



Colección Anuario Derecho Penal

CORRUPCIÓN, CRIMEN ORGANIZADO, LAVADO DE ACTIVOS, FINANCIAMIENTO DE TERRORISMO Y COMPLIANCE

HOMENAJE AL PROFESOR FERNANDO VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ

JOSÉ HURTADO POZO
EDITOR

THIERRY GODEL
COLABORADOR

AUTORES

Copia del original a solicitud del autor

URSULA CASSANI	LETIZIA PAOLI
BERTRAND PERRIN	THOMAS SCHRÖDER
PHILIPPE LIGER-BELAIR	RENATO VARGAS LOZANO
ELISA SCAROINA	ALESSANDRO LUPPI
JÜRGEN WESSING	JOSÉ HURTADO POZO
MERCEDES HERRERA GUERRERO	FIDEL MENDOZA LLAMACPONCCA
PEDRO PABLO CAIRAMPOMA BARRÓS	DIANA CAROLINA AGUDELO MANCERA



Mafia y crimen organizado en Italia: El éxito desconocido de la represión*

LETIZIA PAOLI

SUMARIO: 1. Introducción.— 2. La Cosa Nostra y la 'Ndrangheta.— a. Cofradías secretas.— b. La voluntad de poder.— c. La transformación empresarial incompleta.— 3. La represión de las fuerzas policiales y las reacciones de las organizaciones mafiosas.— a. El Estado contraataca después del 2002.— b. Las reacciones de la Cosa Nostra y de la 'Ndrangheta y las condiciones actuales.— 4. Otras formas de crimen organizado en Italia.— a. La Camorra.— b. El llamado crimen organizado de Apulia.— c. La nueva "mafia extranjera" (*foreign mafia*) y los jugadores discretos (*inconspicuous players*).— 5. Políticas contra la mafia y la delincuencia organizada.— a. Las innovaciones legislativas e institucionales de principios de la década de 1990.— b. Los últimos diez años: sorprendentes continuidades en las políticas directas contra la mafia.— c. Innovaciones en las políticas indirectas contra la mafia.— 6. Observaciones finales: el comienzo de una evaluación.

RESUMEN

ESPAÑOL

Analizando el fenómeno de la mafia y el crimen organizado en Italia, así como las políticas de control instauradas, es evidente que a pesar de que no lo reconozcan los medios de comunicación, los responsables de la implementación de dichas políticas y las fuerzas del orden, sí han alcanzado éxitos importantes en la lucha contra la mafia desde principios de la década de 1990. El resultado de estos logros es que la Cosa Nostra siciliana y, en menor medida, todas las demás formas de delincuencia organizada del sur de Italia entraron en un período de grave crisis. Sin embargo, esto no implica que la mafia siciliana haya sido derrotada o que la represión de las fuerzas del orden deba relajarse.

FRANCÉS

L'analyse du phénomène de la mafia et de la criminalité organisée en Italie, ainsi que des politiques de contrôle en place, montre clairement que bien que non reconnu par les médias, les responsables de la mise en œuvre de ces politiques et les forces de l'ordre, elles ont obtenu des succès significatifs dans la lutte contre la mafia depuis le début des années 1990. Le résultat de ces réalisations est que la Cosa Nostra sicilienne et, dans une moindre mesure, toutes les autres formes de criminalité organisée du sud de l'Italie sont entrées dans une période de crise grave. Cela ne signifie pas pour autant que la mafia sicilienne a été vaincue ou que la répression des forces de l'ordre doit être assouplie.

* West European Politics, vol. 30, n.º 4, 854-880, setiembre del 2007.

INGLÉS

Analysing the phenomenon of the mafia and organised crime in Italy as well as the related control policies, it is evident that although unacknowledged by the media, policy-making and law enforcement communities, significant successes have been achieved in the fight against the mafia since the early 1990s. As a result of these successes, the Sicilian Cosa Nostra and, to a lesser extent, all other forms of southern Italian organised crime have entered a period of serious crisis. This does not mean that the Sicilian mafia is defeated or that the law enforcement repression should be relaxed.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos 15 años, se han registrado grandes éxitos en la lucha contra el crimen organizado en Italia y, especialmente, contra los grupos mafiosos del sur de Italia. Los éxitos de principios de la década de 1990 son reconocidos públicamente: hay unanimidad en que la primera parte de esa década fue escenario de un avance sin precedentes tanto en la lucha contra los grupos mafiosos como en nuestro conocimiento del fenómeno mafioso. Sin embargo, los éxitos de la última década son subestimados, si no negados, un estereotipo que Antonio La Spina (2004) ha llamado la “paradoja de la efectividad”.

Con diversos grados de buena fe, la mayoría de los miembros de la comunidad policial, las ONG contra la mafia y los comentaristas académicos y periodísticos insisten en que, a partir de mediados de los años noventa, la lucha contra la mafia se ralentizó y debilitó drásticamente. Al mismo tiempo, las organizaciones mafiosas, y en particular la Cosa Nostra siciliana, son presentadas rutinariamente como inmensamente poderosas y casi invencibles. Los pocos observadores que expresan puntos de vista menos pesimistas son duramente criticados por fiscales y activistas antimafia por igual y acusados de haber perdido contacto con la realidad local del sur de Italia o, peor aún, de servir a los intereses de la mafia¹.

1 Un verdadero alboroto fue causado por el pronóstico de Pino Arlacchi, en la apertura para la firma de la Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional en Palermo en diciembre del 2000, afirmando que la Cosa Nostra estaba al borde de la derrota. Las hermanas de Giovanni Falcone incluso escribieron una carta abierta al

No cabe duda que, durante la segunda mitad de los años noventa, la lucha judicial contra la mafia perdió apoyo popular y político en medio de polémicas sobre su excesiva dependencia de los desertores de la mafia que se convirtieron en testigos privilegiados (los llamados *pentiti*) y de las investigaciones y de los juicios contra políticos prominentes. Sin embargo, contrariamente a las percepciones populares, las políticas directas contra la mafia, que están ancladas en el derecho penal y procesal penal y aplicadas principalmente por el sistema de justicia penal, han continuado siendo bastante efectivas al comienzo del siglo XXI. A pesar de su hostilidad programática hacia el poder judicial, incluso los Gobiernos dirigidos por Silvio Berlusconi, primer ministro de Italia durante menos de un año en 1994 y de junio del 2001 a mayo del 2006, no intentaron ninguna reforma sistemática de tales políticas, ni fueron capaces de obstaculizar de modo sustancial las acciones antimafia de las fuerzas policiales, del Ministerio Público y de los tribunales.

Pero nuestra evaluación es menos positiva con respecto a la amplia variedad de políticas indirectas contra la mafia, dirigidas sobre todo a la sociedad civil y a la administración pública —que van desde la legislación contra la mafia hasta la disolución de los ayuntamientos locales infiltrados por la mafia, pasando por las iniciativas encaminadas a difundir una “cultura de legalidad” a los fondos de cohesión de la Unión Europea— que se utilizan para promover la seguridad en el sur de Italia. Algunas de estas iniciativas han comenzado a producir resultados muy recientemente, mientras que otras tienen déficits intrínsecos. Las debilidades de estas políticas indirectas junto con el subdesarrollo crónico

presidente de la República, Carlo Azeglio Ciampi, para estigmatizar una subestimación tan peligrosa del fenómeno mafioso. Un artículo mío, discutiendo las razones de la decadencia de la Cosa Nostra (Paoli, 2001), señaló una pronta y dura crítica en respuesta a un sociólogo siciliano y activista antimafia (Dino, 2001). Asimismo, cuando Giovanni Fiandaca (2002), profesor de derecho penal y miembro del Consiglio Superiore della Magistratura, publicó un artículo en *La Repubblica* sugiriendo una crisis de la Cosa Nostra, varios fiscales, jueces y académicos consideraron necesario de responder de inmediato que su posición era equivocada.

del Mezzogiorno (sur de Italia), son las principales razones por las que falta mucho para ganar la lucha contra la mafia².

Sin embargo, el resultado de los recientes éxitos de la aplicación de la ley es que las organizaciones mafiosas italianas, y en particular la Cosa Nostra, están sufriendo la crisis más grave desde la represión indiscriminada de la mafia del régimen fascista a finales de la década de los años veinte. En especial, en el norte y centro de Italia, los grupos tradicionales de la mafia han perdido terreno ante una miríada de nuevas empresas criminales que son mucho más efímeras y, con frecuencia, compuestas de migrantes extranjeros. Con la excepción de algunos grupos de la 'Ndrangheta de Calabria, las organizaciones mafiosas del sur de Italia están ahora excluidas de los flujos internacionales de comercio ilegal a gran escala y han retrocedido en sus propios territorios, centrándose en cambio en el chantaje en sus comunidades locales.

En la primera sección presento lo que ahora conocemos de las dos organizaciones mafiosas más grandes y poderosas: la Cosa Nostra siciliana y la 'Ndrangheta calabresa. En la segunda sección examino cómo estas dos organizaciones han reaccionado a la intensificación de la lucha contra la mafia desde 1992. La tercera está dedicada a las otras formas de organización criminal presentes en Italia: primero considero a la Camorra napolitana y a las innumerables pandillas Apulianas y luego señalo el creciente papel desempeñado por los grupos criminales de minorías étnicas, así como los discretos empresarios criminales en los mercados ilegales de Italia, particularmente en el centro-norte. La cuarta se centra en la evolución de las políticas antimafia directas e indirectas

2 Uso la distinción entre políticas directas e indirectas avanzadas por La Spina (2004) para estructurar mi análisis. Como La Spina mismo indica, es una distinción ordinaria. Por una parte, la realización de provisiones del derecho penal también puede tener efectos "sociales", como la extensión de una cultura de legalidad. Por otra, las políticas indirectas contra la mafia, como las disposiciones sobre las medidas relativas a combatir la extorsión y las referentes a la concesión de obras públicas, también tienen implicaciones para el derecho penal.

desde principios de los años noventa. En una sección última, expongo las conclusiones finales.

2. LA COSA NOSTRA Y LA 'NDRANGHETA

En contra de lo que la mayoría de los eruditos mantuvieron hasta inicios de la década de 1980, las investigaciones judiciales llevadas a cabo, desde entonces, han demostrado que existen grupos mafiosos formalizados efectivamente. La Cosa Nostra y la 'Ndrangheta (sociedad de los hombres de honor) son las dos organizaciones criminales más grandes y estables y están compuestas por unos 100 grupos mafiosos³. Aunque no es posible establecer líneas claras de continuidad, la investigación histórica, desde finales de la década de 1980, ha constatado que los antecedentes de los grupos mafiosos contemporáneos datan de la década de 1880, si no de antes (por ejemplo, Pezzino 1987). A mediados de la década de 1990, los miembros de la Cosa Nostra y la 'Ndrangheta fueron calculados en 3500 y 5000 personas, respectivamente (Paoli, 2003, pp. 30-32). Ninguna estimación más reciente ha sido publicada desde entonces.

a. Cofradías secretas

La Cosa Nostra y la 'Ndrangheta poseen el rasgo distintivo de las organizaciones (Weber, 1978, p. 48): organismos de gobierno independientes que regulan la vida interna de cada familia asociada y que son claramente diferentes de la estructura de autoridad de las familias

3 La Cosa Nostra y la 'Ndrangheta no constituyen la totalidad de agrupaciones del crimen organizado, aún en sus regiones de origen. En Sicilia, varios otros grupos mafiosos y pseudomafiosos están activos y los más grandes, como el Stidda en las provincias de Agrigento y Caltanissetta y los Laudani, Cursoti y Pillera-Cappello en Catania, algunas veces, han desafiado incluso con éxito a los grupos locales de la Cosa Nostra. En las provincias norteñas de Calabria también son activos diversos grupos delictivos y pandillas, de los cuales solo los más estructurados y poderosos tienen relaciones estrechas con las familias 'Ndrangheta de las provincias meridionales. La supremacía de esta última, sin embargo, nunca ha sido abiertamente desafiada.

biológicas de sus miembros. Además, a partir de la década de 1950, se han establecido órganos de coordinación superiores, primero, en la Cosa Nostra, luego, a partir de los inicios de los años noventa, también en la ‘Ndrangheta. Compuestos por los jefes de familia más importantes, se les conoce como “comisiones”. A pesar del énfasis de los medios de comunicación y de los judiciales sobre ellos, los poderes de estos órganos colegiados siempre han sido muy limitados, ya que su tarea primaria y casi exclusiva ha sido la regulación de la violencia contra los miembros de la mafia y los funcionarios públicos.

Ni la Cosa Nostra ni la ‘Ndrangheta pueden ser asimiladas al tipo ideal de burocracia legal-racional de Max Weber, como sugirió Donald Cressey (1969) a finales de los años 1960 con referencia a la Cosa Nostra americana. Lejos de reclutar a su personal y de organizar el trabajo de este último de acuerdo con los criterios y procedimientos de las burocracias modernas, los grupos mafiosos imponen un verdadero “contrato de estatus” a sus miembros (Weber, 1978, p. 672). Con la iniciación ritual en un grupo mafioso, se requiere que el novato asuma una nueva identidad permanente —para convertirse en un “hombre de honor”— y para subordinar todas sus lealtades previas a la membresía de la mafia. Si es necesario, debe estar listo para sacrificar incluso su vida por la familia mafiosa.

Copia del original a solicitud del autor

Los “hombres de honor” en Sicilia y Calabria están obligados a mantener en secreto la composición, la acción y las estrategias de su grupo mafioso. En la Cosa Nostra, en especial, el deber del silencio es absoluto. El secreto constituye, sobre todo, una estrategia de defensa. Desde la unificación de Italia en 1861, grupos mafiosos han sido, al menos, formalmente criminalizados por el Estado y, con el fin de protegerse de la detención y la persecución penal debido a su continuo recurso a la violencia, han necesitado recurrir a diferentes grados de secretismo.

La ceremonia de afiliación crea además lazos rituales de hermandad entre los miembros de una familia mafiosa: el “contrato de estatus” es también un acto de fraternización (Weber, 1978, p. 672). Los nuevos

reclutas se convierten en “hermanos” de todos los miembros y comparten lo que los antropólogos denominan un “régimen de reciprocidad generalizada”: esto implica un comportamiento altruista sin esperar ninguna recompensa a corto plazo. Como señaló F. Lestingi (1884, p. 453), fiscal jefe de la monarquía, los grupos mafiosos constituyen hermandades cuyo “carácter esencial” radica en “la ayuda mutua sin límites y sin medida, e incluso en los crímenes”.

Como hermandades secretas que usan la violencia, las confederaciones de la mafia del sur de Italia tienen similitudes notables con organizaciones como las tríadas chinas y los yakuza japoneses. Con sus historias centenarias, estructuras articuladas y sofisticados aparatos rituales y simbólicos, todas estas organizaciones —y la descendiente norteamericana de la Cosa Nostra siciliana— tienen pocos entes análogos en el mundo del crimen organizado. Ninguno de los otros grupos que sistemáticamente trafican productos ilegales tiene el mismo grado de complejidad y longevidad (Paoli, 2002).

b. La voluntad de poder

La Cosa Nostra y la ‘Ndrangheta comparten otra peculiaridad importante con las tríadas chinas y los yakuza japoneses. A diferencia de otros grupos de delincuencia organizada contemporánea, no se contentan con producir y vender bienes y servicios ilegales. Aunque estas actividades han adquirido una relevancia cada vez mayor en los últimos 30 años, ni el comercio de productos ilegales ni la maximización de los beneficios han sido el objetivo primordial de estas organizaciones. De hecho, al menos en el caso de las coaliciones mafiosas del sur de Italia, difícilmente se puede identificar un único objetivo. La Cosa Nostra siciliana y la ‘Ndrangheta calabresa son organizaciones multifuncionales. En los últimos 100 años, sus miembros han aprovechado la fuerza de las relaciones mafiosas para realizar diversos esfuerzos y efectuar las tareas más dispares. Ya en 1876, el aristócrata toscano Leopoldo Franchetti (1993, p. 100) señaló la “extraordinaria elasticidad” de las asociaciones

sicilianas de malhechores (*malfattori, evildoers*): “los objetivos se multiplican, el campo de acción se ensancha, sin la necesidad de multiplicar los estatus; la asociación se divide para ciertos objetivos, permanece unida para los demás”. Entre estas tareas, el ejercicio de poder político siempre ha sido preeminente. Los órganos dirigentes de la Cosa Nostra y la ‘Ndrangheta reclaman, sobre todo, un poder absoluto sobre sus miembros. Controlan todos los aspectos de la vida de estos, y tienen como objetivo ejercer un poder similar sobre las comunidades donde residen. Por mucho tiempo, su poder tuvo un mayor grado de efectividad y legitimidad que el detentado por el Estado. En el oeste de Sicilia y en el sur de Calabria, los grupos mafiosos controlaron con éxito a la población en general, resolviendo conflictos, recuperando bienes robados y reforzando los derechos de propiedad.

Incluso hoy en día, aunque la mayor parte de las reglas de la mafia ya no se aplican sistemáticamente, las familias mafiosas ejercen cierta “soberanía” mediante un sistema generalizado de extorsión. Como lo haría el Estado, gravan las principales actividades productivas llevadas a cabo dentro de su territorio (Paoli, 2003, pp. 154-172). Además, cada vez que se pide a los mafiosos que medien en conflictos, garanticen los derechos de propiedad y hagan cumplir las reglas compatibles con su propio ordenamiento normativo, no vacilan en intervenir. Incluso los “hombres de honor” contemporáneos todavía toman en serio estos deberes (por ejemplo, Lodato, 1999, p. 73).

La dimensión política del poder mafioso también se demuestra por el hecho de que, en la segunda mitad del siglo xx, las organizaciones mafiosas del sur de Italia han participado, al menos, en tres complots organizados por grupos terroristas de derechas. Además, desde finales de la década de 1970, la Cosa Nostra ha asesinado a decenas de policías, magistrados y políticos. El desafío de la mafia al poder estatal alcanzó el clímax a principios de la década de 1990. En 1992, la Cosa Nostra asesinó a los jueces de Palermo, Giovanni Falcone y Paolo Borsellino, en dos espectaculares explosiones de bombas. En 1993, en un esfuerzo

por demostrar el poder nacional de la mafia, se cometieron una serie de atentados terroristas con bombas —por primera vez fuera de las fortalezas tradicionales de la mafia— en Roma, Florencia, y Milano.

c. La transformación empresarial incompleta

A pesar de su poder, la Cosa Nostra y la 'Ndrangheta han sido incapaces de garantizar un monopolio en algún sector de la economía ilegal fuera del sur de Italia. A principios de la década de 1980, las familias de la Cosa Nostra jugaron un papel crucial en el comercio transcontinental de heroína de Asia hacia los Estados Unidos a través de Sicilia. Pero, en la segunda mitad de esa década, perdieron esta posición después de haber sido objeto de investigaciones policiales y substituidos en el mercado estadounidense por una plétora de proveedores de heroína mexicanos, chinos y, más recientemente, colombianos (Paoli, 2003, pp. 215 y 216). El poder de la Cosa Nostra no deja de ser cuestionado, ni siquiera dentro de las zonas que controlan. Dada la extrema rigidez de sus políticas de reclutamiento, de hecho, las familias de la Cosa Nostra, con frecuencia, se encuentran en una posición minoritaria y, por lo tanto, son incapaces de controlar todo este submundo. Esta dificultad fue admitida incluso por Giovanni Brusca, el hombre que se suponía que se convertiría en el sucesor de Toto Riina en la dirección de la Cosa Nostra, pero que de hecho se convirtió en un testigo mafioso protegido después de su arresto en 1994:

Muchos creen que la Cosa Nostra dirige todas las actividades criminales. Que en Palermo o en Sicilia, toda actividad ilegal es controlada por los *mafiosos*. La gente cree que todos los beneficios obtenidos mediante la prostitución, los robos de bancos y los robos de autos ingresan en el presupuesto de la Mafia Inc. Las actividades que acabo de enumerar son actividades externas, conocidas, toleradas y controladas por hombres de honor. Pero son mundos separados, que rara vez entran en contacto entre sí. En algunos casos, puede haber alguna colaboración, pero esto es solo en casos muy especiales. (Citado en Lodato, 1999, p. 67).

A pesar de la creciente relevancia de las actividades económicas, “la mafia no se ha convertido en un conjunto de empresas criminales” (Becchi y Turvani, 1993, p. 156). Su historia, así como su aparato cultural y

normativo, impiden esta transformación y constituyen hoy una restricción tanto como una reserva. Al construir una sólida identidad colectiva, los códigos culturales y las normas compartidas mejoran la cohesión de los grupos y crean relaciones de confianza entre los miembros de la mafia. La dependencia de los contratos de estatus y de fraternización, que son vagos y a largo plazo, produce un alto grado de flexibilidad y hace posible la multifuncionalidad de los grupos mafiosos. Los mismos códigos y normas culturales comunes representan, sin embargo, también un poderoso freno a la iniciativa empresarial. La prohibición de explotar la prostitución, por ejemplo, que existe en ambas confederaciones, ha bloqueado la entrada de los grupos de la Cosa Nostra y de la 'Ndrangheta en los negocios ilícitos más lucrativos: la trata de personas y la explotación de inmigrantes en la industria del sexo.

Especialmente restrictiva es una de las condiciones previas para el reclutamiento: solo los hombres nacidos en Sicilia o en Calabria o descendientes de familias mafiosas pueden ser admitidos como miembros. Esta regla ha impedido desde hace tiempo que las familias de la Cosa Nostra y de la 'Ndrangheta recluten nuevos miembros con la experiencia necesaria para competir en los mercados negros de armas, moneda y oro. Los criterios de reclutamiento rígidos también han obstaculizado la expansión geográfica del poder mafioso. La Cosa Nostra, por ejemplo, prohíbe el asentamiento de familias fuera de Sicilia y la única excepción parcial a esta regla ha sido representada por la familia Cuntrera-Caruana de Siculiana. Esta regla autoimpuesta, que tiene como objetivo fortalecer la cohesión del consorcio mafioso, ha limitado su participación en el comercio internacional de estupefacientes, actualmente el más grande de los mercados ilegales. Las familias 'Ndrangheta, gracias a sus extensas sucursales en el norte de Italia y en el extranjero, jugaron un papel muy importante en el narcotráfico, en la década de 1990, importando grandes cantidades de cocaína y hachís de América Latina y del norte de África. Hoy en día, sin embargo, la 'Ndrangheta enfrenta una nueva competencia de los traficantes extranjeros e italianos con más conexio-

nes directas con los países productores de drogas, así como con los de tránsito (Paoli, 2003, p. 217).

La “voluntad de poder” de las organizaciones mafiosas también afecta negativamente a las decisiones de seguridad y de negocio, como señaló el fiscal palermitano en 1992. El verdadero objetivo es el poder. El mal oscuro de los jefes de organización no es la sed de dinero, sino la sed de poder. Los fugitivos más importantes podrían disfrutar de una vida lujosa en el extranjero hasta el final de sus días. En cambio, permanecen en Palermo, perseguidos, en peligro de ser capturados o asesinados por disidentes internos, con el fin de evitar la pérdida de su control territorial y no correr el riesgo de ser depuestos (Scarpinato, 1992, p. 45).

Como resultado, desde principios de la década de 1990, la Cosa Nostra y las familias ‘Ndrangheta han obtenido un porcentaje creciente de sus ingresos de las actividades empresariales que dependen del ejercicio de la dominación política regional. Practican la extorsión sistemática en sus comunidades y, gracias a la intimidación y la colusión con políticos corruptos, se han esforzado por controlar el mercado de las obras públicas. Su interés se centró originalmente en el mercado de la construcción: a partir de la década de 1950, los grupos de la Cosa Nostra, y más tarde también las familias ‘Ndrangheta, establecieron sus propias empresas de construcción e intensificaron sus exigencias para involucrarse directamente tanto en pequeñas como en grandes obras. Además, desde la década de 1980, las empresas mafiosas de ambas regiones han estado deseosas de obtener una parte de cualquier trabajo público licitado por las administraciones públicas nacionales o locales.

Además de la propagación de los intereses de la mafia, la novedad de la década de 1980 y principios de 1990 fue la participación de los representantes de la mafia en los “comités de negocios” (*comitati d'affari*), originalmente formados por políticos y empresarios, que habían controlado, en todo el país, los procesos de licitación de obras públicas a gran escala, durante muchos años. Así, la influencia de la mafia ya no tuvo

lugar solo “aguas abajo”, es decir, al final del proceso económico de la inversión pública (subcontratos y extorsiones). También se ejerció “aguas arriba” al comienzo del proceso, con decisiones tomadas conjuntamente por representantes de la mafia, agencias estatales y las grandes empresas constructoras que estaban particularmente interesadas en obtener grandes contratos de obras públicas. En la Sicilia occidental, por ejemplo, se estableció una especie de “duopolio” a finales de los años ochenta y principios de los noventa: el mercado de obras públicas estaba sujeto al control completo de “arriba hacia abajo” de dos grupos fuertes —la Cosa Nostra y los *comitati d'affari*— que habían unido fuerzas en una especie de simbiosis cimentada por el silencio y la complicidad (Paoli, 2003, pp. 8-147, 5-174).

A diferencia de otras formas occidentales de delincuencia organizada, el significado (y el peligro) de las dos principales organizaciones mafiosas siciliana y calabresa no puede limitarse a su participación en los mercados ilegales. Su peculiaridad radica en su voluntad de ejercer el poder político y su interés en ejercer el control soberano sobre las personas en sus comunidades.

3. LA REPRESIÓN DE LAS FUERZAS POLICIALES Y LAS REACCIONES DE LAS ORGANIZACIONES MAFIOSAS

Las actividades económicas, las relaciones políticas e incluso la vida asociativa de la Cosa Nostra y de la Ndrangheta se han visto gravemente afectadas por la intensificación de las acciones de las fuerzas de seguridad tras los atentados “terroristas”; perpetrados por la Cosa Nostra en 1992-1993. Los ataques contra la Cosa Nostra fueron particularmente devastadores, como fue admitido incluso por Bernardo Provenzano, el último capo conocido o jefe de la organización mafiosa siciliana, que fue capturado en abril del 2006. Según un informante, en efecto, en la segunda mitad de la década de 1990, Provenzano dijo que estaba convencido de que la Cosa Nostra necesitaría por lo menos de cinco a siete años para recuperarse de la grave crisis en la que se había hundido

y mejorar su situación económica, que era en ese momento precaria (Ministero dell'Interno, 2001a, p. 10).

a. El Estado contraataca después del 2002

La detención de Provenzano en 2006 coronó los esfuerzos redobladados de la policía para capturar todas las figuras principales de la Cosa Nostra de los años 80 y de los años 90, algunos de cuales habían estado en la carrera por décadas. El primer resultado de tal esfuerzo y un gran impulso para toda la campaña antimafia había sido la detención, en enero del 2003, de Toto Riina, predecesor de Provenzano a la cabeza de la Cosa Nostra, después de haber pasado más de 22 años en la clandestinidad. Entre estas dos espectaculares detenciones, cientos de miembros de la mafia menos conocidos también fueron arrestados y juzgados. La Direzione Investigativa Antimafia (DIA 2007) informó que, en el período comprendido entre 1992 y junio del 2006, las fiscalías dictaron 1,627 órdenes de arresto contra miembros de grupos mafiosos sicilianos y 2,317 contra miembros de la mafia de Calabria. Estos datos no representan, por supuesto, el número total de personas detenidas. Otra fuente parcial es el Ministerio del interior, que reportó los datos relativos a los peligrosos fugitivos, la mayoría de los cuales son jefes mafiosos o al menos miembros de la mafia. Como muestra la tabla i, entre 1992 y 2005, más de 1,200 fugitivos, pertenecientes a grupos de la mafia siciliana o calabresa, fueron arrestados.

	Calabrian mafia groups	Sicilian mafia groups	Campanian camorra groups
1992	29	12	24
1993	47	69	30
1994	34	71	44
1995	59	90	43
1996	66	56	49
1997	34	39	33
1998	86	80	122

	Calabrian mafia groups	Sicilian mafia groups	Campanian camorra groups
1999	53	50	111
2000	43	38	111
2001	44	25	59
2002	38	25	58
2003	22	26	33

Fuentes: For 1992–1997, Ministry of the Interior 2001b: 438; for 1997–2005, Ministry of the Interior 2005a: 26–7.

Ni la DIA ni el Ministerio del Interior distinguen los miembros de las familias de la Cosa Nostra y de la ‘Ndrangheta de los miembros de otras mafias o grupos delictivos pseudomafiosos activos en Sicilia. Sin embargo, no cabe duda de que los primeros representan la mayor parte de la delincuencia organizada de tipo mafioso en las dos regiones y que los organismos encargados de hacer cumplir la ley les dan prioridad. Dadas las estimaciones previas de que 3500 y 5000 hombres, respectivamente, componían la Cosa Nostra y la ‘Ndrangheta, es evidente que la probabilidad de ser arrestado aumentó significativamente.

Los miembros de la Cosa Nostra y la ‘Ndrangheta no solo fueron arrestados, sino también acusados y condenados, con penas muy severas. Incluso en Calabria, donde la represión estatal hasta hace poco no recibió mucho apoyo de la sociedad civil, los grupos mafiosos han sufrido severas restricciones. En enero de 1999, al final de las audiencias relativas a la operación Olimpia-1, el Tribunal de Reggio Calabria dictó 62 condenas de prisión de por vida y 141 condenas que comportaban más de 1,380 años de prisión, mientras que otros 300 imputados se encontraban sometidos a una de las tres fases de la investigación (*Gazzetta del Sud*, 20 de enero de 1999). Asimismo, los 99 imputados del maxi-juicio Tirreno, que tuvo lugar en Palmi contra las muy temidas familias de Piromalli y Mole, fueron condenados a 89 penas de cadena perpetua y 731 años de prisión por el tribunal local de primera instancia. Las investigaciones no se centraron solamente en las familias importantes de la provincia de Reggio Calabria, sino que también

comprendieron a sus sucursales en el centro y el norte de Italia. En Milán, por ejemplo, entre 1994 y 1998, más de 1,000 miembros de la 'Ndrangheta se enfrentaron a juicio en unos 20 maxi-procesos, todos los cuales terminaron con condenas y sentencias severas (Paoli, 2003, p. 214).

Aunque no proporcionan especificaciones regionales, las informaciones dadas por el Departamento de Administración Penitenciaria confirman que el riesgo de pasar mucho tiempo en la cárcel se ha vuelto real para los mafiosos. En diciembre del 2005, por ejemplo, un total de 5,684 personas cumplían condena por el delito de asociación mafiosa previsto en el artículo 416 bis del Código Penal italiano, constituidos por 5,514 italianos, 45 italianas, 177 extranjeros y 8 extranjeras (Ministero della Giustizia 2006). De estos, 672 mafiosos fueron mantenidos bajo régimen especial de la encarcelación (art. 41 bis de la ley penitenciaria) a partir del final de diciembre del 2002. Los jefes encarcelados estaban tan desalentados que a principios del 2001 algunos de ellos, según se dice, proponían un acuerdo a las instituciones del Estado, para confesar sus propios crímenes, sin involucrar a otros miembros de la mafia, a cambio de una reducción de sus condenas y la abolición del sistema especial de detención (La Repubblica, 6 February 2001, p. 15).

El drenaje financiero de las dos organizaciones ha sido especialmente grande. Durante el proceso Olimpia-1, por ejemplo, el Tribunal de Reggio Calabria incautó, de manera definitiva, propiedades por un importe económico de casi 80 millones de euros y confiscó bienes por un valor de más de 20 mil millones de euros (Gazzetta del Sud, 20 de enero de 1999). Según el prefecto de Reggio Calabria, se incautaron en la provincia, durante la década de 1990 (CPM, 2000:51), activos por una cuantía de 700 millones de euros. La DIA (2007) afirma haber incautado activos solo por un monto de más de mil millones de euros a grupos mafiosos sicilianos. Considerando que la precisión de estas estimaciones puede ser cuestionada⁴, pruebas cualitativas confirman el

4 El valor de los activos incautados es valorado de manera aproximada por las secciones policiales locales en el momento de la incautación. Una evaluación más precisa del valor

impacto global. De hecho, algunas familias mafiosas ahora parecen estar prácticamente en bancarrota como resultado de las confiscaciones y de las sentencias. Según varios investigadores encargados de hacer cumplir la ley, durante la segunda mitad de la década de 1990, muchos grupos mafiosos, tanto en Palermo como en Reggio Calabria, dejaron de pagar el salario mensual a las familias de los “hombres de honor” condenados, poniendo fin así a uno de los más importantes principios del orden legal de la mafia porque ya no tenían liquidez (DIA, 2007, p. 58).

Las nuevas investigaciones fueron promovidas con frecuencia gracias a confesiones de antiguos miembros de la mafia, decenas de los cuales decidieron convertirse en testigos protegidos después de la década de 1990. En su apogeo, a finales de 1996, más de 1,200 exmiembros de grupos delictivos estaban bajo el programa de protección del estado. Cerca de 35 % de estos formaron parte de coaliciones sicilianas del crimen. El porcentaje de *pentiti*, procedentes de los grupos mafiosos y pseudomafiosos de Calabria, que dependen más de la Cosa Nostra por lazos familiares de sangre, fue más modesto (13 %) (Ministero dell’Interno 1997). El repentino aumento del número de testigos de la mafia fue posible gracias a la adopción de una legislación que les otorgaba sanciones y beneficios penitenciarios y establecía un programa de protección del Estado en 1991 (véase *infra*). Sin embargo, el repentino aumento de su número también refleja la crisis del sistema de legitimación de la mafia después de la modernización del sur de Italia y la “transformación empresarial” parcial de los grupos mafiosos, lo que se agravó cada vez más por el uso indiscriminado de la violencia por parte de la Cosa Nostra, a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa (Paoli 2003, pp. 94-948).

Las confesiones y declaraciones de testigos de la mafia permitieron no solo investigaciones y arrestos, sino también investigaciones sobre lo que a veces se llama impropriadamente el “tercer nivel”, es decir, la protección política y judicial de la que disfrutaron durante décadas las

de los activos es realizada solo cuando la decisión de confiscación es definitiva y los activos tienen que ser incorporados a la propiedad del Estado o subastados.

mafias. Las tres investigaciones y procesos más sensacionales comenzaron a principios de los años noventa —a saber, los dos que involucraron a Giulio Andreotti (uno de los políticos más importantes en el período de la posguerra: fue miembro del Parlamento desde 1948, primer ministro siete veces y ministro incontables veces), acusado en Palermo de pertenecer a una asociación mafiosa de delincuentes y en Perugia de haber ordenado el asesinato del periodista Mino Pecorelli en 1979, y el juicio contra Corrado Carnevale, el exjefe de la primera sección de la Corte di Cassazione— en gran medida contraproducentes, pues los dos acusados fueron finalmente absueltos de todos los cargos. Sin embargo, la absolución de Andreotti no era de acero inoxidable. Los jueces palermitanos, de hecho, señalaron que Andreotti, junto con algunos demócratas cristianos sicilianos, tenía relaciones estrechas con la Cosa Nostra antes de 1980, aunque aplicaron el estatuto de limitaciones para ese período. Además, con menos protestas de los medios de comunicación, varios otros políticos han sido juzgados como acusados de favorecer a los grupos mafiosos y algunos de ellos fueron declarados culpables, entre ellos Marcello Dell’Utri, ex mano derecha de Silvio Berlusconi, que fue condenado en primera instancia por una corte de Palermo por apoyar a la Cosa Nostra.

b. Las reacciones de la Cosa Nostra y de la ‘Ndrangheta y las condiciones actuales

La Cosa Nostra y la ‘Ndrangheta han reaccionado de varias maneras para escapar a la acción policial o al menos para minimizar su impacto. En cuanto a la Cosa Nostra, esto ha significado una reversión del desafío abierto a la soberanía del Estado, que perseguía a principios de la década de 1990. La variación radical de estrategia no ha sido acompañada, sin embargo, de un cambio significativo de liderazgo: Bernardo Provenzano, que solía ser el líder indiscutible de la Cosa Nostra hasta su arresto en 2006, fue la mano derecha de Toto Riina en la década de 1980 y principios de los noventa.

El primer objetivo de los esfuerzos de reforma de ambas organizaciones ha sido convertirse, en la medida de lo posible, en invisibles e impermeables respecto a los organismos encargados de hacer cumplir la ley. De acuerdo con este objetivo, salvo el anómalo asesinato del vicepresidente de la Asamblea Regional de Calabria, Francesco Fortugno, en octubre del 2004, no se han permitido asesinar a funcionarios o cometer atentados terroristas. La Cosa Nostra también estableció procedimientos rígidos para autorizar el asesinato por “hombres de honor” de otros miembros de la mafia o pequeños delincuentes. Esta nueva política ha tenido resultados tangibles, como revela la tabla II. Desde principios de la década de 1990, se ha producido una dramática disminución del número de asesinatos y, especialmente, de aquellos relacionados con la criminalidad organizada, registrados en Sicilia y Calabria. En 2003, los asesinatos cometidos por la mafia en Sicilia fueron un 25 % de los registrados en el año pico de 1991, mientras que en Calabria cayeron a una sexta parte.

	Calabria		Sicily		Campania	
	Murders	Org. Crime murders	Murders	Org. Crime murders	Murders	Org. Crime murders
1990	326	141	428	150 –		201
1991	277	165	481	253	378	232
1992	151	46	399	200	290	181
1993	126	43	252	85	197	86
1994	121	42	249	90	165	65
1995	95	24	223	88	228	113
1996	103	30	180	66	204	94
1997	100	32	131	34	185	103
1998	85	28	140	35	199	107
1999	82	26	116	28	151	65
2000	84	34	86	13	163	73
2001	88	28	82	20	127	57
2002	61	17	70	11	109	47
2003	69	26	61	10	125	70

Fuente: ISTAT, *Annuario Statistiche Giudiziarie Penali*, several years.

Presuntamente, Provenzano también ha pedido a sus hermanos de la mafia que se centren en actividades emprendedoras que no produzcan demasiada alarma social, tales como la extorsión, la usura, la manipulación de licitaciones públicas y, en la medida de lo posible, el tráfico de drogas. Los cambios también se registran en la misma organización de extorsiones. Según la DIA, a todos los productores, y no solo a las grandes empresas como en el pasado, se les pide ahora que paguen una contribución a la Cosa Nostra, pero las contribuciones se mantienen bajas para evitar que el resentimiento popular alcance niveles críticos (Ministero dell'Interno, 2006a, pp. 20 y 21).

Para garantizar la cohesión y reducir el número de potenciales desertores, Provenzano, según la DIA, también previó e implementó un plan global (*fullydiado*) con tres pilares principales:

- Vuelta a las reglas tradicionales de la Cosa Nostra, que en el pasado habían permitido a la organización operar discretamente;
- reducción drástica del número de “hombres de honor”, formando de hecho una élite criminal apartándola de la “mano de obra” (*personal, manpower*), para crear algunas capas de protección alrededor de “hombres de honor” y así protegerles de posibles desertores entre el personal de bajo rango;
- elevar el nivel cultural de los líderes y miembros de la Cosa Nostra, reclutando candidatos con altos estándares educativos y una buena posición social (Ministero dell'Interno, 2000).

Para protegerse de posibles defecciones, Provenzano también buscó apoyo en un limitado número de mafiosos de confianza, otorgándoles mayores responsabilidades y por encima de las organizaciones tradicionales en las familias y distritos (los llamados *mandamenti*) (Ministero dell'Interno 2001a). Según varias fuentes, incluso la Comisión Provincial Palermitana (indudablemente el órgano colegial más consolidado de la Cosa Nostra) no ha celebrado reuniones completas desde 1994. Hasta su arresto, Provenzano solía comunicarse principalmente con sus lugar-

tenientes de confianza a través de las llamadas *pizzini* —cartas cortas, escritas a mano o mecanografiadas que fueron entregadas de un lado a otro por cadenas de portadores de confianza—. Irónicamente, este sistema de comunicación, que había sido dictado por razones de seguridad, se convirtió en una fuente inesperada y muy rica de información y pruebas contra los miembros de la Cosa Nostra de alto rango.

Las mismas *pizzini*, así como las numerosas interceptaciones de conversaciones entre mafiosos, también atestiguan de la decadencia económica y política de la Cosa Nostra. Si bien el tráfico internacional de drogas sigue siendo una actividad importante para algunas familias de la ‘Ndrangheta, en particular las de la costa jónica, los grupos de la Cosa Nostra están marginados en la actualidad. “Para ilustrar cómo ha cambiado el papel de la Cosa Nostra en el tráfico de drogas”, la DIA escribió en uno de sus informes bianuales, “basta con señalar que la familia Bagheria, que una vez tuvo un papel prominente en el tráfico de heroína hacia los Estados Unidos, se ha convertido ahora en suministradora de una red de concesionarios en Palermo (Ministero dell’Interno 2000, p. 11). La extorsión representa actualmente la fuente de ingresos principal y más estable para la mayoría de las familias de la Cosa Nostra. Así, lejos de aprovecharse de la Cosa Nostra y de las dificultades empresariales de la ‘Ndrangheta, las personas y las empresas de los distritos mafiosos de alta densidad son hoy más explotadas que nunca por los mafiosos, ya que están llamados a compensar las ganancias perdidas de las drogas u otros negocios ilegales.

Todas las unidades de las dos confederaciones de la mafia tienen esperanzas de recuperación económica mediante la obtención de los contratos públicos, que comenzaron a ser distribuidos a partir del año 2000, posteriormente de la gran caída, especialmente en el sur, después de las investigaciones concerniendo la Tangentopoli (*Bribesville*) (véase Della Porta y Vannucci, 2007). Las familias de la Cosa Nostra y la ‘Ndrangheta han buscado, en particular, interceptar parte de las sumas

considerables procedentes de los fondos de la UE de la Agenda 2000: aproximadamente 9,000 y 5 millones de euros respectivamente, se invirtieron entre el 2000 y 2006 en Sicilia y Calabria, respectivamente. Sin embargo, no está claro en qué medida los grupos mafiosos han podido lograr sus objetivos. Un comité de coordinación para la supervisión de las principales obras públicas, compuesto por representantes de los organismos de policías y varios ministerios nacionales, comenzó a operar en 2003, pero hasta el momento no ha encontrado pruebas de infiltración a gran escala de la mafia en las principales inversiones infraestructurales. De hecho, incluso los *pizzini* de Provenzano parecen probar la incapacidad actual de la Cosa Nostra para influir en la asignación de proyectos a gran escala, en contraste con la participación predominante y más exitosa en licitaciones más locales y limitadas (Loi, 2006).

La Cosa Nostra y las familias 'Ndrangheta todavía disfrutaban de una red local de políticos de confianza, la mayoría de los cuales son miembros de la Unione dei Democratici Cristiani (UDC) o Forza Italia: basta con mencionar que Salvatore Cuffaro (UDC), el presidente de Sicilia, es actualmente procesado por complicidad con la Cosa Nostra. Durante los cinco años del segundo y tercer gabinetes de Berlusconi, los jefes de la mafia también esperaban que los muchos abogados del sur de Italia, que habitualmente representaban a los mafiosos y habían sido elegidos al Parlamento en las filas de la coalición gubernamental, reformaran las actuales políticas antimafiosas. Como veremos a continuación, sin embargo, sus esperanzas no fueron colmadas en gran medida, a pesar de las amenazas a penas veladas de los jefes encarcelados. Como Francesco Messina Denaro resumió en un *pizzino* a Provenzano, “nos han golpeado duro [...] Si [las agencias policiales] siguen así, no solo nos arrestarán a todos, sino incluso a nuestros curules (nuestros diputados)”. Messina Denaro continuó pidiendo a Provenzano ayuda política, pero luego añadió: “ellos [los políticos] no hacen nada por nada. Y por el momento, no tenemos mucha influencia sobre ellos” (Cordella, 2006, p. 7).

4. OTRAS FORMAS DE CRIMEN ORGANIZADO EN ITALIA

Además de la Cosa Nostra siciliana y la calabresa ‘Ndrangheta, otros dos grupos de delincuencia se consideran, generalmente, como crimen organizado en Italia: 1) la “galaxia”, agrupaciones de mafiosos y gánsteres en Campania, conocido como colectivo “Camorra”; y 2) la multiplicidad de grupos criminales, pandillas y redes criminales de cuello blanco que operan en Apulia.

a. La Camorra

La Camorra consiste en una variedad de grupos criminales independientes y pandillas. Algunos de ellos son empresas familiares bien establecidas que, de manera similar a sus contrapartes sicilianas y calabresas, tratan de ejercer un dominio político sobre sus barrios y pueblos e infiltrarse sistemáticamente en las instituciones gubernamentales locales. En ciertos puntos, han disfrutado también de la protección de los políticos nacionales de alto nivel. Otros grupos de la Camorra son formaciones más efímeras que se han desarrollado alrededor de un jefe carismático, usualmente un gánster exitoso. Por último, también hay bandas sueltas de delincuentes juveniles y adultos, que —según fuentes policiales— pertenecen a la esfera del crimen común en lugar de la delincuencia organizada (Ministero dell’Interno, 2001c, pp. 60-65).

Para fortalecer su legitimidad y cohesión, muchos de estos grupos recurren frecuentemente a los símbolos y rituales de la Camorra del siglo XIX. Esta era una organización que tenía varios rasgos culturales y organizativos semejantes a sus contrapartes siciliana y calabresa, aunque se distinguió por su concentración en la ciudad de Nápoles, la capital de la región de Campania, y su base popular. A diferencia de la Cosa Nostra y la ‘Ndrangheta, sin embargo, el inframundo campaniano contemporáneo no deriva directamente del siglo XIX. Como Isaia Sales (2001, p. 468) dice, “si Camorra es una organización criminal que gobernó sobre los estratos populares y plebeyos de Nápoles, podemos decir con seguridad que comenzó y terminó en el siglo XIX”.

La Camorra “renació” en la década de 1960 gracias a la expansión del contrabando de tabaco y, más tarde, del tráfico de drogas. En la década de 1980, varios grupos de Camorra y limitadas coaliciones de grupos (sobre todo, la Nuova Camorra Organizzata y la Nuova Famiglia) adquirieron, posteriormente, gran riqueza y poder apropiándose de los flujos de dinero público invertido en Campania después del terremoto de 1980 (Monzini, 1999). Sin embargo, a pesar de su extensa infiltración en la economía legítima y en la administración pública, los grupos contemporáneos de la Camorra no han logrado establecer mecanismos de coordinación estables como los de la Camorra del siglo XIX o de las organizaciones de las mafias siciliana y calabresa. Como resultado, Campania ha tenido la tasa más alta de asesinatos y crímenes violentos en toda Italia durante más de una década.

Especialmente en los últimos años, el número elevado de ataques con armas de fuego y de asesinatos, en los barrios centrales de las ciudades y a plena luz del día, han elevado la alarma social y política. Paradójicamente, algunos de estos conflictos son efectos secundarios indeseados de los éxitos de la persecución policial. El debilitamiento de los clanes criminales más poderosos ha creado espacios abiertos para una diversidad de grupos dedicados a la delincuencia media y pequeña, que luchan, a menudo entre sí, por el control de un territorio delimitado. Graves conflictos también estallaron en el seno de grandes grupos criminales cuando los lugartenientes desafiaron el poder de los líderes del grupo para ganar el control de las actividades más rentables, con frecuencia explotando las dificultades judiciales de los líderes. En 2004, por ejemplo, los denominados “secesionistas” se rebelaron contra el liderazgo del clan Lauro, uno de los más grandes del área metropolitana de Nápoles, y la subsiguiente lucha condujo a docenas de asesinatos. En casos más raros, los conflictos violentos se produjeron entre dos o más grupos estructurados y poderosos. A finales de los años noventa, por ejemplo, dos coaliciones de clanes napolitanos (la Alleanza di Secondigliano y la coalición Misso, Mazarrella, Sarno) se enfrentaron en una lucha violenta y devastadora, antes de que se repartieran áreas y actividades de intereses alrededor del

año 2000 (Ministero dell'Interno, 2005a, pp. 43 y 44; 2006a, pp. 21 y 22). En noviembre del 2006, el Ministerio del interior reaccionó ante uno de los últimos asesinatos sensacionales con la promulgación de un pacto de seguridad para Nápoles, fortaleciendo las fuerzas policiales locales y comprometiéndolas a un control más completo del territorio.

A pesar de estos repetidos conflictos, las estadísticas oficiales (repor-tadas en las dos últimas columnas de la tabla II) demuestran que incluso, en Campania, los asesinatos relacionados con la delincuencia organizada disminuyeron considerablemente durante la década de 1990 y en el siglo XXI. Sin embargo, con el doble de asesinatos que los registrados en 2003 en Sicilia o Calabria, Campania ha experimentado una disminución menos pronunciada. En el período actual, además, cerca de la mitad de todos los asesinatos relacionados con la delincuencia organizada cometi-dos en el país se han producido en Campania (Ministero dell'Interno, 2005b, p. 14a). Este declive más pronunciado no debe interpretarse como un signo de una represión más débil por parte de los organismos policiales. También en Campania, las pandillas criminales han sido gol-peadas duramente desde principios de los años noventa. Para dar solo un ejemplo, 790 fugitivos fueron arrestados en Campania entre 1992 y junio del 2005, casi 200 más que en Calabria o Sicilia (véase la tabla I).

La heterogeneidad y anarquía del submundo de Campania también se revela por la gran variedad de actividades empresariales en las que participan los grupos criminales locales. Los clanes de Camorra más poderosos siguen siendo capaces de influir y controlar la economía legal local, a pesar de las investigaciones de gran alcance llevadas a cabo por los organismos encargados de hacer cumplir la ley en la década de 1990. Los grupos más pequeños y las pandillas se dedican a todo tipo de actividades ilegales —extorsión, fraude, tráfico y venta de drogas, la trata, el agio, la falsificación y la explotación de la prostitución— y están dispuestos a recurrir a la violencia cada vez que ven su “campo” y sus actividades amenazados (Ministero dell'Interno, 2001c, pp. 60-75; véase también Saviano, 2006).

b. El llamado crimen organizado de Apulia

El desarrollo del “crimen organizado” de Apulia se remonta a la década de los años setenta, cuando la región se convirtió en el principal punto italiano de importación de los cigarrillos contrabandeados y fue “colonizada” por grupos vecinos de la mafia y la Camorra. En los años siguientes, grupos locales de delincuencia y pandillas surgieron en diferentes partes de Apulia. El más exitoso fue, durante mucho tiempo, la Sacra Corona Unita, un consorcio de alrededor de 10 a 15 grupos criminales y bandas del sur de Apulia, fundada en 1983 (Massari, 1998). Contrariamente a las informaciones de los medios de comunicación, la Sacra Corona Unita nunca ha controlado el conjunto de la delincuencia organizada de Apulia. A pesar de imitar la estructura y los ritos de la ‘Ndrangheta, su cohesión y estabilidad han sido siempre mucho menos fuertes. Hoy, después de la desertión de algunos de sus líderes y la detención de la mayoría de sus miembros desde el 2000, la Sacra Corona Unita ya no existe como única organización viable (Ministero dell’Interno, 2002, pp. 57-64).

A pesar de la decadencia de la Sacra Corona Unita, continúan las actividades comerciales ilegales. Hasta principios de los años noventa, el contrabando de tabaco era la principal fuente de ingresos para la mayoría de las empresas criminales de Apulia. Sin embargo, desde entonces, estas últimas han diversificado sus inversiones, explotando su posición geográfica estratégica para contrabandear drogas y migrantes de los países balcánicos cercanos. En los últimos años, a medida que la mejora de la cooperación de las fuerzas policiales italianas y albanesas ha provocado una intensificación de la represión del contrabando de tabaco, los grupos delictivos apulianos también han comenzado a dedicarse a la extorsión, la usura, los robos y la falsificación para compensar sus pérdidas de ingresos.

c. **La nueva “mafia extranjera” (*foreign mafie*) y los jugadores discretos (*inconspicuous players*)**

Las expresiones “crimen organizado” y “mafias” también se utilizan cada vez más para referirse a los criminales extranjeros que operan en Italia. Por ejemplo, los informes bianuales más recientes de la DIA contienen un capítulo dedicado a la *criminalità organizzate straniere* (criminalidad organizada extranjera) (ver Ministero dell’Interno, 2000; 2001a; 2005a; 2006a).

Desde principios de los años ochenta, Italia ha experimentado un proceso de internacionalización y etnización de sus mercados ilegales. Esta tendencia, que comenzó en otros países de Europa occidental en la década de 1950, se desarrolló rápidamente en Italia a finales de los años ochenta, cuando el país se convirtió también en el destino de importantes olas migratorias. En toda Europa, la internacionalización de los mercados ilegales se aceleró fuertemente en la década de 1990 por el proceso de integración europea y la abolición de los controles fronterizos, así como por las transformaciones radicales que ocurrieron en Europa central y oriental. Paradójicamente, en Italia la internacionalización de los mercados ilegales también fue favorecida por el éxito de las fuerzas policiales, en los años noventa, con el desmantelamiento de las ramas más fuertes de los grupos mafiosos en el centro y norte de Italia. Los espacios vacíos, alguna vez controlados por los poderosos clanes de la calabresa ‘Ndrangheta y la mafia siciliana, están hoy ocupados por varios grupos y bandas de origen y composición étnicos diferentes (Paoli, 2000, ch. 4).

Como resultado, hoy en Milán, como en Roma, Frankfurt, Londres o Ámsterdam, los bienes y servicios ilícitos son ofrecidos e intercambiados por una variedad de personas de etnias diferentes. Junto a mafiosos y criminales locales, se encuentran empresarios ilícitos de todas partes del mundo. Algunos de estos criminales “étnicos” —en particular, algunos chinos— ejercen una forma de poder político dentro de sus propias comunidades (Suchan, 2001), al igual que los mafiosos sicilianos y calabreses en sus propios dominios. Sin embargo, la mayoría

de los grupos delictivos y actores extranjeros activos en Italia no tienen ninguna pretensión de poder político. Se contentan simplemente con hacer dinero rápido al comerciar con productos ilícitos y/o reinvertir dinero sucio de sus países de origen en la Unión Europea y, concretamente, en Italia.

Su composición interna es también muy diferente a la de las familias mafiosas del sur de Italia. Los grupos delictivos y las pandillas foráneas activas en Italia no tienen nada parecido a la longevidad y la complejidad organizativa de las organizaciones mafiosas del sur de Italia. Algunas son empresas familiares u organizaciones consolidadas conjuntamente por la creación de ganancias o por objetivos revolucionarios o ideológicos compartidos; se trata mucho más de bandas aisladas, fundadas en lazos de amistad y de lugar. Estas son generalmente pequeñas empresas efímeras que pueden ser calificadas más correctamente como *crews* (pandillas, bandas): asociaciones separadas de personas que se forman, se dividen y se rejunten ocasionalmente. En las bandas, las posiciones y las tareas son generalmente intercambiables y no se requiere exclusividad: de hecho, muchos miembros de la pandilla tienen, con frecuencia, roles solapados en otras empresas criminales (por ejemplo, Paoli, 2002).

Los grupos ilegales de mercado y las bandas no están de ninguna manera compuestos, exclusivamente, por extranjeros. Además de los miembros de los grupos mafiosos y pseudomafiosos también encontramos, en todos los niveles de los mercados ilegales de Italia, personas pertenecientes a la población general sin conexiones previas con el submundo mafioso. Basta con señalar que dos de los mayores importadores de cocaína de Milán, a finales de la década de 1990, no eran ni miembros de la mafia ni extranjeros, sino italianos que simplemente pertenecían a la esfera del crimen de cuello blanco. El primero fue un milanés, que invirtió dinero ganado mediante el agio en el negocio de las drogas y fue capaz de importar, cada vez, 600–800 kilogramos de cocaína directamente de Colombia. El segundo fue un exgerente de la banca de Nápoles, responsable de varios envíos de cocaína de 400–700

kilogramos. Ambos proveían a los “nuevos” actores del mercado ilegal del sur de Italia, en numerosas partes del país (Paoli, 2000, pp. 110-115).

Como tal, los “nuevos” actores del mercado ilegal encajan mejor en las definiciones “empresariales” de la delincuencia organizada que están en boga en Europa septentrional y central, que en la comprensión de criminalidad organizada centrada en la mafia que está generalizada en Italia. A pesar de la falta de pruebas empíricas, sin embargo, los empresarios ilegales extranjeros son etiquetados con demasiada frecuencia como mafia y se cree que se organizan de la misma manera que la Cosa Nostra y la ‘Ndrangheta. Tarde o temprano —en Italia y en otros lugares— tendremos que debatir seriamente estos supuestos y la oportunidad de emplear los instrumentos desarrollados en campañas antimafiosas en la lucha contra esta “otra” forma de delincuencia organizada. Porque si aceptamos la comprensión italiana del concepto como parámetro, estas nuevas formas de delincuencia no están casi tan bien organizadas como se afirma con frecuencia que es el caso.

5. POLÍTICAS CONTRA LA MAFIA Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Los éxitos sustanciales de la represión de los últimos diez años se lograron en un marco normativo e institucional relativamente estable. En esa década, de hecho, las políticas directas contra la mafia no estaban sujetas a ninguna conmoción importante. Estos logros, sin embargo, se basan en las innovaciones legislativas e institucionales introducidas a principios de los años noventa, tanto antes como inmediatamente después de los asesinatos de los jueces Falcone y Borsellino en mayo y julio de 1992.

a. Las innovaciones legislativas e institucionales de principios de la década de 1990

En 1991, dos decretos leyes (convertidos en Ley 82/1991 y Ley 203/1991) establecen un régimen político formal para los llamados

colaboradores y testigos de justicia (*collaboratori e testimoni di giustizia*) que proporcionan evidencias para la lucha contra la delincuencia mafiosa: los colaboradores (denominados incorrectamente arrepentidos, *pentiti*) son desertores de los grupos delictivos organizados. Testimonios, mucho menos numerosos, son brindados por testigos privados o víctimas. La nueva legislación otorgó a los desertores de la mafia beneficios especiales en cuanto a la pena y a la ejecución de penas privativas de libertad, así como les garantizó protección estatal, asistencia financiera e incluso la posibilidad de cambiar de residencia e identidad. Además, establecieron el Servizio Centrale di Protezione, que se encarga de garantizar la seguridad y la eventual custodia de los testigos y de ayudarles en todos los aspectos prácticos.

También se introdujeron dos importantes innovaciones institucionales antes de los ataques de Capaci y Via D'Amelio, en los que murieron Giovanni Falcone y Paolo Borsellino. Para superar la feroz competencia entre las tres principales fuerzas policiales de Italia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza), se creó la Direzione Investigativa Antimafia a finales de 1991 (por DL 345/1991, convertida en la Ley 410/1991). El personal de DIA (aproximadamente 1500 personas) proviene, en proporciones iguales, de estas tres fuerzas policiales. Según la Ley 410/1991, la misión de la DIA es “garantizar la implementación, de manera coordinada, de las actividades de inteligencia dirigidas a la delincuencia organizada y de realizar investigaciones exclusivamente sobre delitos concerniendo la mafia o los relacionados con ella”. A pesar de sus éxitos en la represión, la DIA ha fracasado en gran medida respecto a la meta que originalmente se le fijó: a saber, coordinar y eventualmente integrar todas las investigaciones relacionadas con la mafia. Debido a la oposición de las tres fuerzas policiales, la DIA se ha convertido de facto en el cuarto competidor en el ya abarrotado campo de la represión en Italia.

La contraparte judicial de la DIA son la Direzione Nazionale Antimafia (DNA), que coordina las 26 Direzioni Distrettuali Antimafia

(DDAs). Originalmente rechazado por la mayoría de los magistrados italianos, que temían perder su autonomía, el DL 367/1991 fue finalmente convertido en la Ley N.º 8/1992, gracias solo al tenaz patrocinio de Giovanni Falcone. La DNA no lleva a cabo investigaciones por sí sola, sino que puede obtener información, incluida la relativa a la existencia de un delito, que se deriva con frecuencia de las declaraciones de los colaboradores. La DNA también convoca reuniones frecuentes con las DDAs para armonizar las interpretaciones y los procedimientos. A su vez, las DDAs centralizan las investigaciones contra la mafia dentro de cada distrito. Es justo decir que desde mediados de los años noventa, las actividades de coordinación de las DNAs y (aún más) de las DDAs se han convertido en un instrumento invaluable en la lucha contra la mafia.

Al lado del estatuto de testigo, la segunda gran innovación legislativa de inicios de la década de los años noventa fue una verdadera medida de emergencia, que se promulgó en forma de decreto ley en junio y se convirtió finalmente en ley en agosto 1992, después de los asesinatos de Via D'Amelio (Borsellino) (Ley 356/1992). El proyecto de ley atribuía responsabilidades adicionales a la DIA y a la policía judicial respecto a escuchas telefónicas, registros e interrogatorios; introducía nuevos delitos y diferentes procedimientos para los juicios contra la mafia; reconocía como prueba los testimonios obtenidos por la Fiscalía durante las investigaciones preliminares, incluso si no se confirmaban durante las audiencias públicas; y permitía tener en cuenta el interrogatorio por videoconferencias de los testigos de la mafia para evitar poner en peligro su seguridad. Sin embargo, su disposición más eficaz fue la introducción de un sistema especial de detención para los dirigentes de las asociaciones mafiosas (art. 41 bis de la Ley 354/1975).

A comienzos de los años noventa también se vio el comienzo de lo que denominamos anteriormente como políticas indirectas contra la mafia: a saber, las políticas no ancladas en el derecho procesal penal o penal, sino de índole más de derecho administrativo y de derecho civil. En 1991, se aprobaron dos disposiciones legislativas ejemplares. El DL 164/1991

(convertido por la Ley 221/1991), por ejemplo, permite la disolución de los consejos municipales y provinciales y la suspensión o destitución de alcaldes y presidentes de provincias o regiones cuando exista evidencia de una conexión entre administradores locales y mafiosos. En el mismo año, la primera ley contra la extorsión (*anti-racket*, antiraqueta) (DL 419/1991, convertida en la Ley N.º 172/1992) también fue aprobada, tras el asesinato del empresario Libero Grassi, quien había anunciado públicamente su decisión de negarse a hacer pagos de la “raqueta”. El objetivo era compensar los diversos costos que soportaban las personas que resistían a la extorsión.

b. Los últimos diez años: sorprendentes continuidades en las políticas directas contra la mafia

Desde 1994 en adelante y gradualmente, la lucha policial contra la mafia perdió apoyo político y público. Presentados durante unos años como héroes, los fiscales públicos de Palermo y otras ciudades del sur de Italia, se convirtieron en objeto de una crítica cada vez más virulenta. Se les acusó de depender excesivamente de las declaraciones y confesiones de los *pentiti* y de acusar, sin pruebas suficientes, a políticos y funcionarios de alto rango de apoyar a grupos mafiosos.

Impulsado por los intereses personales de su líder, Silvio Berlusconi, Forza Italia y la coalición centro-derecha contribuyeron sustancialmente al cambio en las actitudes de políticos y del público respecto a los fiscales y sus métodos de investigación. A pesar del fuerte prejuicio contra todos los magistrados, sin embargo, ni el primer Gobierno de Berlusconi en 1994 ni su segundo y tercero durante 2001-2006, introdujeron innovaciones radicales en las políticas contra la mafia. Solo dos reformas importantes de las políticas directas contra la mafia fueron adoptadas en el período de 12 años (1994-2006) y ambas fueron obra de las mayorías de izquierda (aunque, con el apoyo de la oposición de derecha). La Ley 45/2001 revisó la legislación sobre los testigos con varios objetivos implícitos. Promovió la cooperación de los testigos que no venían de las filas de la mafia; impuso a los desertores de la mafia la obligación de revelar los bienes obtenidos

ilícitamente y de cumplir, al menos, una parte de sus sentencias; requirió un contrainterrogatorio sobre las declaraciones de los testigos en un proceso; y prohibió las “declaraciones por partes”, decretando que los *pentiti* deberían declarar todo lo que saben en un plazo de seis meses.

Esta legislación, así como las duras polémicas relativas a los *pentiti* que precedieron su adopción, disminuyeron el número de nuevas deserciones de mafiosos. Aún más relevante a este respecto fueron las deficiencias del Servizio Centrale di Protezione que, según algunos observadores, a partir de finales de la década de 1990, persiguió el claro objetivo de reducir el número de colaboradores protegidos por la justicia (Spataro, 2000). Si bien su número total cayó solo moderadamente (al final del 2004, 968 eran los desertores del crimen organizado que estaban bajo protección del Estado), hubo una considerable reducción en el número de nuevos desertores y testigos admitidos en el programa y un crecimiento paralelo del número de anulaciones de los acuerdos de protección (véase la tabla III).

	Defectors under protection	Witnesses under protection	New admissions to the programme
1992			17
1993			98
1994			282
1995	1,052	67	397
1996	1,214	59	338
1997	1,028	56	131
1998	1,041	55	199
1999	1,100	56	151
2000	1,100	61	91
2001	1,104	74	59
2002	1,098	64	84
2003	1,119	65	117
2004	968	71	65
2005 first six months	927	73	36

Fuente: Ministero dell'Interno, 2005c: 8, 12.

La Ley 63/2001 (sobre el llamado “juicio debido”, que también requería una enmienda constitucional) introdujo ciertas innovaciones generales, algunas de las cuales también son importantes para el procesamiento de la mafia. En pocas palabras, la ley invalidó todas las declaraciones de los testigos que no pudieran ser confirmadas en la etapa de administración de pruebas y restringió la posibilidad de hacer conexiones entre los juicios, favoreciendo otros procedimientos menos complejos y más rápidos. La mayoría de los fiscales y jueces criticaron duramente estas nuevas disposiciones por no tener en cuenta las peculiaridades de la delincuencia organizada mafiosa y por hacer a los testigos, en particular a los desertores de la mafia, vulnerables a las intimidaciones y amenazas de la mafia (por ejemplo, Di Matteo *et al.* 2001).

Casi paradójicamente, la única disposición política contra la mafia aprobada por el Gobierno de Berlusconi fue la Ley 279/2002, que confirmó, hizo permanente y extendió el régimen especial de encarcelamiento para las personas condenadas por delitos vinculados con la mafia. La abolición de este régimen especial de encarcelamiento había sido la petición más apremiante de los jefes mafiosos encarcelados. A excepción de esta disposición, sin embargo, la legislación judicial general del Gobierno de Berlusconi estaba lejos de fomentar la labor de los fiscales y de los jueces. Además de una serie de proyectos para resolver los problemas judiciales del mismo primer ministro y de sus asociados más cercanos (véase Hibberd, 2007; Della Porta/Vannucci, 2007), la reforma del orden judicial, propuesta por el ministro de Justicia Roberto Castelli, provocó la protesta de toda la magistratura italiana, que se declaró en huelga general cuatro veces.

Además, la reforma propuesta por Castelli no abordó la dramática lentitud y la ineficiencia del sistema judicial italiano. Si bien el problema es general y conocido, en el sector antimafia es exacerbado por insuficiencia de personal y recursos que padecen las fiscalías (fortalecidas a principios de los años noventa) y los tribunales. La carencia de personal y de jueces en las cortes amenazó algunas veces anular incluso las

investigaciones antimafia a gran escala. En abril de 1998, por ejemplo, el Tribunal de Reggio Calabria se vio obligado a liberar a 62 de los 280 acusados en el proceso penal conocido como Olimpia, en razón a que se había sobrepasado el período de detención preventiva (CPM, 2000, pp. 47-51). Para evitar nuevas discusiones, el Gobierno de D'Alema tuvo que adoptar una medida de emergencia (Ley 4/2001), que no buscó de ninguna manera, sin embargo, tratar el fondo del problema.

c. Innovaciones en las políticas indirectas contra la mafia

Aunque las políticas directas contra la mafia han permanecido sorprendentemente estables durante los últimos diez años, numerosos cambios han afectado las políticas indirectas contra la mafia, que fueron reformadas o adoptadas por primera vez en 1996. La Ley N.º 162 permitió la utilización con fines sociales de los bienes confiscados a los mafiosos y estableció un comisionado para la gestión de los productos confiscados, la que fue sustituida en 2003 por la Agencia Estatal de Bienes Inmuebles (*Agenzia del Demanio*). Esta agencia finalmente está dedicada a establecer un balance de los activos confiscados y una estimación correcta de su valor, para acelerar los procedimientos referentes a la utilización concreta de los activos incautados. Sin embargo, de 6,866 propiedades inmuebles confiscadas desde 1985, solo 3,147 habían sido transferidas a su destino definitivo a finales del 2005 (Corte dei Conti, 2006, p. 20).

Después de muchas interrupciones y reinicios, en 1999, la *Autorita per la Vigilanza sui Lavori Pubblici* (Autoridad para la Vigilancia de Obras Públicas) inició su labor para garantizar la legalidad, la eficiencia y la rendición de cuentas en el sector de las obras públicas. Esta comisión independiente tiene la facultad de inspeccionar y sancionar a las empresas, así como exigir documentos e informaciones a cualquier organismo público. Debe informar al Poder Judicial de cualquier irregularidad detectada (La Spina, 2004, p. 649).

La Ley 44/1999 reformó la Ley Antiextorsión aprobada en 1991, que había resultado ser demasiado burocrática e ineficaz. La nueva ley incrementó los beneficios concedidos a las víctimas y aumentó los tipos de daños reembolsables, aceleró las transferencias de dinero, involucró a las ONG en los procesos de selección de los beneficiarios, aligeró las obligaciones de las víctimas de cooperar con los investigadores y creó un comisionado ad hoc, que también es responsable de coordinar las acciones contra la usura. Entre 1999 y 2005, el comité encabezado por este comisionado proporcionó apoyo financiero en 1,092 casos (627 extorsiones y 465 por usura), distribuyendo más de 91 millones de euros (Ministero dell'Interno, 2006b).

Muchas instituciones públicas regionales y locales trabajan para apoyar la propagación de los movimientos colectivos contra las mafias, así como para sensibilizar a las generaciones más jóvenes sobre el problema, especialmente en las escuelas. Otro instrumento utilizado a nivel local para reducir la influencia de la mafia en la economía legal son los denominados pactos territoriales y contratos de ámbito territorial (*patti territoriali e contratti d'area*). Estos contratos, generalmente firmados por municipios, otras administraciones públicas, empresarios y sus organizaciones, así como por los interlocutores sociales, tienen como objetivo promover el desarrollo socioeconómico de un área específica. La mayoría de ellos incluyen “protocolos de legalidad”, a través de los cuales las partes asumen obligaciones mutuas para prevenir la infiltración del crimen organizado tanto en la vida económica como social de la zona (La Spina, 2004, p. 649).

La seguridad y el desarrollo del Mezzogiorno también se fomentan mediante el Programma Operativo Nazionale (PON), que está financiado en gran parte por el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo. El actual PON se llama “*Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2000–2006*” (aquí PON SDN) y tiene una dotación de 120 millones de euros. Su objetivo general es crear condiciones de seguridad en el sur de Italia comparables a las existentes

en el centro-norte y capaces de estimular el desarrollo económico y social de las regiones meridionales. Los objetivos más específicos incluyen una mayor difusión de las nuevas tecnologías para proporcionar seguridad, controlar eficazmente el territorio y proteger los recursos culturales y medioambientales (que fue el objetivo principal de la primera de las SDN, 1994–1999); respuestas y decisiones más rápidas por las fuerzas policiales y los tribunales; y la difusión de una cultura de legalidad con una serie de iniciativas dirigidas a los jóvenes (Ministero dell'Interno, 2005b, pp. 206-208).

6. OBSERVACIONES FINALES: EL COMIENZO DE UNA EVALUACIÓN

Los cambios radicales y graves sufridos por los cuatro conjuntos principales de delincuencia organizada y grupos de la mafia en el sur de Italia son la mejor prueba de la efectividad de la acción policial antimafia. Como se muestra en este artículo, la Sacra Corona Unita, que solía ser la organización criminal de Apulia más poderosa, ha sido disuelta; muchos de los grupos criminales de Campania más estructurados se han debilitado críticamente y sus líderes han sido arrestados. La misma Cosa Nostra ha visto detenidos a todos sus miembros de alto rango de los años ochenta y noventa, ha sido excluida de la mayoría del tráfico internacional y ha perdido poder político. De los cuatro principales grupos de delincuencia organizada del sur de Italia, la 'Ndrangheta está actualmente en las mejores condiciones, pero muchas de sus familias también han sido diezmadas por detenciones, condenas y confiscaciones de activos. Sin embargo, la capacidad de los grupos mafiosos para sobrevivir y regenerarse no debe ser subestimada: la Cosa Nostra, en particular, resurgió fortalecida de las dos olas de fuerte represión en los años 1920, principios de los años 1930 y durante la década de 1960. Reconocer la crisis actual de los grupos mafiosos no significa afirmar que han sido derrotados o que la campaña policial contra la mafia deba ser menos intensa.

Es cierto que algunas de las recientes innovaciones legislativas relativas a las normas de enjuiciamiento y al tratamiento de los testigos de

la mafia han disminuido, probablemente, la capacidad de la policía y de los fiscales para obtener nuevas informaciones, así como nuevas condenas de presuntos *mafiosos*. Sin embargo, como algunos representantes del poder judicial saben bien, la “pérdida” en la efectividad puede ser contrarrestada por una ganancia crucial en legitimidad. Cuanto más legítimas sean las políticas antimafiosas, más efectivas serán las que probablemente se efectúen en el futuro.

Esta afirmación debe ser más matizada en el caso de las políticas indirectas contra la mafia. La primera versión de la legislación antiextorsión fue totalmente infructuosa, pues los recursos financieros dedicados a ella no fueron invertidos. Las sumas distribuidas por el nuevo comisionado desde 1999 han sido más consistentes. Sin embargo, el chantaje de la mafia sigue siendo muy extendido. Según estimaciones realizadas por asociaciones empresariales, 50 a 80 % de los comerciantes, en la mayoría de las ciudades meridionales, todavía pagan el *pizzo* para la “protección” (Svimez, 2001, p. 909). Otro indicador inequívoco de ineficacia es el hecho de que, desde 1996, el número de informes de extorsión no creció, sino que disminuyó. Hay otros signos de deterioro. En los tres primeros años de la aplicación de la Ley 221/91, 76 ayuntamientos fueron destituidos porque habían sido “contaminados” o influenciados por la mafia. Desde entonces, el número de ayuntamientos destituidos ha disminuido constantemente, a pesar de que no hay indicios de que la mafia haya reducido sus esfuerzos para influir y controlar la vida pública a nivel local (Paoli, 2003, p. 206; Ministero dell’Interno, 2005b, p. 25 y 26)

Tampoco las iniciativas “de arriba hacia abajo” destinadas a difundir una cultura de legalidad parecen particularmente efectivas a primera vista, a pesar de la falta de análisis sobre su impacto. Según La Spina (2004, p. 671), las experiencias sicilianas son desalentadoras, ya que parecen haberse convertido, para muchas escuelas, simplemente en una de las muchas actividades rutinarias de papeleo. Un juicio similar puede hacerse, probablemente, sobre los protocolos de legalidad, cuyo impacto en términos de un aumento de las normas de seguridad es también

imposible de evaluar. En muchos casos, el objetivo principal de estos protocolos parece ser el de permitir a los suscriptores de participar en la distribución de los fondos para mejorar la seguridad (Svimez, 2001, p. 921). Se debe hacer una evaluación muy diferente de las iniciativas “de base” de un tipo más espontáneo, que en casos importantes han contribuido a una auténtica movilización social antimafia (Ramella y Trigilia, 1997).

Todavía es demasiado pronto y en cualquier caso difícil de evaluar la efectividad de la legislación sobre obras públicas y adquisiciones que tienen como objetivo prevenir la infiltración de la mafia. La recién iniciada cooperación entre la autoridad para la supervisión de obras públicas, la ADN, la DIA y los ministerios concernidos parece muy prometedora, mientras que las soluciones ad hoc experimentadas en Sicilia han sido desastrosas (La Spina, 2004, p. 671).

Finalmente, como La Spina (2004, pp. 671 y 672) señala, el PON SDN puede ser considerado como una historia de éxito. El PON SDN no solo es mucho mejor administrado que la mayoría de los otros proyectos financiados por la UE en Italia, sino que también revela un alto nivel de desempeño en términos de implementación de políticas. De hecho, en 2004, el PON SDN fue el único programa en Europa que acopló el objetivo del desarrollo socioeconómico con el de proporcionar seguridad, y se considera una “mejor práctica” en la Unión Europea.

A pesar del éxito del PON SDN, todavía hay un largo camino por recorrer en la reducción del subdesarrollo crónico de algunas partes del sur de Italia, que es generalmente peor donde la mafia y el crimen organizado son los más fuertes. Baste decir que, durante gran parte de la última década, la tasa de desempleo en Calabria y algunas provincias sicilianas, como Catania, Palermo y Enna, ha oscilado entre 28 y 35 % y en 2005 fue todavía de 18.6 % para todo el Mezzogiorno (Svimez, 2006). El desempleo juvenil es aún más dramático. En Calabria, por ejemplo, el desempleo juvenil (es decir, entre 15 y 25 años de edad) fue

de 66 % en 1999, con un pico de 71 % en la provincia de Reggio Calabria (CPM, 2000). Dadas estas condiciones, una carrera en la mafia o el crimen todavía se percibe como atractiva por muchos jóvenes con mala educación y pocas esperanzas de encontrar un trabajo en la economía legal y que, por lo tanto, constituyen un ejército de reserva inagotable de mano de obra criminal. A pesar de los recientes éxitos policiales en la lucha contra la mafia, el camino por delante sigue siendo, por lo tanto, largo y sería un terrible error proclamar una victoria prematura.



Copia del original a solicitud del autor
Copyright del Instituto Pacífico
www.intitutopacifico.pe