2006).

- Hong Kong, devuelto a China desde julio de 1997, es el mayor centro mundial por número y volumen de depósitos bancarios extranjeros (US\$427.700 millones) colocados en 500 bancos extranjeros con sede allí.
- Islas Caimán, dependencia británica en el Caribe, ampara más de 388.600 millones de dólares en 544 bancos, 70 fondos financieros y 30.000 compañías *offshore*.
- Luxemburgo, principado de Europa, maneja depósitos por 360.400 millones de dólares en 221 bancos y 1.800 fondos financieros.
- Suiza protege depósitos por 330.200 millones de dólares en 600 bancos, que administran el 35% de los activos privados mundiales, generan más de cien mil empleos y garantizan cerca del 11% del PIB de la Confederación (*Le Monde*, 23 de agosto de 2000). Aun después del escándalo del oro nazi y las “herencias vacantes” judías, Suiza preserva el secreto bancario, fuente de la prosperidad helvética. Sin embargo, en 1997 firmó un tratado de cooperación judicial y de vigilancia con Estados Unidos, del cual instituyó en 1998 la ley sobre el blanqueo, que obliga a los bancos suizos a señalar cualquier acción sospechosa y a las entidades a verificar la identidad de sus clientes.
- Singapur concentra 119 bancos internacionales y 76 bancos de inversión.

- Las Bahamas, con 172.000 millones de dólares, cuenta con 404 bancos, 180 sucursales y 16.200 compañías *offshore*.

La competencia entre paraísos fiscales se extiende a nuevos servicios, por ejemplo, Guernsey (islas británicas) se especializó en el negocio de seguros; Costa Rica, en casinos y juegos *online*; Bermudas, en el comercio *online*, y España, en las rifas de joyas y autos a través de llamadas telefónicas a números 900, o los juegos *online* (casinos, etc.), que aunque están prohibidos por la ley, operan desde servidores situados fuera del territorio español.

Para controlar el blanqueo de dinero, el G-7 creó, en julio de 1989, el “Grupo de Acción Financiera Internacional” (GAFI), con carácter de asociación mundial de centros de inteligencia financiera, con sede en París, y su misión se limitó a coordinar el control del financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero; el Fondo Monetario Internacional (FMI) asesora al GAFI (Betancourt, 2007). Otros organismos internacionales son: el “Programa de las Naciones Unidas para el Control Internacional de la Droga” (Pnucid), el “Órgano Internacional de Control de los Estupefacientes” (OICS) y, finalmente, la Interpol, que dispone de un servicio especializado de lucha contra el blanqueo del dinero de la droga.

La legislación española para combatir y controlar el lavado de dinero está acompañada de la normatividad europea, pero no cuenta con una policía fiscal. La Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (Cepblac), que es la encargada de la acción práctica de la lucha contra el blanqueo de dinero en España, adoptó las “Líneas estratégicas de lucha contra el blanqueo”, en diciembre de 2001; sin embargo, restringió el alcance de la acción que desarrollarían las instituciones competentes, centrales y autonómicas, al ámbito de la prevención. Fue ese el espíritu que prevaleció en la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, que traspuso la Directiva 91/308/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas, para prevenir y dificultar el blanqueo de capitales. Al no tener carácter penal, dicha ley no tipifica el delito ni establece penas, pero señala métodos adecuados para detectar operaciones sospechosas de blanqueo de dinero, cuya información sirva de sustento en las investigaciones que han de realizar las autoridades judiciales y los cuerpos de policía. La Ley 19/2003, de 4

de julio, sobre Régimen Jurídico de los Movimientos de Capitales y de las Transacciones Económicas con el Exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, introdujo la exigencia de que los procedimientos y órganos de control interno y comunicación de los “sujetos obligados” fueran objeto de examen anual por un experto externo.

Posteriormente, la Tercera Directiva de blanqueo -la Directiva 2005/60/CE-, 26 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, derogó la anterior, de 1991, y equiparó plenamente la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales como objetos de la prevención, amplió el grupo de delitos de los que puede proceder el blanqueo de capitales y fortaleció la exigencia de que todos los países dispongan de una unidad de información financiera. El real decreto español 54/2005 señaló que los resultados del examen serán consignados en un informe escrito de carácter reservado que describirá detalladamente las medidas de control interno existentes, valorará su eficacia operativa y propondrá, en su caso, eventuales rectificaciones o mejoras (Cepblac, 2005).

La normativa española diferencia las actividades de prevención del blanqueo de capitales en función del sector de actividad económica de que se trate, y crea “sujetos de régimen especial” para quienes el reglamento sobre examen externo es más flexible y se les aplica cada tres años. La Tercera Directiva, transpuesta a la normatividad española mediante la Orden EHA/2444/2007 (Min. Economía y Hacienda, 2007), de 31 de julio, desarrolló el reglamento de la Ley 19/1993 y el Real decreto 925/1995 citados, estipuló el modelo por aplicarse en el informe de experto externo y sobre los procedimientos y órganos de control interno y comunicación establecidos para prevenir el blanqueo de capitales.

En España, la Cepblac, presidida por la Secretaría de Estado de Economía, dirige, coordina, impulsa y apoya a las entidades competentes, a los órganos judiciales, al Ministerio Fiscal y a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en las actividades e investigaciones relacionadas con la prevención del blanqueo de dinero; propone las sanciones ante el Ministerio de Economía y facilita la interlocución entre las administraciones públicas con el sector financiero y las

empresas sujetas a la ley. En términos operativos, el servicio ejecutivo actúa como órgano de apoyo de la Comisión y realiza la investigación y prevención de los delitos monetarios e infracciones administrativas de control de cambios, así como las actuaciones tendientes a la prevención e impedimento de la utilización del sistema financiero o de empresas de otra naturaleza para el blanqueo de capitales.

La creación del Servicio Ejecutivo de la Brigada de Investigación de Delitos Monetarios del Cuerpo Nacional de Policía, con funciones específicas de policía judicial y de investigación y esclarecimiento de los hechos sindicados de ser constitutivos de delito dentro del ámbito del régimen jurídico de control de cambios y el blanqueo de capitales, y la creación de fiscalías anticorrupción en varias regiones de España han reportado resultados trascendentes en operaciones como “Malaya”, “Ballena Blanca”, “Suéter”, “Hidalgo” o “Avispa” y en otras de menor calado, como la operaciones “Gruta” y “Caverna”, y de forma más discreta y exitosa, las operaciones realizadas en Palma de Mallorca o Santander, donde el delito principal se ha relacionado con el blanqueo, la corrupción y el cohecho. Desde la operación “Ballena blanca” se ha exigido mayor compromiso y cooperación a notarios y abogados con las acciones para prevenir el blanqueo de dinero; aun así, cada día resulta imputado un número mayor de abogados y notarios, dos colectivos que parecían inmunes a la actuación policial; un informe de Greenpeace (2005) sobre la corrupción urbanística registra a 354 implicados en 89 casos de corrupción, de los que 55 son alcaldes; el número de abogados es superior, y la cantidad de empresarios, con un número amplio de testaferros, puede ser igual de importante. A pesar de las falencias, ahora se revela una mayor coordinación y cooperación de las unidades policiales con los inspectores de la Agencia Tributaria, que debe extenderse a una mayor agilidad en el intercambio y uso de la información (Gómez y Alañón, 2006).

El Informe INCSR 2007 considera que “España no es un centro financiero europeo, pero juega un importante rol en el lavado de dinero por constituir la llave de entrada y la base europea de actuación de las organizaciones colombianas de narcotráfico [...]. Y un porcentaje significativo de las ganancias del narcotráfico es invertido en España, particularmente en el bum inmobiliario de las áreas costeras al sur y al oriente del país”.

Parcialmente tiene razón el informe del Departamento de Estado, empero, parece inocente vincular el lavado de dinero en España solamente a las mafias colombianas, en un momento en que el entramado criminal de las mafias internacionales se ha modificado radicalmente y en el que diversos estudios han calculado los montos que moviliza la economía sumergida⁷ en cifras cercanas a los 200 mil millones de euros, de los cuales, en el mejor de los casos, como se demuestra arriba, el negocio de la cocaína de alta pureza moviliza tan solo 7.600 millones de euros al año (menos del 5% de la economía sumergida), mientras que el negocio callejero de la cocaína al 30% de pureza hace circular 2,3 veces más, es decir, cerca de 17.280 millones de euros, pero menos del 10% de la economía sumergida. El botón de la muestra de este equívoco, del que también hace eco el diario *El País* (22-09-2007), radica en que las operaciones más importantes realizadas por los cuerpos de seguridad del Estado español evidencian una situación bien diferente:

Como múltiples medios de comunicación lo anunciaron, “La red de blanqueo de dinero desarticulada en Marbella utilizaba más de mil sociedades”; desde el despacho del abogado Fernando del Valle, sobrino del exdictador chileno Pinochet, ubicado en Marbella, se construyó un emporio internacional de sociedades con participación de nueve organizaciones especializadas en lavado de dinero, cuyos movimientos y transacciones de capital eran finalmente legalizados en el paraíso fiscal de Gibraltar con acciones al portador. El dinero blanqueado tenía su origen en los bajos fondos internacionales de la corrupción política y empresarial, el narcotráfico, tráfico de armas, prostitución, secuestros, ajustes de cuentas, homicidios y estafas, evasión y elusión fiscal, fraudes bursátiles, etc., cuyas grandes inversiones se canalizaron principalmente hacia el mercado inmobiliario de la Costa del Sol y el paraíso fiscal de Gibraltar. En la titularidad de los dineros blanqueados desde Marbella aparecen comprometidos ciudadanos franceses, holandeses, alemanes, italianos, estado-

⁷ Los datos sobre la economía sumergida en España son muy diferentes y con grandes distancias en las cifras. Por ejemplo, el Instituto de Estudios Fiscales calcula en 59.000 millones de euros; Gómez, Miguel y Alagón, Ángel hablan de 130.000 en 2003, y la economía sumergida suma 200.000 millones en España, 03-07-2007, por C. Cuesta y J. E. Navarro.

unidenses, canadienses, españoles, rusos, finlandeses, etc., empresas holandesas y la petrolera rusa Yukos, entre otras. La diversidad del origen ilícito del dinero y de los ciudadanos comprometidos en esta empresa de magnitud multinacional muestra la facilidad con que pueden concurrir, a través de un solo promotor, grandes inversiones internacionales de dinero sucio a través de una maraña de más de mil sociedades domiciliadas en un país que, como España, no es ni centro financiero internacional ni paraíso *offshore*. Si bien la justicia española y europea no han logrado establecer la magnitud del dinero involucrado, se calcula que solamente en España el valor de los bienes incautados supera los 250 millones de euros.

La forma como operaban estas más de mil sociedades, desde una sola oficina y con el apoyo diligente de tres notarios, constituye, de un lado, un verdadero laboratorio para conocer cómo funciona la moderna ingeniería empresarial financiera vinculada al lavado de dinero del más diverso origen mafioso y nacional, y, de otro, permite identificar los enormes vacíos legales e institucionales que subsisten en España y que son aprovechados por los “prestigiosos recicladores” para el lavado del dinero sucio. Pero también muestra dos nuevas facetas sobre el lavado de dinero: la primera relacionada con la existencia de “oficinas independientes especializadas” de recicladores internacionales con capacidad jurídica y operatividad de ingeniería financiera y empresarial, capaces de reunir a múltiples titulares del dinero sucio, a quienes convierten al final en elegantes accionistas al portador, y la segunda, el dinero por lavar, proveniente del narcotráfico, se mezcla y refunde indistintamente con dineros provenientes de otro origen mafioso en proyectos de inversión cuya rentabilidad ha de ser garantizada por las empresas recicladoras promotoras, comenzando por la utilidad que supone el acto mismo de legalización del dinero.

Pero también, la operación “Ballena Blanca” demostró la eficacia de la cooperación internacional de los entes estatales para lograr cometidos concretos en la lucha contra el lavado de dinero. Con origen en una simple solicitud de información, mediante comisión rogatoria, realizada por la policía francesa a la española, sobre una empresa española a la que estaba vinculado un presunto narcotraficante, apareció la punta

del hilo que desmadejó la trama más reconocida de lavado internacional de dinero.

Las propiedades confiscadas a J. A. Roca, en la llamada “Trama Marbellí”, se valoraron en algo más de dos mil millones de euros. De menor calado, pero importantes, por mostrar cómo funciona el entramado del lavado de dinero para los medianos y pequeños negocios del narcotráfico, fueron la operación “Gruta” y la operación “Caverna”, que convergieron en la investigación de una misma red dedicada al blanqueo de dinero, que prestaba también sus servicios a otros grupos que actuaban independientemente. Los sistemas de blanqueo utilizados por estas redes, identificados por los cuerpos de seguridad del Estado, son diversos y tradicionales: 1. Mediante el cambio de billetes de baja denominación por billetes de gran valor, principalmente de 500 euros, se registraron operaciones por 6.750.000 €; 2. Por la transferencia de dinero a Colombia, presuntamente procedente de la venta de cocaína en Europa, las operaciones ascendieron a 6.888.000 €; 3. También se efectuaron transferencias a Colombia mediante sociedades *offshore* en paraísos fiscales y otros tipos de envíos de dinero a EE.UU. y Hong Kong, que no pudieron ser cuantificadas; 4. La compra y pignoración de joyas, procedentes de robos realizados por grupos especializados en distintas ciudades españolas y de otros países europeos; 5. Otros sistemas utilizados han sido el de compensación entre España y Colombia y giros a través de sociedades Transfer Money por medio de una red de más de doce locutorios (El País, 22-09-2007).

Como España no es considerada un centro financiero *offshore* y en su territorio no operan zonas francas o de libre comercio (INCSR, 2007), se asume que el blanqueo de dinero que se produce desde España está ligado a las falencias que supone su normatividad y operatividad, su estructura institucional y las que se desprenden de las órdenes europeas. A pesar de los visibles avances normativos, operativos e institucionales en la acción para el control del blanqueo de dinero en España, la evaluación global que realizó el GAFI en 2006 no es muy optimista, pues de las 40 recomendaciones que los Estados miembros deben cumplir, España solo cumple totalmente con 10, hay 14 que cumple ampliamente, 11 solo parcialmente y tres en las que suspende.

Sin embargo, los expertos no ocultan que, fuera de las calificaciones, los comentarios que desprende el informe son “duros y elocuentes en algunos casos. Siendo España un país de alto riesgo en esta materia, el balance no es para sentirse satisfechos”. Veamos algunos casos que cita el informe (*Mutual Evaluation Report of Spain 20 June 2006*) en particular:

1. El informe recomienda reforzar el ámbito de coordinación interinstitucional que tiene la Cepblac en materia de planificación, coordinación y puesta en práctica de la lucha contra el blanqueo de capitales y prevención del desvío de fondos hacia actividades de organizaciones terroristas.
2. En varias de las observaciones realizadas por el Informe de Evaluación 2006, y en relación con los requisitos exigidos a las instituciones financieras para asegurar que sus sucursales extranjeras y filiales cumplan con las normas GAFI, se subraya: “No existe una prohibición, jurídicamente vinculante, sobre las instituciones financieras a continuar o entrar en relación de corresponsalía bancaria con bancos pantalla, ni existe ninguna obligación de las instituciones financieras para determinar si una institución financiera demandada en un país extranjero permite el uso de sus cuentas por bancos pantalla”. Esta circunstancia de carácter legal permite entender por qué, si “Desde el escándalo de la operativa de BBV, Privanza Bank Jersey, las entidades financieras españolas habían anunciado su retirada de los paraísos fiscales [...] siguen manteniendo líneas de corresponsalía. Sólo el Sabadell ha declarado su abandono definitivo, mientras que por ejemplo los dos grandes bancos, Santander y BBVA, obtuvieron en 2005 el 5% del total de su beneficio en estos paraísos” (Núñez Francisco. 2006). El caso más reciente se relaciona con la Operación Suéter, que puso de relieve el uso fraudulento de productos fiduciarios para evadir tributos millonarios al fisco. La Fiscalía Anticorrupción bloqueó 1.800 millones de euros en cuentas opacas de clientes que hicieron uso de una trama empresarial, con epicentro en la filial española del portugués Espíritu Santo y que compromete las actividades del banco BNP Paribas, de la sociedad cartera meridional y la aseguradora Cahispa.

3. Algunas deficiencias institucionales se relacionan directamente con la insuficiencia de funcionarios que deben realizar las inspecciones a los sujetos definidos por el RD 54/2005, y con la debilidad en la coordinación interinstitucional para atender la inspección a las instituciones financieras reguladas: de las 6.520 instituciones financieras reguladas en 2004, la Cepblac solamente realizó inspecciones en 14. Además, “existe una diferencia bastante significativa entre el volumen de las inspecciones que realizan los supervisores financieros y la información resultante de estos que llega a la Cepblac. El gobierno de España debería tomar medidas para revisar su régimen de supervisión y coordinar mejor la presentación de informes de inspección de las entidades para aumentar el número de inspecciones”. Con razón, al comentario de la Comisión sobre la existencia en España de un exceso de organismos y comisiones encargadas de la lucha contra el fraude y que están poco coordinados, se preguntaba un mando policial: “¿Por qué, cuando Hacienda entiende que hay indicios de delito, no acude inmediatamente a la policía?”; a lo que replica José María Peláez, presidente de la Asociación de Inspectores de Hacienda: “Aquí pasa algo que en el resto de países no sucede [...] Tenemos la administración más avanzada del mundo para vigilar al pequeño contribuyente [...] Sin embargo, en control del fraude estamos en la Edad Media”. Dos en Sevilla y una en Málaga, que la forman cinco subinspectores y tres inspectores, de tal forma que la Agencia Tributaria solo dedica dos subinspectores a la investigación judicial de los casos Ballena Blanca y Malaya” (El Blanqueo, 2006).
4. Con respecto a la recomendación 20, España todavía no ha tomado medidas para fomentar el desarrollo y utilización de técnicas modernas y seguras para la realización de las operaciones financieras que sean menos vulnerables al lavado de dinero. De igual manera, el informe destaca la debilidad de la legislación española para exigir información a las empresas jurídicas de responsabilidad limitada sobre la propiedad efectiva de ellas y sobre los beneficiarios efectivos.

5. Se destaca como importante el hecho de que en España ya no son tan usadas las acciones “al portador” y que desde 1998 se tornó más difícil demostrar la propiedad con el simple certificado “al portador”. Sin embargo, persisten “las dificultades antes mencionadas para velar por que las autoridades competentes tengan acceso oportuno a la adecuada, precisa y actualizada información sobre la propiedad efectiva y el control de la propia empresa, con respecto a la utilización de acciones al portador por las personas jurídicas tanto como en lo que respecta a la no utilización de esas acciones al portador por las personas jurídicas” (Report, 2006).

6. Sobre el régimen de sanciones, el informe pone en duda la eficacia de su aplicación debido a dificultades de coordinación interinstitucional, entre Cepblac, el Tesoro español y los cuerpos de seguridad del Estado. Al respecto, continúan en el limbo casos de enorme repercusión financiera para España: “El sonado escándalo de las cuentas secretas del BBV, que se saldó con la abrupta marcha de toda la cúpula del extinto Bilbao Vizcaya –hoy BBVA– aún está pendiente de juzgarse. Mientras tanto, la Audiencia Nacional ha fijado fecha para el juicio por el caso de las cesiones de crédito del Santander, que sentará en el banquillo, entre otros, a su presidente, Emilio Botín; la Fiscalía y la Abogacía del Estado solicitan el sobreseimiento de las actuaciones y la acusación particular pide 180 años de prisión y multa de 46 millones de euros para el banquero. El penúltimo escándalo ha sido el de Afinsa y Fórum Filatélico; después de más de 20 años de actividad como sociedades mercantiles, ahora se las considera empresas financieras, con más de 350.000 afectados; sobre ellas procedió una querrela de la Fiscalía Anticorrupción por estafa, delito contra la Hacienda Pública, falsedad documental, insolvencia punible y administración desleal (Núñez, 2006) que se saldó con la declaración de culpabilidad de los principales implicados y una pena leve para cada uno. Por su parte, este escándalo sacó a la luz la supuesta estafa de que fueron víctimas los clientes, por cerca de 4.200 millones de euros con Afinsa, y de, 2.400 millones con Forum Filatélico, y está por determinarse la deuda del tercero con sus más de 15.000 clientes.

7. En esa dirección, el informe detecta que “No existe suficiente supervisión sobre las empresas asesoras o colectivos de profesionales que brindan servicios de asesoría, particularmente las oficinas de abogados”. Una de las más grandes limitaciones para realizar la supervisión es que, al momento de la evaluación del GAFI, existían solamente 77 personas adscritas a la Cepblac, dedicadas a “supervisar las operaciones dudosas a que están obligados a informar los bancos y cajas, compañías de seguros e incluso inmobiliarias y promotoras. También notarios, registradores, despachos de abogados, sociedades de inversión (de filatelia, obras de arte o numismática), joyerías y hasta casinos de juego” (Núñez, 2006). El informe destaca que de 3.000 notarios y más de 45.800 inmobiliarias que había en España al momento de la evaluación, solamente 18 emitieron comunicaciones sobre operaciones sospechosas, entre los años 2001 y 2004, y que la calidad de la información que estos envían a los organismos supervisores era escasa, no obstante estar considerada de mayor riesgo, dada la comunicación permanente con clientes nacionales e internacionales. Por eso resulta interesante el juicio que sobre los notarios realiza el GAFI en el informe, a los que califica como parte del sistema de prevención de blanqueo, como funcionarios públicos y como sujetos obligados. El informe destaca que la Cepblac recibió 2.532 comunicaciones por parte de los notarios, “que no contienen suficiente información como para calificarlas de comunicaciones sospechosas”. En otro lugar, el informe destaca que la Cepblac no ha realizado todavía ninguna inspección en auditores, despachos de abogados, asesores y notarías; solo en 2005 se realizaron dos inspecciones en casinos y joyerías, de las más de 12.000 joyerías que existen en España.

8. El informe del GAFI concluye que “España no ha tomado medidas adecuadas” para una eficaz vigilancia de los “clientes de alto riesgo” o “personas políticamente expuestas”, refiriéndose a altos funcionarios públicos y empresariales, representantes políticos en las diferentes estructuras del poder y del gobierno, colectivo dentro del cual se han destapado numerosos escándalos, particularmente vinculados con el manejo urbanístico del suelo y la actividad inmobiliaria. El informe hace especial mención a “las cuentas abiertas

en España por gente con un perfil político alto, funcionarios o similares (directores de compañías públicas, etcétera) de países no democráticos, incluyendo sus familiares más cercanos, que reciben fondos del exterior que luego usan para adquirir bienes inmobiliarios o activos financieros de un alto valor” y dentro de los cuales están presuntamente comprometidos funcionarios latinoamericanos y de países de Europa del Este, como lo evidenció la Operación Ballena Blanca.

9. En general, el equipo de evaluación del GAFI considera que la eficacia de la aplicación de las actuales leyes españolas sobre blanqueo de dinero podría mejorarse mediante el desarrollo de una supervisión eficaz de la aplicación de las normas del GAFI y un mayor esfuerzo en actividades de persuasión y capacitación dirigidas a los diferentes colectivos, para mejorar la actitud y superar la renuencia a aplicar las normas sobre blanqueo de dinero.

Curiosamente, en España, al sector de las ONG, formado por asociaciones y fundaciones, se le aplica con mayor rigor las normas para el control de blanqueo de dinero y prevención del desvío de fondos hacia actividades del terrorismo. No obstante, el informe sugiere endurecer aún más dichas normas, “para asegurar que los fondos u otros activos recogidos a través de organizaciones sin ánimo de lucro no se desvíen o transfieran para apoyar las actividades de organizaciones terroristas”. Si bien España ha firmado todos los convenios, existen deficiencias en la regulación legal del delito sobre el uso de dineros que puedan desviarse para apoyar al terrorismo, incumpliendo así la Convención de Viena (1999) y la Convención de Palermo (2000).

10. Finalmente, el informe del GAFI exalta la capacidad de España para otorgar asistencia judicial recíproca, empero, sugiere introducir ajustes para reducir el tiempo promedio para la tramitación de solicitudes de asistencia judicial recíproca, en particular, de países de fuera de la Unión Europea. Por ejemplo, en los trámites realizados por los jueces franceses, que desencadenaron en la operación “Ballena Blanca”, fue poco ágil dicho proceso. En general, la capacidad de la Cepblac para intercambiar información con sus

homólogos extranjeros se reconoce como satisfactoria, máxime si esta entidad posee canales y mecanismos que puede utilizar para cooperar con otros países.

En síntesis, no es el narcotráfico, y en particular la economía de la cocaína, la única ni la más importante actividad económica que participa del blanqueo de dinero en España, pues en el 2006 no alcanzó a representar el 10% de toda la economía sumergida. Se espera que el bum de la economía sumergida en España ya superó la cresta del lavado de dinero, particularmente por:

1. La adopción del euro como moneda-divisa por España permitió que cientos de miles de pesetas ilegales, que corrían por el entramado económico legal, pudieran ser legalizados y la economía sumergida llegase a representar cerca del 26% del PIB español; comparable solo con Grecia e Italia, pero muy superior al promedio del resto de países de la Unión Europea.
2. El gobierno español, a través del Banco Central, ha tenido que proyectar y adoptar las medidas legales suficientes, recomendadas por el GAFI, para elevar el control al lavado de dinero proveniente del narcotráfico y de otras actividades económicas ilegales, enunciadas por la Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda, aunque aún existan vacíos para controlar las cuentas de entidades financieras en bancos pantalla de los regímenes *offshore*, o las tramitas del comercio ilegal sobre el IVA, etc.
3. Cada vez se torna exigible el compromiso de colectivos como notarios, abogados, asesores, gestores, etc., para comunicar de las actividades sospechosas de lavado de dinero y facilitar a la Cepblac la supervisión de transacciones dudosas a que están obligados a informar los bancos y cajas, compañías de seguros, inmobiliarias y promotoras, notarios, registradores, despachos de abogados, sociedades de inversión (filatelia, antigüedades, arte, numismática, etc.), joyerías y casinos.
4. El fortalecimiento institucional para controlar el lavado de dinero se observa en los ajustes legales que han ocurrido en el Ministerio del

Interior y en la mayor coordinación entre la acción policiva y la labor de supervisión de los inspectores de hacienda con la Cepblac.

5. Los organismos encargados del control al blanqueo de dinero en España cumplen una mayor función internacional, que se revierte en fortalecer internamente su labor. Empero, en algunos organismos del Estado, particularmente en Hacienda, perviven criterios que prefieren no poner en riesgo la inversión de capitales en España.