

# El general Cienfuegos regresa a México

**D**esde hace décadas se ha venido construyendo una complementariedad fáctica entre los sistemas de procuración de justicia de México y Estados Unidos, especialmente para aquellos casos donde se encuentran involucrados altos funcionarios mexicanos. El ejemplo más reciente es la detención del general Salvador Cienfuegos, el pasado 15 de octubre, en el aeropuerto internacional de Los Ángeles, California.

Hasta hace unos días todo parecía indicar que el Cienfuegos correría la misma suerte que varios altos funcionarios mexicanos que han sido detenidos en Estados Unidos, entre ellos el 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, y el exgobernador de Tamaulipas, Tomás Yarrington. El mismo escenario se repetía otra vez: reclamos por parte de las autoridades mexicanas por una falta de coordinación y notificación por parte de las autoridades estadounidenses; una amenaza de suspender la cooperación binacional en materia penal por parte de México; protestas por la actuación extraterritorial —dentro de territorio nacional— de los agentes gubernamentales estadounidenses de procuración de justicia, y oídos sordos por parte de Estados Unidos.

Sin embargo, el caso Cienfuegos dio un giro sorpresivo, al retirarle los cargos en su contra en Estados Unidos y ser devuelto —bajo custodia de los U.S. Marshalls, el pasado 18 de noviembre— a territorio nacional mexicano. Las autoridades de

ambos países —ahora sí, de forma conjunta— emitieron un comunicado en el que señalaron que “en reconocimiento a la fuerte alianza policiaca entre México y Estados Unidos, y en aras de demostrar nuestro frente común contra todas las formas de criminalidad, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos ha tomado la decisión de solicitar la desestimación de los cargos penales de Estados Unidos contra el exsecretario Cienfuegos para que pueda ser investigado y, si corresponde, acusado, bajo la ley mexicana”.

A la par, el secretario de Relaciones Exteriores de México señaló que la protesta mexicana —por la forma en la que se llevó la captura del general Cienfuegos— fue realizada para hacer respetar la soberanía nacional. Marcelo Ebrard siguió ahondando en esta idea señalando que, por un lado, si se trataba del exsecretario de la Defensa Nacional y se le acusaba de delitos cometidos en México, ¿por qué tenía que ser juzgado en el extranjero? Por el otro, que si había bases de confianza entre ambos Estados, éstas deberían de existir en todos los casos y no sólo en algunos, por lo que si no había confianza para que México investigara y enjuiciara al general Cienfuegos, tampoco habría confianza —hacia Estados Unidos— en ningún otro tema.

Surgen varias preguntas en torno al caso Cienfuegos: ¿su entrega contradice la supuesta complementariedad que existe entre los sistemas de procuración de justicia de México y Estados Unidos?, ¿es legítimo que los Estados Unidos cooperen estrechamente en algunos casos con México y en otros no?, ¿realmente ambos países se pelearon por el caso?



### **Complementariedad fáctica**

La devolución del General Cienfuegos confirma que existe un grado mayor de madurez en la relación de complementariedad entre ambos países. El esquema tradicional bajo el cual han funcionado la investigación y enjuiciamiento de altos funcionarios mexicanos en Estados Unidos siempre se ha realizado bajo la aceptación tácita de las autoridades mexicanas, las cuales han convalidado —con su silencio o cooperación discreta— dichos procedimientos penales en el extranjero.

Las protestas diplomáticas por parte de México en este tipo de casos, como la vista en el caso Cienfuegos, son raras. Así, se señala que en el silencio tradicional de México hay una convalidación de la acción de la justicia estadounidense. Este silencio no sólo es común en el enjuiciamiento en el extranjero de delitos cometidos en México, sino también es frecuente en la actuación de los agentes extranjeros de procuración de justicia, los cuales no en pocas ocasiones realizan labores de investigación en México, en contravención a las Normas de 1992 que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de entidades de gobiernos extranjeros que tienen

a su cargo funciones de policía, de inspección o vigilancia.

La resolución 56/83 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos señala que: *i)* el consentimiento de un Estado a la comisión por otro Estado de un hecho determinado excluye la ilicitud de tal hecho en relación con el primer Estado (por ejemplo, aquellos casos donde los agentes extranjeros actúan en territorio nacional con consentimiento previo del Estado mexicano, como en la pre-inspecciones aduaneras donde México permite que los agentes estadounidenses las realicen en territorio nacional), y *ii)* que la acquiescencia o consentimiento tácito por parte del Estado lesionado debe verse como una extinción de la reclamación en contra del Estado que comete el hecho internacionalmente ilícito (por ejemplo, cuando el Estado mexicano se queda en silencio en aquellos casos donde llega a saber que un agente extranjero realizó actividades reservadas a la autoridad mexicana en materia penal).

La práctica entre México y Estados Unidos confirma que la actuación extraterritorial de Estados

Unidos es la regla general en la relación bilateral. La excepción es cuando México vocaliza su reproche para algún caso en específico, como en el caso Cienfuegos. En otras palabras, México, al realizar una protesta diplomática, estaría reclamando la comisión de un probable hecho ilícito por parte de Estados Unidos o un exceso en las actividades realizadas por las autoridades estadounidenses frente a lo tolerado por México.

De igual forma, es importante reconocer que aun cuando existe una asimetría de poder entre ambos Estados, por la propia interdependencia que existe entre ambos países, el grado de deferencia que existe en la relación bilateral es mayor que la que pudiera tener Estados Unidos en su relación con algún otro país que no considere estratégico, socio comercial o tenga una “relación especial”. La preocupación estadounidense de fortalecer a las instituciones mexicanas y la implementación de la Iniciativa Mérida van encaminadas a mejorar el sistema de procuración de justicia en México, por lo que si México desea investigar y enjuiciar al general Cienfuegos, no es contrario a los intereses de Estados Unidos. En efecto, la respuesta de México ratifica el éxito de su estrategia: identificar los temas o casos que le preocupan y presionar a las autoridades mexicanas para que los resuelvan.

### **El brazo largo de la ley**

En lo que respecta al ámbito competencial, es oportuno recordar la decisión de la Corte Internacional de Justicia en el caso Lotus, la cual señala que las “restricciones a la independencia de los Estados no pueden presumirse”, por lo que nada dentro del “Derecho internacional prohíbe a un Estado ejercer su jurisdicción [...] con relación a cualquier caso que se relacione con hechos acontecidos en el extranjero”. En otras palabras, la Corte señaló que el Derecho internacional “lejos de establecer una prohibición general en el sentido de que los Estados no puedan extender la aplicación de sus leyes y la jurisdicción de sus tribunales

a personas, propiedades y actos fuera de su territorio, se le deja a este respecto un amplio margen de discrecionalidad”.

Bajo esta visión, dentro del sistema internacional no existe restricción alguna que obligue a Estados Unidos a un recato en la persecución de delitos cometidos en México. Se entiende, de esta forma, la interpretación laxa del gobierno estadounidense para atribuirse de jurisdicción en materia penal. Basta recordar el caso del mexicano Marciano Millán Vásquez, también conocido como *el Chano* —sicario del grupo delictivo de los Zetas y jefe de la plaza de Piedras Negras, Coahuila—, quien fue aprehendido y enjuiciado por las autoridades estadounidenses en San Antonio, Texas. Lo relevante de este caso fue el hecho de que la defensa de *el Chano* apeló su sentencia bajo el argumento de que Estados Unidos no debía ejercer su jurisdicción de forma extraterritorial, ya que los más de treinta homicidios que su cliente cometió durante la masacre de Allende fueron cometidos en México y en contra de mexicanos y, por ende, la ley bajo la cual lo enjuiciaban no era aplicable fuera de Estados Unidos. La Corte desechó tal argumento al considerar que los homicidios tenían como motivación principal proteger y promover el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, actividad a la que se dedicaba *el Chano*.

Estas investigaciones y enjuiciamientos en contra de altos funcionarios mexicanos o líderes de grupos delictivos en Estados Unidos se realizan bajo la premisa de que el Estado mexicano no puede, o no quiere, proceder en algunos de éstos. La justicia estadounidense llena así el vacío generado por la falta de actuar por parte de México. De esta forma, cuando el Estado mexicano alza la voz, como en el caso Cienfuegos, y exige que se investiguen y enjuicien dichos ilícitos en su territorio por sus autoridades nacionales, justamente se materializa la complementariedad fáctica.

La mayoría de los instrumentos internacionales en materia penal señalan que su principal objetivo es lograr que los Estados cumplan con sus obliga-

ciones básicas de Derecho internacional enfocadas a la persecución de ilícitos y a no obstaculizar la cooperación internacional. Bajo esta perspectiva, el lugar donde un delito es enjuiciado no es lo más importante, sino minimizar la impunidad. Por estas razones, vemos que el recato persecutorial estadounidense en el caso Cienfuegos parte de los principios básicos del Derecho conflictual, donde el recato judicial deriva de la ponderación del *forum conveniens* y *non-conveniens*.

### No se permite afirmar en un momento y negar en otro

Otro tema que es necesario abordar es la aparente contradicción respecto a la falta de coordinación y notificación entre las autoridades de ambos Estados, la cual vino acompañada por el fuerte reclamo diplomático mexicano a las autoridades estadounidenses por la “sorpresa”, “descontento” y “profundo extrañamiento” de que —siendo ambos países aliados— México no hubiera sido notificado. Bajo circunstancias normales, donde el Estado mexicano no hubiera realizado protesta alguna, las autoridades estadounidenses no estarían cayendo en contradicción alguna. Sin embargo, la consecuencia de la protesta mexicana generó que los Estados Unidos incurrieran en la figura de *estoppel*. Es decir, el comportamiento estadounidense se tornaba contradictorio, ya que para algunos casos estaba aplicando el criterio de máxima confianza con las autoridades mexicanas y para el caso Cienfuegos invocaba el criterio de secreto de Estado.

El principio de *estoppel*, conocido en latín como *allegans contraria non est audiendus*, es un principio de buena fe, el cual se basa en la justicia y sentido común, por el cual se entiende que no está permitido afirmar en un momento y negar a otro. Como se mencionó con la sorpresiva protesta diplomática de México, básicamente se colocó a Estados Unidos en este escenario, con el cual claramente había una contradicción en su comportamiento. De ahí que haya resultado acertada su ponderación so-

bre retornar al general Cienfuegos a México, primero, para enmendar la contradicción, y segundo, para salvaguardar la relación bilateral, donde bajo las promesas mexicanas de ser ellas quienes investigarían los ilícitos, resultaba más conveniente salvaguardar la relación macro de cooperación internacional en materia penal, que reventarla por un solo caso.

De esta manera, el caso Cienfuegos se vuelve paradigmático por que evidencia el grado de madurez de la integración entre los sistemas de procuración de justicia entre ambos Estados. En otras palabras, en este caso no prevaleció la soberanía nacional de un país frente al otro, sino que presenciarnos una evidencia más de los procesos de integración que se están viviendo en la región de América del Norte.

Para aquellos interesados en las demás implicaciones jurídicas y diplomáticas del caso Cienfuegos, compartimos esta video cápsula de Derecho internacional donde se explica a profundidad el tema:



\* 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.