

V. ITALIA

LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN ITALIA

La principal forma de criminalidad organizada en Italia es la mafia y las agrupaciones similares que se han desarrollado en el sur del país.

Según algunos estudios, la mafia tiene sus orígenes en la Sicilia medieval como sociedad secreta nacida en el siglo XIII para resistir pasivamente las sucesivas ocupaciones extranjeras. El fenómeno moderno de la mafia aparece en Italia desde el siglo pasado. Surge de los grupos de personas encargadas de cuidar extensas propiedades rurales en la región meridional. Estas personas dotadas de armas por los terratenientes, fueron gradualmente dedicándose a actividades de extorsión y obteniendo beneficios de las amenazas en contra de los pobladores, al tiempo que ampliaban sus campos de actividad ilícita.

Como hemos visto al referirnos a los Estados Unidos, estas organizaciones se expandieron hacia el extranjero y sus rasgos principales son: una fuerte jerarquización a partir del mando de un jefe o *capo* que asigna funciones y distribuye beneficios entre los miembros del grupo, así como el carácter secreto de la pertenencia a la organización, característica que en italiano se denomina *omertá*. La violación del deber de guardar secretos es castigada mediante las formas más crueles de tormento, el cual culmina con la muerte.

En la década de los ochenta se incrementó la acción de las fuerzas policiales italianas contra la delincuencia organizada. En

esos años fue célebre la actividad del juez Giovanni Falcone, quien dirigió una verdadera cruzada contra las actividades mafiosas que amenazaban a las instituciones italianas y habían vuelto comunes los homicidios de magistrados e investigadores dedicados a combatir la criminalidad organizada.²⁸

La sistematización de las investigaciones en esta materia hizo posible detectar la existencia de una organización criminal específica denominada: Cosa Nostra.

La Cosa Nostra se caracteriza por ser una asociación formal y secreta con reglas rigurosas de conducta, organismos rectores permanentes y una repartición clara de las tareas entre sus integrantes. Esta organización se desarrolló en la isla de Sicilia y sobre su modelo tomaron forma otras agrupaciones criminales, como la *'ndrangheta* (típica de Calabria), la camorra de la región de Campania y en tiempos más recientes la Sacra Corona Unita (con base en la región de Apulia).

La complejidad y la extensión de los grupos o familias que configuran la mafia; la clandestinidad en la que actúa, el temor que infunde mediante la intimidación a sus propios miembros y a aquellos a quienes hace víctimas de sus acciones delictivas, dificultan enormemente la persecución de este tipo de delincuencia. Asimismo la existencia de un orden jerárquico y el secreto que deben mantener sus miembros hace, en ocasiones, prácticamente imposible llegar hasta los verdaderos cabecillas, de ahí que no basten los instrumentos legislativos diseñados en contra de la delincuencia común para conseguir el desmantelamiento efectivo de estas organizaciones.

A los rasgos intrínsecos ya mencionados, hay que añadir el relativo a la dimensión económica del grupo, consistente en el dominio de actividades lucrativas, algunas incluso legales, lo cual les da una gran capacidad para penetrar mediante la corrupción a los organismos represivos del Estado e incluso a los ámbitos de funcionarios administrativos y de políticos a diversos niveles.

²⁸ Finalmente el propio Falcone cayó muerto víctima de un atentado con explosivos, en Palermo, organizado por la mafia.

La mafia tiene así dos poderosos instrumentos de control: la fuerza que infunde temor y el dinero que compra voluntades.

A. *Los instrumentos jurídicos contra la mafia*

La evolución jurídica del combate a la mafia se inicia con el reconocimiento de la existencia real de estas organizaciones y el estudio y conocimiento de sus características propias.

B. *La asociación de tipo mafioso*

El aspecto más importante de la transformación del pensamiento jurídico italiano en torno al problema creado por estos grupos ha sido la elaboración del concepto *asociación de tipo mafioso* que tipificaron en su Código Penal a partir de 1992.

Para entender esta evolución debe considerarse la situación de impotencia en que quedaba colocada la autoridad ante la imposibilidad de penetrar las organizaciones criminales que hemos venido describiendo.

A fin de encontrar fórmulas que atacaran a fondo el problema era necesario que éstas, más que atender a la represión de los delitos cometidos por tales asociaciones criminales, fueran directamente a la causa del problema, que era la existencia misma de la organización. Así, los métodos a aplicar deberían tener como meta el desmantelamiento de la asociación mediante la captura de todos sus miembros, independientemente del grado en el que participaran en las actividades delictivas pero, por supuesto, buscando la supresión de los dirigentes del más alto nivel.

De estas consideraciones surgió la necesidad pragmática, no necesariamente referida a una concepción teórica preestablecida, de atacar la existencia misma de estas organizaciones, penalizando su constitución y la pertenencia a ellas, con independencia de la comisión concreta de algún delito.

Apareció así en la legislación italiana la figura de la *asociación para delinquir* que responde a la mencionada necesidad y es

distinta a la noción de *asociación delictuosa*, que conocemos en el derecho mexicano.

La asociación para delinquir del derecho italiano, se configura por la asociación de tres o más personas con el fin de cometer delitos, y quienes los promueven constituyen u organizan dichas asociaciones son castigados por ese solo hecho con una pena de tres a siete años de prisión. Además, por la sola participación en la asociación se impone pena de prisión de uno a cinco años. Se observa aquí que la penalidad es mayor para los promotores u organizadores. A los dirigentes se les impone igual pena que a los promotores. Si los asociados emplean armas en el campo o en la vía pública, la pena se eleva a un mínimo de cinco y un máximo de quince años. También se prevé una elevación de la pena si el número de los asociados es de diez o más.

Se puede apreciar en este tipo delictivo el propósito de combatir la existencia misma de las mencionadas asociaciones. No obstante, esto no fue suficiente y en 1992 se adicionó al Código Penal italiano el artículo 416 bis que, atendiendo a nuevas consideraciones dictadas por la práctica, creó la figura de la *asociación de tipo mafioso*. Esta asociación se define en función de que quienes forman parte de ella se valgan de la fuerza de intimidación del vínculo asociativo o de la condición de sujeción o secrecía que deriva de la comisión de delitos para adquirir, de modo directo o indirecto, la gestión o el control de actividades económicas, de concesiones, de autorizaciones para prestar servicios públicos o para obtener provechos o ventajas injustas para sí o para otro o con el fin de impedir u obstaculizar el libre ejercicio del voto o de procurar votos para sí o para otro con motivo de un proceso electoral.

Esta asociación requiere de un mínimo de tres miembros y cualquiera que forme parte de ella será castigado por ese solo hecho, con pena de tres a seis años de prisión. Los promotores, dirigentes u organizadores recibirán una pena de cuatro a nueve años. Si la asociación es armada se aplican de cuatro a diez años a los miembros y de cinco a quince años a los organizadores o

dirigentes. La asociación se considera armada cuando los participantes dispongan de armas u explosivos para la consecución de la finalidad de la asociación, aunque dichas armas o explosivos estén ocultos o se tengan en un depósito.

Se prevé también la confiscación de las cosas que sirven o sean destinadas a la comisión del delito y los productos o provechos obtenidos, así como la anulación de las licencias, permisos o concesiones obtenidas por ese medio.

El artículo 416 bis del Código Penal italiano extiende también sus disposiciones a la camorra y a todas las otras asociaciones con distintas denominaciones locales que, valiéndose de la fuerza intimidatoria del vínculo asociativo, persigan propósitos correspondientes a aquellos de las asociaciones de tipo mafioso.

Es de notarse la amplitud de la descripción del tipo y la necesidad de recurrir a conceptos poco precisos, para tratar de asir un fenómeno tan complejo como la asociación mafiosa, tal es el caso de la referencia a la fuerza de intimidación que produce el vínculo asociativo. Se trata de un elemento subjetivo tanto por lo que toca a la intimidación, como a la causa de la misma, ya que prácticamente equivale a señalar que el conocimiento que tiene el sujeto pasivo de la pertenencia de los delincuentes a la organización mafiosa, le genera un temor que da lugar a que acceda a otorgar los beneficios económicos que se le exigen.

Tales hechos se dan en la realidad y por ello era preciso encontrar términos que los describieran a fin de someterlos a una tipificación penal, si bien debe reconocerse que dicha tipificación resulta extensa y en ocasiones vaga, pero ha respondido a una necesidad histórica de la sociedad italiana para enfrentar un problema que la ha venido corroyendo a lo largo de los años.

Por otro lado, es impresionante ver la cantidad de actividades económicas y de funciones públicas con efectos económicos que han sido penetradas por la mafia, lo que se demuestra con la inclusión de un listado tan amplio al respecto dentro del tipo penal e incluso la referencia a las cuestiones electorales, lo que evidencia que la raíz misma de los procesos democráticos puede quedar

desvirtuada en virtud de la acción de la mafia. Esta reacción legislativa se justifica por el fenómeno que se había venido desarrollando en el sur de Italia, consistente en asegurar los votos a un determinado candidato con base en el dominio que el grupo mafioso tiene en una cierta región, de modo que le permita intimidar a todos los habitantes para que voten en determinado sentido y luego recibir una serie de beneficios ilícitos por parte de quien ha resultado electo.

C. La Dirección de Investigación Antimafia

El 30 de diciembre de 1991 se creó, por ley, la Dirección de Investigación Antimafia, cuya característica es la interinstitucionalidad. Aquí vale la pena mencionar que este rasgo aparece como una constante en los diversos procedimientos para actuar contra la delincuencia organizada, ya que es frecuente que se requiera la participación de autoridades diversas que tienen competencia en distintos ámbitos, a veces no solamente policiacos, sino administrativos o de otra índole.

La complejidad del problema de la delincuencia organizada requiere de una coordinación intensa entre distintas áreas gubernamentales, ya que es precisamente la ausencia de coordinación lo que facilita la actividad de los grupos organizados para delinquir.

La ley establece, en consecuencia, un Consejo General presidido por el Ministro del Interior. En él se integran los siguientes funcionarios: el jefe de la Policía, el comandante general de los Carabineros, el comandante general de la Guardia de Finanzas, el director general del Servicio de Información para la Seguridad Democrática, los jefes de los cuerpos del Servicio Secreto Civil y Militar y, por supuesto, el director de la Dirección de Investigación Antimafia.

Es interesante observar la participación de las áreas de seguridad del Estado, como son los servicios secretos, cuyo propósito es proporcionar información al consejo. El denominado Servicio

Secreto Civil actúa hacia el interior del país y el militar hacia el exterior.

Este Consejo General se ocupa de desarrollar estrategias contra el crimen organizado, determinar los objetivos que cada agencia policiaca deberá perseguir al respecto, optimizar el uso de los recursos y medios disponibles, y llevar a cabo un control periódico de los resultados conseguidos.

La ley que creó la Dirección de Investigación Antimafia contiene provisiones urgentes para coordinar las actividades de información e investigación en la lucha contra el crimen organizado. Se encomienda a la dirección la tarea exclusiva de realizar investigaciones preventivas sobre el crimen organizado e investigaciones de policía judicial sobre delitos de asociación de tipo mafioso o que puedan relacionarse con dicha asociación.

Se trata de un organismo de investigaciones especializadas encaminadas a conseguir el objetivo estratégico de eliminar las organizaciones de tipo mafioso.

Observamos aquí dos características que se encuentran prácticamente en todos los sistemas de lucha contra el crimen organizado: la centralización y la especialización. La Dirección de Investigación Antimafia forma parte del Ministerio del Interior, cuyo titular debe someter un informe semestral al Parlamento, acerca de las actividades efectuadas por la dirección y los resultados de las mismas. La Dirección de Investigación Antimafia es autónoma en cuanto a su gestión administrativa y contable, y planifica directamente los gastos necesarios para el funcionamiento de sus oficinas y servicios.

La dirección tiene tres unidades principales: la de Investigaciones Preventivas, la de Investigaciones Judiciales y la de Relaciones Internacionales.

La unidad de Investigaciones Preventivas se ocupa de recoger noticias y datos sobre el crimen organizado con el objeto de obtener elementos para orientar las acciones de lucha. En esta función no sólo estudia las actividades criminales que ocurren en Italia o fuera de ese país por miembros de la delincuencia orga-

nizada de origen italiano, sino también las que efectúan en Italia miembros de organizaciones criminales de otros países.

La unidad de Investigaciones Judiciales planifica las investigaciones y coordina las operaciones de policía judicial a fin de aportar datos en los procesos.

La unidad de Relaciones Internacionales promueve y fomenta por diferentes medios, que incluyen la suscripción de convenios bilaterales y multilaterales, las conexiones con organismos homólogos de otros países, con el objeto de mejorar la lucha contra las manifestaciones de criminalidad organizada en el contexto internacional.

Entre las actividades destacadas de esta unidad está la celebración de convenios que dieron lugar a proyectos específicos de cooperación, como el proyecto FIDIA realizado conjuntamente con el FBI de los Estados Unidos, que permitió realizar un registro general de las familias mafiosas presentes en los Estados Unidos y sus conexiones. El proyecto AGIG, conducido conjuntamente con el BKA de Alemania, por virtud del cual se realizó un registro general de los grupos criminales italianos que se encuentran en Alemania, favoreciendo a la vez un intercambio de los datos obtenidos durante las investigaciones.

La creación del llamado Convenio Hexagonal entre las instituciones de investigación de Estados Unidos, Alemania, Rusia, Canadá, Inglaterra e Italia, que permite coordinar las investigaciones entre esos países.

La Dirección de Investigación Antimafia (DIA) agrupa elementos que provienen de las tres principales agencias policiales italianas: la Policía del Estado que depende del Ministerio del Interior, los Carabineros que pertenecen a las fuerzas armadas y la Guardia de Finanzas que depende del Ministerio de Finanzas. También se integran al personal de la DIA miembros de la administración civil del Ministerio del Interior y personal de carrera perteneciente al área técnico-científica de la Policía del Estado para las actividades de carácter pericial, técnica, logística y administrativa.

Uno de los enfoques más novedosos y peculiares de la actividad de la DIA es su función preventiva del posible desarrollo del crimen organizado de tipo mafioso.

Según señalan los propios dirigentes de la DIA,

las investigaciones preventivas dirigen la atención hacia la estructura, la organización y las conexiones nacionales e internacionales de los grupos criminales, así como sus objetivos y modalidades operativas y toda expresión delictiva relacionada con los mismos, inclusive las extorsiones.²⁹

Igualmente, los directivos de la DIA estiman que se ha generado una nueva cultura operacional al privilegiar el análisis del fenómeno mafioso en su conjunto y el control constante de contextos específicos en el que éste ocurre.

Las investigaciones preventivas, afirman, permiten anticipar las líneas de tendencia y desarrollo del fenómeno mafioso y llevar a cabo una lucha adecuada de manera permanente y sistemática.

En el ámbito de las investigaciones judiciales, la DIA fija su atención, sobre todo, en los sujetos criminales más que sobre los delitos individualmente considerados. Normalmente no actúa con base en la *notitia criminis* sino que da preferencia al análisis del fenómeno mafioso en su conjunto, así como al contexto del delito de asociación, tendiendo a detectar responsabilidad, papeles y actitudes criminales de los integrantes de los grupos mafiosos y las conductas delictivas de los mismos.

D. Facultades especiales de la DIA

La DIA ha sido dotada por la ley de atribuciones específicas para combatir el crimen organizado. Entre ellas destacan las siguientes:

²⁹ Documento de trabajo de la DIA elaborado para la reunión de estudio e información que sostuvieron con la delegación mexicana de legisladores y funcionarios de la PGR que visitó Italia para analizar el fenómeno de la criminalidad organizada. Roma, 26 de septiembre de 1995.

Decomisos preventivos. Puede pedir, a través de su director, al tribunal competente, la aplicación de medidas preventivas, personales y patrimoniales a los indiciados de mafia. El director de la DIA puede incluso emprender investigaciones patrimoniales proponiendo a la vez el secuestro de los patrimonios de los mafiosos.

Esto quiere decir que a nivel de averiguación previa pueden tomar medidas para lograr el aseguramiento de personas o cosas vinculadas al delito de asociación de tipo mafioso.

Para ello cuenta con atribuciones para efectuar las siguientes actividades:

Acceso a expedientes. Está facultado para:

a) obtener de la autoridad judicial, con previa autorización del Ministro del Interior, copias de expedientes procesales que permitan la prevención de delitos mafiosos;

b) tener acceso al registro de denuncias de delitos previa autorización de la autoridad judicial.

Coloquios privados. Puede sostener entrevistas, de manera confidencial y para fines de investigación, con presos, incluso los que se encuentren en custodia cautelar, para obtener informaciones útiles tendientes a prevenir y combatir los delitos cometidos por la criminalidad organizada. Tales entrevistas requieren autorización del Ministro de Justicia o del Fiscal competente y las informaciones así obtenidas no se pueden usar durante el juicio; son sólo útiles para fines de investigación.

Acciones encubiertas. Consistentes en simular operaciones de compra de armas robadas, lavado de dinero y de inversión de fondos lavados con el fin de recoger elementos probatorios sobre los delitos correspondientes, así como sobre infracciones penales en materia de drogas, armas, municiones o explosivos. En dichos casos el fiscal puede retrasar la decisión de efectuar el decomiso de los bienes de que se trate.

Intercepciones telefónicas y escuchas ambientales. Tiene atribuciones para pedir a los procuradores distritales antimafia, a través del director de la DIA y con anuencia previa del Ministro del Interior, la autorización para intervenir conversaciones tele-

fónicas o colocar dispositivos que permitan realizar escuchas medioambientales a efecto de prevenir y obtener información sobre delitos de asociación para delinquir, asociación de tipo mafioso, asociación para fines de narcotráfico y secuestro de personas para fines de extorsión.

Las informaciones así obtenidas no pueden ser usadas en juicio, ya que en este caso la autorización no es otorgada por una autoridad judicial.

Supresión del secreto bancario. Puede:

a) controlar documentos conservados en bancos, instituciones crediticias públicas y privadas, sociedades fiduciarias y cualquier institución o sociedad de regulación de ahorros o intermediación financiera, con la posibilidad de valerse de los órganos de policía tributaria, toda vez que sea necesario averiguar casos de supuesta penetración mafiosa. En dichos casos no se aplica la regla del secreto bancario, y

b) pedir a los responsables de establecimientos crediticios y sociedades de intermediación financiera que brinden informaciones sobre expedientes y documentos en su poder, controlados por oficinas o servicios dependientes de ellos.

Citatorios a personas. Puede citar a cualquier persona para fines de investigación, con arreglo a los poderes previstos en el artículo 15 del Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública, informando del empleo de este poder cada seis meses al Ministro del Interior.

Acceso a información policiaca y de seguridad. Tiene acceso a los datos contenidos en el banco de datos de las fuerzas policiales y puede recabar informaciones de los servicios de seguridad, tanto civil como militar, sobre hechos relacionados con actividades de carácter mafioso.

Estudios especiales. Está posibilitada para valerse, previa autorización del Ministro del Interior, de la colaboración de expertos para organizar estudios e investigaciones sobre los aspectos financieros, sociales, económicos, históricos y culturales del fenómeno mafioso.

E. La Dirección Nacional Antimafia

Paralelamente a la Dirección de Investigación Antimafia, que es un grupo de investigación policiaca especializado en la lucha contra la criminalidad organizada, se formó también la Dirección Nacional Antimafia, constituida por un conjunto igualmente especializado de magistrados que podríamos considerar equivalentes a nuestros agentes del Ministerio Público.

El concepto de magistratura en Italia abarca tanto a los funcionarios que en nuestro régimen consideramos agentes del Ministerio Público, como a los jueces. La idea de la Dirección Nacional Antimafia consiste en especializar a quienes habrán de formular las acusaciones penales a partir de la investigación realizada por las áreas policiacas.

La Dirección Nacional Antimafia fue establecida por la ley de 20 de enero de 1992, está encabezada por el procurador general antimafia y se integra por 20 magistrados expertos en los procedimientos sobre el crimen organizado. A esta dirección se le asignan dos tareas fundamentales, a saber: *coordinar eficazmente las investigaciones en todo el país y fomentar las actividades de las direcciones distritales antimafia establecidas en el ámbito de las procuradurías distritales correspondientes a los tribunales que operan en las capitales regionales*. Estas demarcaciones territoriales se denominan: *distritos de las cortes de apelación*. Las direcciones distritales antimafia son fiscalías especializadas en investigaciones de delitos, como la asociación para delinquir de tipo mafioso, el secuestro de personas con fines de extorsión y la asociación para delinquir con fines de narcotráfico.

F. La figura de los arrepentidos

Los *arrepentidos* (*pentiti*) o colaboradores de la justicia, han constituido un factor muy importante en la lucha contra la criminalidad organizada. Este sistema empezó a aplicarse a fines de los años setenta mediante una legislación que disminuía con-

siderablemente las penas a quienes colaborasen con las autoridades para dismantelar las organizaciones criminales. Originalmente se aplicó en el combate contra el terrorismo y en virtud del éxito que arrojó esta política se decidió extenderla hacia otras formas de delincuencia organizada. Las autoridades italianas consideran que esta figura ha sido decisiva en la lucha contra las organizaciones de tipo mafioso. A fines de 1995 el número de colaboradores y familiares de los mismos a los que se otorgaba protección por parte de las autoridades era cercano a las cinco mil personas. Si bien los beneficios logrados con la aplicación de estos métodos son importantes, también debe considerarse que el gasto destinado a cubrir necesidades de los colaboradores es bastante elevado.

G. Programa de protección a testigos en Italia

La lucha contra la delincuencia organizada en Italia ha establecido, como en otros países, un programa de protección a testigos que aportan datos para la captura y enjuiciamiento de los participantes en organizaciones criminales y, sobre todo, de aquellos que pertenecen a las jerarquías superiores. Mediante este programa se resguardan al testigo y a sus familiares, se les transfiere a localidades lejanas y, en muchos casos inclusive, se les proporciona una nueva identidad.

Durante un tiempo se les sostiene económicamente y se les otorga servicio médico. Se les da apoyo para la educación de sus hijos y se les busca un nuevo trabajo.

H. Legislación contra el secuestro

La legislación italiana ha buscado adoptar medidas eficaces para prevenir y reprimir el secuestro. El enfoque al respecto parte de la idea de que no debe tenerse ninguna complacencia con los secuestradores ni admitir su condiciones pues ello alienta la realización de este delito. El delincuente en este caso está motivado por el beneficio económico y una manera de disuadirlo es dictando

normas que hagan prácticamente imposible al secuestrador lograr estos propósitos.

Es cierto que debe procurarse al máximo la protección de la vida de los secuestrados, pero también lo es que el atentado contra esa vida proviene de los delincuentes y no de las autoridades, por lo que si se facilita el pago de rescates, es mayor el número de vidas que se ponen potencialmente en peligro por la multiplicación de los secuestros.

De ahí que, en primer término, la autoridad nunca se abstenga de actuar y que se imponga la obligación a las víctimas y a sus familias que conozcan del caso, de denunciar indefectiblemente la realización de un secuestro, al tiempo que se sanciona el incumplimiento de esa obligación.

Por otra parte, se prohíbe expresamente la contratación de seguros contra secuestros y se declaran nulos todos los contratos civiles que tengan como fin recuperar el dinero pagado como rescate.

Existen disposiciones que permiten a las autoridades bloquear o congelar la disponibilidad de bienes muebles e inmuebles tanto del secuestrado como de sus familias, de manera que resulta imposible obtener recursos para pagar el rescate.

También se penaliza la labor de intermediación entre los delincuentes y la familia del secuestrado para lograr la liberación mediante la entrega del rescate.

Adicionalmente, en el plano estricto de la investigación, se establecen disposiciones a fin de que los Ministerios Públicos encargados de los casos de secuestro tengan a su disposición un grupo especializado que para tal efecto opera en el Ministerio del Interior.

Se realiza también un trabajo de sistematización de todos los datos obtenidos del estudio de los secuestros, así como labores preventivas mediante intercambio de información entre todas las fuerzas que realizan tareas de policía. La Dirección General de Policía Científica tiene datos computarizados que permiten conocer en detalle los sistemas operativos de los secuestradores y poder

combatir este delito eficazmente. La disminución del mismo ha sido evidente en el territorio italiano, si acaso con excepción de la isla de Cerdeña, en donde todavía se practica en condiciones más bien propias de las comunidades atrasadas.