

LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE DE 2019 ANÁLISIS COMPARADO CON OTRAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

FERNANDO DÍAZ CABALLERO

COMANDANTE DE LA GUARDIA CIVIL. ESTADO MAYOR DE LA DIRECCIÓN ADJUNTA OPERATIVA. DOCTORANDO EN PROGRAMA DE DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED)

RESUMEN

La Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional en enero de 2019, es una estrategia de 2º nivel que aborda una de las amenazas identificadas en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017: el crimen organizado.

Para su redacción, se ha tenido en cuenta el escenario descrito en esta última estrategia. A su vez, se observa una notable influencia de otras estrategias o políticas para hacer frente al crimen organizado. En concreto, el *EU Policy Cycle* puede considerarse prácticamente adaptado a nuestra estrategia nacional, asumiendo los principales retos y amenazas en materia del crimen organizado.

La Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave ha empleado una metodología propia en su elaboración, lo que la distingue de otras estrategias de 2º nivel aprobadas en España, o en países próximos, en el mismo periodo de tiempo.

Palabras clave: estrategia, crimen organizado, seguridad nacional, amenaza, metodología.

ABSTRACT

The National Strategy against Serious and Organised Crime, approved by the National Security Council in January 2019, is a 2nd level strategy tackling a threat identified in the National Security Strategy 2017: organised crime.

During its writing, the scenario described in the latter strategy has been taken into account. Besides, other strategies or policies dealing with organised crime have a great influence on it. Specifically, the *EU Policy Cycle* can be considered practically adapted to our national strategy, assuming the main challenges and threats in terms of organised crime.

The National Strategy against Serious and Organised Crime has used its own methodology in its elaboration, which makes it different from other 2nd level strategies approved in Spain, or in close countries, in the same period of time.

Keywords: strategy, organised crime, national security, threat, methodology.

1. INTRODUCCIÓN

La Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, publicó el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional mediante el cual se aprobó la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (en adelante, EN-COyDG). Esta es una estrategia sectorial o de 2º nivel¹, derivada de la estrategia matriz que abarca todo el espectro de la seguridad que afecta a España: la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN-2017, en adelante).

Como estrategia sectorial, desarrolla y trata con mayor detalle los aspectos genéricos planteados e identificados en la estrategia matriz. En el caso que nos ocupa, será el crimen organizado y la delincuencia grave el objeto de esta estrategia de 2º nivel, la cual debe considerarse una herramienta útil para mantener uno de los tres componentes fundamentales de la Seguridad Nacional: la Seguridad Pública².

En el presente documento se pretende hacer un estudio de la EN-COyDG, donde en un primer momento se analice con la debida profundidad el contenido, estructura y objetivos de dicha estrategia para, en un segundo lugar, ponerla en contexto en relación con otros elementos relacionados. Así, se estudiará la evolución experimentada por la actual EN-COyDG en relación con estrategias previas sobre la misma temática. También se estudiará su encaje dentro de la actual ESN-2017 y del Sistema de Seguridad Nacional, para posteriormente hacer lo propio con estrategias homólogas de la Unión Europea. Finalmente, se realizará un estudio comparativo entre la EN-COyDG y otras estrategias españolas de 2º nivel, así como otras estrategias de países europeos relativas al crimen organizado.

Como puede observarse, el modelo de estudio pretendido no sigue un orden cronológico o una única línea continua de desarrollo. Se ha optado por un enfoque distinto, que pudiera denominarse “análisis radial”, en el que el centro del estudio lo ocupa la EN-COyDG y los radios que confluyen hacia dicho centro son las diferentes líneas de investigación, independientes entre ellas, que ya han sido expuestas. Con estas líneas de investigación se persigue una aproximación a la EN-COyDG desde perspectivas diferentes, con el fin de ampliar aspectos no tratados en su análisis propio.

2. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE

El 21 de enero de 2019, el Consejo de Seguridad Nacional³ (CSN) aprobó la EN-COyDG, siendo publicado dicho acuerdo y la propia estrategia en el BOE nº 46, de 22 de febrero de ese mismo año, mediante la Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero⁴.

-
- 1 Las estrategias de 2º nivel o sectoriales son las derivadas de una estrategia superior (en este caso, la ESN 2017), cuya responsabilidad recae en alguno de los departamentos ministeriales que componen el Gobierno de la nación (Ballesteros Martín 2016, 301).
 - 2 Los tres componentes fundamentales de la Seguridad Nacional son: la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior (art. 9 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre).
 - 3 Conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, “*el Consejo de Seguridad Nacional (...) es el órgano al que corresponde asistir al Presidente del Gobierno en la dirección de la política de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional, así como ejercer las funciones que se le atribuyan por esta ley y se le asignen por su reglamento*”.
 - 4 Entre las funciones asignadas al CSN se encuentra la de “*promover e impulsar la elaboración de las estrategias de segundo nivel que sean necesarias y proceder, en su caso, a su aprobación, así como a sus revisiones periódicas*”. Artículo 21.1.d de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre.

Este es un primer elemento diferenciador respecto de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN 2017), cuya aprobación corresponde al Gobierno de la nación mediante real decreto⁵.

Por otro lado, la EN-COyDG recoge que, para su diseño metodológico y elaboración, se han tenido en cuenta (entre otras) la ESN 2017. En este sentido, no sería descabellado aplicar el mismo procedimiento que el empleado en la elaboración de la propia ESN 2017⁶, obviamente adaptado al ámbito de actuación de la propia estrategia.

2.1. ASPECTOS GENERALES DE LA EN-COYDG

La EN-COyDG es un documento programático con una vigencia de cinco años, siendo el Ministerio del Interior el responsable de la coordinación de las diferentes actuaciones que deban acometerse derivadas de la estrategia, siempre en el marco del Sistema de Seguridad Nacional.

A través de la Secretaría de Estado de Seguridad, el mencionado Ministerio dirigirá y supervisará las medidas, planes y actuaciones previstas en la estrategia, correspondiendo al CITCO la coordinación en la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia grave, elaborando los informes correspondientes.

La EN-COyDG no parte de cero, ni es la primera estrategia sectorial sobre la delincuencia organizada que tiene España. Así, para la redacción de esta estrategia (tanto desde el punto de vista metodológico como de contenido) se han tenido en consideración otros documentos estratégicos, tales como:

- Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea 2010.
- Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014.
- Estrategia de Ciberseguridad Nacional 2013.
- Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013.
- Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad 2016 de la Unión Europea.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2017.
- Estrategia Nacional contra el Terrorismo.

Abordando esta estrategia el crimen organizado y la delincuencia grave, cabría acotar en un primer momento, al menos desde un punto de vista conceptual, qué se entenderá por tales. Sin embargo, la propia EN-COyDG admite la complejidad de encontrar una

5 En concreto, la ESN 2017 fue aprobada mediante Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, siendo publicado en el BOE nº 309 de 21 de diciembre de ese mismo año. Para la elaboración de esta ESN se siguió el procedimiento acordado por el CSN en su reunión de 20 de enero de 2017, y que fue hecho público mediante la Orden PRA/115/2017, de 9 de febrero.

6 Este procedimiento fue aprobado por Acuerdo del CSN en su reunión de 20 de enero de 2017, y publicado por Orden PARA/115/2017, de 9 de febrero, indicando en su apartado sexto que el borrador de la estrategia *“deberá contener el análisis del entorno estratégico, concretar los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, definir las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promover la optimización de los recursos existentes”*.

definición sobre crimen organizado y, en vez de establecer su propia definición, hace una recopilación de las características intrínsecas a este fenómeno⁷. A saber:

- Finalidad esencialmente económica, siendo el beneficio económico su objetivo primordial.
- Implicación en actividades ilícitas complementadas con actividades legales, para encubrir la ilicitud de su actividad.
- Asociación de una pluralidad de personas, en las que existe una jerarquía, distribución de funciones y de responsabilidades.
- Continuidad en el tiempo, de tal forma que la estructura delictiva tenga un carácter de permanencia indefinida.
- Empleo de medidas de seguridad, para protegerse de la actuación del Estado y de la actividad competitiva de otros grupos delictivos.
- Adaptabilidad ante la respuesta de los Estados e instituciones.
- Transnacionalidad, superando la actividad ilícita las fronteras nacionales y beneficiándose de las múltiples conexiones de transportes por cualquier vía y de los mecanismos del comercio internacional.
- Potencial desestabilizador para el Estado (desde un punto de vista económico y de la gobernanza), además de la generación de efectos perniciosos para la ciudadanía.
- Uso de influencia y corrupción, procurando penetrar en el poder político para controlar determinadas instituciones.

En cuanto a la delincuencia grave, la estrategia tampoco ofrece una definición conceptual de este fenómeno, optando igualmente por aportar indicadores o componentes que caracterizan este fenómeno, tales como:

- Afectación a los grandes derechos o bienes superiores de la persona.
- Incidencia de manera grave a la convivencia.
- Ataque a ámbitos socialmente sensibles.
- Capacidad de crear gran alarma social, provocando sensación de inseguridad subjetiva.

7 Las características del crimen organizado definidas en la EN-COyDG derivan de los criterios analíticos establecidos por Europol en su documento 6204/2/97 Enfopol 35, rev 2. En este documento se contemplan once indicadores y, para que un grupo pueda ser catalogado como de delincuencia organizada, debe cumplir con al menos seis de ellos (obligatoriamente los números 1, 3, 5 y 11, que más adelante se exponen, y otros dos más). Estos indicadores son: 1. Colaboración de dos o más personas. 2. Reparto específico de tareas. 3. Actuación prolongada o indefinida en el tiempo. 4. Uso de algún tipo de disciplina o control interno. 5. Comisión de delitos graves. 6. Extensión de la actividad al ámbito internacional. 7. Uso de la violencia. 8. Uso de estructuras económicas o comerciales. 9. Implicación en el blanqueo de capitales. 10. Uso de influencia o corrupción. 11. Búsqueda de beneficios o poder. Además, se han tenido en cuenta otros documentos a nivel internacional, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y la Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo de la Unión Europea de 24 de octubre de 2008, entre otros.

2.2. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA EN-COYDG

La estrategia contempla los principios rectores que guiarán la puesta en práctica de su contenido, siendo estos:

- Visión integral de la criminalidad organizada y grave.
- Actuación multidisciplinar, con la participación de los actores afectados.
- Adaptación a la situación, en base al análisis y evaluación de riesgos.
- Transparencia, ofreciendo la información necesaria.

Asimismo, la estrategia se marca un objetivo estratégico y cinco objetivos generales. El primero consiste en *“reducir el nivel de amenaza e incertidumbre asociado a los fenómenos del crimen organizado y la delincuencia grave que afecta a la pacífica convivencia de las personas, a sus intereses y a los de España”*. Los cinco objetivos generales son los siguientes:

- Desarticular las estructuras criminales existentes.
- Reducir las actuaciones criminales enmarcadas en la delincuencia grave.
- Prevenir y dificultar la implantación de nuevos grupos criminales.
- Reducir el impacto de la criminalidad en la sociedad.
- Contrarrestar la creciente vinculación entre el terrorismo y el crimen organizado.

2.3. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL PANORAMA CRIMINAL

Siguiendo con la elaboración de la EN-COyDG, y con el proceso metodológico diseñado para la ESN 2017, el CSN realizó un breve pero conciso análisis del entorno estratégico en cuando a crimen organizado se refiere, así como la identificación de los principales riesgos y amenazas que en ese mismo ámbito amenazan a España.

En ese sentido, las actividades delictivas que en mayor medida afectan a España (no tanto por su volumen, o desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, sino también por su capacidad de desestabilización y generación de violencia y sensación de inseguridad), quedan identificadas como las siguientes:

- Tráfico de cocaína y hachís⁸ y cultivo y tráfico de marihuana, junto al blanqueo de capitales asociados a estos tráfico ilícitos.

8 Para hacer frente a esta amenaza, y como ejemplo paradigmático de actuación específica en esta materia, en julio de 2020 el ministro del Interior decidió prorrogar hasta finales de 2021 el Plan especial de seguridad establecido en el Campo de Gibraltar (Cádiz) para hacer frente al narcotráfico (principalmente tráfico de hachís) que afecta particularmente a esa zona. Este plan se puso en marcha en 2018 a la vista de las pobres condiciones de seguridad que sufrían los municipios de esa comarca; situación derivada de la actuación del crimen organizado. Fuente: *“Interior prorroga el Plan del Campo de Gibraltar hasta diciembre de 2021 y lo extiende a otras provincias”* (02-07-2020). Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2020/020720-gibraltar.aspx>

- Mercado ilegal de armas⁹.
- Falsificación de documentos.
- Cibercriminalidad.
- Trata de seres humanos, siendo España uno de los países de destino de las víctimas.
- Crimen contra el patrimonio: robos, tráfico ilícito de vehículos, contra la propiedad intelectual e industrial, etc.

Como elementos comunes a los grupos de delincuencia grave u organizada, la estrategia reconoce su gran poder de adaptación a las situaciones cambiantes, que permite a estas organizaciones criminales un alto grado de flexibilidad para operar en variados sectores criminales, en gran medida basados en el apoyo obtenido del uso de las nuevas tecnologías.

Se destaca igualmente la mayor recurrencia entre las actividades terroristas y del crimen organizado, lo que implica a su vez establecer nuevos enfoques para abordar estos tipos de criminalidad grave.

En cuanto a la situación internacional del crimen organizado que pueda tener una incidencia en España, la SN-COyDG identifica tres grandes focos originarios de las amenazas que afecten a nuestro país:

- Latinoamérica, en cuanto que las bandas criminales allí asentadas puedan instalarse en España, aprovechando los vínculos históricos y relaciones internacionales existentes entre España y Latinoamérica.
- África, como punto de origen de la presión migratoria¹⁰ dirigida hacia Europa, afectando especialmente a España por su posición geográfica.
- Asia, por la creciente influencia económica de algunas de las principales economías asiáticas en Europa, lo que podría conllevar un asentamiento en el viejo continente de algunas de sus estructuras criminales.

2.4. LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Siguiendo el propio planteamiento de la EN-COyDG, la consecución de los cinco objetivos generales (tratados en el epígrafe 2.2 de este documento) se alcanza a través de otros diez objetivos específicos (también denominados en la propia estrategia

9 La propia EN-COyDG reconoce que, si bien este tipo de tráfico ilícito no tiene una presencia en España a gran escala, el beneficio ilícito que genera y, sobre todo, las implicaciones criminógenas que conlleva (empleo en delitos contra las personas con resultados graves -asesinatos, homicidios, etc.-) hacen que el tráfico de armas deba ser objeto de especial seguimiento.

10 Los motivos que identifica la estrategia para este notable incremento de la presión migratoria son el aumento exponencial de la población africana, los desequilibrios económicos, la escasez de agua, los conflictos y las tensiones sociales.

“ejes de actuación” o “líneas estratégicas”)¹¹, que a su vez contendrán sus propias líneas de actuación.

Tenemos, de esta manera, una serie de objetivos jerarquizados y estructurados de forma que para llegar a los superiores hay que alcanzar primeramente los inferiores, en base a unas actuaciones concretas y definidas.

Las líneas estratégicas o ejes de actuación planteados en la SN-COyDG son los siguientes:

Eje 1. Inteligencia como prevención y anticipación de las amenazas. Su objetivo es la mejora de las capacidades de inteligencia criminal para facilitar la actividad preventiva y de anticipación en la lucha contra el crimen organizado. Para ello, se establecen cinco diferentes líneas de acción, en las que la colaboración entre agencias y organismos, así como la potenciación de las capacidades técnicas, asumen un papel fundamental.

Eje 2. Neutralizar la economía del crimen organizado y de los delincuentes. Su objetivo es promover la incautación de los beneficios derivados de la actividad delictiva. A tal fin, se constituyen seis líneas de acción, donde las actuaciones en materia de blanqueo de capitales y de regulación normativa adquieren especial protagonismo.

Eje 3. Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas. Su objetivo es la realización de la propia investigación criminal en aquellas prioridades identificadas, tomando como referencia el Ciclo Político de la Unión Europea¹². Estas prioridades son las siguientes:

- Tráfico de estupefacientes, sobre todo cocaína, hachís y drogas de síntesis. En esta prioridad se fijan 14 diferentes líneas de acción.
- Delitos contra la corrupción, estableciéndose siete líneas de acción.
- Blanqueo de capitales, para lo cual se determinan siete líneas de acción.
- Cibercrimen, fijándose 14 líneas de acción distintas.
- Trata de seres humanos, recogándose siete líneas de acción.
- Tráfico ilícito de migrantes, donde se contemplan seis líneas de acción.

11 El empleo de diferente terminología para denominar mismos conceptos puede llevar a confusión, sobre todo cuando se emplean términos similares (“ejes de actuación” y “líneas de acción”, por ejemplo) para referirse a cuestiones distintas (objetivos de 3^{er} nivel y de 4^o nivel, respectivamente, en los ejemplos anteriores). Para evitar estas posibles confusiones y facilitar el entendimiento del documento, hubiera sido preferible el empleo de los mismos términos a la hora de referirse a los mismos conceptos.

12 El Ciclo Político de la Unión Europea (EU Policy Cycle) es un programa multianual que pretende abordar las más importantes amenazas a la UE procedentes del crimen organizado y grave de naturaleza internacional, de una manera coherente y metodológica a través de la mejora y el refuerzo de la cooperación entre los servicios relevantes de los Estados miembros y las instituciones y agencias de la UE, así como terceros países y organizaciones, incluyendo el sector privado cuando se considera relevante. Así queda definido en la Nota nº 10544/2/17 REV 2, de fecha 5-12-2017, dirigida por la Presidencia del Consejo de la Unión Europea al Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (*Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security, COSI*).

- Delitos contra la propiedad intelectual e industrial, que reúne seis líneas de acción.
- Fraudes a los intereses de la Hacienda Pública, en la que se fijan seis líneas de acción.
- Delitos contra el patrimonio, donde se encuentran cinco líneas de acción.
- Tráfico ilícito de armas, en base a seis líneas de acción.
- Delitos graves contra el medio ambiente, en la que se fijan cinco líneas de acción.

Eje 4. Vinculación entre el crimen organizado y terrorismo. El objetivo de este eje es la mejora de la coordinación de los organismos implicados en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, para lo cual se identifican nueve líneas de acción entre las que destacan el intercambio de información y la potenciación de la actuación del CITCO.

Eje 5. Cooperación y coordinación internacional. El objetivo perseguido en este eje es potenciar la colaboración, coordinación y cooperación internacional, estableciéndose siete líneas de acción, en las que destaca el impulso de los mecanismos y herramientas de cooperación policial y judicial europeas.

Eje 6. Seguridad. Compromiso común. En este eje, el objetivo a alcanzar es incrementar la participación ciudadana y del sector privado en el ámbito de la seguridad, fijándose cuatro líneas de acción basadas en la información y concienciación de la ciudadanía para facilitar su cooperación.

Eje 7. Elaboración y adaptación legislativa. Su objetivo es adecuar la normativa vigente a la evolución e innovación del crimen organizado, para garantizar una respuesta legal eficaz. En las cuatro líneas de acción concretadas, se pretende profundizar en las figuras de protección de testigos y peritos, agente encubierto y colaborador habitual, entre otros aspectos.

Eje 8. Formación y capacitación. La evolución de la criminalidad y la transformación tecnológica obliga a una permanente formación y actualización de todos los actores implicados en la lucha contra el crimen (cuerpos policiales, autoridades judiciales, etc.), estableciéndose a tal efecto cuatro líneas de acción.

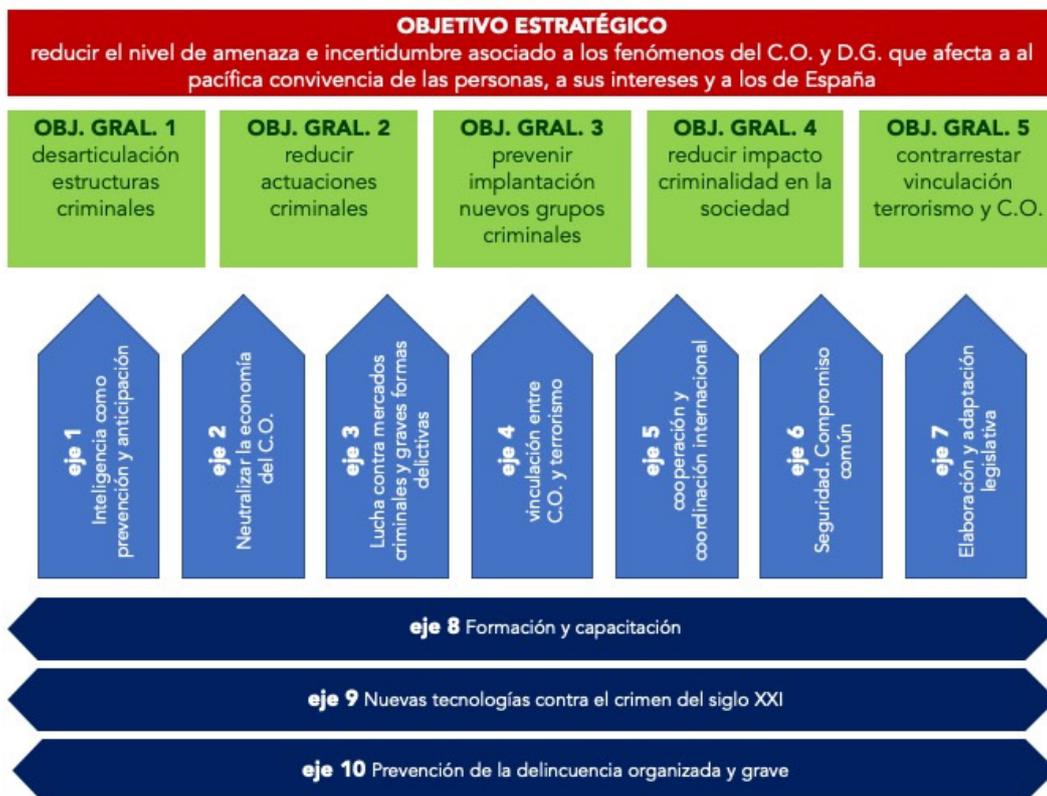
Eje 9. Nuevas tecnologías contra el crimen del siglo XXI. La tecnología tiene una doble vertiente: aporta soluciones distintas a los problemas de seguridad, pero también ofrece nuevas oportunidades para los delincuentes. Teniendo en cuenta todo lo anterior, se fijan tres líneas de acción en este ámbito.

Eje 10. Prevención de la delincuencia organizada y grave. Se pretende fomentar la generación de inteligencia en materia de seguridad, como herramienta anticipativa que evite la aparición de la delincuencia, identificándose en este ámbito cuatro líneas de acción.

Los siete primeros ejes son denominados “troncales” por la propia estrategia, en el entendimiento de que su consecución facilita directamente el alcance de los objetivos superiores (los cinco objetivos generales y el objetivo estratégico definidos en la estrategia). Por otro lado, los otros tres ejes restantes reciben el calificativo de “transversal”, ya que su ámbito de responsabilidad o actuación afecta o repercute a varios de

los ejes troncales, y su logro coadyuva a la consecución de los objetivos de los ejes troncales.

De manera gráfica y esquemática, los objetivos y ejes de la EN-COyDG pueden resumirse de la siguiente manera:



Fuente: elaboración propia.

A la vista de la definición de los objetivos y de los ejes de actuación, se desprende *“la importancia que [en la EN-COyDG] se le otorga al control económico para la lucha contra el blanqueo de capitales, asignando funciones que implican a organismos nacionales (...) y resaltando la necesidad de potenciar la cooperación internacional”* (SÁNCHEZ GIL 2019, 20).

Se comparte, finalmente la conclusión expuesta por el citado autor, en relación con la adecuación de la EN-COyDG al escenario al que se enfrenta España en materia de crimen organizado, ya que *“a lo largo del texto se aborda un elenco actualizado de tipos que recaban la atención de los actores encargados de elaborar y articular las políticas de seguridad en los niveles inferiores, por lo que su adaptación a la realidad existente y grado de concreción parece adecuada”* (Sánchez Gil 2019, 20).

3. ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE

La actual EN-COyDG, que data de 2019, tiene como antecedente directo la Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014, aprobada por el Consejo de Ministros en junio de 2011.

Como cuestiones preliminares antes de iniciar un análisis más profundo, llama la atención a primera vista diferentes cuestiones, poniéndola en contraste con la EN-COyDG:

- Se ha producido un vacío temporal entre los años 2015 a 2018, al no haber una estrategia enfocada en el crimen organizado que estuviera vigente. Se produce así un salto desde el año 2014 al año 2019, lo que podría dar pie a conjeturas diversas sobre los motivos por los que, durante cuatro años, España no contó con una estrategia específica en este asunto.
- Fue el Consejo de Ministros quien aprobó la anterior Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014, frente a la actual, aprobada por acuerdo del CSN.
- Mientras que la actual EN-COyDG es un documento público, al que cualquier persona puede tener acceso¹³, la anterior estrategia fue un documento de acceso restringido.

Recurriendo a fuentes abiertas, no se ha tenido acceso a la anterior Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014, por cuyo motivo no se ha podido realizar un análisis profundo del documento, sobre todo para determinar la línea evolutiva que ha experimentado en su siguiente edición (la EN-COyDG)¹⁴. No obstante, de la nota de prensa emitida por el Ministerio del Interior el día de su presentación¹⁵, cabe afirmar que con esa estrategia se abordaba la tercera amenaza para el Estado (el crimen organizado), por detrás de los conflictos armados y del terrorismo. Y para ello, el documento se articuló en seis ejes prioritarios:

1. Potenciación de la inteligencia criminal, como herramienta para anticiparse y responder adecuadamente al fenómeno de la criminalidad organizada.
2. Ataque a la economía del crimen organizado, a través de la incautación de sus activos obtenidos a través de la actividad criminal.
3. Priorización de las actuaciones contra el crimen organizado, haciendo frente de manera preferente a los siguientes ámbitos: narcotráfico; corrupción; blanqueo de capitales; crimen a través de Internet; tráfico, trata y explotación de seres humanos; delitos contra la propiedad intelectual e industrial; y fraude del IVA, falsificación del euro y falsificación de documentos.

13 La EN-COyDG fue publicada en el BOE nº 46, de 22 de febrero de 2019, además de ser difundida por otros medios.

14 Desde un punto de vista académico, se analiza con mayor detalle la Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-14 en las páginas 36 y siguientes del Trabajo de Investigación de Fin del Curso de Capacitación para el Ascenso a Comandante (CCACES) elaborado por Alberto Rodao Martínez, bajo el título *“El Ciclo Político de la UE: aplicación y coordinación en España”*. También se analiza la Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-14 desde una perspectiva académica, aunque de manera más sintética, en la Monografía del Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas redactada por José Francisco Cutillas Martínez, titulado *“El Ciclo Político de la UE contra la delincuencia internacional organizada y su aplicación en España”*.

15 *“La Policía y la Guardia Civil detuvieron a 6.369 personas y desarticularon 554 grupos de crimen organizado en 2010”*, Ministerio del Interior, 27-09-2011. Disponible en: http://www.interior.gob.es/ca/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/997405/ (último acceso: 19-10-2020).

4. Refuerzo de las capacidades operativas de la Guardia Civil y de la Policía Nacional, desarrollando además herramientas legales como la figura del agente encubierto, protección de testigos, orden europea de detención y equipos conjuntos de investigación.
5. Impulso de la cooperación y coordinación internacional, tanto a nivel europeo como con otros países de especial interés.
6. Promoción de la involucración de los sectores público y privado en la lucha contra el crimen organizado.

Cotejando la líneas estratégicas o ejes de ambas estrategias, así como las áreas priorizadas de actuación contra el crimen organizado, obtenemos la siguiente tabla:

Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014	Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (2019)
Eje 1. Potenciación de inteligencia criminal	Eje 1. Inteligencia como prevención y anticipación de amenazas
Eje 2. Ataque a la economía del crimen organizado	Eje 2. Neutralizar a la economía del crimen organizado
Eje 3. Priorización de actuaciones contra el crimen organizado	Eje 3. Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas
3.1 Narcotráfico	3.1 Tráfico de estupefacientes
3.2 Corrupción	3.2 Delitos relacionados con la corrupción
3.3 Blanqueo de capitales	3.3 Blanqueo de capitales
3.4 Crimen a través de internet	3.4 Cibercrimen
3.5 Tráfico y trata de seres humanos	3.5 Trata de seres humanos
	3.6 Tráfico ilícito de migrantes
3.6 Delitos contra propiedad industrial e intelectual	3.7 Delitos contra la propiedad intelectual e industrial
3.7 Fraude de IVA, falsificación del euro y de documentos	3.8 Fraudes a la Hacienda Pública
<i>No hay equivalencia</i>	3.9 Delitos contra el patrimonio
<i>No hay equivalencia</i>	3.10 Tráfico ilícito de armas
<i>No hay equivalencia</i>	3.11 Delitos graves contra el medio ambiente
Eje 4. Refuerzo de capacidades operativas de FCSE	Eje 7. Elaboración y adaptación legislativa
	Eje 8. Formación y capacitación
<i>No hay equivalencia</i>	Eje 4. Vinculación entre el crimen organizado y el terrorismo
Eje 5. Cooperación y coordinación internacional	Eje 5. Cooperación y coordinación internacional
Eje 6. Involucración de los sectores público y privado	Eje 6. Seguridad. Compromiso común
<i>No hay equivalencia</i>	Eje 9. Nuevas tecnologías contra el crimen del siglo XXI
<i>No hay equivalencia</i>	Eje 10. Prevención de la delincuencia organizada y grave

Fuente: elaboración propia.

Sin poder profundizar en el análisis de la Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014 por los motivos ya expuestos, a la vista de la tabla comparativa expuesta anteriormente se puede concluir que la EN-COyDG tiene un notable espíritu continuista con respecto a su predecesora. Así, todos los ejes o líneas estratégicas de la primera estrategia han sido recogidos, con pocas modificaciones, en la más moderna, la cual a su vez incluye tres nuevos ejes con respecto a la primera: vinculación entre el crimen organizado y el terrorismo, nuevas tecnologías contra el crimen del siglo XXI y prevención de la delincuencia organizada y grave.

Además, respecto a las áreas priorizadas de actuación contra el crimen organizado, se mantienen las siete originales y se añaden otras tres nuevas: delitos contra el patrimonio, tráfico ilícito de armas y delitos graves contra el medio ambiente.

En definitiva, no se observa (al menos tras un somero contraste de ambas estrategias) un gran salto evolutivo de la segunda estrategia respecto de la primera: aquella recoge prácticamente la totalidad de los asuntos abordados en la estrategia inicial e incorpora elementos nuevos, propio del desarrollo y evolución del panorama criminal en España.

4. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2017

La EN-COyDG no es un documento o programa independiente que persigue alcanzar unos objetivos aislados; más bien todo lo contrario. Como se comentó antes, la EN-COyDG es una estrategia de segundo nivel, derivada u originada de su estrategia matriz: la ESN 2017.

Como estrategia de segundo nivel, la EN-COyDG debería enfocarse en determinados aspectos planteados en la de nivel superior, desarrollando y concretando objetivos y actuaciones específicas. Si bien no es estrictamente necesario (al menos desde un punto de vista metodológico) que ambas estrategias sigan un esquema o desarrollo iguales, sí parece aconsejable que la segunda adopte, aun con las necesarias adaptaciones, las líneas generales organizativas de la primera.

En este epígrafe trataremos de analizar cómo se enmarca la EN-COyDG en el ensamblaje establecido por la estrategia matriz de que se deriven las restantes estrategias sectoriales: la ESN 2017.

4.1. BREVE ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2017

En un primer capítulo, la ESN 2017 centra a nuestro país en su entorno geoestratégico, definiendo sus elementos vertebradores y el perfil que ofrece a los países de nuestro entorno, amigos y aliados.

En cuanto a los elementos vertebradores, se identifican en la ESN 2017 los siguientes: sistema democrático, sociedad plural y abierta, diversidad territorial y lingüística, legado histórico diferenciado y lengua y culturas globales.

Por otro lado, en base al perfil ofrecido de nuestro país, España queda definido de la siguiente manera: es un país de vocación global, aunando una identidad europea, atlántica y mediterránea; tiene como valores fundamentales que rigen su funcionamiento la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político; cuenta con un Sistema de Seguridad Nacional que puede ser considerado como modelo de referencia por otros países; su marco constitucional sitúa a la persona como eje central de actuación del Estado; y tiene adquirido un compromiso internacional que coadyuva al logro de la seguridad y estabilidad internacionales.

En un segundo capítulo, la ESN 2017 plantea un análisis geoestratégico del panorama de seguridad a nivel mundial, caracterizado por los siguientes elementos: una mayor competición geopolítica, donde aparecen nuevas potencias en el orden mundial; un auge del proteccionismo nacional, que condiciona enormemente las relaciones económicas internacionales; una polarización de la sociedad, con pensamientos e ideologías cada vez más antagónicas y enfrentadas, que dificultan el entendimiento; un ritmo cada vez más acelerado de la transformación tecnológica, que implica una constante adaptación a nuevas herramientas; y una lucha contra el cambio climático y sus efectos en la sociedad y en el medioambiente.

En un tercer capítulo, la ESN 2017 profundiza en el análisis estratégico sobre España, estableciendo los retos y desafíos procedentes de las diferentes áreas regionales con las que nuestro país tiene mayor interacción, esto es: Europa, Norte de África y Oriente Medio, África subsahariana, América Latina, América del Norte, y Asia – Pacífico.

El cuarto capítulo es, junto con el quinto, el núcleo de la ESN 2017. Así, en este capítulo se exponen las nueve amenazas¹⁶ y los seis desafíos¹⁷ que afectan de manera más acusada a la Seguridad Nacional.

En el quinto capítulo se identifican los cinco objetivos generales¹⁸ que persigue la ESN 2017, así como los quince ámbitos de actuación específicos¹⁹, con sus correspondientes objetivos y líneas de acción estratégicas, a través de los cuales se alcanzan aquellos.

Finalmente, en su sexto capítulo, la ESN 2017 expone de manera resumida el Sistema de Seguridad Nacional y las iniciativas que se pretende poner en marcha para reforzarlo, mejorando la coordinación y eficacia de la acción del Estado en materia de seguridad.

16 Conflictos armados, terrorismo, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, espionaje, vulnerabilidad del ciberespacio, vulnerabilidad del espacio marítimo, vulnerabilidad del espacio aéreo y amenazas sobre las infraestructuras críticas.

17 Inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, flujos migratorios irregulares, emergencias y catástrofes, epidemias y pandemias y efectos derivados del cambio climático.

18 Desarrollar el modelo integral de gestión de crisis, promover una cultura de Seguridad Nacional, favorecer el buen uso de los espacios comunes globales, impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico y fortalecer la proyección internacional de España.

19 Defensa nacional, lucha contra el terrorismo, ciberseguridad, lucha contra el crimen organizado, seguridad económica, seguridad energética, no proliferación de armas de destrucción masiva, convencionales y explosivos, ordenación de flujos migratorios, contrainteligencia, protección ante emergencias y catástrofes, seguridad marítima, protección de las infraestructuras críticas, seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, seguridad frente a pandemias y epidemias y prevención del medio ambiente.

4.2. DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2017 EN EL ÁMBITO DEL CRIMEN ORGANIZADO

De manera innegable, la EN-COyDG aborda directamente una de las nueve amenazas identificadas en la ESN 2017: el crimen organizado; cuestión que además se convierte en uno de sus quince ámbitos de actuación específicos.

Como amenaza, la ESN 2017 considera al crimen organizado *“una amenaza de naturaleza transnacional, flexible y opaca (...), con una enorme capacidad desestabilizadora, que contribuye a debilitar el Estado y mina la buena gobernanza económica”*. Los tipos delictivos más preocupantes dentro de esta amenaza son la trata de seres humanos, los tráfico ilícitos y el blanqueo de capitales, convirtiéndose las redes criminales procedentes de África y América como los principales orígenes de esta amenaza.

A su vez, la lucha contra el crimen organizado es uno de los quince ámbitos de actuación específicos de la ESN 2017, en el cual se establece como objetivo *“neutralizar las amenazas relacionadas con el crimen organizado mediante estrategias dirigidas a desarticular grupos ya existentes, prevenir la implantación de otros nuevos y contrarrestar su confluencia con el terrorismo”*. Para ello, se fijan tres líneas de acción referidas a la formación continua, la generación inteligencia criminal su posterior intercambio, y la cooperación y coordinación (sobre todo en la esfera internacional).

Cabe afirmar, en estos momentos, que todas estas cuestiones que pone de relieve la ESN 2017 en cuanto al crimen organizado son trasladadas y desarrolladas con mayor profundidad en la EN-COyDG. Así, el objetivo que marcado en la ESN 2017 en la lucha contra el crimen organizado se traduce en el objetivo estratégico y los cinco objetivos generales de la EN-COyDG. A su vez, las tres líneas estratégicas fijadas en la ESN 2017 se traducen en diversos ejes de la EN-COyDG, tales como eje 8 (formación y capacitación), eje 1 (inteligencia como prevención y anticipación de amenazas) y eje 5 (cooperación y coordinación internacional).

Además, hay otras amenazas, desafíos y líneas estratégicas correspondientes a la ESN 2017 que también son tratados y desarrollados con mayor o menor profundidad en la EN-COyDG. Así:

- En cuanto a la proliferación de armas de destrucción masiva, la ESN 2017 lo identifica como amenaza y línea estratégica, y la EN-COyDG aborda tangencialmente esta cuestión cuando en su eje 3 (Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas), prioridad j) (tráfico ilícito de armas), establece como una de sus líneas de acción la mejora de la elaboración de inteligencia en el tráfico de armas y sus vínculos con la proliferación de armas de destrucción masiva.
- Sobre la vulnerabilidad del ciberespacio, en su faceta de amenaza y la ciberseguridad como línea estratégica, la EN-COyDG considera el cibercrimen como una de las prioridades reflejadas en su eje 3 (Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas).
- En relación con los flujos migratorios irregulares, considerados como desafío y línea estratégica en la ESN 2017, la EN-COyDG aborda esta cuestión en su eje 3 (Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas), más

concretamente en su prioridad e) (Trata de seres humanos) y, sobre todo, en la prioridad f) (Tráfico ilícito de migrantes).

- Los efectos derivados del cambio climático es otro de los desafíos tratados en la ESN 2017 y, aunque de manera tangencial, esta cuestión también es tratada en la EN-COyDG, cuando en su eje 3 (Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas) se establece la prioridad k) (delitos graves contra el medio ambiente), cuyo objetivo es la neutralización de actividades criminales que tengan un enorme impacto en el deterioro del medio natural.

En definitiva, se puede afirmar que la EN-COyDG recoge en su totalidad aquellas cuestiones que su estrategia matriz (la ESN 2017) expone en materia de crimen organizado, abordando además otras cuestiones tangenciales que, si bien pueden no ser consideradas como crimen organizado *stricto sensu*, *sí están estrechamente vinculadas al fenómeno criminal*.

5. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE EN EL MARCO EUROPEO

En el ámbito de la UE, la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia grave en los diez últimos años está inevitablemente asociada al establecimiento de una estrategia propia: el Ciclo Político de la UE (*UE Policy Cycle*).

5.1. BREVE RESEÑA CONCEPTUAL DEL CICLO POLÍTICO DE LA UE

El Ciclo Político de la UE fue elaborado por primera vez en 2010 por parte del COSI y posteriormente aprobada por el Consejo JAI en su reunión de 8 y 9 de noviembre de 2010. Dicho documento tenía una doble pretensión: alcanzar una cooperación efectiva entre todos los actores intervinientes en la lucha contra el crimen organizado a nivel europeo y la puesta en práctica de acciones operativas dirigidas contra las más graves amenazas que afectan a la seguridad interior de la UE (Cutillas Martínez 2017, 9).

El primer Ciclo Político tuvo una duración de dos años (2011-12), seguramente por su carácter experimental por ser la primera vez que se implementaba esta herramienta, si bien a partir de entonces la duración del Ciclo Político ha sido mayor: 2013-17 y el vigente 2018-21.

De manera muy resumida, cabe decir que el Ciclo Político está constituido en base a cuatro pasos fundamentales²⁰:

- Valoración de la amenaza: Europol lleva a cabo un análisis estratégico de las amenazas que afectan a la UE, procedentes de la criminalidad organizada, y lo plasma en un documento denominado SOCTA²¹. Este es el punto de partida del ciclo, pues identifica las principales amenazas actuales y su evolución en los próximos años, proponiendo prioridades de actuación a las autoridades políticas responsables

20 Europol: *EU Policy Cycle – EMPACT*. Disponible en su página web: <https://www.europol.europa.eu/empact> (último acceso: 25-10-2020).

21 SOCTA: Serious and Organised Crimen Threat Assessment (Valoración de la amenaza procedente del Crimen organizado y Delincuencia grave).

(Consejo UE de Ministros de Justicia e Interior – Consejo JAI). El Consejo JAI, a la vista de lo anterior, establece sus prioridades de cara a los próximos cuatro años.

- En base a las prioridades definidas por el Consejo JAI en el paso anterior, Europol desarrolla Planes estratégicos multianuales²², cuya finalidad es definir los objetivos estratégicos para neutralizar cada amenaza.
- Los Planes estratégicos multianuales son implementados con carácter anual a través de los correspondientes Planes operativos anuales²³. Para esto, es fundamental la labor de los EMPACT²⁴ de cada una de las prioridades, entendiéndose por tales “*grupos de expertos policiales de países miembros de la UE, agencias europeas participantes en la prioridad en cuestión, terceras partes e incluso del sector privado*”, siendo “*los encargados de diseñar e implementar las acciones operativas de cada Plan operativo anual*” (Cutillas Martínez 2017, 12).
- *El resultado de los Planes operativos anuales es analizado por Europol y plasmado en informes de inteligencia, los cuales son remitidos al COSI para la posible revisión y ajuste de las prioridades y sus áreas de actuación.*

De manera gráfica, estos cuatro pasos fundamentales quedan resumidos de la siguiente manera:



Fuente: Europol.

22 En inglés, Multianual Strategic Plan (MASP).

23 En inglés, Operational Action Plans (OAP).

24 EMPACT: European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (Plataforma europea multidisciplinar contra las amenazas criminales)

5.2. EL ACTUAL CICLO POLÍTICO DE LA UE

El Consejo de la UE aprobó, en su reunión celebrada el 18 de mayo de 2017, las siguientes prioridades que debían ser reflejadas en el próximo Ciclo Político de la UE, vigente para el periodo 2018-21^{25,26}:

- Ciberdelincuencia. En esta prioridad se aborda el cibercrimen desde tres perspectivas diferentes: la ejecución de ataques contra los sistemas de información; la pornografía infantil y el abuso sexual infantil; y falsificación de medios de pago.
- Tráfico de drogas. En esta área las actividades se dirigen contra los grupos organizados involucrados en el tráfico de cannabis, cocaína y heroína a gran escala dentro de la UE, así como a la producción de drogas sintéticas.
- Tráfico ilícito de personas hacia la UE. La finalidad de esta prioridad es desmantelar los grupos delictivos que facilitan la inmigración ilegal hacia la UE a través de las principales rutas migratorias, especialmente aquellos cuyos modus operandi ponen en peligro la vida de los migrantes.
- Robo organizado. En esta prioridad se persigue combatir los grupos criminales itinerantes, de gran movilidad a lo largo de la UE, dedicados al robo.
- Tráfico ilícito de personas en la UE. Esta prioridad se centra en evitar este tráfico ilícito y las actividades criminales relacionadas: explotación sexual, explotación laboral y tráfico de niños.
- Fraude del IVA y en los impuestos especiales. El objetivo de esta prioridad son los grupos dedicados al fraude intracomunitario y evasión de impuestos.
- Tráfico de armas. En esta prioridad se persigue desmantelar los grupos dedicados al tráfico ilícito de armas.
- Delincuencia medioambiental. Su objetivo es eliminar la actividad criminal medioambiental, especialmente la que está relacionada con el tráfico de especies y de residuos.
- Blanqueo de capitales. Esta prioridad se enmarca en las actividades de recuperación de activos obtenidos ilegalmente por los grupos criminales, evitando que se introduzcan en el mercado legal aquellos bienes y sumas monetarias que proceden de la actividad criminal.
- Fraude documental. Esta prioridad tiene como objetivo los grupos criminales que facilitan documentación falsa o fraudulenta a otros criminales.

Si se cotejan las prioridades contenidas en el Ciclo Político de la UE y las reflejadas en el eje 3 (Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas) de la EN-COyDG, cabe afirmar que nueve de las diez prioridades del primer documento

25 Europol: *EU Policy Cycle – EMPACT*. Disponible en su página web: <https://www.europol.europa.eu/empact> (último acceso: 25-10-2020).

26 Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea: *Lucha de la UE contra la delincuencia organizada: 2018-2021*. Disponible en su página web: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/organized-crime> (último acceso: 25-10-2020).

son trasladadas a la estrategia española²⁷. A su vez, la EN-COyDG incorpora una prioridad que no estaba identificada en el Ciclo Político de la UE: delitos relacionados con la corrupción.

A la vista de lo anterior, puede concluirse que la coincidencia de prioridades y aproximación de la UE y de España en la lucha contra el crimen organizado son prácticamente convergentes y están adecuadamente alineadas, introduciendo la EN-COyDG ligeras modificaciones (eliminación de la prioridad “fraude documental” e introducción de la prioridad “delitos relacionados con la corrupción”) para adaptar el panorama criminológico europeo a las especificidades de la situación que se produce en España.

6. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE CON OTRAS ESTRATEGIAS

En este epígrafe se pretende analizar, desde un modo comparado, la EN-COyDG con otras estrategias similares. Aquellas que se han escogido para ser comparadas obedecen a dos criterios: bien porque son estrategias de segundo nivel²⁸ y derivadas de la ESN 2017, bien porque se trata de otras estrategias sobre el crimen organizado elaboradas por otros países de nuestro entorno²⁹. Con ello, se pretende dilucidar si la EN-COyDG ha seguido un mismo patrón metodológico en cuanto a su elaboración, así como los asuntos y cuestiones abordadas en cuanto al crimen organizado.

6.1. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE FRENTE A OTRAS ESTRATEGIAS ESPAÑOLAS DE SEGUNDO NIVEL

La Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019³⁰ (ENT 2019) tiene un enfoque notablemente distinto al empleado por la EN-COyDG, al menos en lo que al establecimiento de objetivos y ejes estratégicos se refiere.

Comparten ambas estrategias en el planteamiento de un análisis, desde un punto de vista estratégico, de la amenaza que representa para España cada uno de los fenómenos que abordan sendas estrategias (crimen organizado o terrorismo), si bien es cierto que la ENT 2019 parece realizar un análisis más profundo, toda vez que identifica con mayor detalle determinadas amenazas³¹.

27 En la EN-COyDG se incorporan todas las prioridades aprobadas por el Consejo UE y reflejadas en el Ciclo Político de la UE 2018-21, salvo la lucha contra el fraude documental.

28 En este caso, el análisis se realizará desde un punto de vista metodológico, ya que al abordar las estrategias áreas de seguridad distintas, no se puede llevar a cabo una comparación en cuanto al fondo de la cuestión abordada.

29 En este segundo caso, el análisis se realizará desde dos perspectivas: tanto metodológica como de contenido, ya que al versar las estrategias sobre la misma cuestión (crimen organizado) se puede establecer ambos puntos comparativos.

30 La Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019 fue aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión de 21 de enero de 2019 y publicada en BOE nº 49, de fecha 26 de febrero de 2019, mediante Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero.

31 Así, la ENT 2019 identifica al terrorismo yihadista como la principal amenaza para España y cita a grupos terroristas concretos a lo largo de su análisis, tales como DAESH y Al Qaeda.

Ambas estrategias identifican su objetivo estratégico, pero la ENT 2019 formula, además, la misión³² y la visión³³ de dicho documento, lo cual complementa lo anterior notablemente. En cuanto a la forma en que la ENT 2019 establece los pilares o ejes estratégicos, y sus correspondientes líneas de acción, se sigue la fórmula de los cuatro pilares clásicos introducidos por estrategias europeas sobre terrorismo³⁴ (prevención, protección, persecución y respuesta), ya que, como la propia ENT 2019 dice, *“la articulación de la actuación pública contra el terrorismo y el extremismo violento en cuatro pilares es una realidad ya consolidada en los países de nuestro entorno”*. Además, en cada uno de estos cuatro pilares fundamentales, la ENT 2019 establece tres ámbitos en los que actuar (ámbito interno, ámbito externo y ámbito de los espacios comunes) y en cada uno de ellos fija un objetivo específico y sus correspondientes líneas estratégicas. De esta manera, queda bastante más claro (a juicio del autor) los objetivos pretendidos por la ENT 2019 y qué hacer para alcanzarlos.

Por último, la ENT 2019 enmarca la lucha contra el terrorismo en el Sistema de Seguridad Nacional y aborda la creación de un comité especializado en la lucha contra el terrorismo y los extremismos violentos, cosa que no hace la EN-COyDG.

La Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019³⁵ (ENC 2019) tiene también un enfoque diferente al empleado por la EN-COyDG, quizá más próximo desde el punto de vista metodológico con la ENT 2019, aunque también tiene elementos diferenciadores respecto a esta última.

Por la temática tratada, a la cual el común de la sociedad no está tan familiarizada, y por las características propias de la ciberseguridad y del ciberespacio³⁶, es preciso presentar una serie de conceptos previos para ambientar al lector en el mundo ciberespacial, cuestión que la ENC 2019 hace en su primer capítulo. Al igual que la EN-COyDG, la ENC 2019 también presenta un análisis sobre las amenazas que pueden afectar a la seguridad de España, en este caso las existentes en el ciberespacio.

Más en línea con la ENT 2019 que con la EN-COyDG, la ENC 2019 expone su propósito, principios rectores, objetivo general y objetivos específicos (hasta un total de cinco). Para cumplir con estos últimos objetivos específicos y poder así alcanzar el objetivo general, la ENC 2019 establece siete líneas de acción diferentes, cada una de las cuales responde a un objetivo específico concreto³⁷. A su vez, las líneas

32 La misión es *“una responsabilidad asumida por la compañía que nace de sus objetivos sociales. La misión refleja la forma en que la visión puede ser transformada en una existencia tangible para la compañía [traducción propia no oficial]”* (Bratianu y Balanescu 2008, 21).

33 La visión es *“una proyección idealista de la compañía en un futuro indeterminado, en una posición madura y exitosa. La visión no es un sueño o una fantasía. Es una proyección idealista de lo que la compañía podría ser y podría conseguir [traducción propia no oficial]”* (Bratianu y Balanescu 2008, 20).

34 La Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo, aprobada en 2005, ya emplea este enfoque metodológico, basado en estos cuatro pilares fundamentales. Enfoque metodológico que vuelve a emplear cuando en el año 2014 revisó dicha estrategia.

35 La Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019 fue aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión de 12 de abril de 2019 y publicada en BOE nº 103, de fecha 30 de abril de 2019, mediante Orden PCI/487/2019, de 26 de abril.

36 Entre otras características, destacan las de su apertura funcional, dinamismo, ausencia de soberanía, débil jurisdicción y fácil accesibilidad, conforme establece la propia SNC 2019.

37 Así, las líneas de acción 1 y 2 responden al objetivo I de la estrategia; la línea de acción 3 responde al objetivo II de la estrategia; la línea de acción 4 responde al objetivo III de la estrategia; las líneas de acción 5 y 7 responden al objetivo 4 de la estrategia; y la línea de acción 6 responde al objetivo V de la estrategia.

de acción se componen de medidas o acciones concretas que llevar a cabo. El hecho de alinear una concreta línea de acción con la consecución de un objetivo específico determinado aporta claridad y ayuda a comprender el mapa conceptual diseñado en la estrategia, cuestión de la que adolece la EN-COyDG.

Finalmente, la ENC 2019 enmarca la ciberseguridad en el Sistema de Seguridad Nacional, como elemento clave que coadyuva a conseguir los objetivos de la estrategia matriz: la ESN 2017.

Llama la atención, poniendo en comparación estas tres estrategias de segundo nivel, que si bien las tres derivan de una misma estrategia matriz (la ESN 2017) y haberse aprobado en un escaso margen de tiempo (cuatro meses -enero a abril de 2019-) por la misma autoridad (Consejo de Seguridad Nacional), los documentos presentan diferencias notables entre ellos, más allá de las derivadas de su ámbito objetivo. El empleo de diferentes enfoques y el uso de distinta terminología para referirse a los mismos o muy parecidos conceptos³⁸ da una idea de falta de homogeneidad a la hora de desarrollar sectorialmente la Estrategia de Seguridad Nacional. Además de lo anterior, se incrementa la confusión si el mismo término se utiliza para denominar diferentes conceptos³⁹.

6.2. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE FRENTE A OTRAS ESTRATEGIAS EUROPEAS

Para finalizar el análisis comparado de la EN-COyDG, se ha escogido otra estrategia que aborda la misma temática, pero dictada por otro país de nuestro entorno. En concreto, se ha seleccionado la Estrategia contra el Crimen Organizado y Grave aprobado por el Gobierno de Reino Unido para llevar a cabo este análisis comparado⁴⁰.

Ya en una primera lectura salen a la luz notables diferencias entre la estrategia española y la británica, siendo esta segunda un documento redactado con un mayor componente literario, en el cual se explican y desarrollan con mayor extensión conceptos, ideas, objetivos y herramientas propias de la estrategia. Incluso se llegan a poner algunos ejemplos de actividades criminales destacadas. En contraposición, la estrategia española emplea un enfoque más normativista, haciendo uso de una redacción más propia de una norma o documento ejecutivo que de una estrategia (al menos en lo que se refiere a los ejes y líneas de acción en que se concreta la estrategia).

El enfoque metodológico es también diferente, empleando la estrategia británica el “esquema de las 4 P,s”⁴¹ que el propio documento cita: Perseguir, Preparar, Proteger y Prevenir.

38 Por ejemplo: lo que en la EN-COyDG se denominan ejes, en la ENT 2019 se denominan pilares y en la ENC 2019 se denominan líneas de acción.

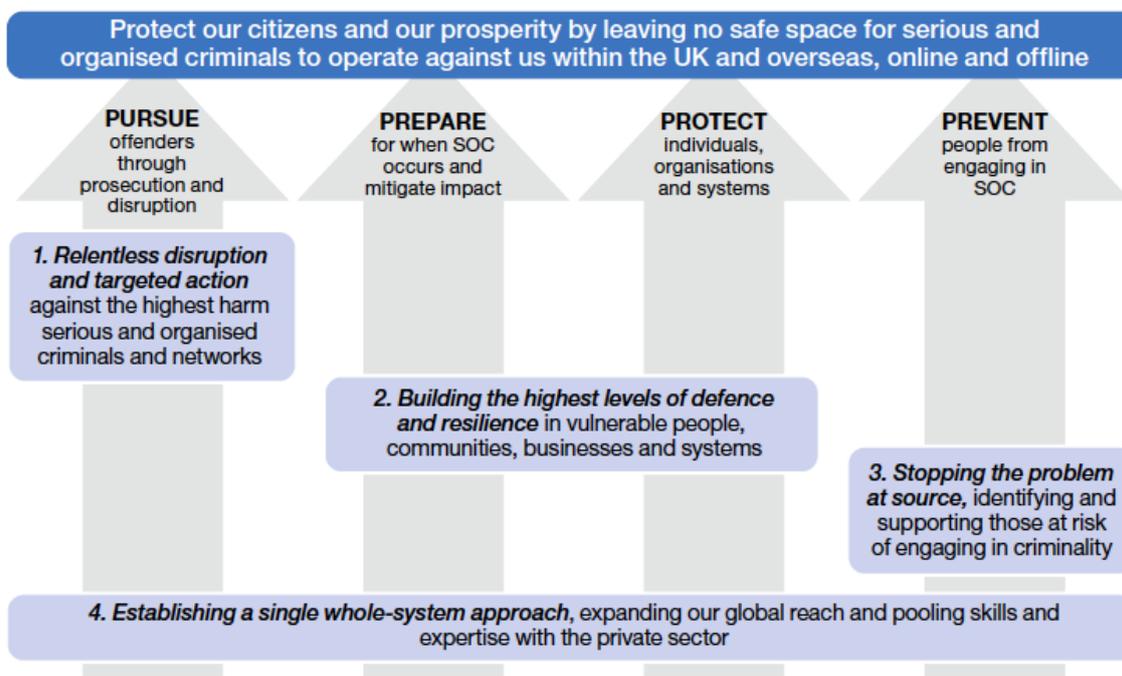
39 Por ejemplo: las líneas de acción de la EN-COyDG se corresponden con las medidas de la ENC 2019; y las líneas de acción de la ENC 2019 se corresponden con los ejes de la EN-COyDG.

40 Han sido dos los motivos principales para escoger esta estrategia. En primer lugar, por la proximidad temporal en que se aprobaron ambos documentos (noviembre de 2018 la estrategia británica y enero de 2019 la estrategia española). En segundo lugar, porque las estrategias británicas han sido tomadas como ejemplo a seguir y objeto de estudio, por su enfoque innovador y aplicación metodológica, por otras instituciones, tales como Europol. Por cuestiones profesionales, el autor de este documento pudo observar de primera mano y en diversas ocasiones esta última afirmación.

41 Este enfoque es muy similar, por no decir idéntico, al empleado en otras estrategias, como puede ser la Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo (aprobada en 2005 y revisada por última vez en 2014), o la propia ENT 2019, ya estudiada anteriormente en este documento.

Estos serían los cuatro pilares o ámbitos de actuación que las autoridades británicas han establecido para alcanzar el objetivo estratégico definido: *“Proteger nuestros ciudadanos y nuestra prosperidad no dejando espacio seguro para los miembros de la criminalidad organizada o grave para operar contra nosotros (...)”* (Gobierno de Reino Unido 2018, 6).

De este objetivo estratégico se derivarían cuatro objetivos generales, cada uno de los cuales se alcanzaría a través de uno o varios de los pilares antes reseñados. De una manera gráfica, la Estrategia contra el Crimen Organizado y Grave británica quedaría resumida de la siguiente manera:



Fuente: Estrategia contra el Crimen Organizado y Grave de Reino Unido (2018).

Cabe mencionar, entre otras grandes diferencias con respecto a la EN-COyDG española, que la estrategia británica aborda no solo la persecución de los delitos, sino también presta atención a sus víctimas y a aquellas personas que están en riesgo de integrarse en las actividades criminales. Tenemos, por tanto, un enfoque mucho más amplio en la estrategia británica respecto de la española, que esta última centra la mayor parte de su actividad (por no decir toda) en el pilar Persecución, mientras que difícilmente sería posible encuadrar algunas de sus líneas de acción en los pilares Protección y Prevención que se emplean en la estrategia británica.

En la estrategia británica se cuantifican en determinados casos los costes que supone a las arcas británicas las actividades del crimen organizado⁴², y el esfuerzo presupuestario dedicado a la lucha contra el crimen organizado⁴³. En la estrategia

42 El Ministerio del Interior británico calcula que las actividades del crimen organizado en ese país suponen un impacto de 37.000 millones de libras esterlinas al año (Gobierno del Reino Unido 2018, 5).

43 Así, la propia estrategia informa que el Gobierno británico invirtió más de 160 millones de libras esterlinas en mejorar las capacidades de las Unidades Regionales contra el Crimen Organizado (ROCU,s) desde 2013. Y desde 2017 y durante los siguientes tres años, otros 40 millones de libras esterlinas serían destinadas para mejorar las capacidades de esas ROCU,s (Gobierno del Reino Unido 2018, 22).

española, el impacto económico de la actividad criminal queda reflejado, pero en menor medida⁴⁴, y en ningún caso se hace mención a las partidas presupuestarias que se dedicarán a la lucha contra el crimen organizado.

Por último, otro factor diferenciador entre ambas estrategias es la autoría del análisis estratégico sobre la afectación del crimen organizado a cada uno de los países. Mientras que en el caso británico fue una agencia independiente⁴⁵, ajena a priori a la elaboración de la propia estrategia, quien redactó ese informe estratégico, en el caso español se desconoce quién elaboró ese informe de situación, pudiendo desprenderse que dicho informe se elaboró en el marco de los trabajos de redacción de la estrategia.

Parece más indicado, desde un punto de vista de asegurar la independencia y transparencia de los trabajos realizados, que el informe estratégico de situación sea redactado por algún organismo (o equipo del mismo) que posteriormente no vaya a tomar parte en la elaboración de la propia estrategia⁴⁶.

7. CONCLUSIONES

Para finalizar este documento, y tras todos los análisis y estudios realizados sobre la EN-COyDG y otras estrategias relacionadas, se alcanzan las conclusiones que se exponen a continuación.

La EN-COyDG es una estrategia sectorial o de segundo nivel, que aborda un determinado campo de actuación definido en su estrategia matriz: el crimen organizado y la delincuencia grave. En esta estrategia sectorial se profundiza con mayor detalle en las actuaciones que se pretenden llevar a cabo para afrontar la amenaza antes citada, recogiendo en la estrategia de segundo nivel los principios y fundamentos que establece la ESN 2017. Cabe afirmar, consecuentemente, que existe una plena alineación entre los fines y objetivos fijados por la ESN 2017 (en lo que al crimen organizado se refiere) y la EN-COyDG.

La EN-COyDG tiene un marcado carácter continuista con respecto a su estrategia predecesora, aprobada en 2011, recogiendo todos los ámbitos de actuación preferentes ya contemplados en 2011 y añadiendo algún ámbito más. En relación con estos ámbitos de actuación, la EN-COyDG asume en su práctica totalidad las prioridades definidas en el Ciclo Político de la UE, si bien no trata una de las diez prioridades fijadas (lucha contra el fraude documental) y añade otra prioridad (lucha contra la corrupción). Podemos afirmar, igualmente, que la EN-COyDG está plenamente alineada con el Ciclo Político de la UE, de tal forma que la lucha contra la criminalidad organizada en el ámbito europeo se traslada prácticamente en su totalidad al ámbito nacional.

El análisis comparado de la EN-COyDG con otras estrategias de segundo nivel españolas, aprobadas en fechas similares, refleja la diversidad metodológica empleada para la elaboración de dichos documentos. Esto se traduce, por ejemplo, en el empleo

44 Por ejemplo, la EN-COyDG incluye las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística sobre la repercusión de las actividades ilegales en el PIB nacional, suponiendo estas el 0,87% del PIB español en 2017.

45 La elaboración de este informe estratégico corrió a cargo de la británica NCA (*National Crime Agency, Agencia Nacional contra el Crimen*).

46 Así ocurre en la elaboración del Ciclo Político de la UE, en el que en base al informe de situación redactado por Europol (SOCTA), el Consejo JAI elige las prioridades que estima más oportunas y sobre las que enfocarse en la lucha contra el crimen organizado.

de diferente terminología para referirse a los mismos conceptos, o en la inclusión de medidas preventivas y de atención a las víctimas (lo que hace de la estrategia en cuestión tener un enfoque mucho más amplio). Esto llama poderosamente la atención, sobre todo teniendo en cuenta que las tres estrategias españolas de segundo nivel analizadas fueron elaboradas prácticamente al mismo tiempo, y derivan de una misma estrategia matriz: la ESN 2017. Quizá de cara a futuras estrategias, sobre todo cuando se tratan de las de segundo nivel, pudiera emplearse un mismo enfoque metodológico que permitiera asimilar con mayor facilidad cada una de estas estrategias.

Puesta igualmente en comparación la EN-COyDG con otras estrategias sectoriales que abordan el crimen organizado (en concreto, la estrategia británica) se observa igualmente una notable diferencia metodológica a la hora de tratar el asunto. La estrategia británica emplea el esquema metodológico conocido como “Las 4 P,s” (Prevenir, Proteger, Perseguir y Preparar la respuesta), muy extendido en la elaboración de las estrategias contra el terrorismo. Este esquema brinda un enfoque mucho más amplio, abordando la cuestión no solo desde un punto de vista reactivo, sino también contemplando medidas preventivas y de actuación sobre víctimas y potenciales criminales.

En definitiva, siendo los enfoques metodológicos variados a la hora de redactar las diferentes estrategias y todos ellos válidos, parece que el esquema popularmente conocido como “Las 4 P,s” pudiera ser el más completo para una adecuada elaboración. Además, el hecho de que su uso esté más o menos extendido a nivel nacional e internacional, y que se emplee no solo en el ámbito de la lucha antiterrorista sino también en el de la lucha contra la delincuencia organizada, permite proponer que sea el esquema metodológico empleado en sucesivas estrategias.

BIBLOGRAFÍA

Ballesteros Martín, M.A. (2016). En busca de una estrategia de seguridad nacional. Madrid: Ministerio de Defensa.

Bratianu, Constantin, y Balanescu, Georgiana Victoria. Vision, mission and corporate values. A comparative analysis of the top 50 U.S. companies. En *Management & Marketing* (2008) Vol. 3, No. 3, pp. 19-38.

Cutillas Martínez, José Francisco. (2018) El Ciclo Político de la UE contra la delincuencia internacional organizada y su aplicación en España. Monografía del Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: inédito.

Rodao Martínez, Alberto. (2015) El ciclo político de la UE: aplicación y coordinación en España. Trabajo de Fin de Curso de Capacitación para el Ascenso a Comandante de la Escala Superior de Oficiales de la Guardia Civil. Aranjuez: inédito.

Sánchez Gil, Luis Miguel. (2019) Terrorismo y crimen organizado en las estrategias de seguridad nacional españolas. Documento de Opinión IEEE 105/2019. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO105_2019LUISAN_terrorismo.pdf (última consulta: 25-10-2020).

LEGISLACIÓN

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (BOE nº 233, de 23 de septiembre de 2015).

Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (BOE nº 309, de 21 de diciembre de 2017).

Orden PRA/115/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (BOE nº 38, de 14 de febrero de 2017).

Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (BOE nº 46, de 22 de febrero de 2019).

Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional (BOE nº 49, de 26 de febrero de 2019).

Orden PCI/487/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (BOE nº 103, de 30 de abril de 2019).

OTRA DOCUMENTACIÓN

Consejo de la Unión Europea, Presidencia. Nota 10544/2/17 REV 2, de fecha 5-12-2017, dirigida al Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI) y titulada “Términos de referencia del Ciclo Político de la UE”. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10544-2017-REV-2/en/pdf> (último acceso: 24-10-2020).

Gobierno del Reino Unido. Serious and Organised Crime Strategy. November 2018. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/serious-and-organised-crime-strategy-2018> (último acceso: 25-10-2020).

PÁGINAS WEB

Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea: Lucha de la UE contra la delincuencia organizada: 2018-2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/organized-crime> (último acceso: 25-10-2020).

Europol. EU Policy Cycle – EMPACT. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/empact> (último acceso: 25-10-2020).

Gobierno de España, Ministerio del Interior. La Policía y la Guardia Civil detuvieron a 6.369 personas y desarticularon 554 grupos de crimen organizado en 2010. Disponible en: http://www.interior.gob.es/ca/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/997405/ (último acceso: 21-10-2020).

Gobierno de España, Presidencia del Gobierno. Interior prorroga el Plan del Campo de Gibraltar hasta diciembre de 2021 y lo extiende a otras provincias. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2020/020720-gibraltar.aspx> (último acceso: 26-10-2020).

Fecha de recepción: 18/11/2020. Fecha de aceptación: 23/12/2020