



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



La política criminal federal a la prueba de la 'Ndrangheta: ¿qué perspectivas para una política antimafia suiza?*

ALESSANDRO LUPPI

SUMARIO: 1. Introducción.— 2. El proceso de institucionalización de la "política antimafia suiza".— 2.1. ¿Mafia u organización criminal?— 2.2. Participación versus afiliación.— 2.3 Excursus sobre la tradición penal suiza.— 2.4. ¿Jurisdicción cantonal o federal?— 2.5. Rotación de agentes involucrados en la política: ¿un cambio de tendencia?— 3. Conclusión.

RESUMEN

ESPAÑOL

Las medidas que caracterizan la "política antimafia suiza" forman parte extraoficialmente de la política criminal de la confederación. Este tipo particular de fenómeno es perseguido por las propias autoridades federales y, en algunos casos, cantonales, responsables de la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el blanqueo de dinero, etc. Sin embargo, las reformas que han dado forma a esta política se han inspirado "naturalmente" en Italia, donde, desde 1982, se ha institucionalizado progresivamente una verdadera política contra la mafia. ¿Se puede observar este proceso en Suiza? El análisis de las dos investigaciones más importantes sobre la presencia orgánica de la 'Ndrangheta (mafia calabresa) en Suiza pone de relieve los límites del proceso de institucionalización de la política, que, por el momento, sigue en ciernes.

FRANCÉS

Les mesures caractérisant la "politique antimafia suisse" s'inscrivent officieusement dans la politique criminelle de la Confédération. Ce type particulier de phénomène est poursuivi par les mêmes autorités fédérales et en partie cantonales chargées de la répression du

* Este artículo ha sido elaborado sobre la base de la memoria del máster de Alessandro Luppi, "L'articulation de la politique criminelle de la Confédération autour des cas de 'Ndrangheta: quels enjeux pour une politique antimafia suisse?" Memoria de máster en Derecho, Ciencias Criminales y Administración Pública, bajo la dirección de Hervé Rayner, Lausanne, UNIL, enero del 2016. Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie (SZK) 3/2016, p. 13 y ss.

terrorisme, de la corruption, du blanchiment etc. Néanmoins, les réformes qui ont façonné cette politique se sont "naturellement" inspirées de l'Italie où progressivement depuis 1982 s'est institutionnalisée une véritable politique de lutte contre les mafias. Un tel processus est-il observable en Suisse? L'analyse¹ des deux plus importantes enquêtes portant sur la présence organique de la 'Ndrangheta (mafia calabraise) en Suisse rend compte de la faible institutionnalisation de la politique, qui, pour l'heure, demeure statu nascendi.

INGLÉS

The measures that characterise the "Swiss anti-mafia policy" are unofficially part of the Confederation's criminal policy. This particular type of phenomenon is prosecuted by the federal and, in some cases, cantonal authorities responsible for combating terrorism, corruption, money laundering, etc., themselves. However, the reforms that have shaped this policy have "naturally" been inspired by Italy, where, since 1982, a real anti-mafia policy has been progressively institutionalized. Is this process observable in Switzerland? The analysis of the two most important investigations into the organic presence of the 'Ndrangheta (Calabrian mafia) in Switzerland highlights the limits of the process of institutionalizing politics, which, for the time being, remains in the making.

1. INTRODUCCIÓN

En agosto del 2014, los carabinieri italianos, tras algunas detenciones y sin el conocimiento de las autoridades suizas, difundieron un video que iba a alterar la concepción de la presencia de las mafias en Suiza. El video muestra a unos hombres charlando en una sala privada de un restaurante cerca de Frauenfeld, en el cantón de Thurgau. Estos individuos fueron identificados como miembros de la Sociedad de Frauenfeld, una célula de la 'Ndrangheta, la mafia calabresa. Ellos se habrían establecido, según sus dichos, en el cantón de Thurgau, desde la década de los años 70. Por primera vez, se hizo público un documento video con grabaciones de las reuniones y rituales de una célula de la 'Ndrangheta en territorio suizo. Las autoridades fueron cogidas desprevenidas, ¿qué hacer? Al principio, los mafiosos quedaron en libertad. Enseguida, las autoridades suizas optaron por iniciar los procedimientos de extradición con Italia, abandonando la acusación en Suiza. Los mafiosos, sin embargo, se beneficiaron de estar domiciliados en el cantón desde hace varias décadas. Antes del descubrimiento de la Sociedad de Frauenfeld, se rumoreaba en el Ticino, al menos a partir de los años 1997-1982 (Corriere del Ticino, "Due processi per droga", 15 de octubre de 1997, p. 15), que una célula de la 'Ndrangheta se había implantado en Luga-

no, con más precisión en Lamone. La prensa y el público conocía a sus miembros como los Mesoraca, por el nombre de la localidad calabresa de donde provenían los presuntos mafiosos, ubicada en la provincia de Crotona, para los fiscales es el clan (la Cosca) Ferrazzo.

Dos mafiosos de Frauenfeld, arrestados en Italia en ocasión de un viaje, fueron condenados en primera instancia, en el marco de la investigación Helvetia¹, a más de 10 años de reclusión. En Suiza, sobre la base de las mismas pruebas, las autoridades dudaron inicialmente en detener a los otros trece pertenecientes a la red criminal mafiosa. Lo hicieron en 2016. Sin embargo, no pudieron o no quisieron iniciar un procedimiento interno, prefiriendo la extradición a Italia. Al contrario, en el marco de la encuesta Quatur², que demoró más de 10 años a causa de una serie de defectos procesales (Sentencia del TPF SK.2011.23 du 28 fevrier 2012 y Sentencia del TPF SK.2013.31 du 23 janvier 2014), fueron pronunciadas condenas (Fedepol, “Rapport annuel 2014”, mayo del 2015, p. 14. Recuperado de <<https://bit.ly/3clkaiy>>.), pero el expediente no puede ser considerado como cerrado. En este trabajo sobre las perspectivas de una política antimafia suiza, se tratará de cuestionar las

-
- 1 La evidencia de la presencia de la célula de Frauenfeld surge de la voluminosa investigación Crimine-Infinito realizada en 2010. En este contexto, los investigadores italianos pusieron bajo vigilancia la casa del “presidente” de la ‘Ndrangheta en Calabria y filmaron un automóvil registrado en el cantón de Thurgau, luego informan a sus colegas suizos, quienes a su vez posan una cámara oculta dentro de la sala privada de un restaurante donde se reúnen presuntos mafiosos y graban, en 2011, una serie de reuniones. Por primera vez, se muestra que los rituales de ‘Ndrangheta observados en Calabria y en el resto del mundo se reproducen de manera idéntica en Suiza de habla alemana. Las conversaciones muestran que los afiliados tienen armas y están listos para llevar a cabo acciones violentas, que el líder incita a los jóvenes a participar en el narcotráfico y la extorsión y que la célula impone la política de precios a un conjunto de compañías de autobuses privados que conectan Calabria con Suiza y Alemania.
 - 2 El escudo de armas del municipio de Mesoraca tiene tres torres, la cuarta debe representar la rama suiza de la cosca Ferrazzo. La investigación, iniciada por la oficina del fiscal de Zúrich en 2002, se transfiere a Lugano. En 2011, terminó con órdenes de arresto contra 13 residentes en los cantones de Ticino y Zúrich. Fueron acusados de tráfico internacional de 14 kilogramos de cocaína, tráfico internacional de 285 armas de fuego y el lavado de más de 15 millones de francos suizos.

“disfunciones” que se produjeron en el marco de las dos investigaciones más importantes sobre la presencia orgánica de la 'Ndrangheta en Suiza (cuyos miembros son suizos o residentes de larga data en Suiza).

2. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA “POLÍTICA ANTIMAFIA SUIZA”

En Suiza, en términos estrictos, no existe una política criminal antimafia. La estructuración de las medidas organizativas y operativas, las normas penales y los actores encargados de la persecución penal no son el resultado de una voluntad política deliberada para combatir este tipo específico de criminalidad, sino que encajan en un proyecto más amplio —desencadenado en 2000— para revisar la política criminal de la confederación. En otras palabras, no hay voluntad oficial para asignar recursos, personal, proporcionar instrumentos o autoridades especializadas en la lucha contra las mafias. El fenómeno de la mafia —como crimen— es perseguido por las mismas autoridades federales y en parte cantonales que se ocupan de organizaciones criminales, terrorismo, corrupción, lavado de activos, etc.

Sin embargo, las reformas que dieron forma a esta política pública (competencia federal, creación de cuerpos policiales y judiciales territorializados, legislación sobre colaboradores judiciales, etc.) se inspiraron “naturalmente” de Italia (y de los Estados Unidos de América), donde, de manera progresiva desde 1982, se ha institucionalizado una verdadera política de lucha contra la mafia. ¿Un proceso similar de institucionalización es observable en Suiza?

Aun cuando no podemos hablar de la política antimafia suiza, un proceso de institucionalización de esta se está implementando. La institucionalización (Lagroye y Offerlé, 2010) de una política pública consiste en un proceso permanente de codificación de categorías interpretativas, de justificación de las reglas y de los comportamientos esperados y de distribución de roles y prerrogativas entre los agentes involucrados en el proceso instituido (política antimafia) —contribuyendo a la perpetua-

ción de las instituciones antimafia (autoridades federales de persecución penal)— pero caracterizada por un universo de relaciones móviles e influenciada por el mundo exterior (política antimafia italiana). Veremos que este es el caso de la nueva política criminal suiza, cuya legitimidad política y social depende de este proceso de institucionalización, tanto en el nivel de definiciones de fenómenos criminales como de repertorios de acciones: ¿Qué es una mafia? ¿Cómo probar la participación en un grupo criminal? ¿Qué pasa con las competencias cantonales y/o federales? ¿Cómo reclutar y capacitar al personal adecuado? ¿Cómo organizar las modalidades de acción de la persecución penal? Esta perspectiva permite insertar las “disfunciones” mencionadas anteriormente en una perspectiva procesal, en la cual las incertidumbres que reinan sobre estos cuestionamientos contribuyen a la débil institucionalización de la política suiza contra la mafia.

La capacidad de una política pública para resolver un problema no es obvia y se institucionaliza a medida que los procedimientos (*procédés*) institucionales y operacionales culminan en errores o éxitos. La institucionalización de la política antimafia en Italia, que es considerada, junto con la de Estados Unidos, como el Estado disponiendo del aparato represivo más capacitado para perseguir a las mafias, ha alcanzado un nivel de estabilización a través de etapas intermedias de aprehensión y reacción ante el fenómeno. La legitimidad de los magistrados antimafia ha sido cuestionada varias veces. En los años 80 y 90, cuando las investigaciones revelaron las relaciones de la política con la mafia, los políticos acusaron a los fiscales de haber inventado el teorema de la mafia para favorecer su propia carrera y —en el mismo sentido— el escritor siciliano Leonardo Sciascia (quien, ya en 1961, denunció el poder de la mafia mediante la novela *Il giorno della civetta*) calificó peyorativamente a los magistrados como “profesionales de la antimafia”. Es solo con los resultados y el apoyo de la “sociedad civil” que los fiscales han adquirido la legitimidad que disfrutan hoy. Tanto la institución social “política antimafia italiana” como la institución social a la que ella busca combatir, la mafia, se han embarcado, desde hace más de un siglo, en una empresa similar, que

consiste, en particular, en construir un sistema de reglas y repertorios de acción duradero.

La política suiza contra la antimafia se redefine y se reajusta constantemente, en busca de su legitimidad. Los actores involucrados buscan su lugar en la política criminal y elaboran categorías conceptuales para justificar su acción. A este respecto, analizaremos una serie de factores que están en el origen de la débil institucionalización de la política antimafia suiza.

2.1. ¿Mafia u organización criminal?

La introducción en 1994 del artículo 260ter del Código Penal suizo —organización criminal— representa un punto de inflexión muy importante para la tradición jurídica suiza. Por primera vez, en lugar de reprimir el comportamiento individual, el legislador apunta simplemente al hecho de apoyar o participar en un grupo. Esta reforma es uno de los tres paquetes de medidas contra el crimen organizado (1990-1998) que se votaron después de los casos de la Pizza Connection³(1985) y la Lebanon Connection⁴(1987-1989). Los hechos puestos en evidencia

3 Participan la mafia siciliana y una organización criminal turca especializada en el tráfico de heroína. Suiza actúa como un lugar de reunión donde se negocia el tráfico. El producto nunca cruza territorio suizo. El centro financiero suizo; sin embargo, está en el centro de atención. Las ganancias del tráfico, ya sea físicamente o a través de los circuitos financieros, llegaban a los operadores financieros de la plaza Lugano, que se ocupaban del lavado de la suma para el próximo pedido.

4 Dos hermanos libaneses, a través de los servicios de Credit Suisse y dos bancos en Zúrich, y una constelación de compañías lavaban dinero de una red de organizaciones criminales turcas. Desde 1983, el vicepresidente de una de estas compañías, Shakarchi Trading SA, fue el abogado Hans W. Kopp, esposo de Elisabeth Kopp, miembro del Partido Radical Demócrata (PRD) en el Consejo Nacional entre 1979-1984, y luego consejera federal responsable del Departamento Federal de Justicia y Policía (1984-1989). E. Kopp, informada en 1988 por su red interna (la reconstrucción de la circulación de información es laboriosa), advierte a su esposo que una investigación concierne a su compañía. Ella es obligada a renunciar en 1989, pero los procedimientos no revelarán ninguna responsabilidad penal de su parte. La primera mujer suiza que se convertirá en consejera federal también será la primera consejera renunciante. El caso será llamado Kopp Case.

influenciaron la percepción de la presencia de mafias y organizaciones criminales en Suiza: 1) consideradas como sucesos que tienen su origen en el extranjero y desarrollando aspectos puntuales en el territorio suizo, 2) consideradas solo como organizaciones criminales cuyo propósito es la búsqueda de ganancias a través de medios ilícitos (“empresas del crimen”). Suiza —como “lavadora” y base logística— es un “centro de tránsito” del crimen organizado internacional. El art. 260ter fue diseñado para responder positivamente a las solicitudes de asistencia judicial o para abrir investigaciones sobre la base de pruebas provenientes del exterior y no para la persecución de grupos delictivos implantados en Suiza.

La jurisprudencia del TPF ha confirmado repetidamente que la norma se aplica tanto a las organizaciones criminales, así como a las organizaciones terroristas y a las mafias (Ausburger-Bucheli, 2006). Los hechos constitutivos de la infracción son múltiples:

[P]articipar o apoyar/una organización criminal/que mantenga en secreto su estructura/sus miembros/que tiene la finalidad/sea de cometer actos de violencia criminal, sea de procurarse ingresos a través de una actividad criminal/intencionalmente (Gisler, 2009, p. 37).

Sin embargo, dos elementos fundamentales o aun emblemáticos de las mafias han sido descuidados. Al respecto, la criminóloga Gianluca Fulveti (2004, p. 483) postula que “la mafia es un tipo de crimen organizado con ‘algo extra’” (*the mafia is a type of organised crime with “something extra”*). Este “extra”, omitido por el legislador suizo, se debe en particular a las dimensiones política y socializadora. Primero, las mafias, a diferencia de las organizaciones criminales, ejercen el control del territorio en sentido amplio y, por esta circunstancia, el dominio sobre casi toda la población de un territorio. El control es “político” porque, como un poder estatal, la mafia impone sus reglas en varios campos (política, economía, instituciones, religión, etc.) a través de la práctica de la protección-extorsión, el control de las actividades económicas, el intercambio de paquetes de votos en contrapartida al acceso privilegiado

a canales institucionales corrompidos (*collusi*), la corrupción de funcionarios para adjudicarse las obras públicas, el castigo de quienes no respetan su “ley” y el apoyo financiero a las instituciones deportivas, culturales y religiosas locales para mantener un consenso social. Ninguna mafia tiene los recursos para ejercer el control total, es decir, un control sobre todas las actividades económicas y sociales. El control —cuando no es efectivo— es simbólico. La percepción de la población tiende a sobreestimar la fuerza de choque real de la organización. Una gran parte de la fuerza de la mafia se debe a su reputación (sobre “el capital simbólico”, véase Bourdieu, 1994), a la creencia compartida en su poder de dañar. Segundo, la mafia, como institución social, es un conjunto de valores y modos de conducta que se impone al afiliado (dimensión socializadora). El mafioso emprende un proceso de resocialización que forja su identidad en relación con la sociedad externa (Sciarrone, 2000) al vincularle definitivamente al nuevo grupo. Para individuos que crecen en una familia o dinastía de la mafia, este recorrido corresponde a la socialización primaria. La transición al nuevo sistema de reglas es consagrado por el rito de la afiliación y se consolida mediante el intercambio de experiencias comunes: período de aprendizaje durante el cual las cualidades criminales y la lealtad del neófito se ponen a prueba, mediante la participación en crímenes y delitos, el otorgamiento ceremonial de rangos, las reuniones ritualizadas, las comidas, las celebraciones familiares, las colectas de dinero para las familias de los miembros en prisión, las sanciones, etc. En este sentido, la socialización mafiosa es total (ver instituciones totales, Goffman, 1961), hasta el punto de que la familia en el sentido de la mafia prevalece sobre la familia en el sentido biológico. Así, se da un tipo de fraternidad (Paoli, 2004), caracterizada por un comportamiento recíprocamente altruista sin que ello se traduzca en una disminución de guerras internas y deserciones. Si bien estos momentos de intercambio y solidaridad también se verifican dentro de las organizaciones criminales, las prácticas de socialización de la mafia son el resultado de un proceso de institucionalización de mayor duración.

De acuerdo con nuestra investigación sobre los archivos digitales de los periódicos *Corriere del Ticino* y *La Regione*⁵, los términos mafia y organización criminal son confundidos a menudo. Los entrevistados⁶, por el contrario, subrayan la capacidad específica de las mafias para imponer su poder político en el territorio.

Los dos colaboradores de la División de Análisis consideran que la ‘Ndrangheta toma una forma diferente a la que tiene en Calabria, en particular al no controlar el territorio. No solo hubo casos de extorsión al interior de las comunidades de inmigrantes de Calabria, sino también indicios de infiltración de instituciones (políticos y funcionarios). Sin embargo, ninguna encuesta ha mostrado una dimensión sistemática de estas prácticas. Otros consideran que los suizos tienen más confianza en las autoridades porque están presentes y son eficaces, y que cuando sufren extorsión, denuncian (sentido de legalidad). Ninguna se refiere a la dimensión socializadora. Se supone que la ‘Ndrangheta y las otras mafias en Suiza favorecen la dimensión empresarial (inversiones en los mercados legales e ilegales) y son así perseguidas como organizaciones cuya finalidad es la búsqueda del beneficio por medios ilícitos. De hecho, el MPC da prioridad a la persecución de la criminalidad económica. El resultado es una serie de medidas más favorables a la represión de este tipo de criminalidad, como la creación de unidades especializadas, incluida la Autoridad de Control para Combatir el Lavado de Activos (Autorité de Contrôle LBA), la Oficina de Denuncias de Lavado de

-
- 5 El corpus consiste en una selección de todos los artículos que contienen las palabras claves “‘Ndrangheta”, “n’drangheta” y “mafia calabresa” que mencionan a ciudadanos o residentes suizos en negocios con representantes de la mafia de Calabria, actividades delictivas en territorio suizo y artículos que discuten en general la lucha contra esta mafia en Suiza.
 - 6 Las entrevistas, que se realizaron en forma semidirigida, se llevaron a cabo en el marco de la memoria antes citada con el juez del TPF Roy Garré, el jefe de la fiscal federal de la oficina del MPC de Lugano Pierluigi Pasi, el PG del cantón de Ticino John Nosedá, el exfiscal Jacques Ducry, un miembro del personal de una sucursal de PJJF y dos empleados de la División de Análisis de FEDPOL, que prefirieron permanecer en el anonimato.

Dinero (MROS), el CC EF⁷ y dos divisiones de delitos económicos dentro del MPC.

La criminalidad económica es considerada como la actividad preferida por las organizaciones criminales (verdadero estadísticamente⁸) y la más peligrosa para la plaza financiera suiza (y su imagen). Las mafias y su disposición del dinero sucio son consideradas peligrosas para el funcionamiento “normal” de los mecanismos de la economía de mercado (conurrencia) y para el Estado de derecho. Sin embargo, dentro de la FEDPOL que desde 2004 identifica en sus informes a la 'Ndrangheta como la mafia más presente y peligrosa para Suiza —desde 2002, dos comisarías (*commissariats*) de la División de Análisis se ocupan, entre otras cosas, del análisis de las mafias italianas (COI, criminalidad organizada italiana, según la terminología de la FEDPOL)—. Esta tarea fue asignada previamente a las oficinas centrales de la policía criminal, establecidas en 1994.

2.2. Participación versus afiliación

El PG Michael Lauber, entrevistado en 2015 por Falò (revista semanal de noticias de la radiotelevisión suiza-italiana) sobre el no arresto de miembros de la Sociedad Frauenfeld, dijo que:

[E]n Suiza, no es posible tratar de procesar por mera pertenencia a una organización criminal, actuando como si fuera un crimen, la norma no puede interpretarse de esta manera y la práctica de la corte lo confirma [...] lo que se puede hacer es abrir un procedimiento por participación cuando se han cometido acciones concretas [...] hay que reflexionar profundamente en términos de política criminal si se quiere criminalizar la simple pertenencia a

7 Creado en 2010, en el marco l Projeff2, el CC EF del MPC contó, en 2014, con 25 analistas especializados en criminalidad económica, en particular en gestión empresarial, contabilidad, instrumentos bancarios y financieros, revisión, gobierno y Compliance.

8 Rappports MPC et FEDPOL, Giannakopoulos, 2000. El número elevado de casos de lavado actualizado podría, sin embargo, depender de la prioridad que las autoridades le dan.

la organización criminal [...] también es bastante cierto que un mafioso puede vivir en Suiza como un hombre libre (Roselli y Tagliabue, 2015).

Este es la cuestión principal del art. 260ter de CP-CH. La frase “persigue el objetivo” es el verdadero punto de inflexión en la tradición penal suiza. De esta manera, se anticipó la punibilidad a un momento anterior a la ejecución misma de los actos preparatorios. Esta noción —aplicada a las mafias— equivale a colocar la participación en el momento anterior a la afiliación formal consagrada por el rito. Este punto plantea un elemento de incertidumbre que caracteriza la política antimafia suiza: ¿la autoridad de enjuiciamiento penal debe probar que se han cometido crímenes para incriminar sobre la base del art. 260ter CP-CH? Esta pregunta es aún más importante en comparación con las investigaciones de Quatur y Helvetia, ya que, en el primer caso, los indicios muestran la realización de infracciones, pero la participación del acusado en la ‘Ndrangheta no está confirmada, mientras que, en el segundo caso, la participación de los acusados en la mafia calabresa está claramente establecida, pero ninguna prueba concreta demostraría que las infracciones hubieran sido cometidas.

Siempre que se comparta la doctrina, el Tribunal Federal ha confirmado repetidamente —incluso con respecto a la ‘Ndrangheta— que la comisión de crímenes no es necesaria para probar la existencia de la organización. El CF también ha confirmado que “el art. 260ter CP no prevé un vínculo causal con la infracción cometida [...]. En otras palabras, ya es culpable de participación o de apoyo a una organización criminal quien fomenta la actividad de esta organización de cualquier manera. No es necesario que haya participado en una infracción, ni aun que haya previsto hacerlo” (“CF, Rapport du Conseil Fédéral sur d’éventuelles modifications ou extensions des normes pénales contre le crime organisé” 10 de diciembre del 2010, p. 3). ¿Quid? Hasta marzo de 2016 —como veremos más adelante—, el TPF nunca condenó a nadie solo por el delito del art. 260ter. La norma se aplica efectivamente de manera subsidiaria en

relación con el *reati scopo o reati fine* (crímenes fin): narcotráfico, lavado de activos, tráfico de armas, etc. La decisión de la Corte Penal del TPF del 14 de octubre del 2009 (TPF 2010 29), cuyo objeto es la noción de organización criminal; aplicación a las células de la 'Ndrangheta calabresa, es emblemática del concepto de participación. En el marco de esta sentencia una persona —a cargo del grupo de traficantes residentes en el Ticino y elemento de contacto con los jefes de la mafia— fue condenada conforme al art. 260ter CP-CH y los jueces la consideran orgánica a la organización de la mafia calabresa, hasta el punto de considerarla como un mafioso, un afiliado que forma parte de la 'Ndrangheta. En realidad, este no es el caso porque no ha sido afiliada ritualmente.

Según el juez Garré, castigar a los mafiosos y no mafiosos de la misma manera demuestra la “vanguardia de la legislación suiza”. Agregó que “el Estado no debe estar sujeto a los criterios de participación de la propia organización. De él depende definir cómo la organización es perjudicial para el propio Estado. Para el Estado, esta persona es un ‘ndranghetiste”. Por el contrario, por los mismos hechos, los jueces italianos no retuvieron la asociación criminal de tipo mafioso definida en el art. 416 bis CP-I (TPF 2010 29, Consid. 3.1, p. 34). En Italia, la demostración de la pertenencia del individuo a la asociación mafiosa se basa en la noción de vínculo asociativo. La membresía está oficialmente consagrada por el rito de afiliación y confirmada por la inserción del afiliado dentro de la jerarquía de la organización. Con la sofisticación de las tecnologías de investigación, el vínculo asociativo ahora es demostrable gracias a las escuchas telefónicas y la vigilancia audiovisual que permiten, respectivamente, reconstruir los vínculos entre los afiliados y grabar las reuniones de los clanes. Los jueces italianos han desarrollado una estrategia jurisprudencial centrada en la ritualización de las reuniones y la forma en que se designan las funciones y unidades organizativas. La mafia de Calabria parece presentar un nivel bastante alto de institucionalización de estas prácticas⁹. En otras palabras, las reuniones de la

9 Esto no siempre ha sido el caso. Durante mucho tiempo, especialmente en el norte de

‘Ndrangheta son exclusivas, solo los afiliados pueden participar porque solo se discuten casos criminales. Las fórmulas rituales, las funciones, los rangos y las escalas institucionales citadas en una conversación privada no forman parte de “un juego o de referencias inocentes a asociaciones legales, sino de verdadera ‘Ndrangheta” (DDA, 2014, p. 47), “estos términos se refieren exclusivamente a la ‘Ndrangheta” (DDA, 2014, p. 724) y “[...] no forman parte de ningún dominio lícito notorio, excepto de la ‘Ndrangheta, y aquellos que hablan de esto, apropiándose los o refiriéndolos a otros, son sujetos insertados en este contexto criminal [...]” (DDA, 2014, p. 112). Así, “las reglas y los rituales [observados en Frauenfeld] están relacionados con la [‘Ndrangheta]” (DDA, 2014, p. 112).

¿Por qué los fiscales federales no procedieron a formular una acusación formal interna contra los miembros de la Sociedad Frauenfeld? Las mismas pruebas, las grabaciones de video, fueron suficientes para que los jueces italianos infligieran, en primera instancia, más de 10 años de prisión a dos de los afiliados. La evaluación de este elemento por parte de las autoridades suizas es menos directa. El problema radica en la percepción que las autoridades judiciales penales hacen de la peligrosidad de las prácticas de socialización, como el rito de afiliación o la ritualización de las reuniones (y lo que se dice durante estas). Por el momento, hay una falta de consenso sobre la importancia intrínseca de tal fenómeno y sobre el alcance penal de tal prueba, que, debe recordarse, es completamente nueva en Suiza. Por el contrario, la empatía que siguió a los ataques terroristas en París o, en general, el sentimiento de inseguridad que comparte una gran parte de la “sociedad civil” europea legitima la intervención preventiva. Así, en marzo del 2016, el TPF condenó a tres

Italia, los jueces no admitieron los ritos, reuniones, funciones de la “ecuación”, “ritos, reuniones, funciones, doti = ‘Ndrangheta = 416 bis”. Recientemente, sin embargo, un juez de la Corte de Milán no consideró apropiado condenar a un asesor de una comuna de Lombardía mediante el art. 416 bis CP-I, porque no existía “la afiliación ritual, la investidura de la calificación ‘hombre de honor’; pero también la distribución y recepción de doti [...], participación en la cumbre y enlaces con otros del lugar [...]”. Recuperado de <<https://bit.ly/3abRVRb>>. Consultado el 5 de setiembre del 2015.

personas por participación y apoyo al “Estado islámico” (art. 260ter) sobre la base, esencialmente, de pruebas de naturaleza similar a las grabaciones de la investigación Helvetia: La interceptación de una conversación en lenguaje codificado dando a entender la preparación de explosivos, sin encontrar ningún rastro (Recuperado de <<https://bit.ly/3fnIwcZ>>).

Según un colaborador de la PJJ, la idea inicial de la Fiscalía encargada de la investigación Helvetia era “probar” la aplicabilidad del art. 260ter a este tipo de hechos y desarrollar la acusación basándose únicamente en los videos. Luego, temiendo que los jueces no acogieran positivamente este razonamiento, cambió su estrategia. Admitió que incluso entre sus colegas, la naturaleza criminal de la reunión era una cuestión abierta. Habiendo tenido que lidiar con varios fracasos (Oskar Holenweger, Montecristo o la mafia de los cigarrillos, Hells Angels, etc.), el MPC padece de una mala reputación¹⁰. Además, la prueba de las múltiples circunstancias justificantes de la norma estatuyendo la organización criminal resulta ser ardua y la sanción prevista es considerada leve. Así, en lugar de ver fracasar el enésimo procedimiento, las autoridades han optado por una estrategia menos arriesgada, sobre todo activando —para los demás mafiosos— los procedimientos de extradición con Italia. Como ya fuera destacado en el informe Cornu 2013¹¹, el MPC tiende a abrir investigaciones de acuerdo con los efectos negativos que un fracaso podría comportar en términos de imagen. Esto demuestra la poca legitimidad que goza la Fiscalía Federal.

10 Algunos de nuestros entrevistados se mostraron reacios a expresarse libremente. Por ejemplo, se negaron a registrarse, rectificaron nuestras notas y solicitaron información sobre cómo utilizaríamos la información intercambiada durante la entrevista. Esto refleja la débil legitimidad de la que gozan las autoridades de persecución federales y, por lo tanto, la débil institucionalización de la política antimafia suiza. Estos representantes, criticados por la prensa y poco considerados por la “sociedad civil”, sintiéndose menos legitimados, también se mostraron menos locuaces, en comparación con Italia, donde los fiscales, fuertes por sus resultados y apoyo popular, publican libros y se expresan libremente.

11 Cornu Pierre [responsable groupe de travail], “Collaboration entre le Ministère public de la Confédération et la Police Judiciaire Fédérale”, Rapport à l’attention du Département fédéral de justice et police et de l’Autorité de surveillance du ministère public de la Confédération, Neuchâtel et Berne, du 19 décembre 2013, p. 40.

2.3. Excursus sobre la tradición penal suiza

Ahora es esencial revisar brevemente las etapas que han marcado la historia de la represión de la criminalidad colectiva en Suiza para identificar las incertidumbres relacionadas con la aplicación del art. 260ter CP-CH. ¿En qué medida estas influyen en la actitud de las autoridades suizas hacia los grupos mafiosos?

La tradición penal suiza es considerada como fundamentalmente liberal, en comparación con la de otros estados europeos. La doctrina sostiene que el art. 260ter sería contrario al principio de responsabilidad penal individual (Cassani, 1994; Cesoni, 2004) y la presunción de inocencia (Cassani, 1994; De Vries, 2002; Cesoni, 2004; Ausburger-Bucheli y Perrin, 2006). La criminalización del grupo, resultante de la asociación con el propósito de cometer delitos, tiene su origen en el Código Napoleónico de 1810. Luego, la norma sobre la asociación criminal fue adoptada por los Estados que se ajustaron al modelo francés. En Italia, por ejemplo —a lo largo de su historia prerrepública— se ha aplicado de manera indiscriminada y preventiva a los grupos de oposición política y social, a los “bandidos”, a los grupos “terroristas” (anarquistas) y los mafiosos. Tras la caída del fascismo y a partir del establecimiento de la República italiana en 1946, la criminalización de la mafia “ya no se podía deducir automáticamente de la conceptualización de la mafia como una asociación criminal, sino que tenía que demostrarse en cada caso” (*could no longer be automatically deduced from the conceptualisation of mafia as a criminal association but had to be proved in each single case*). (Paoli, 2004, p. 265). No fue sino en 1982 que el derecho penal italiano volvió a la noción de asociación criminal, especialmente, al prever específicamente la persecución de las asociaciones de tipo mafioso, desde el punto de vista de que el comportamiento reprimido es la pertenencia a la asociación (enlace asociativo) y no la comisión en grupo de un crimen/delito concreto.

Sin embargo, la persecución de la criminalidad colectiva dependería tendencialmente de la percepción de las autoridades sobre la peligrosidad potencial de este fenómeno. El planteamiento orientado a la persecu-

ción de una red que forma una organización criminal específica tiene dos ejemplos dentro del panorama jurídico penal internacional: Italia y Japón han prohibido las organizaciones mafiosas nacidas en su territorio mediante la promulgación de una ley específica contra cada una de ellas (Morselli, 2008, p. 192). En Italia, el art. 416 bis del Código Penal, adoptado en 1982, trata de la mafia (la Cosa Nostra), la Camorra, la 'Ndrangheta y la Sacra Corona Unita; en Japón, The Law Regarding the Prevention of Unjust Acts by Boryokudan Membres, adoptada en 1992 y persiguiendo a los Yakuzas o Boryokudam. En Suiza, la represión de organizaciones criminales, organizaciones mafiosas y organizaciones terroristas se basaba indistintamente en el art. 260ter del CP hasta 2014. Solo desde el 1 de enero del 2015, los grupos "Al-Qaeda" y "Estado islámico", así como las organizaciones relacionadas, han sido prohibidos por una ley federal.

En 1980, el CF se niega a entrar en materia sobre un primer proyecto de incriminación colectiva: la asociación criminal. La disposición concernía a los actos cometidos en grupo que ponen en peligro la vida o la integridad corporal o la seguridad pública (asesinatos, lesiones, uso de explosivos, etc.). Se debe ubicar esta norma en el contexto de la confrontación interna europea entre Estados y grupos extraparlamentarios de extrema derecha/izquierda. Esta confrontación solo afectó indirectamente a Suiza. Por lo tanto, la norma debería haber respondido a la necesidad de la doble incriminación en el marco de la asistencia legal, por ejemplo, en el caso del terrorismo. La adhesión a la asociación no debía ser meramente intelectual (propósito criminal compartido), sino que debía pasar por la preparación, organización y planificación de crímenes. El rechazo fue motivado por el temor de que la norma habría obstaculizado el ejercicio legal de los derechos políticos de los grupos de oposición, o incluso la libre expresión de opinión. En 2010, el CF confirma que la adopción de la norma hubiera permitido "iniciar una persecución penal demasiado pronto y, por lo tanto, favorecer al Estado policial" (CF, 10 diciembre del 2010, p. 3). En 2005, el CF —respondiendo al postulado "luchar más efectivamente contra el terrorismo y

crimen organizado”, presentado por la Comisión de Política de Seguridad del Consejo de Estados— afirma que “cualquier medio de acción nuevo y más fuerte creado por la ley para combatir el terrorismo y el crimen organizado deberá preservar siempre el núcleo de los derechos fundamentales y basarse en una ponderación cuidadosa de los intereses, entre la protección de la libertad de los ciudadanos y la eficacia de la persecución penal”. (Recuperado de <<https://bit.ly/2TsNCKy>>).

En el mensaje adjunto al proyecto de ley “anti-al-Qaïda y Estado islámico”, el CF también destacó los límites de la nueva norma, que invade los derechos fundamentales, como la protección de la esfera privada, la libertad de reunión y el derecho de asociación. El equilibrio entre las restricciones de las libertades fundamentales y los medios utilizados para luchar contra la criminalidad potencial del grupo ha influenciado, esta vez, a favor de la intervención preventiva, porque se considera demasiado elevado el riesgo que se cierne sobre la seguridad pública en la actualidad. Como señala Pardo en su tesis doctoral (2004, p. 113) sobre “el grupo en derecho penal”, la comprensión operacional de la criminalidad potencial del grupo es delicada porque “el grupo es un vector del desarrollo de la actividad delictuosa, en medidas y bajo varias combinaciones, hace necesaria una represión original de carácter preventivo. Pero como el grupo también es producto de sujetos de derechos, es el destinatario, en su entidad, en sus miembros, de derechos, garantías y libertades”.

La investigación Helvetia muestra cómo —con respecto a la criminalidad colectiva mafiosa— prevalece una posición liberal y “garantista” (favorable a los derechos de la defensa), lo que influye en la aplicación del art. 260ter a los casos de la ‘Ndrangheta. Por el contrario, el TPF ha sido más “justicialista” hacia el grupo del Estado islámico.

2.4. ¿Jurisdicción cantonal o federal?

Los cantones fueron los primeros en establecer agencias especializadas para combatir el crimen organizado, mediante la implementación

de las primeras brigadas de narcóticos entre 1970 y 1975 (Cattaneo, 1992). La política criminal antimafia de la confederación se inserta en forma oficiosa en un proceso de revisión de la política criminal, lanzado en 1998 mediante un mensaje del CF sobre la mejora de la eficacia y la legalidad de la persecución penal (ProjEff). El término “mafia” no aparece en ningún punto del mensaje. Sin embargo, estas reformas parecen estar inspiradas en la manera en que las autoridades italianas han buscado configurar los instrumentos de lucha contra las mafias a partir de inicios de los años de 1990.

El principio cardinal de la reforma suiza es la atribución a la confederación de la competencia para reprimir una serie de infracciones transnacionales, incluida la prevista en el art. 260ter. A partir de entonces, los diversos elementos de la reforma se han implementado y se pueden resumir de la siguiente manera: competencia federal, creación y ubicación de la sede de PJJ y MPC en Berna y sucursales en las diferentes regiones lingüísticas (Zürich, Lausanne, Lugano), creación del TPF y unificación del proceso penal federal. La descentralización del MPC respecto al CF y al TPF en 2011 —incluida la consiguiente creación de la Autoridad de Supervisión del Ministerio Público de la Confederación— y la entrada en vigor de la Ley Federal sobre la protección extraprocésal de los testigos en 2013 (LTem), son los últimos cambios realizados hasta la fecha. La competencia federal no es exclusiva, pero se manifiesta cuando los actos punibles se cometen “en una parte predominante en el extranjero” (art. 24 del CPP-CH), lo que deja un margen de intervención a los cantones.

Los informes del TPF muestran que la Corte de Apelaciones (Cour des Plaintes) tuvo que decidir nueve veces sobre los conflictos de competencia entre los cantones y la confederación (art. 28 del CPP-CH). La mafia, por su naturaleza secreta, emerge por episodios difícilmente relacionables entre sí. Un homicidio aquí, una extorsión allá, un caso de lavado de activos, otro de narcotráfico, etc. (*reati-spia*, crímenes “con el olor” de mafia). Por lo tanto, las autoridades disponen así de una información incompleta y fragmentada que dificulta la determina-

ción del alcance de la red criminal. El intercambio de información se ve cuestionado aún más por las exigencias del federalismo en materia de coordinación. En este contexto, el debate sobre quién debe tener la competencia permanece abierto.

El exfiscal jefe de la antena del MPC, establecido en Lugano, Pierluigi Pasi, señala que la comunicación dentro del MPC con los MP cantonales es deficiente. En este sentido, considera necesario crear una unidad dentro del MPC que, por razones de proximidad cultural, sería ideal ubicarla en el Ticino o estar compuesta por italianófonos con competencia exclusiva para perseguir las mafias italianas, tanto en derecho como en materia de asistencia judicial recíproca. Los dos analistas están de acuerdo en que sería aconsejable establecer un Centro de Competencias Antimafia (italiana), que sea competente en cuestiones de coordinación, sustantivas y asistencia mutua, idealmente ubicado en Berna (sede de FEDPOL) y en el que sean representadas todas las regiones lingüísticas de Suiza. El representante cantonal del cantón Ticino, John Noseda, estima que las autoridades cantonales, al estar más cerca del territorio, son más capaces de contrarrestar el fenómeno, mientras que la estructura complicada y vertical del MPC, con sede en Berna, encontraría mayores dificultades en el contacto con la realidad del Ticino. La eficiencia de las autoridades federales es cuestionada. Cada interlocutor elabora un discurso para defender la legitimidad de su escalón en la política pública.

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

2.5. Rotación de agentes involucrados en la política: ¿un cambio de tendencia?

La falta de continuidad entre los agentes involucrados en la política (consejeros federales, fiscales generales, fiscales y policía federal) contribuiría a la falta de orientaciones estratégicas claras. Desde la introducción del primer paquete de medidas contra el crimen organizado (1990), ninguno de los consejeros federales al frente del Departamento de Justicia y Policía (FDJP) ha tomado una posición sobre la presencia de mafias en Suiza. El hecho de que desde 1999, ninguno de los concejeros haya

logrado confirmar su mandato después de la primera legislatura puede haber contribuido a una débil continuidad en la problematización de la cuestión. Cabe señalar que Christoph Blocher (SVP) se convirtió en el protagonista de la dimisión (2000-2006, Valentin Roschacher) (Boschetti y Mach, 29 noviembre 2007; Müller, 2008) y de la no reelección (Erwin Beyeler, 2007-2011. Recuperado de <<https://bit.ly/3ciZmIo>>) del PG del MPC al sostener, en ambos casos, que los altos funcionarios habrían tramado un complot contra él cuando era jefe del DFJP. Bajo su dirección, el MPC realizó investigaciones delicadas contra el lavado de activos, incluido el procedimiento altamente publicitado contra el banquero de Zúrich y amigo de Blocher Oskar Holenweger, que finalmente terminó con una absolución. Sin embargo, el sucesor Lauber fue reelegido en 2015 y es considerado como el que habría reformado el MPC. En el 2015, anunció y ejecutó la no renovación del mandato de cinco fiscales federales. Cabe señalar que el PG de la confederación, desde la época de Carla Del Ponte, siempre ha estado bajo presión, en particular por la cobertura de los fracasos en la prensa. Sin embargo, Lauber, en el caso del video de la Sociedad Frauenfeld y en el caso de HSBC (lista de Falciani), no fue criticado por su falta de dinamismo. La dirección de la PJJF ha visto a cuatro jefes alternarse en menos de diez años.

Los redactores del informe Uster en 2006¹² y los exfiscales Dick Marty <<https://bit.ly/39fb9pi>> y Jacques Ducry (entrevista) señalaron que la migración deseada de personal cantonal experimentado (fiscales y policías) a las nuevas autoridades federales no ha tenido lugar. Por ejemplo, Pierluigi Pasi fue nombrado jefe de la oficina del MPC en Lugano, aun cuando tenía experiencia con los tribunales penales y civiles de primera instancia, así como en la justicia administrativa. Durante su

12 “Comité de projet Analyse de situation ProjEff”, “La poursuite pénale au niveau fédéral. Analyse de situation et recommandations”, 31 de agosto del 2006, pp. 24-25. El DFJP ha encargado a un comité compuesto por miembros internos y externos al departamento —presidido por el Consejero de Estado Hanspeter Uster— para analizar el ProjEff y de ser necesario proponer mejoramientos.

mandato (2004-2015), fue la persona de referencia del MPC en relación con las organizaciones criminales italianas y el contacto para Direzione Nazionale Antimafia (DNA), lo que le permitió vanagloriarse de una larga colaboración con los magistrados italianos. Sin embargo, en 2015, el PG de la Confederación Lauber lo despidió por diferencias en la administración de la sucursal de Lugano, sin que se cuestionara su capacidad profesional. La falta de integración de personal cantonal con experiencia habría ralentizado el desarrollo de las competencias adecuadas en el campo de la persecución penal federal.

Sin embargo, la institucionalización de una técnica de investigación moderna podría contribuir a la instauración de una pericia suiza antimafia: equipos conjuntos de investigación o *pool*. Se trata de grupos de fiscales y jueces de instrucción que comparten uno o más procesos. Esta técnica toma forma en las experiencias de los fiscales de Turín a cargo de la lucha contra los grupos extraparlamentarios de extrema izquierda, desde finales de la década de 1970. Las ventajas de esta técnica son diversas; emulación, la lluvia de ideas (*brainstorming*), la información circula más rápido, los fiscales pueden investigar varios frentes, el espíritu de equipo, la neutralización de un fiscal no afecta el éxito del procedimiento y, lo que es más importante, la transmisión de conocimientos a los jóvenes fiscales. Procedentes del antiterrorismo, los *pools* fueron importados en 1982 por el fiscal de Palermo Rocco Chinnici y se utilizaron como una de las primeras herramientas innovadoras de la política italiana de antimafia (Jamieson, 2000). Chinnici fue asesinado en 1983, pero la implementación del *pool* fue asegurada por Antonio Caponnetto y contó con la participación de Paolo Borsellino y Giovanni Falcone. La especialización de los magistrados en antiterrorismo, acompañada por el apoyo de los medios de comunicación, una parte de la política y la sociedad civil en los resultados obtenidos, hará aparecer la competencia como el elemento que legitima sus repertorios de acción (estado de arrepentido, *pools*, etc.) y su cuerpo profesional, que luego beneficiará a los magistrados antimafia (Rayner, 2005).

En Suiza, en lo que respecta a la gestión interna, solo fue en 2013, que la oficina del MPC en Lugano lanzó un “proceso de reorganización, que incluiría una revisión de las modalidades y formas de apoyo y gestión de procedimientos entre fiscales (sistema de *pools*)” (MPC, Rapport Annuel 2014, p. 29). Sin embargo, los equipos comunes internacionales se emplearon a partir de 1989 cuando el fiscal Jacques Ducry coordinó desde Bellinzona la operación internacional Octopus (La Regione, “Operazione Octopus’, l’indagine del futuro”, 27 avril 1993, p. 2). Las colaboraciones italo-suizas en la época de la Pizza Connection se llevaron a cabo en un marco legal “clásico” (rogatorio). La novedad de “la investigación del futuro” (título de La Regione) —más allá de las frecuentes comunicaciones sobre los desarrollos de cada uno por fax y el intercambio de información en una base de datos electrónica común— reside en el hecho de que algunos de los policías extranjeros trabajaban con los suizos en el Ticino. Esta proximidad, que también se puede observar en otras áreas (oficiales de enlace en embajadas e Interpol desde 1995, capacitaciones en el extranjero, etc.) promovería la transmisión de experiencias antimafia. El colaborador de la PJF cuenta como —en tanto que agregado de la policía de la PJF en Roma— pudo presenciar un interrogatorio de un mafioso en Palermo. También asegura además que participó en un grupo de investigación conjunto creado por Carla Del Ponte en 1995, donde los investigadores italianos trabajaron durante seis meses en la oficina suiza. Fiscales que realizaron las primeras investigaciones importantes contra mafias en Suiza (Paolo Bernasconi, John Nosedá, Dick Marty, Carla Del Ponte y Jacques Ducry), en diferentes momentos, por diferentes motivos y por diferentes destinos, dejan el cargo de fiscal. Antes de configurar ProjEff, ninguno de los PP de la “primera generación” está en el cargo.

La ausencia del sistema de *pools* habría impedido la transmisión de conocimiento entre la primera generación y la generación más joven. Los primeros grupos internacionales serán formalizados, en particular con Italia, después del acuerdo de 1998, y desde el establecimiento de la antena MPC en Lugano, se utilizarán sistemáticamente. Sin embargo,

hoy, los investigadores se reúnen solo cuando es necesario, especialmente al comienzo de la investigación, en una reunión en la que intercambian las primeras informaciones y luego continúan los intercambios por teléfono o correo electrónico. Actualmente, estos grupos de investigación conjuntos desempeñan el verdadero rol de transmitir el conocimiento antimafia de Italia a los fiscales y policías suizos, y viceversa, el conocimiento suizo en delitos económicos beneficia a los fiscales italianos.

Otro elemento que podría haber contribuido a la no continuidad del proceso de institucionalización de la política antimafia es la ausencia de una capacitación exclusiva de los magistrados (fiscales y jueces). La PJJ, sin embargo, proporciona capacitación inicial y continua sobre la criminalidad organizada. En el campo de la educación universitaria, las autoridades parecen dar prioridad a la criminalidad económica. Por ejemplo, la Haute École de Gestion Arc (Arc School of Management HEG Arc) de Neuchâtel desde 2001 —por mandato de la Conferencia de Directoras y Directores de los Departamentos Cantonales de Justicia y Policía (CCDJP)— ofrece la posibilidad, en paralelo con una actividad profesional, para obtener el Máster de Estudios Avanzados en la Lucha contra la Criminalidad Económica (Master of Advanced Studies MAS LCE) en el marco del Instituto para la Lucha contra la criminalidad económica (ILCE) creado por HEG Arc, Universidad de Neuchâtel, el Instituto Suizo de Policía y el estado de Neuchâtel. Es una formación única en Romandía, que proporciona conocimientos técnicos en las áreas de prevención, vigilancia, detección y supresión de la criminalidad económica.

En el campo de la formación de posgrado, existen dos posibilidades: la Academia Suiza de la Magistratura en las Facultades de Derecho de las Universidades de Neuchâtel y Lucerna o la Escuela Romande de la Magistratura Penal en el seno del Instituto de Lucha contra la Criminalidad Económica de la Alta Escuela de Gestión de Neuchâtel (Haute École de Gestion). Sin embargo, no es obligatorio realizar estos estudios. Los PPF son nombrados por cuatro años por el PG —quienes con los

sustitutos del PG y los jueces del TPF son elegidos por la Asamblea Federal— mediante la presentación de una candidatura después de la publicación del puesto. Al contrario, en Italia, como en otros grandes estados centralistas europeos, la entrada en el Poder Judicial es por concurso. Desde la década de 1970, existe una vía institucional bien definida para devenir en fiscal (algunos devienen en jueces). El Consejo Superior de la Magistratura (CSM)¹³ es el órgano competente de la organización de la formación inicial y continua de los magistrados.

La capacitación inicial ha sido impartida por los fiscales de mayor edad y sigue “un curso organizado, coordinado y controlado en cada paso” (Oberto, 2003, p. 46), mientras que la educación continua solo era opcional. Desde 2012, ambos cursos se han confiado a la Scuola Superiore della Magistratura. Esta institución autónoma, con sede en Florencia, tiene competencia exclusiva en la formación de magistrados. Los magistrados italianos son así mejor encuadrados en una estructura de carrera. Por el contrario, los jueces de la TPF no siguen un curso formativo y profesional específico y son abogados, profesores, secretarios, etc. Por lo tanto, parece prevalecer un espíritu de cuerpo superior entre los italianos, especialmente más institucionalizado, en particular a través de la Associazione Nazionale Magistrati (ANM), a pesar del hecho de que los suizos también están sindicalizados. La Asociación Suiza de Magistrados, con 500 miembros, o la Conferencia Suiza de Fiscales (CPS) son convocadas por las autoridades federales en el contexto de las consultas legislativas, pero no parecen intervenir en los medios de comunicación en defensa legítima de sus miembros. Todos estos elementos (el establecimiento tardío del sistema de *pools*, la inexperiencia de los fiscales, el débil encuadramiento formativo y organizativo, etc.) contribuyen a que la institucionalización de la política suiza contra la mafia sea incompleta. Al mismo tiempo, varias señales (grupos de in-

13 El CSM es un organismo independiente cuya finalidad es proteger la independencia del Poder Judicial frente al poder político. También es responsable de la promoción, la mutación y de los procesos disciplinarios respecto a los jueces. En Suiza, no hay autoridad con tales competencias.

investigación conjuntos suizo-italianos, cursos dispensados en Neuchâtel y Lucerna, reelección de Lauber, etc.) muestran que un proceso de codificación de las “reglas del juego” y los comportamientos esperados se está volviendo permanente.

3. CONCLUSIÓN

La política antimafia no está inscrita formalmente en la agenda política suiza, hoy en día, se da prioridad al terrorismo y a la criminalidad organizada. Si bien la política criminal federal parece estar inspirada en la política antimafia italiana, las mafias son perseguidas como empresas criminales que cometen delitos específicos, cuyo propósito es el lucro. Las autoridades no tienen una posición definida sobre la necesidad de procesar a las mafias como grupos cuya mera existencia se percibe como peligrosa. El debate de hoy trata sobre la cuestión de saber en dónde ubicar la represión de esta forma de criminalidad; ¿en el momento de la pertenencia (afiliación formal a la estructura de la mafia) o en el momento de la participación (persiguiendo el objetivo de cometer delitos concretos)? No es un retraso o una disfunción, sino una incógnita que pesa sobre el proceso de institucionalización de la política antimafia.

La política antimafia suiza, por lo tanto, permanece *statu nascendi*. A más de 15 años de la opción de reconfigurar los actores y las competencias de la política criminal federal, las reglas del juego se han internalizado, pero los fracasos repetidos influyen negativamente en la legitimidad de los fiscales federales ante los ojos de la política y la “sociedad civil”.

Los exfiscales insisten en la inexperiencia de sus sucesores, el nivel cantonal afirma su legitimidad al enfatizar su conocimiento del territorio, el nivel federal resalta la mala cooperación cantonal y la dimensión transfronteriza de las mafias, los parlamentarios denuncian el mal funcionamiento, los fiscales federales reprochan al legislador de haber redactado mal el texto de la ley y tachan a los jueces de “garantismo”. En esta “lucha de poder” donde cada uno construye sus propias categorías explicativas para legitimar su propia posición dentro de la política

pública, el proceso de perpetuación de las prácticas antimafia se ve perjudicado. La importación y apropiación de parte del acervo italiano debe contribuir a la institucionalización de la política. Sin embargo, por un lado, la no migración del personal cantonal a la fiscalía y la policía federal, y por otro, la rotación de los agentes, involucrados en la política, han frenado la formación de orientaciones estratégicas claras. Esto no significa que las incertidumbres que prevalecen hoy en día entre las autoridades de persecución penal suizas —como en el caso de Italia, donde la legitimidad de los magistrados de la antimafia ha tardado en consolidarse— cesarán.



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