

Cienfuegos

y el futuro de la cooperación México-Estados Unidos

“ Cuando hemos tenido problemas difíciles, [el presidente Donald Trump] me ha hablado para decirme: le envío ayuda, les apoyamos y le he dicho: ‘Gracias, nosotros vamos a resolver nuestros asuntos, sin injerencia’”, declaró el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, el 17 de octubre, dos días después de la detención en Estados Unidos del general Salvador Cienfuegos, exsecretario de la Defensa Nacional, al cumplimentarse una orden de aprehensión librada por un juez federal de Nueva York bajo cuatro cargos vinculados al tráfico de drogas a Estados Unidos.

En la dinámica bilateral este tipo procesos penales iniciados por las autoridades estadounidenses en contra de exfuncionarios de alto nivel del gobierno de México no son raros. Como muestra, existen las detenciones en Estados Unidos del exsecretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna; el exfiscal general de Nayarit, Edgar Veyta; la exdiputada federal Lucero Guadalupe Sánchez López; el exgobernador de Chihuahua, César Duarte; el exgobernador de Tamaulipas, Tomás Yarrington, y los procesos de extradición iniciados en ese país contra

el exgobernador de Tamaulipas, Eugenio Hernández Flores, y el exgobernador interino de Coahuila, Jorge Juan Torres López, por mencionar algunos ejemplos.

A pesar de que el Estado mexicano ha fortalecido sus instituciones para combatir de forma frontal a la delincuencia organizada y erradicar la corrupción, el centralismo y verticalidad del sistema a su vez impide su resolución. Esto permite que la persecución de los delitos pueda ser manipulada a discrecionalidad; garantiza la impunidad fáctica a altos funcionarios del sistema, y perpetúa la simulación de operatividad avocándose a la persecución de grupos delictivos no alineados o de mandos medios o inferiores dentro del gobierno.

Principios de Derecho internacional

Dentro del Derecho internacional, el principio de soberanía, basado en la máxima *par in parem non habet imperium*, sostiene que las autoridades nacionales son tanto las autoridades máximas como las únicas dentro del territorio del Estado. De igual manera, el Derecho internacional reconoce la máxima *sic utere tuo ut alienum non laedas*, la cual



Fotografía: Jcomp/Free pik

señala que un Estado no puede permitir el uso de su territorio para causar un perjuicio a un tercer Estado.

A partir de la convivencia de estos dos principios, se esgrimen ciertas interpretaciones que justifican la actuación extraterritorial de un Estado en el territorio del otro cuando este último no quiere o es incapaz de nulificar o sancionar la amenaza que se origina en su territorio y que afecta a la seguridad nacional/internacional o a la población del Estado extranjero. Esta interpretación se ha empleado principalmente respecto a los conceptos de legítima defensa, el ejercicio de la jurisdicción universal y, en cierta medida, en intervenciones humanitarias.

Para el caso del general Cienfuegos, así como del resto de los funcionarios mexicanos detenidos en Estados Unidos, el fundamento jurídico de su investigación no es complejo, ni alude a interpretaciones sofisticadas de Derecho internacional, sino simplemente se apega al principio clásico de jurisdicción territorial. Aun cuando los exfuncionarios mexicanos hayan actuado en territorio mexicano (colusión con grupos de narcotráfico), sus consecuencias tuvieron efectos en territorio estadounidense (tráfico ilícito de estupefacientes), perfeccionándose así el supues-

to al que alude la modalidad de efectos del principio de jurisdicción territorial.

Asimetría en la relación México - Estados Unidos

La detención del general Cienfuegos fue lo suficientemente importante para que el propio presidente de la República criticara la asimetría de la dinámica bilateral al señalar: “¿Por qué sólo se acusa, se involucra, a quienes han participado en estos hechos en México y ellos no hacen una autocrítica, una reflexión de toda la intromisión de esas agencias en México? Porque sin duda ellos operaban, entraban con absoluta libertad al país, hacían lo que querían. Claro, se los permitían.”

La anterior crítica evidencia, primero, la misma discrecionalidad del sistema estadounidense con la que opera el sistema mexicano y con la que se ha generado la impunidad fáctica de estos altos funcionarios dentro de México. Y, segundo, apuntala una de las grandes lagunas en la retórica estadounidense, donde parece que no existen carteles estadounidenses operando en su territorio para adquirir y distribuir la droga proveniente de México y el resto del mundo. Si bien esta crítica es válida —y en teoría

todos los Estados a nivel mundial pueden actuar de la misma manera bajo el mismo supuesto—, la realidad es que son pocos los Estados con el interés y la capacidad operativa para respaldar este tipo de actuación extraterritorial.

Aun cuando muchos de los temas internos de México y de Estados Unidos son vistos en ambos Estados como intermísticos, la propia asimetría de poder impide que México pueda actuar extraterritorialmente como Estados Unidos lo hace en materia de procuración de justicia. De aquí que surja el sentimiento de que existe una afrenta a la soberanía nacional cada vez que con este tipo de actuaciones extraterritoriales se evidencia: primero, la corrupción en los más altos niveles dentro del sistema político mexicano; segundo, la falta de voluntad o propia incapacidad del sistema para perseguir a estas figuras públicas; tercero, la disparidad en la relación bilateral México-Estados Unidos, y cuarto, la incapacidad de responder a la afrenta más que con la amenaza de que la cooperación internacional en materia penal se verá afectada.

Bajo una visión conservadora del principio de no intervención a los asuntos internos del Estado, este tipo de escenarios puede ser reprochable; sin embargo, el reproche pierde fuerza cuando se acusa a un tercer Estado de investigar y sancionar ilícitos criminalizados en varios instrumentos internacionales como las convenciones de las Naciones Unidas para la lucha contra la corrupción (Convención de Mérida), el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Convención de Viena) y la delincuencia organizada transnacional (Convención de Palermo), simplemente por no haberle notificado al Estado en contra de quién obra la presunción de inacción en contra o en colusión con el fugitivo. Inclusive, el Derecho internacional, bajo la *ratio decidendi* emitida en el caso Lotus (Turquía vs. Francia), y la estructura actual del operar del sistema penal

internacional, se favorece la concurrencia de jurisdicciones estatales especialmente para investigar y enjuiciar crimines transnacionales.

Aun cuando existe margen para argumentar que este tipo de actuaciones unilaterales puede desestabilizar la situación política del Estado extranjero y, por ende, es preferible que exista una coordinación binacional a través de la cooperación internacional, para el caso de la relación bilateral entre México y Estados Unidos es innegable que precisamente esta dinámica de “justicia importada” es la que ha llenado el vacío fáctico de la inacción de las autoridades mexicanas y ha evitado la impunidad rampante de las altas esferas políticas mexicanas. En otras palabras, la intervención extraterritorial de Estados Unidos en México se ha traducido en un elemento constitutivo del sistema de cheques y balances fácticos que existe entre ambos Estados, el cual, sin duda alguna, ha sido un factor de estabilidad político interno en México, ya que ha evitado un enfrentamiento entre grupos políticos nacionales al trasladarse la responsabilidad única de la aprehensión a autoridades extranjeras.

Cooperación internacional y avances tecnológicos

Los avances tecnológicos podrán reducir la necesidad de apoyarse en la cooperación internacional. Por ejemplo, la obtención de evidencia —especialmente aquella relacionada a intervenciones a servicios digitales de comunicación y telecomunicación— se puede realizar de forma directa desde el extranjero y su autorización se puede obtener bajo las reglas del sistema legal extranjero, ahorrándose así la necesidad de utilizar los tratados de asistencia jurídica mutua.

Al igual, en territorios tan atractivos al turismo o donde existe certeza de que los activos (bienes inmuebles y cuentas bancarias) de las personas se encuentran más protegidos, dichos Estados sólo

tienen que esperar a que las personas de interés se trasladen a su territorio y así se evitan el proceso de extradición donde existe el riesgo de que la persona no sea entregada si es que sigue protegida por el aparato gubernamental.

Justamente de este último punto deriva la ventaja facilitadora que tiene Estados Unidos para perseguir estos delitos. Primero, desde la Conferencia de Bretton Woods se ubicó como el centro financiero a nivel mundial, dándole así un vínculo jurisdiccional a sus cortes y autoridades para investigar y sancionar ilícitos cometidos en el extranjero cuyos productos empleen el sistema financiero estadounidense para ser transferidos a otros países o para ser resguardados dentro del mismo. Segundo, a raíz del Estado de Derecho que impera en Estados Unidos, muchas personas —incluyendo los miembros de la delincuencia organizada— mandan a su familia a residir a territorio estadounidense para que estén seguras del clima de violencia que ellos mismos generan en el territorio donde operan. De igual forma, aquellos funcionarios corruptos o aquellos que forman parte del gobierno, como mecanismo de protección, previendo que tarde o temprano —cuando ya no le sean útiles al sistema— sus propias instituciones naciona-

les serán empleadas para perseguirlos políticamente, de forma preventiva reparten sus activos alrededor del mundo para no estar tan vulnerables a dichos aseguramientos, y uno de los foros más recurridos es Estados Unidos. Tercero, Estados Unidos hasta ahora sigue siendo la principal potencia a nivel mundial con el poder duro suficiente para respaldar la imposición de sanciones coercitivas unilaterales o inclusive criminalizar conductas en el extranjero de nacionales de otras potencias, como China. Por mencionar un ejemplo, se tiene el caso de la directora financiera de Huawei, Meng Wanzhou, la cual está detenida en Canadá por una solicitud de extradición de Estados Unidos en la que se le acusa de haber violado las sanciones económicas que ese país impuso en contra de Irán. Cuarto, sin mencionar la cercanía con



Máster online **REGULACIÓN EN LÍNEA**

▶ **OBJETIVO:**

Promover la formación de profesionales expertos en resolver problemas concernientes a la implementación de políticas y regulaciones en servicios públicos relacionados a los mercados de energía y sectores regulados.

Curso online **DERECHO CONCURSAL**

▶ **OBJETIVO:**

Este curso da las claves para conocer una materia tan técnica como es el concurso mercantil. Se parte de una explicación de los conceptos y principios teóricos, para luego entrar a los aspectos regulados en la Ley de Concursos Mercantiles. De tal forma, que el curso proporcionará al alumno una visión completa en la materia.

Consulte por nuestras **facilidades de pago**

Más información: formacionmex@tirant.com +52 1 55 1443 0931

México, Estados Unidos es el mercado comercial más grande del mundo y se vuelve el destino turístico de compras preferido por los mexicanos. Muchas veces, los altos funcionarios erróneamente creen que su realidad nacional es extensible al extranjero y que en el extranjero se desconocen sus operaciones ilícitas o que se encuentran igualmente protegidos por su peso como actores políticos mexicanos.

De aquí que la clase política vulnerable a esta persecución desde el extranjero perciba estas acciones como agravios. Especialmente porque repudian que la *realpolitik* internacional les restrigie la cruda realidad de que son peces grandes en un estanque pequeño, pero frente al hegemon son un simple eslabón más en su cadena alimenticia. De esta manera, los procesos de vinculación, interdependencia e integración que tienen la región de América del Norte, así como la importancia estratégica que representa México para Estados Unidos, hacen que sea imposible evitar este tipo de actuaciones extraterritoriales, especialmente cuando la alternativa es la impunidad, ya que, tal y como lo ha reconocido el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, hasta el momento ha sido imposible acabar con la corrupción.

AO 442 (Rev. 11/11) Arrest Warrant

UNITED STATES DISTRICT COURT
for the
Eastern District of New York

United States of America
v.
SALVADOR CIENFUEGOS ZEPEDA,
also known as "El Padrino" and "Zepeda,"
Defendant

CR 19-366
Case No.
COGAN, J.
BULSARA, M.J.

ARREST WARRANT

To: Any authorized law enforcement officer

YOU ARE COMMANDED to arrest and bring before a United States magistrate judge without unnecessary delay
(name of person to be arrested) SALVADOR CIENFUEGOS ZEPEDA, also known as "El Padrino" and "Zepeda"
who is accused of an offense or violation based on the following document filed with the court:

Indictment Superseding Indictment Information Superseding Information Complaint
 Probation Violation Petition Supervised Release Violation Petition Violation Notice Order of the Court

This offense is briefly described as follows:
International Heroin, Cocaine, Methamphetamine and Marijuana Manufacture and Distribution Conspiracy; Heroin, Cocaine, Methamphetamine and Marijuana Importation Conspiracy; Heroin, Cocaine, Methamphetamine and Marijuana Distribution Conspiracy; Conspiracy to Launder Narcotics Proceeds, all in violation of T. 21, U.S.C., §§ 841(b)(1)(A)(i), 841(b)(1)(A)(ii), 841(b)(1)(A)(vii), 841(b)(1)(A)(viii), 846, 853(a), 853(p), 959(d), 960(b)(1)(A), 960(b)(1)(B)(ii), 960(b)(1)(G), 960(b)(1)(H), 963, 970; T. 18 §§ 982(a)(1), 982(b)(1), 1956(h), 3238 and 3551 et seq.


Date: 08/14/2019

City and state: Brooklyn, New York


Issuing officer's signature
Hon. Vera M. Scanlon
Printed name and title

Conclusión

El México de hoy no es el mismo de hace 28 años, cuando tras el secuestro trasfronterizo del doctor Álvarez-Machain se expulsó a los agregados legales de la DEA en México por su responsabilidad en el acto. El México de hoy es uno que depende y está integrado cada vez más a su vecino del norte, en todos los aspectos imaginables: población, historia, cultura, recursos naturales, comercio, finanzas, defensa, migración, cadenas de producción y seguridad.

En conclusión, ante la pregunta de si la cooperación internacional entre México y Estados Unidos se verá afectada y veremos un retroceso a la cooperación tan estrecha que se tiene hoy en día, la respuesta es *no*, ya que todos los procesos de vinculación que existen entre ambos Estados hacen que la relación bilateral tenga un nivel de madurez y complejidad que trasciende a cualquier individuo, agencia de procuración de justicia o episodio político en particular. 

* Doctor en Derecho y diplomático de carrera experto en Derecho internacional. Twitter: @VE_Corzo.

** Experto en arbitraje internacional, acreditado para ejercer en México y en Estados Unidos. Twitter: @EE_Corzo.