

LA SECONDA CONFERENZA DI GIOVANNI FALCONE ALLA COMMISSIONE DI PREVENZIONE DEL DELITTO E GIUSTIZIA PENALE DELLE NAZIONI UNITE. CITTÀ DEL MESSICO, 1990

Federica Cabras

Title: The second conference of Giovanni Falcone at the Commission for Crime Prevention and Criminal Justice of the United Nations. Mexico City, 1990

Abstract

On the occasion of the 20th Anniversary of the Convention against Transnational Organized Crime, the section "History and Memory" proposes the second conferences held in Mexico City in 1990 by Giovanni Falcone to members of the United States. In his discourses, Falcone addresses the issues of the Mafia as a global phenomenon and international cooperation, deepening the character of Italian criminal organizations and the main illicit trafficking.

Key words: Giovanni Falcone, Transnational Organized Crime, Mafia, Illicit Trafficking, International Cooperation.

In occasione del ventesimo anniversario della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, la sezione "Storia e Memoria" ospita un documento raro: il testo della seconda conferenza tenuta nel settembre 1990 a città del Messico da Giovanni Falcone ai membri delle Nazioni Unite. Nelle sue relazioni il giudice palermitano affronta i temi della mafia come fenomeno globale e della cooperazione internazionale, approfondendo i caratteri delle organizzazioni criminali italiane e la portata dei principali traffici illeciti.

Parole chiave: Giovanni Falcone, crimine organizzato transnazionale, mafia, traffici illeciti, cooperazione internazionale.

Di nuovo la sezione “Storia e Memoria” della Rivista ha la possibilità di offrire ai suoi lettori un documento di grande rilievo. A vent’anni dalla firma della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, l’*Instituto Nacional de Ciencias Penales* (INACIPE) di Città del Messico ha deciso di ripubblicare i discorsi che Giovanni Falcone rivolse ai membri delle Nazioni Unite durante le tre conferenze organizzate presso l’Istituto messicano nei giorni 10, 11 e 12 settembre 1990. La raccolta aggiornata, giunta alla sua quarta edizione¹, contiene le relazioni tenute dal giudice precedute da una ricca prefazione firmata dal dott. Antonino De Leo, rappresentante dell’Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC) in Messico.

Il volume si apre con il testo della conferenza dedicata alle tre principali organizzazioni mafiose italiane: ‘ndrangheta, camorra e Cosa nostra. Questa prima relazione è preziosa perché, oltre a ripercorrere la storia, esplorare la struttura e le specificità di ciascuna organizzazione, si concentra sulla definizione del fenomeno mafioso e su quegli aspetti che lo rendono unico rispetto al crimine organizzato generalmente inteso. “Perché non ci sono dubbi sul fatto che la mafiasia crimine organizzato, non tutte le forme di criminalità organizzata sono da considerarsi mafia”². Ma è la seconda conferenza, pubblicata integralmente nelle pagine che seguono, a fornire indicazioni illuminanti in merito alle strategie di contrasto della criminalità organizzata sul piano internazionale. Falcone apre la sua relazione rimarcando la necessità di considerare la dimensione organizzativa, oltre a quella globale, del fenomeno mafioso in riferimento al contrasto di alcuni specifici reati. “In altri termini non si può condurre la repressione al traffico di stupefacenti senza considerare quali siano e come agiscano le organizzazioni criminali implicate”³. In questa seconda conferenza, il giudice affronta con straordinaria lungimiranza il tema della droga e le sue implicazioni a livello internazionale. Quello degli stupefacenti, spiega, è in quegli anni una attività in crescita a livello globale. La

¹ La prima edizione è stata pubblicata nel 1992. Le tre successive edizioni sono state rispettivamente pubblicate nel 1995, 1996 e 2012 (andata in ristampa nel 2019 in occasione del ventennale della Conferenza delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale).

² Giovanni Falcone, *Conferencias Magistrales, La lucha contra el crimen organizado*, INACIPE, Ciudad de México, Cuarta edición 2002, primera reimpresión 2019, p. 2.

³ *Ivi*, p. 23.

mafia dal canto suo ha saputo adeguarsi alle esigenze del mercato, modificando strategie d'azione e rotte dei traffici. In Italia il mercato della cocaina è cresciuto visibilmente, senza tuttavia abbattere il consumo di eroina che, anzi in quegli anni, ha registrato un incremento costante. Cresce anche il numero di stranieri coinvolti nei reati legati agli stupefacenti, così come sono in aumento le morti per overdose.

Dopo aver delineato i tratti generali del mercato della droga in Italia, Falcone affronta la questione cruciale della repressione. “Se questo è il panorama del traffico di droga nelle sue caratteristiche più generali – afferma – è chiaro che si presenta un problema di strategia tanto nazionale quanto internazionale, il quale non può essere risolto in modo disarticolato”⁴. Affronta quindi una serie di questioni che spaziano dalle strategie interne, e dunque dagli strumenti di contrasto italiani, alle strategie di cooperazione (non sempre efficaci) con gli Stati stranieri. Secondo il giudice, il contrasto deve riguardare anche i flussi di denaro, frutto del traffico di droga e di altre attività illecite. Si tratta di indagini spesso delicate e molto complesse che, secondo Falcone, necessitano di una conoscenza globale delle tecniche bancarie e dei sistemi finanziari dei diversi Paesi coinvolti a cui deve seguire una “robusta collaborazione internazionale”⁵. Il volume si chiude con la terza conferenza messicana di Falcone. Nella sua ultima relazione il discorso viene aperto anche alle altre attività illecite realizzate dalla mafia, ai suoi investimenti nell'economia legale e alle strategie di aggressione patrimoniale (sequestro e confisca dei beni). Il traffico di droga è infatti solo una tra le tante attività che compongono l'orizzonte economico mafioso. Falcone sottolinea come ne esistano altre e di pari importanza che in passato hanno contribuito ad allargare la rete di relazioni internazionali, successivamente utilizzate dalla mafia nel traffico di stupefacenti. Il contrabbando di tabacchi, ad esempio, ha svolto per anni questa funzione, consentendo alle organizzazioni mafiose di stringere rapporti con paesi come l'Austria o la Grecia.

Nel corso della sua relazione, Falcone propone una analisi diacronica del fenomeno, accennando ad alcuni suoi mutamenti ed evoluzioni. Se nel passato

⁴ Giovanni Falcone, *op. cit.*, p. 30.

⁵ Giovanni Falcone, *Ivi*, p. 37.

l'attività mafiosa era per lo più di natura parassitaria, in quegli anni il suo ingresso effettivo nel mercato formale attraverso imprese gestite dai clan è divenuto frequente. L'accesso all'economia legale da parte delle organizzazioni mafiose è stato facilitato da indubbi vantaggi competitivi. In primo luogo, dalla enorme disponibilità di denaro frutto dei traffici illegali, dalla capacità intimidatoria in grado talora di consentire alle imprese mafiose di operare in stato di monopolio e, in ultimo, dalla possibilità di eludere le norme sul lavoro e di abbattere così i costi del personale. "Si è parlato di una vecchia e di una nuova mafia. La prima, buona e inoffensiva, e la seconda all'origine di tutti i mali. In realtà, si tratta di un'unica organizzazione mafiosa che si occupa di tutti quegli affari che le consentono di guadagnare denaro"⁶. Negli anni la mafia ha modificato la sua posizione nei confronti dello Stato, selezionato nuovi mercati di investimento e corretto il suo *modus operandi*. E tuttavia, sottolinea con forza il giudice, la sua essenza è rimasta invariata. "Nei fatti – precisa, annientando tutti i luoghi in comune in proposito – la grande forza della mafia risiede nella sua capacità di essere sempre uguale a sé stessa"⁷. La relazione si conclude con una "profetica" riflessione sulla portata internazionale che dovrebbe assumere la lotta al crimine organizzato. "Gli organismi istituzionali faranno tutto il possibile per raggiungere l'obiettivo, però è necessario riconoscere che si tratta di una questione squisitamente politica e, soprattutto, di politica internazionale"⁸. Sono queste le parole che chiudono il ciclo di conferenze tenute da Giovanni Falcone a Città del Messico. Il suo contributo alla formulazione delle strategie repressive e le sue preziose intuizioni sulla portata globale del fenomeno hanno senza dubbio ispirato i contenuti della Convenzione di Palermo e l'azione degli Stati che l'hanno siglata. Perché è a loro che Falcone ha scelto di rivolgersi, anche durante il suo viaggio in Messico. Agli organismi nazionali e internazionali, ossia a quei pubblici qualificati coinvolti nella repressione istituzionale della mafia. Si capisce qui come le preoccupazioni di Falcone siano indirizzate su chi può agire *direttamente* sul crimine organizzato. Lo

⁶ Giovanni Falcone, *op.cit.*, p. 66.

⁷ *Ivi*, p. 63.

⁸ *Ivi*, p. 74.

Stato, dunque, con le sue componenti e la comunità internazionale, ben più che le scuole, gli studenti o i loro insegnanti.

Il volume che contiene il testo qui proposto è stato distribuito ai relatori del convegno “Luchar contra el crimen organizado. Horizontes Internacionales” ospitato simbolicamente dallo stesso INACIPE il 3 dicembre 2019. In quell’occasione è stato firmato l’accordo per la realizzazione di un ponte accademico Italia-Messico tra l’*Instituto para la Justicia* (IMJUS), l’UNODC e il nostro Osservatorio sulla Criminalità Organizzata (CROSS) dell’Università di Milano.

Il brano che segue è tratto da Giovanni Falcone, *Conferencias Magistrales. La lucha contra el crimen organizado*, INACIPE, Ciudad de México, Cuarta edición 2002, primera reimpresión 2019, pp. 23-42.

Segunda Conferencia, 11 de Septiembre 1990

HOY DEBEMOS ocuparnos de la actividad de represión a estas organizaciones criminales. Después de la sumaria descripción del día de ayer, ahora es necesario ocuparse de las estrategias que están llevándose a cabo en Italia para la represión del crimen organizado.

Un hecho importante que debe ser comprendido para la represión de los delitos particulares, me parece, es que debe saberse que en la base y detrás de ellos está siempre una organización criminal. En otros términos, no se puede tratar la represión del tráfico de estupefacientes sin darse cuenta de cuáles son y cómo actúan las organizaciones criminales que están detrás.

Empezaremos por una de las principales actividades ilícitas de la mafia: el tráfico de drogas. Para darse cuenta de lo que está sucediendo en Italia en torno al tráfico de estupefacientes, daré algunos breves datos cuantitativos, pero al mismo tiempo cualitativos, sobre el tráfico mismo. Son datos referidos a los primeros ocho meses del año de 1989. Creo que un dato objetivo, más allá de cifras que resultan bastante discutibles, es el que se refiere a la cantidad de aseguramientos de droga en este periodo, Pues, aun cuando existen otras formas para cuantificar el tráfico de drogas, cada una de ellas posee márgenes de error más o menos elevados.

Comparados con los de 1980, los datos actuales sobre aseguramientos de droga muestran, por una parte, un enorme incremento en el número de estos, y por la otra, algunas modificaciones en el mercado. En 1980 se aseguraron 197 kilos de heroína, mientras que en 1989 fueron 685 kilos de esta misma sustancia. Si se toma en cuenta que, por lo común —y esto es un dato más o menos reconocido—, se asegura entre el 5 y el 10 por ciento del tráfico, se da uno cuenta de la cantidad de heroína que circula en Italia.

Por otra parte, mientras que en 1980 el aseguramiento de cocaína fue de 53 kilos, en 1989 lo fue de 667 kilos. Relevante es también el incremento en los aseguramientos de cannabis y sus derivados —hachís, marihuana y el aceite de hachís—: en 1980 fueron asegurados 4.907 kilos de estas sustancias; en 1989 (primeros ocho meses), 23.232 kilos.

Estos datos nos permitirán hacer las siguientes consideraciones: en primera instancia, el incremento global en el aumento del mercado; en segundo lugar, el aumento muy notable y considerable del tráfico de cocaína; y, en tercer lugar, que la cocaína no ha sustituido a la heroína y que el mercado de esta última se ha mantenido en estable crecimiento. Otros datos estadísticos arrojan distintas consideraciones, como, por ejemplo, el aumento en el número de extranjeros que están implicados en los casos de drogas. En 1987, en Italia se consignaron 1.542 extranjeros por problemas de drogas, y en 1989 el número fue de 3.633, por lo que la tasa en este rubro se ha elevado de 6.7 por ciento a 13.8 por ciento, es decir prácticamente se ha duplicado.

Otro dato significativo que surge de las operaciones de la policía es que, junto con los delitos relativos a los estupefacientes, se han presentado otros delitos del orden común. Así, al mismo tiempo que se realizan aseguramientos de droga, hay también múltiples objetos de notable interés: 464 armas de fuego, numerosas armas blancas y múltiples documentos falsos de identidad. De igual forma, también se aseguraron 8 000 millones de liras, en moneda italiana y extranjera; una gran cantidad de objetos valiosos robados y una gran cantidad de billetes falsos. Lo anterior, desde luego, muestra que el narcotráfico no puede ser considerado de manera aislada, ya que está insertado en una realidad criminal que comprende otros numerosos delitos. De ello se desprende que la estrategia que se debe seguir para combatir el problema debe tener en cuenta la complejidad del mismo y su relación con otros fenómenos delictivos.

En correlación con el aumento del tráfico de drogas se ha dado también un incremento considerable de casos de muerte por sobredosis. En 1989 (primeros ocho meses), los muertos por esta causa fueron 972, por lo que se reporta un incremento de 20 por ciento respecto del año precedente. En el presente año (1990) se han superado, sin problemas, los mil casos.

Es importante hacer notar que la mayoría de los casos fueron provocados por sobredosis de heroína, a excepción de uno, que lo fue de cocaína.

El promedio de edad de los muertos por sobredosis es, para 1990, de 28 años, un año mayor que el de la media de edad de 1989, que fue de 27 años. La consideración que se puede hacer es que, sin duda, los más jóvenes están alejándose un poco del consumo.

Por otra parte, si atendemos a la forma en que fueron realizados los aseguramientos, podemos ver algunos datos de ulterior interés. Comencemos con la heroína, una gran parte de la cual proviene de Turquía —casi 40 por ciento de ella—, lo que confirma que este país es el más importante respecto al tránsito de drogas hacia Occidente, las que asimismo son producidas en la India, en Pakistán y en Afganistán, además de los países del llamado Triángulo de Oro, formado por Birmania, Laos y Camboya. Así que está confirmada la importancia de la ruta balcánica del tráfico de drogas. Por lo común, desde Turquía, utilizando con frecuencia tráilers turcos, y a veces iraníes, la heroína pasa a Bulgaria, de donde prosigue rumbo a Grecia, Yugoslavia y después a Austria e Italia para llegar finalmente a otras naciones de Europa occidental, en particular a los consumidores de Alemania y Holanda.

Por lo general, es la vía terrestre más utilizada para el tráfico de la heroína, lo que implica graves problemas, especialmente si se considera que a través de la ruta balcánica transitan cerca de mil tráilers al día, por lo que resulta muy difícil efectuar el control. Sobre todo, porque todos estos transportes están sujetos a un régimen aduanal especial denominado Transporte Internacional Carretero (TIR), lo cual implica que los camiones son cerrados y sellados en la aduana de donde parten, para ser abiertos solo al llegar a su destino, sin importar por cuántas fronteras hayan pasado. A menos de que exista una sospecha específica acerca del tráiler, lo que motiva desde luego una revisión, estos no son sujetos a ninguna forma de control. Por supuesto, cualquier revisión hace menos ligero, menos fluido, el tráfico internacional que, al menos en Europa, se realiza en gran parte por vía terrestre.

Junto a los de tierra, hay también otros aseguramientos de droga que se han realizado por las vías marítima y aérea; pero, repito, la mayor parte de los

aseguramientos se realizan por la vía terrestre. Esto es por lo que respecta a la heroína.

En cuanto al decomiso de cocaína, las cantidades aseguradas son las mayores en la historia de Italia, lo que coloca a este país en el cuarto lugar en Europa, después de España, Alemania y Francia. España, con casi 1 800 kilos de cocaína; Alemania, con casi 1 400 kilos, y Francia, con 938 kilos. La droga asegurada en Italia proviene, en gran parte, de Colombia (51.4%), de Venezuela (18%) y de Ecuador (6.1%). La mayor parte de la droga asegurada ha sido transportada por vía aérea, pero existen pruebas de que ha sido acarreada por mar una gran cantidad de cocaína. Como dije ayer, hay pruebas seguras de cantidades de droga transportadas desde Colombia a Sicilia en enero de 1988. Otros aseguramientos por vía marítima fueron efectuados en el curso de 1989. Por ejemplo: 53 kilos ocultos en una nave colombiana en el puerto de Liborno; 34 kilos en el puerto de Sabona —siempre a bordo de naves colombianas—; 87 kilos en Imperia, en una nave inglesa; 48 kilos en una nave refrigerante proveniente de Colombia, también en Liborno, y 20 kilos más dentro de una nave de bandera ecuatoriana.

Un elemento importante que deberá tomarse en cuenta en la estrategia de contención de estos ilícitos es la tendencia a la dispersión geográfica de la actividad de refinación de la cocaína. Así, como efecto de la presión que se da en Colombia, han sido descubiertos numerosos laboratorios en Estados Unidos, Canadá, Panamá, en diversos países de Europa, e in en la propia Italia. De cualquier modo, aparte de la utilización de aviones que hacen escalas intermedias para el transporte de la droga desde los países andinos y Estados Unidos, es siempre el tráfico marítimo el que se utiliza con más frecuencia, por lo menos en lo que respecta a los países europeos. Dos considerables cargamentos de cocaína; (650 kilos en agosto y 350 en septiembre, asegurados en Alemania Federal), provenían de la vía marítima.

Existe un dato en verdad preocupante que se aplica a todas las drogas mayores, es decir, cocaína, heroína y cannabis: un excepcional incremento de la producción. Como se sabe, las áreas de producción de hachís son sobre todo Líbano y Marruecos. Fuentes fidedignas indican que mientras en 1957 la producción de

cannabis era estimada como cercana a las 100 toneladas, la actual está entre las 1.500 y las 2.000 toneladas. Se prevé que, en Marruecos, en una extensión de tierra de aproximadamente 10.000 hectáreas, se produzcan 2.000 o 3.000 toneladas. La vía principal de ingreso a Europa es España, pero todos los países costeros del Mediterráneo están afectados por el tráfico.

Un dato que es reconfortante en medio de estas cifras preocupantes es que, al menos en Italia, el consumo de drogas sintéticas es irrelevante. No ha sido asegurado crack, y en lo referente a la droga sintética denominada éxtasis, ha habido tan solo un aseguramiento de 2.000 pastillas. Si este es el panorama del tráfico de drogas en sus características más generales, es claro que se presente un problema de estrategia, tanto nacional como internacional, las cuales no pueden darse de forma desarticulada.

Si comenzamos con la estrategia interna, podemos decir que es muy reciente la aprobación de una nueva ley en Italia, el 26 de junio de este año. El dato en apariencia más importante es que, al contrario del pasado, ha sido calificado como ilícito el consumo de drogas. Por lo tanto, la detención por el uso personal de drogas produce consecuencias jurídicas, aunque ciertamente menores, mientras que en el pasado era del todo lícito utilizar estas sustancias. Esta ley ha dado lugar a polémicas en Italia y fue aprobada con notable dificultad.

Pero mientras el dato más importante parece ser el de la consideración ilícita del consumo de drogas, en realidad son otros los aspectos interesantes de esa ley. Por una parte, está el notable incremento de las penas para los narcotraficantes, a quienes se les puede imponer por este delito una pena de 30 años de prisión. Aun las penas mínimas han sido incrementadas en buena medida.

Por otra parte, es importante considerar, sobre todo en relación con el nuevo Código de Procedimientos Penales italiano, la introducción de una nueva serie de técnicas de investigación para la policía.

Así, para coordinar las estrategias internas con las externas fueron previstos determinados procedimientos de investigación que no solo no existían, sino que la ley no consentía. En concreto, en el pasado, la colaboración internacional entre las

diversas policías extranjeras y la italiana encontraba una dificultad en la obligatoriedad de la acción penal, lo que significa que cuando la policía italiana sabía que un cargamento de droga transitaría por su territorio, tenía la obligación de intervenir y asegurar.

Un ejemplo concreto de cómo el dejar pasar un cargamento de droga puede originar consecuencias importantes para las investigaciones se dio en 1985: después de una intensa colaboración entre Italia e Inglaterra, fue localizado un cargamento de heroína que provenía de Tailandia dirigido a un mafioso siciliano que estaba viviendo en Londres. La droga llegó a un puerto inglés, escondida en mobiliario hecho en Tailandia; la policía inglesa sustrajo 30 kilos de la carga de droga y después dejó partir el resto del cargamento de muebles con la droga hacia Canadá, donde fue recogida por otros mafiosos relacionados con el que vivía en Londres. Dentro de los muebles fueron encontrados otros 23 kilos de heroína, lo que permitió arrestar a los delincuentes canadienses, al mismo tiempo que al mafioso residente en Londres.

Si hubiera existido una norma que exigiera la intervención para asegurar toda la droga, la policía inglesa no hubiera podido consentir la partida del cargamento y en consecuencia, el arresto de los mafiosos en Canadá no habría podido llevarse a cabo. Ahora, con la nueva ley antidroga es permitido el retraso en la ejecución del procedimiento de captura de las personas y el aseguramiento de la droga. Se permite también la adquisición simulada de cargamentos de droga, aquello que los estadounidenses llaman agentes bajo cobertura (*undercover*) y que significa que el agente, el oficial de la Policía judicial, simula ser un traficante y compra droga.

Otra parte importante es la posibilidad de bloquear y revisar naves en alta mar, en la hipótesis de que contengan droga. Esto es, a mi juicio, una consecuencia de la Convención de Montego Bay de 1982, que ha tardado en ser ratificada por todos los países, y que, de serlo, en lo inmediato constituiría una gran ayuda en la represión al narcotráfico internacional. En Italia tuvimos serios problemas por un aseguramiento de ocho a 10 toneladas de hachís porque se argumentaba que había sido realizado en alta mar.

Otra innovación que parece no ser de excesiva importancia, pero que es muy interesante, es la inmediata destinación de los bienes confiscados y asegurados en las operaciones de la propia policía. Recuerdo que en el proceso que se ha denominado Pizza Connection los estadounidenses procedieron sin demora a confiscar todos los medios automotrices utilizados por los traficantes.

Estas primeras novedades de la ley antidroga italiana permitirán con seguridad un mayor incremento en la colaboración internacional de la policía. Antes, todas estas obligaciones legales hacían poco fluida esta colaboración con los demás países, y no por falta de buena voluntad, sino porque los oficiales de Policía judicial tenían grandes problemas. Si se tiene en cuenta que Italia es sobre todo un país de producción y de tránsito, más que de consumo de drogas, este tipo de posibilidades concretas de colaboración dará mayores resultados en el futuro. De hecho, las primeras operaciones ya han sido realizadas en estos primeros meses. Está en curso, justamente en estos días, una investigación en la que he podido autorizar el no arresto de un fugitivo relacionado con el tráfico de estupefacientes para poder continuar con las investigaciones.

Pero esto no es sino un aspecto parcial de la estrategia global de la represión del tráfico. Ahora debemos entrar a analizar las operaciones de los organismos que en Italia se ocupan de la represión al tráfico. Es necesario distinguir —aunque en la práctica esto no se lleva a cabo— el aspecto operativo y el aspecto de reciclaje del dinero, el lavado de dinero que proviene del narcotráfico.

Como quizás muchos saben, en Italia son tres los organismos de Policía que se ocupan de la represión al tráfico de estupefacientes: la Policía de Estado, los Carabinieri (una parte del ejército que tiene funciones de policía) y la Guardia de Finanza (agentes en cargados de las revisiones aduanales y que tienen un estatuto militar particular), y existe un organismo de coordinación unitaria llamado Servicio Central Antidroga, que es un servicio que depende en directo del Ministerio del Interior y que tiene relaciones con las policías de otros países. Por lo tanto, tenemos ya un organismo que se ocupa de la coordinación de la represión al tráfico de drogas que, como he dicho al principio, es una de las principales actividades de las organizaciones mafiosas.

En Italia hay otro organismo encargado de la represión de la mafia, al que se denomina Alto Comisariado de Lucha contra la mafia. El sistema aparenta ser complejo, pero en realidad los problemas se resuelven con buena voluntad entre los distintos miembros de estas oficinas.

Todo esto está relacionado con la reforma del procedimiento penal que introdujo un sistema de carácter acusatorio y no inquisitivo, como era antes. El Ministerio Público, en la actualidad, es solo una parte, por supuesto una parte pública, revestida de las garantías de autonomía y de independencia que también tienen otros órganos del Poder Judicial. Está previsto que, cuando se tiene noticia de un delito, la autoridad policial informe de inmediato al Ministerio Público, el cual, a su vez, tiene la obligación de instruir de inmediato a esta sobre las disposiciones para realizar las investigaciones. Mientras que, en otro tiempo, por su propia actividad, el Ministerio Público podía ser denominado para juez, ya que, en la práctica, realizaba funciones de juez; pero hoy esto no es más así, existe una separación. Todas las pruebas se presentan única y exclusivamente en la audiencia, y la actividad que realiza el Ministerio Público carece de valor de prueba. Como en el pasado, puede oír a testigos, interrogar, hacer inspecciones oculares y otro tipo de actividades, pero estas no poseen valor de prueba; en consecuencia, el momento y el lugar en que se desahogan las pruebas es, en exclusiva, durante la audiencia.

Todo esto, por supuesto, tendrá que provocar un acuerdo entre esta novísima metodología de investigación y toda la serie de instituciones que existen y que están estructuradas sobre la base del viejo procedimiento penal. En el pasado, si el Ministerio Público así lo quería, podía abstenerse de intervenir, y la policía podía realizar toda la investigación hasta dar noticia del delito. Ahora esto no puede ser más así. Ello, como se puede ver, pone dificultades a la coordinación entre Ministerio Público y Policía, que no es sencilla. En Italia hay tantas oficinas del Ministerio Público como tribunales, mientras que la policía tiene dentro de su organización interior algunas instancias de coordinación. Por consiguiente, si no hay una coordinación eficaz entre la oficina del Ministerio

Público y la de la Policía, el primero puede cursar una orden contraria por completo a las que había sostenido la Coordinación de Policía. Por el momento,

todos estos problemas están siendo dejados a la buena voluntad de las personas que en ellos intervienen, aunque es claro que no se puede seguir así por largo tiempo.

Expongo un ejemplo práctico: si se sabe que hay un cargamento de drogas que atraviesa toda Italia, ¿qué sucederá si el Ministerio Público de una jurisdicción autoriza que no sea asegurada la sustancia y otro de una jurisdicción diferente opina que esto no resulta conveniente? Como se ve, el principal problema en Italia, ahora en discusión, es el relativo al logro de una coordinación eficaz entre las oficinas del Ministerio Público. Se trata, sin duda, de un problema de difícil solución debido a que la criminalidad que enfrenta es de naturaleza internacional, ello significa que tiene que ver con la coordinación completa de la represión de todas las actividades criminales, tanto en el nivel de las policías como en el de los Ministerios Públicos, y aun con las agencias exteriores, en el ámbito internacional.

La otra parte del problema, no menos importante se refiere a la localización y aseguramiento del dinero producido por el tráfico de estupefacientes. Diría tal vez que este es un aspecto nuevo y muy importante de la actividad represiva, que permite privar a estas organizaciones criminales del poder económico que tienen y, por consiguiente, es desde luego más eficaz que aquel referido a la intervención directa sobre el tráfico. En todo caso, se trata de actividades complementarias que deben ser desarrolladas en conjunto para una acción que posibilite la detención del fenómeno.

La actividad de localización de estos flujos financieros, exquisitamente ilícitos, es muy delicada y muy difícil de indagar; la intervención en esta materia requiere, ante todo, de una gran profesionalidad por parte de los investigadores. No se trata de una actividad que pueda ser realizada de manera empírica, ya que es muy complicada, porque interviene, precisamente, sobre las arterias económicas de la actividad del Estado. Decía un funcionario del Banco de Italia que el dinero tiene el corazón del conejo y las piernas de la liebre, así que cualquier actividad de investigación, conducida de manera poco profesional, puede crear problemas en la economía del Estado y, al mismo tiempo, puede conducir a resultados falsos.

Es evidente que para trabajar en este campo es presupuesto fundamental un conocimiento global de las técnicas bancarias y de los sistemas financieros de diversos países. Además, se requiere una robusta colaboración internacional. Y es en este punto donde surgen los primeros graves problemas, porque es conocido por todos que hay países que se constituyen en paraísos fiscales, de los que es muy difícil obtener una colaboración eficaz para este tipo de investigaciones. En algunos procesos que tienen que ver con tráfico internacional de drogas hemos realizado investigaciones de este tipo y hemos tenido la oportunidad de palpar la complejidad de estas investigaciones. Una realidad que se ha evidenciado es la presencia de organizaciones internacionales de lavado de dinero. En ocasiones ha sido necesario solicitar la ayuda de ciertos países de los que, en consecuencia, no siempre se ha tenido una respuesta pronta y eficaz a la solicitud de ayuda internacional.

Es necesario decir que Suiza es uno de los países que ha manifestado una voluntad más amplia en este tipo de colaboración, y lo ha hecho a pesar de las dificultades internas de su propia legislación. Precisamente de este país es de donde se han obtenido los mejores resultados. En realidad, es posible afirmar que son otros los países que han creado dificultades a las investigaciones. Hasta ahora la colaboración internacional es cualquier cosa, pero no es eficaz.

En un encuentro con funcionarios del Departamento de Estado estadounidense ha surgido una realidad todavía más interesante, esto es, que existen diferentes canales para el reciclaje de dinero, según se trate de cocaína o de heroína. Los Estados Unidos lograron asegurar grandes sumas provenientes del tráfico de cocaína, mientras que no ha sucedido lo mismo en el caso de la heroína. Ello se explica porque la organización que está detrás del tráfico de heroína es mucho más calificada y profesional, así como por el hecho de que detrás del tráfico de heroína está la mafia siciliana.

Están en curso diversas iniciativas internacionales para obtener mayor uniformidad en la colaboración internacional frente al lavado de dinero que provenga del tráfico de estupefacientes. Una de estas iniciativas es la Declaración de Principios de Basilea, de diciembre de 1988, que consiste en una declaración de

principios para prevenir acerca de la utilización del sistema bancario con el objetivo de lavar dinero. Fue promulgada por el Comité de la Reglamentación Bancaria y las Prácticas de Vigilancia, formado por las instituciones de crédito de las bancas europeas. Un paso que me parece importante de esta declaración es el siguiente, que a la letra dice: "Los bancos e instituciones financieras pueden ser utilizados, sin saberlo, como intermediarios en la transferencia o el depósito de dinero originado en actividades criminales [...] La confianza del público en los bancos, y en consecuencia su estabilidad, puede ser perjudicada por la publicidad negativa generada por una relación inadvertida entre la banca y la criminalidad".

Bajo esta óptica han sido establecidos una serie de principios que deben conducir a la identificación de la clientela, por una parte, y a la observación de la ley, por otra, así como a la colaboración con las autoridades judiciales y la policía. Esto puede conducir a resultados concretos en un periodo corto, sobre todo porque existe un movimiento de opinión pública que está sensibilizado en torno a estos problemas. En Italia existe una comisión parlamentaria de investigación cuyos objetivos son, por cierto, los problemas asociados a la mafia, la cual se ha ocupado —y continúa haciéndolo— de asuntos relacionados con el lavado de dinero.

El problema es que la respuesta de algunos países no llega en un tiempo razonablemente rápido. Si se considera, además, que hay países que tienen problemas en torno a la brevedad de las investigaciones, se incrementan los obstáculos. Otro problema, que en mi opinión no ha sido tomado en cuenta con la suficiente consideración, es el siguiente: no siempre es posible determinar qué parte del dinero proviene del tráfico de drogas y cuál de otras actividades ilícitas. Cuando no se pueden relacionar de manera directa los fondos con un tipo particular de actividad ilícita, pueden generarse problemas importantes de colaboración internacional, en el sentido de que algunos países, para permitir la actuación judicial, requieren que exista una implicación directa entre los fondos y la actividad ilícita, implicación que en principio no es posible establecer.

Con frecuencia ha sido encontrado, sobre todo en Suiza, dinero depositado que provenía del tráfico de drogas, el contrabando, la corrupción y el secuestro de personas; por ello es casi imposible distinguir la procedencia de esos fondos. Con

frecuencia, al inicio de las investigaciones se sabe de algunas personas involucradas con el tráfico de drogas; después se confirma que hay otras personas relacionadas con las primeras que no poseen patrimonio y que, de manera inexplicable, son propietarios de bienes económicos de considerable valor.

Casi siempre quienes tienen relación directa con el tráfico de estupefacientes no son los mismos que aparecen como titulares de las empresas destinatarias de estos fondos ilícitos. En consecuencia, la dificultad que tiene este tipo de investigaciones reside, desde luego, en comprobar la relación que existe entre el propietario y el traficante. Todo esto se puede descubrir solo mediante la investigación bancaria y patrimonial. Por lo tanto, no se encontrará nunca, o al menos nosotros hasta hoy no la hemos encontrado, una organización directamente involucrada en tráfico de drogas que resulte titular de una actividad en apariencia lícita. Aún más, se debe decir que las investigaciones sobre el tráfico de estupefacientes han vuelto a los traficantes todavía más atentos y cuidadosos. Por ello, las relaciones entre el dinero proveniente del tráfico y el tráfico mismo son cada vez más sinuosas y ocultas. He ahí por qué una actividad como el tráfico de la cocaína, que está todavía en sus inicios, es más fácil de descubrir bajo el perfil patrimonial, mientras que en lo que respecta a la heroína esto es mucho más difícil.