

DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TERRORISMO EN MÉXICO

Javier Dondé Matute

RESUMEN. En este artículo se trata de evidenciar, desde la sociología jurídica, que los niveles de violencia en México podrían catalogarse como conductas de terrorismo, pero que el Estado ha ignorado la posibilidad de investigar y procesar a través de dos formas: por un lado, la opción por investigar y perseguir delitos a través de tipos penales distintos del terrorismo y, por otro, la franca impunidad de estas acciones.

Palabras clave: narcotráfico, terrorismo, delincuencia organizada, seguridad nacional, ejecuciones, impunidad.

ABSTRACT. This article seeks to show, from the perspective of legal sociology, that the levels of violence in Mexico could be classified as terrorism, but that the State has ignored the possibility of investigating and prosecuting these acts. It has done so in two ways: on the one hand, by investigating and prosecuting these crimes through the use of legal definitions other than terrorism and, on the other hand, by allowing the impunity of these acts.

Keywords: drug trafficking, terrorism, organized crime, national security, executions, impunity.

ZUSAMMENFASSUNG. Der Beitrag versucht aus rechtssoziologischer Perspektive zu belegen, dass die Gewalt in Mexiko in ihrem derzeitigen Ausmaß als Terrorismus eingestuft werden kann, dass der Staat jedoch bisher zwei Optionen zur Ermittlung und Strafverfolgung ignoriert hat: einerseits, die Möglichkeit zur Ermittlung und Strafverfolgung auf der Grundlage von nicht-terroristischen Tatbeständen, und andererseits die direkte Straffreiheit solcher Handlungen.

Schlagwörter: Drogenhandel, Terrorismus, organisiertes Verbrechen, nationale Sicherheit, Hinrichtungen, Straflosigkeit.

1. Introducción

El tema de la violencia extrema en México, que inició con la militarización del combate a la delincuencia organizada al comienzo del sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa, ha sido ampliamente documentado. La mayor parte de los estudios destacan el número de muertes durante este periodo; en otras palabras, se enfocan en una discusión cuantitativa. Sin embargo, abordar estos acontecimientos desde la óptica del terrorismo abre la posibilidad de realizar un análisis cualitativo.

Ciertamente, un estudio de estas características se centrará en temas de sociología jurídica. En particular, se tratará de evidenciar que los niveles de violencia en México podrían catalogarse como conductas de terroristas, pues comparten los elementos que la doctrina y la legislación reconocen como propios del terrorismo, como una alternativa a la existencia de un conflicto armado que propone un sector de la doctrina. La importancia de dicha omisión es análoga a lo que ocurre cuando un acto de tortura se procesa como lesiones o un genocidio como homicidio: se oculta una realidad subyacente que los delitos nacionales no alcanzan a abarcar.

Para lograr estos objetivos, el trabajo comenzará con algunas precisiones terminológicas. Se buscará establecer cuáles son los rasgos particulares del terrorismo según la doctrina, principalmente, para distinguirlo de otros actos de violencia en contra de las personas y las cosas.

En la segunda sección, se precisará el marco jurídico del terrorismo en México. Dada la amplia gama de tipos penales que podrían incluirse, se analizará únicamente el Código Penal Federal y los de algunas entidades federativas con mayores índices de violencia. En particular, se buscará destacar los rasgos particulares del terrorismo, de conformidad con la legislación, distinguiéndolo de otros delitos en los que se ejerce igualmente violencia sobre las personas o las cosas.

Es importante notar que no se busca realizar un estudio de los tipos penales de terrorismo, pues el objetivo no es determinar si este delito se encuentra debidamente regulado en México. Consecuentemente, no se incluirá un estudio dogmático de los tipos penales, ni se abordarán temas como problemas de legalidad penal o culpabilidad o el análisis del bien jurídico tutelado. Más bien, lo que se busca es establecer que con las herramientas normativas existentes es posible hablar de terrorismo. En otras palabras, el hecho de que no se mencione la posibilidad de que la delincuencia organizada cometa actos de terrorismo no se debe a un vacío legal.

De esta forma se podrá precisar si en México se pueden identificar los rasgos distintivos del terrorismo, a fin de que se pueda contextualizar los actos de violencia cometidos por la delincuencia organizada como terroristas. Desde luego, para llegar a alguna conclusión se tendrán que recoger los aspectos doctrinales de la sección anterior.

En la tercera sección se analizarán los estudios estadísticos que han dado cuenta de la violencia en México, contrastándolos con los procesos realizados por terrorismo en los últimos años en el ámbito federal y en algunas de las entidades federativas con mayor incidencia de estos actos. Lo que se buscará comprobar es que en México no existe una correlación entre la cantidad de homicidios y hechos violentos y el número de investigaciones, procesos y sentencias por terrorismo. Dicho de otra manera, se demostrará que, en contraste con los grados tan elevados de violencia que existen en el país, los casos de terrorismo son notablemente bajos o simplemente no se registran.

El argumento anterior se reforzará analizando casos emblemáticos. Los que se describirán en esta cuarta sección son solamente una muestra, que se considera que ilustra perfectamente cómo eventos que claramente pudieron haber sido investigados como terrorismo fueron procesados por otros delitos o simplemente quedaron en la impunidad.

Con todos estos elementos se comprobará que en México hay casos de terrorismo cometidos por la delincuencia organizada, pero que no se procesan como tales o simplemente no se procesan, lo que genera impunidad.

2. Precisiones conceptuales

2.1. La doctrina sobre la violencia en México y su nexa con el terrorismo

Es común que al hablar de hechos de violencia cometidos por la delincuencia organizada se hable de *narcoterrorismo*, por lo que este sería el concepto más cercano al fenómeno que se busca describir en este estudio. Las precisiones conceptuales empezarán por este término, por lo que es importante fijar sus alcances. La doctrina parece coincidir en atribuir los orígenes del término al presidente peruano Fernando Belaunde Terry para referirse a los ataques de grupos de la delincuencia organizada a la policía.¹ Otros estudios

¹ Véase John Holmberg, *Narcoterrorism*, Fairfax: George Mason University, Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center, PUBP 710, 11 de mayo de 2009, <http://tracc.gmu.edu/pdfs/student_research/HolmbergNarcoterrorism.pdf> (18.11.2014), p. 2.

DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TERRORISMO EN MÉXICO

le atribuyen al término el sentido opuesto, es decir, por *narcoterrorismo* puede hacerse referencia a la incursión de grupos terroristas en el mercado ilícito de narcotráfico para financiar sus actividades.²

Sin embargo, la cuestión no parece ser tan sencilla, pues hablar de terrorismo en sí implica ya ciertas complicaciones, las cuales se exacerbaban cuando se les atribuyen estas acciones a los miembros de la delincuencia organizada, como hace suponer el término *narcoterrorismo*, aunque hay coincidencia en que lo que los actos de violencia buscan es infundir temor en la población o coaccionar a los gobiernos para que hagan o dejen de hacer alguna conducta. Lo que resulta cuestionable es la necesidad de que estas acciones tengan un componente ideológico.³

Según los estudios que se han realizado con respecto al terrorismo en México,⁴ la delincuencia organizada no tiene un fin ideológico ni busca coaccionar al gobierno; lo que busca es proteger el negocio.⁵ Por eso los actos de violencia han sido clasificados por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos como *intracartel*, *intercartel* y *contra el gobierno*.⁶

La violencia *intracartel* tiene el objetivo de mantener la disciplina de los subordinados mediante la intimidación. Por su parte, en el supuesto de la violencia *intercartel* el objetivo es proteger las zonas de influencia, como las rutas de transporte y los puntos de cruce a los Estados Unidos de la competencia.⁷

² Ibídem; véanse también Sylvia y John P. Longmire, "Redefining terrorism: Why Mexican drug trafficking is more than just organized crime", *Journal of Strategic Security*, vol. 1, n.º 1, 2008, p. 28 (donde se afirma que hay un vínculo entre la delincuencia organizada en México y Hezbollah); David A. Haupt: "Narco-terrorism: An increasing threat to U.S. national security", en *Joint Forces Staff College, Joint Advanced Warfighting School*, 2009, <www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA530126> (18.11.2014), pp. 30, 40 (donde se señala que hay un vínculo entre la delincuencia organizada en México y Al-Qaeda).

³ Véanse Antonio Cassese, "The multifaceted criminal notion of Terrorism in International Law", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, n.º 5, 2006, pp. 933-958, y Longmire y Longmire, o. cit., pp. 38, 47-48 (la delincuencia organizada no tiene una ideología).

⁴ Cabe mencionar que el fenómeno de la violencia en México y el narcoterrorismo ha sido estudiado en el extranjero. Para este trabajo no se encontró estudio mexicano alguno que dé cuenta de este vínculo.

⁵ En este trabajo se referirá con el término *negocio* a cualquier actividad lucrativa que comete la delincuencia organizada en México.

⁶ Véase Anthony P. Placido y Kevin L. Perkins, *Drug trafficking violence in Mexico: Implications for the United States*, Washington D.C.: U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control, Department of Justice, 2010, p. 4. Véase también Longmire y Longmire: o. cit., p. 41.

⁷ Véase Kirk J. Durbin, "International narco-terrorism and non-state actors: The drug cartel global threat", *Global Security Studies*, vol. 4, n.º 1, 2013, pp. 20-23 (donde se describe cómo Los Zetas usan la violencia para intimidar al Cartel de Sinaloa, mientras que este ha preferido usar la corrupción para lograr sus fines).

Además, se busca intimidar al gobierno y a la población civil para que no interfieran con el negocio (así, por ejemplo, las personas seguirán pagando *derecho de piso* o se las inhibe para denunciar las actividades delictivas a las autoridades). Consecuentemente, lo que se busca es causar temor en la población o a las autoridades para continuar realizando sus actividades.

Esto se ejemplificará más adelante, pero si tomamos en consideración el tipo de violencia que ejerce la delincuencia organizada en México, está claro que la forma de llevarla a cabo tiene esa finalidad. No se trata de delitos comunes, sino de que la forma en que se llevan a cabo busca crear terror.⁸ Se trata de ejecuciones, decapitaciones, secuestros con tortura, además de que se emplean armas de alto calibre.⁹ En otras palabras, es el tipo de violencia que se usa la que permite hablar de terrorismo.¹⁰

Sin embargo, ninguna de las definiciones tradicionales de narcoterrorismo describe adecuadamente el fenómeno de violencia que se vive en México, pues faltarían varios componentes.¹¹ Las definiciones tradicionales no toman en consideración la violencia *intracartel e intercartel*, ni el objetivo de generar terror en las autoridades y en la población con el propósito de proteger el negocio del narcotráfico o de las extorsiones.¹²

No obstante, si se toma como denominador común de todos los estudios sobre terrorismo y narcoterrorismo el hecho de que los actos de violencia generan terror en la población (sin distinguir por qué se busca generar dicho temor) o se pretende coaccionar al gobierno (en el caso mexicano, para que no realice actividades que afecten el negocio), entonces se puede adelantar una definición de terrorismo, por lo menos para el caso mexicano, es decir, el perpetrado por la delincuencia organizada. Se puede decir que se trata de actos de violencia de alto impacto (homicidios, secuestros, extorsiones, tortura, etc.) perpetrados por miembros de la delincuencia organizada que buscan

⁸ Véase Longmire y Longmire, o. cit., pp. 42-46 (donde al describir las tácticas de la delincuencia organizada como propias del terrorismo se usa el término *fear-mongering*).

⁹ *Ibidem*, pp. 36-37 (los recursos casi ilimitados del narcotráfico permiten que la delincuencia organizada cuente con entrenamiento y armas de fuego superiores a las de las fuerzas de seguridad en México y en Estados Unidos).

¹⁰ Véase Placido y Perkins, o. cit., p. 4; véase también Binneh S. Minteh, *Narco-terrorism - A risk assessment of global terrorist linkages to the international drug trade*, Newark: Rutgers University, 2013, <www.academia.edu/3425556/Narco-Terrorism_A_Risk_Assesment_of_Global_Terrorist_Linkages_to_the_International_Drug_Trade> (18.11.2014), p. 6. (Señalando que este tipo de violencia es una similitud entre la delincuencia organizada y los grupos terroristas).

¹¹ Véase Longmire y Longmire, o. cit., p. 36.

¹² Véase Minteh, o. cit., p. 2 (este reporte del Congreso de los Estados Unidos señala que hay formas de violencia que ejerce la delincuencia organizada que no son del todo tradicionales y que no estarían contempladas dentro del concepto propuesto, como la que se ejerce contra los periodistas).

DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TERRORISMO EN MÉXICO

generar terror entre los miembros de las propias organizaciones (propias o diversas) y en la población civil, o con el objetivo de coaccionar al gobierno en la defensa de sus negocios ilícitos.

Cabe aclarar que el narcoterrorismo en México no tiene ideología alguna, social ni política; solo busca mantener el negocio y ganar espacios a la competencia. Excluir este elemento parece válido ante la falta de consenso en la doctrina sobre la necesidad de incluirlo.

2.2. Marco jurídico-conceptual del terrorismo y la delincuencia organizada en México

En esta sección se expondrán los distintos tipos penales de terrorismo que se tienen en México. Se incluirán los correspondientes al Código Penal Federal y a algunas entidades federativas que se perciben como las más violentas. El objetivo será determinar cuáles son los elementos esenciales del terrorismo, en contraste con otros delitos. No se pretende hacer un estudio exhaustivo, sino solamente destacar la esencia de los tipos penales para poder determinar si los actos de violencia de la delincuencia organizada podrían encuadrar en estas descripciones típicas.¹³

El 28 de junio de 2007 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* una serie de reformas al Código Penal Federal y otras disposiciones federales, con la intención de incorporar la tipificación de diversas conductas contempladas en tratados internacionales en materia de terrorismo. La idea del legislador era que con estas modificaciones las obligaciones internacionales en esta materia se armonizarían con la legislación penal nacional.¹⁴

En efecto, de la exposición de motivos se desprende que la intención fue incorporar las definiciones previstas en los doce tratados en materia de terrorismo patrocinados por las Naciones Unidas y la Convención Interamericana contra el Terrorismo.¹⁵

¹³ Para un estudio sobre el delito de terrorismo en el ámbito federal véase Javier Dondé Matute, *Política criminal y derecho internacional*, México: INACIPE, 2014, pp. 92-99.

¹⁴ Véase Cámara de Senadores, Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en materia de Terrorismo (este fue el sentir de los legisladores que presentaron las iniciativas de ley y de los que participaron en el proceso legislativo).

¹⁵ Ídem.

El artículo 139¹⁶ ya se refería al terrorismo nacional; sin embargo, en la reforma se agregó la frase “material radioactivo” y en las finalidades se añadió que los actos pudieran “atentar contra la seguridad nacional”. Dicha inclusión en la definición fue motivada por el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear.

Lo mismo se puede decir del tipo penal de terrorismo internacional incorporado en el artículo 148 *bis*.¹⁷ Así, la única diferencia entre ambos tipos penales es que en el último los actos terroristas están dirigidos a objetivos extranjeros o internacionales, por lo que se pueden analizar conjuntamente.

Quien cometa un acto terrorista deberá perseguir cualquiera de los siguientes fines:

1. producir alarma, temor o terror en la población, ya sea en su totalidad o en una parte de ella;
2. lesionar la seguridad nacional o a alguna autoridad extranjera, o
3. presionar a la autoridad nacional, extranjera o internacional para que tome una determinación.

Como se puede observar, los objetivos que exige el tipo penal de terrorismo (nacional o internacional) coinciden con los que ha manejado la doctrina. Resulta especialmente importante destacar que tanto la doctrina como la legislación excluyen la motivación ideológica, sobre todo cuando se trata de describir lo ocurrido en México.

El artículo 5.º de la Ley de Seguridad Nacional¹⁸ le da contenido al concepto de *seguridad nacional* que se emplea en el Código Penal Federal. Si bien no se menciona expresamente la delincuencia organizada como una actividad que menoscabe la seguridad

¹⁶ “Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.”

¹⁷ “A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice en territorio mexicano, actos en contra de bienes o personas de un Estado extranjero, o de cualquier organismo u organización internacionales, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para tratar de menoscabar la autoridad de ese estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo u organización internacionales para que tomen una determinación.”

¹⁸ “Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional: I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; [...]; III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; [...]”

DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TERRORISMO EN MÉXICO

nacional, impedir que se la combata sí lo es. De tal manera que, desde una perspectiva estrictamente legal, no es un tema de seguridad nacional la delincuencia organizada, pero sí el combate a esta. Aunque parezca una incongruencia del legislador, para efectos del presente estudio ello permite llegar a la conclusión de que las conductas violentas atribuibles a la delincuencia organizada que tienen como efecto generar impunidad constituyen ataques a la seguridad nacional. En otras palabras, cuando la violencia tiene como finalidad intimidar para que las actividades ilícitas prosperen, se podría argumentar que se está frente a un atentado contra la seguridad nacional, según la legislación vigente.

En estricto sentido, el narcotráfico, como un aspecto de la delincuencia organizada, no es un tema de seguridad nacional, y solamente sería considerado así cuando sus integrantes busquen impedir la investigación de sus actividades. Sin embargo, esta postura parece artificial, pues la intención de mencionar a la delincuencia organizada en la Ley de Seguridad Nacional es considerar esta actividad delictiva como una amenaza a la seguridad nacional. Pero, como se mencionaba, si en estricto sentido no se puede argumentar que la delincuencia organizada sea una amenaza a la seguridad nacional, por lo menos los actos de violencia destinados a impedir que se lleven a cabo investigaciones y procesos en contra de sus integrantes entran en la definición legal.

Cabe notar que este marco jurídico es similar al establecido por la Organización de Estados Americanos, que en la *Declaración de seguridad de las Américas* señala que el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y el “problema mundial de drogas” son nuevas amenazas a la seguridad nacional de los Estados del continente. Consecuentemente, lesionan los mismos bienes jurídicos y deben combatirse con las mismas estrategias, como el financiamiento.¹⁹

Continuando con el marco jurídico, es importante destacar que tanto el terrorismo (nacional e internacional) como el narcotráfico forman parte del delito autónomo de delincuencia organizada, de conformidad con el artículo 2.º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.²⁰

¹⁹ Véase OEA, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1, 28 de octubre de 2003, punto m.

²⁰ “Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

“I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; [...]”.

Además del aumento considerable en las penas aplicables, al incluirse el terrorismo entre las conductas que pueden ser cometidas como parte de la delincuencia organizada existen mecanismos de investigación que solamente se pueden emplear para el combate de este delito. En particular, destaca la posibilidad de que el juez dicte el arraigo por cuarenta días,²¹ la intervención de comunicaciones,²² beneficios por la colaboración en las investigaciones²³ y reclusión en centros de alta seguridad,²⁴ entre otras.

En un esfuerzo por ser exhaustivo, se debe pasar a la postura del Poder Judicial de la Federación en sus tesis jurisprudenciales. Sin embargo, no hay muchos pronunciamientos al respecto. Por otro lado, la Primera Sala de la Suprema Corte ha identificado a la seguridad nacional como uno de los bienes jurídicos que protege el delito de tráfico de indocumentados,²⁵ conducta vinculada a la delincuencia organizada, pero no hay referencias análogas al narcotráfico. De forma similar, un tribunal colegiado de circuito ha justificado la competencia extraordinaria de los jueces de distrito adscritos a las prisiones de máxima seguridad por razones de delincuencia organizada como un tema de seguridad nacional.²⁶ Lamentablemente, no se pueden extraer mayores conclusiones con respecto a la postura del Poder Judicial de la Federación. Estas tesis son aisladas y versan sobre temas muy concretos, como el tráfico de indocumentados y las prisiones de máxima seguridad. No se tiene pronunciamiento alguno sobre los actos de violencia como posibles actos de terrorismo.

La legislación de los estados, en particular aquellos que más han sufrido la violencia de la delincuencia organizada —como Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas—, replica el tipo penal de terrorismo en el ámbito federal. Los objetivos son los mismos; solamente se sustituye el interés nacional o internacional por el de la entidad federativa.²⁷

²¹ Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, artículo 12.

²² *Ibidem*, artículos 16 ss.

²³ *Ibidem*, artículo 35.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 18, § 8.

²⁵ Véase Primera Sala, 10.ª época, registro 2000687. Tráfico de indocumentados. El artículo 138, párrafo primero, de la Ley General de Población, vigente hasta el 25 de mayo de 2011, que prevé la pena privativa de libertad para dicho delito, no viola la garantía de proporcionalidad de las penas.

²⁶ Véase Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Registro 167013. Competencia territorial de excepción. La prohibición de invocar la declinatoria prevista en el párrafo cuarto del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales sólo es aplicable a los jueces de distrito que ejercen jurisdicción en un centro de reclusión de máxima seguridad.

²⁷ Véanse Código Penal de Guerrero, artículo 234, y Código Penal de Sinaloa, artículo 291.

DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TERRORISMO EN MÉXICO

En el caso de Chihuahua, por ejemplo, no existe el tipo penal de terrorismo. Lo que más se le aproxima es el artículo 346 del Código Penal del Estado de Chihuahua,²⁸ que tipifica el delito de ataques contra la paz pública, cuya redacción es muy similar a la del terrorismo en el Código Penal Federal, pero notoriamente se excluye el causar terror en la población.

Por su parte, en Tamaulipas no existe un tipo penal de terrorismo ni se contempla una figura lo suficientemente similar como en el ejemplo anterior. Caso opuesto es el de Michoacán, donde se prevé el terrorismo, pero se contempla como objetivo único el causar terror o alterar el orden público;²⁹ lo tipifica el Código Penal del Estado de Nuevo León en su artículo 164.³⁰

Para determinar si los actos de violencia de la delincuencia organizada pueden constituir actos terroristas de conformidad con la legislación penal mexicana, es indispensable analizar los objetivos que se persiguen. Así, los tipos penales de terrorismo en los estados normalmente replican los tres establecidos en la legislación federal o una combinación de estos. Notablemente, no es necesario que exista una motivación ideológica o política como defiende un sector de la doctrina. Aunque pudiera alegarse que esto es una laguna, ningún tratado internacional del que México sea parte establece que el terrorismo debe tener una motivación.³¹ Lo que resulta determinante es que los actos de violencia tengan una de las tres finalidades antes apuntadas: generar temor en la población, lesionar la seguridad nacional o a alguna autoridad extranjera, o coaccionar al gobierno para que haga o deje de hacer algo.

²⁸ “Se le impondrán de cinco a treinta años de prisión y suspensión de derechos políticos hasta por diez años, al que mediante la utilización de sustancias tóxicas, por incendio, inundación o realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que perturben la paz pública o menoscaben la autoridad del Gobierno del Estado, o presionen a la autoridad para que tome una determinación.”

²⁹ Véase el artículo 158 del Código Penal de Michoacán: “A los que individual o en forma colectiva ejecuten actos sucesivos de violencia en las personas o en las cosas, tendientes a producir en la sociedad el terror o con el objeto de alterar el orden público, utilizando artefactos explosivos o medios similares o por incendio o inundación, se les aplicará prisión de tres a ocho años.”

³⁰ “Comete el delito de terrorismo, quien utilizando explosivos, sustancias tóxicas o bacteriológicas, cualquier tipo de armas, por incendio o inundación, realice actos que produzcan alarma, temor, terror, en la población, en un grupo o sector de ella.

“A quienes cometan este delito, se les impondrán de seis a treinta años de prisión y multa de veinte a seiscientos cuotas, con independencia de la aplicación de las penas que pudieran corresponder por la comisión de otros delitos.”

³¹ Por ejemplo, la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando Estos Tengan Trascendencia Internacional, en su artículo 2, expresamente excluye un móvil. Para un estudio más amplio del terrorismo en el derecho internacional véase el trabajo de Elizabeth Santalla en este libro.

Para efectos del presente estudio, esto facilitaría la conclusión de que los actos de violencia cometidos por la delincuencia organizada pueden encuadrar como actos terroristas, pues, como se ha visto, la falta de ideología es un obstáculo para clasificar así estas conductas; contrario a lo que podría decirse con respecto a los objetivos expresamente mencionados en el Código Penal Federal y replicados en algunas legislaciones locales.

3. Contraste entre los números de homicidios en México y la reacción gubernamental

En las secciones anteriores se buscó establecer un concepto de terrorismo desde la perspectiva de la sociología y en el marco jurídico mexicano. A la par, se buscó dejar claro cuáles eran las características básicas del terrorismo, en un esfuerzo por buscar vincularlo con las acciones de violencia de la delincuencia organizada. En esta sección se realizará un análisis cualitativo para conseguir los mismos objetivos. En particular, se evidenciará que, a pesar de los altos niveles de violencia, en específico en los casos de homicidios y su brutalidad, las diversas instancias de gobierno han omitido señalar que se trata de actos de terrorismo.

Como una aclaración metodológica, es importante aclarar que, si bien en las secciones anteriores se habló genéricamente de actos de violencia, en esta parte se estudiará el caso concreto de los homicidios. La razón es que este delito es fácil de analizar, pues se cuenta con datos abundantes en la doctrina que ha estudiado el fenómeno de la violencia en México y en las cifras oficiales. Hablar de otros delitos como lesiones, daño en propiedad ajena y extorsión, que también están vinculados a la delincuencia organizada y a la violencia en México, es más complicado y llevaría a conclusiones especulativas.

Los números fríos sobre la escalada de violencia en México han sido bien documentados.³² Las cifras más conservadoras hablan de 40.000 homicidios dolosos desde que comenzó la “guerra contra el narco” del expresidente Felipe Calderón Hinojosa.³³

³² Algunos reportes señalan que los números de homicidios en México son más bajos que en otras partes del continente; sin embargo, destacan que en muy poco tiempo las cifras se han elevado considerablemente y que los medios empleados son extremadamente violentos y crueles. Véase Kimberley Heinle, Octavio Rodríguez Ferreira y David A. Shirk, “Drug violence in Mexico: Data and analysis through 2013”, *Justice in Mexico Project*, San Diego: University of San Diego, 2014, pp. 9, 12.

³³ Véase Durbin, o. cit., p. 154; Paul Rexton Kan, “What we’re getting wrong about Mexico?”, *The US Army War College Quarterly*, vol. xli, 2011, <<http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/2011summer/Kan.pdf>>

DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TERRORISMO EN MÉXICO

Las formas en las que se llevan a cabo estos homicidios también han sido ampliamente documentadas, y al respecto se destacan los casos de decapitaciones, ejecuciones y fosas masivas, que forman parte del modo de operar de la delincuencia organizada. Para hablar solamente de ejecuciones, el Gobierno Federal reportó que de 2006 al 2010 hubo 28.000 muertes, de las cuales el 90 % fueron ejecuciones.³⁴

Sin embargo, a pesar de lo impresionante de estas cifras de homicidios, la respuesta gubernamental no ha ligado estos hechos con actos terroristas.

En su portal de internet, la Procuraduría General de la República señala:

[...] en este contexto, es necesario precisar que en nuestro país, si bien se han registrado algunos actos aislados que han sido considerados como “actos de terrorismo”, realizados por integrantes de la delincuencia organizada, todavía no se ve afectado por la actuación de terroristas sistemáticas o por organización extremistas o radicales.³⁵

Con esta afirmación se hace notar que estos actos de violencia no pueden ser atribuidos a grupos extremistas islámicos, por ejemplo, pero nada dice esta declaración del terrorismo por grupos nacionales.

En igual sentido, en la misma página de internet, al presentar la Base de Datos por Fallecimientos por Presunta Rivalidad Delincuencial, del 2011, la institución hace la siguiente aclaración:

Con el afán de que esta herramienta estadística sea conceptualmente más precisa y analíticamente más rica, la Base de datos tuvo modificaciones nominales y taxonómicas que a continuación se describen: Se distinguen dos tipos diferentes de agresiones. Agresiones Directas.- son aquellos ataques de la delincuencia en contra de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y Las Agresiones por enfrentamiento.- son los actos aislados o esporádicos que realizan la delincuencia en contra de las autoridades, en la que esta última tiene que hacer uso de sus armas de

(18.11.2014), p. 38; véase también Longmire y Longmire, o. cit., p. 36 (donde se compara la violencia en México con el conflicto armado en Irak).

³⁴ Véase Red por los Derechos de la Infancia en México, “Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del niño Relativo a la participación de niños en los conflictos armados”, *Red por los Derechos de la Infancia en México*, <<http://www.derechosinfancia.org.mx/iaespanol.pdf>> (18.11.2014).

³⁵ Procuraduría General de la República, *Terrorismo*, <<http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Terrorismo.asp>> (18.11.2014); véase también Fernando Celaya Pacheco, “Narcoterrorance: How has narcoterrorism settled in Mexico?”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 32, 2009, p. 1025.

fuego. *Asimismo el concepto de ejecuciones en lo sucesivo se nombrará como Homicidios, privilegiando el concepto jurídico como se interpreta en los códigos penales.*³⁶

Si bien las ejecuciones podrían ser catalogadas jurídicamente como homicidios, lo cierto es que también podrían constituir actos de terrorismo conforme al Código Penal Federal, sobre todo porque los grupos de la delincuencia organizada difunden estas prácticas para generar terror. En otras palabras, no basta con matar a una persona o lesionarla, sino que además es necesario exhibir y difundir estos actos de violencia a manera de advertencia a la población y a las autoridades.³⁷

Incluso, no distinguir entre homicidios y ejecuciones tiene como efecto ocultar el hecho de que las ejecuciones son parte del *modus operandi* de la delincuencia organizada e impide crear políticas públicas para enfrentar adecuadamente el fenómeno.³⁸

Esto se ve reflejado igualmente en las actuaciones en la investigación. Del 2009 al 2013 solamente se reportan 46 averiguaciones previas por terrorismo consignadas ante los tribunales federales. La situación es más grave en el ámbito estatal, sobre todo en las entidades que han sufrido más violencia. La Procuraduría General de Justicia de Michoacán reporta un total de 15 consignaciones por terrorismo en el lapso del 2009 al 2013. El Poder Judicial de Chihuahua no reporta sentencias por el delito de ataques contra la paz pública en el mismo plazo, aunque la Fiscalía General ha señalado que una persona está siendo investigada por ese delito. Igualmente, la Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas no ha consignado ante los tribunales investigaciones penales por terrorismo durante el mismo periodo. Por su parte, los estados de Guerrero y Sinaloa simplemente reportan que la información es inexistente.³⁹

³⁶ Cursiva añadida. Véase <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/estadisticas.asp> (26.05.2014).

³⁷ En páginas de internet como *Elnarcotube*, <http://elnarcotube.com>, se pueden encontrar varios videos de ejecuciones por miembros de la delincuencia organizada. Cabe notar que los medios de comunicación han tratado de contrastar el efecto de estos sucesos a través del Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia, que pretende minimizar el carácter gráfico y sensacionalista de estos actos de violencia para no contribuir a los fines de divulgarlos de la delincuencia organizada.

³⁸ En este mismo sentido véase Celaya, o. cit., p. 14 (desde noviembre de 2012 el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa yo no presentó cifras de narcoviencia, argumentando que las ejecuciones no están tipificadas; inicialmente el actual gobierno de Enrique Peña Nieto cambió esta postura, pero al poco tiempo volvió a omitir los números de ejecuciones).

³⁹ Los datos mencionados se obtuvieron a través del portal de transparencia de las distintas entidades de gobierno (los documentos soporte se encuentran en los archivos del autor).

DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TERRORISMO EN MÉXICO

No obstante la falta de respuesta de todos los niveles de gobierno, el impacto en la sociedad mexicana es equivalente al del terrorismo, como señala en un reporte Human Rights Watch:

Este incremento alarmante de la violencia ha sido consecuencia, en gran parte, de la rivalidad entre poderos carteles que compiten por el control del narcotráfico y otras actividades lucrativas ilícitas, como la trata de personas, así como de enfrentamientos internos entre sus propios miembros. Estas organizaciones han cometido graves delitos contra integrantes de bandas rivales y también contra miembros de las fuerzas de seguridad. Sus actividades ilícitas también han afectado prácticamente todas las esferas de la vida pública, e incluyen las más variadas modalidades, como extorsión de pequeñas empresas, bloqueos de las principales autopistas, cierre de escuelas, toques de queda nocturnos, secuestros en masa y asesinatos de funcionarios públicos. Han apelado a demostraciones públicas de violencia —desde dejar cabezas de personas decapitadas en plazas públicas hasta colgar cuerpos mutilados de puentes sobre carreteras— con el fin de infundir el terror, no solo entre sus rivales, sino también en la población general. Han tenido un profundo impacto en la sociedad mexicana.⁴⁰

El reporte es interesante dado que indica que no solo por lo brutal de las muertes y su exhibición pública estos pueden ser considerados actos de terrorismo, sino que el simple incremento de la violencia en tan poco tiempo ya puede ser clasificado de esta manera.

En efecto, la misma inactividad que muestran las instancias de procuración de justicia y, por ende, los tribunales se replica en la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Solamente hay una recomendación que versa sobre terrorismo y se trata de una persona que fue sometida a proceso por bloquear el acceso a una alcaldía.⁴¹ Sin menospreciar el hecho de que se trató de un uso exacerbado del poder punitivo, es una situación muy distante a la que presenta la delincuencia organizada.

Por último, es importante destacar una tendencia que podría ser contraproducente para procesar hechos de terrorismo en México y que está íntimamente vinculada a la posición del gobierno de ocultar que existe dicho fenómeno en el país. Se trata de los casos de personas, líderes de la delincuencia organizada, que han sido extraditadas a Estados Unidos.

⁴⁰ Véase Human Rights Watch, "Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la guerra contra el narcotráfico de México", *Human Rights Watch*, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebcover.pdf> (18.11.2014), p. 4.

⁴¹ Véase Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Recomendación 193/93, del 30 de septiembre de 1993.

Entre estas personas se encuentran Benjamín Arellano Feliz (Cartel de Tijuana), Héctor *el Güero* Palma (Cartel de Sinaloa), Osiel Cárdenas Guillén (Cartel del Golfo), Vicente Zambada Niebla (Cartel de Sinaloa) y Juan José Quintero Payán (Cartel de Juárez). Todas estas personas fueron extraditadas por delitos contra la salud, delincuencia organizada y/o lavado de dinero. Sin embargo, ninguna ha sido extraditada por delitos violentos propios del terrorismo; es más, no han sido extraditadas por ningún acto violento.⁴²

Estas extradiciones dejarían en la impunidad diversos actos que podrían constituir terrorismo, como hizo notar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su *Informe anual 2009* con el caso de los paramilitares colombianos que fueron entregados a Estados Unidos. En dicho informe la Comisión hizo notar que los casos que se estaban investigando o procesando en Colombia habían sufrido retrasos considerables en detrimento de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.⁴³ Asimismo, las autoridades de Estados Unidos habían obstaculizado los mecanismos de cooperación internacional, a tal grado que solamente se pudo documentar una petición de cooperación resuelta.⁴⁴ Con esto no se busca hacer ninguna comparación entre el caso colombiano y el mexicano; solamente ilustrar que hay circunstancias en las cuales la extradición puede generar impunidad con respecto a los delitos violentos, en el caso mexicano, cometidos por la delincuencia organizada.

Con este antecedente resulta preocupante que los casos de narcoterrorismo queden impunes, ya sea porque las personas extraditadas tuvieron algún tipo de participación o porque sería complicado lograr su comparecencia en los casos que eventualmente se puedan abrir en México.

⁴² Véase Centro para el Desarrollo de la Justicia Internacional (CDJI), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) y Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), *Comunicación con base en el artículo 15 del Estatuto de Roma respecto de la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en México de diciembre de 2006 a septiembre 2012*, 25 de octubre de 2012, Anexo 4 (el documento soporte se encuentran en los archivos del autor).

⁴³ Para un estudio profundo del caso colombiano véase la contribución de Alejandro Aponte en este libro.

⁴⁴ Véase OEA, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 de diciembre de 2009, § 37-44; cf. Fiscalía de la Corte Penal Internacional, *Situación en Colombia. Reporte Intermedio*, Corte Penal Internacional, noviembre de 2012, § 170-174 (la Fiscalía de la CPI ha notado que hay un avance con respecto a estos casos).

4. Casos emblemáticos

4.1. Ataque en el Centro de Morelia

Este caso se presenta como emblemático de cómo los diversos ataques realizados por la delincuencia organizada pueden constituir actos terroristas. Antes se formularán algunas explicaciones de orden metodológico.

La base de la presente explicación se retoma del amparo en revisión 12/2012, realizado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, en el cual se revisó el auto de formal prisión dictado en contra de diversos acusados por esos hechos. Cabe notar que dicho amparo fue otorgado porque a las personas procesadas no se les hizo saber oportunamente el nombre ni los datos personales de los testigos protegidos que declararon en su contra, por lo que se tuvo que reponer el procedimiento. En esta resolución se encuentran las transcripciones de las personas acusadas y de los propios testigos, llevadas a cabo durante la audiencia de término constitucional. Esto proporciona elementos para señalar la posibilidad de que se haya imputado terrorismo. El hecho de que se trata de la única resolución judicial a la que se tuvo acceso la reviste de especial interés, aunque no se trate de una sentencia definitiva.

Por otro lado, no se pretende hacer un comentario jurisprudencial de esta resolución; simplemente destacar que, aunque no se sigue el proceso por terrorismo, existen diversos elementos proporcionados que hacen pensar que se podía haber llevado a cabo este delito.

Los hechos del caso son relativamente sencillos: el 15 de septiembre de 2008 varios sujetos arrojaron granadas de fragmentación en el Centro Histórico de Morelia, Michoacán. La fecha es relevante dado que ese día se celebra la independencia de México en las plazas públicas del país, siempre llenas de civiles que participan de los festejos. Aunque se lanzaron varias granadas, solamente dos explotaron, las que causaron ocho muertos y cien lesionados. El proceso se lleva en contra de cinco autores materiales, sin incluir a ningún otro autor o partícipe.⁴⁵

⁴⁵ Un excelente resumen de los hechos se puede encontrar en Gustavo Castillo García, "Confesos de atentados en Morelia, tres presuntos zetas, según la PGR", *La Jornada*, <<http://www.jornada.unam.mx/2008/09/27/index.php?seccion=politica&article=003n1pol>> (18.11.2014).

Como se adelantaba líneas arriba, si se considera que el tipo penal federal de terrorismo tiene como elemento diferenciador de otros delitos violentos el causar “alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella”, queda claro que la elección de los medios y la fecha podrían ser suficientes para considerar que este fue un acto terrorista. No obstante, las declaraciones vertidas son muy importantes para confirmar esta conclusión.

Los testigos protegidos que declararon en la audiencia señalaron que lanzar las granadas tuvo como propósito “calentar” la plaza; incluso se refirió que era un método que Los Zetas ya habían llevado a cabo en Acapulco y Zihuatanejo.⁴⁶ Uno de los procesados confirmó que, como Los Zetas no tenían una presencia importante en Michoacán, lo que buscaban era que los hechos fueran atribuidos al cártel de la Familia Michoacana.⁴⁷

Los propios procesados declararon que Los Zetas les habían pagado para lanzar las granadas y que les habían comentado que buscaban crear temor en la sociedad, desprestigiando así a la Familia Michoacana, grupo de la delincuencia organizada con la que se disputaban la ruta del comercio de la marihuana de Michoacán a Estados Unidos.⁴⁸ En este mismo sentido, uno de los procesados señaló que la instrucción que recibió fue la de lanzar la granada directamente a la multitud.⁴⁹

La historia procesal tiene algunos datos interesantes, pues el juez sexto de distrito de Guadalajara dictó orden de aprehensión por terrorismo y delincuencia organizada,⁵⁰ y el auto de formal prisión original también fue por estos delitos.⁵¹ Sin embargo, los procesados interpusieron un juicio de amparo en el cual se suprimieron de la acusación los delitos de delincuencia organizada para cometer terrorismo, entre otros. Por lo tanto, el proceso se sigue únicamente por homicidio calificado y lesiones calificadas.⁵²

Lamentablemente, al tratarse de la transcripción de los puntos resolutive de otro tribunal, no se presentaron los razonamientos que permitirían conocer los motivos por los que estos delitos se suprimieron de la acusación.

⁴⁶ Véase Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, Amparo en revisión 12/2012, 28 de marzo 2012 (revisión principal 12/2012), pp. 2526.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 85.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 43.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 61.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 199.

⁵¹ *Ibidem*, p. 201.

⁵² *Ibidem*, pp. 201202.

4.2. Otros casos emblemáticos

Como se mencionó al principio de este apartado, el caso de Morelia es especialmente relevante por diversos motivos, entre ellos, que hay resoluciones judiciales disponibles. Sin embargo, no es el único caso que podría ser considerado como un acto terrorista. Cabe señalar, a manera de nota metodológica, que el recuento de estos casos emblemáticos se hará mediante notas periodísticas. La razón es que no existen investigaciones o no es posible tener acceso a ellas. No obstante, como lo que se busca es establecer los acontecimientos fácticos, las notas periodísticas cumplen con este objetivo.

Para facilitar el manejo de la información se presenta la siguiente lista. Se insiste en que no se trata de los únicos casos reportados, sino de casos que se seleccionaron por algún motivo especial que se explicará enseguida.

Casino Royale, 25 de agosto de 2011, atribuido a Los Zetas

El 25 de agosto de 2011, en Monterrey, un comando roció gasolina en el interior del Casino Royale y provocó un incendio que dejó 61 personas muertas. Investigaciones precisan que entre 13 y 16 delincuentes llegaron armados en al menos cuatro vehículos. Ocho de ellos entraron a las instalaciones del Casino Royale, de la colonia San Jerónimo; los demás resguardaron la entrada. De acuerdo con información proporcionada por funcionarios del gobierno de Nuevo León, el administrador del negocio dijo que el grupo delictivo exigía un pago semanal de 130 mil pesos para poder operar.⁵³

Masacre de San Fernando, 2011, atribuida a Los Zetas

El 17 de junio en Fresnillo, Zacatecas, El Wache fue detenido y no solo se corroboró su relación con el asesinato y la inhumación clandestina de al menos 193 víctimas—durante el mes de marzo de 2011—, sino también que era jefe de plaza de Los Zetas en San Fernando. Desde que el 2 de abril la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) atrajo la indagatoria, han sido halladas 47 fosas clandestinas en la demarcación. En su mayoría, las 193 víctimas viajaban en

⁵³ Aurora Vega, "Terror en el Casino Royale de Monterrey; Los Zetas, detrás del atentado", *Periódico Excelsior*, <<http://www.excelsior.com.mx/node/763911>> (18.11.2014).

autobuses foráneos rumbo a la ciudad de Reynosa, uno de los centros operativos disputados por *zetas* e integrantes del Cártel del Golfo.

Los delitos imputados son: delincuencia organizada, portación de arma de fuego y posesión de cartuchos de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas, y delitos contra la salud en la modalidad de comercialización de marihuana.⁵⁴

Ataque a Sabritas, 26 de mayo de 2012, atribuido a Los Caballeros Templarios

El 26 de mayo de 2012, desconocidos incendiaron tres bodegas de Sabritas en Apatzingán, Lázaro Cárdenas y Uruapan, junto con 37 unidades de carga. Acciones similares ocurrieron en el vecino estado de Guanajuato. Los Caballeros Templarios colocaron narcomantas en las inmediaciones del lugar de los hechos en las que declaraban como motivo que personal de la trasnacional había trasladado a agentes encubiertos en las regiones donde operaban. “Son actividades nocivas a nuestra hermandad”, aseguraban.⁵⁵

Asesinato del candidato del PRI en Tamaulipas, 28 de junio de 2010, atribuido al Cártel del Golfo

El 28 de junio de 2010 en Tamaulipas el candidato del PRI por la gubernatura de dicho estado, Rodolfo Torre Cantú, se desplazaba en vehículos oficiales de la campaña por el kilómetro 9 de la carretera Soto la Marina, con dirección al aeropuerto de la capital tamaulipeca. El crimen fue perpetrado por sicarios pertenecientes directamente al grupo de seguridad de Costilla Sánchez, quienes portando uniformes similares a los de la Marina emboscaron el convoy. De acuerdo con las investigaciones, se hallaron cerca de las víctimas al menos 88 casquillos de los calibres 7.62 × 39, 223 y 9 milímetros.

Los delitos imputados son: portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, delincuencia organizada y delito de homicidio, y lo que resulte por la muerte de Torre Cantú y otras cuatro personas.⁵⁶

⁵⁴ Daniel Blancas Madrigal, “Un juez dictó auto de formal prisión en contra de El Wache”, *La Crónica de Hoy*, <<http://www.cronica.com.mx/notas/2011/605709.html>> (18.11.2014).

⁵⁵ Ernesto Martínez Elorriaga, “Caballeros Templarios se atribuyen los ataques a Sabritas en Michoacán”, *La Jornada*, <<http://www.jornada.unam.mx/2012/06/01/politica/015n2pol>> (18.11.2014).

⁵⁶ Notimex, “Atrae PGR investigación de homicidio de Torre Cantú”, *La Crónica de Hoy*, <<http://www.cronica.com.mx/notas/2010/516298.html>> (18.11.2014).

Granada en el consulado de Estados Unidos en Nuevo Laredo, abril de 2010, atribuido a Los Zetas

Ataque con material explosivo arrojado cerca de la caseta de vigilancia del consulado estadounidense en Nuevo Laredo, que únicamente provocó la rotura de una ventana. Quedó registrado en el acta circunstanciada AC/PGR/TAMPS/NL-II/190/2010.⁵⁷

Asesinato del alcalde de Tanhuato, Gustavo Garibay, 22 de marzo de 2014, atribuido a un Grupo Comunitario de Autodefensa

La Procuraduría General de la República (PGR) impuso cargos de “delincuencia organizada en la modalidad de terrorismo” a integrantes de las autodefensas de Yurécuaro, que fueron detenidos por el asesinato del alcalde panista de Tanhuato, Gustavo Garibay García (22 de marzo de 2014). El edil fue interceptado por un grupo de hombres armados. En el lugar de los hechos se localizaron nueve cartuchos calibre 38 súper, tres casquillos calibre 7.62 y seis más calibre 2.23, además de una camioneta Ram tipo *pick up* de seguridad pública municipal que presentaba impactos de bala.

El 31 de octubre de 2012 el edil sufrió un primer atentado y logró salvar su vida; en esa ocasión resultó lesionado. A raíz de haber sufrido el atentado, autoridades federales le asignaron seguridad especial conformada por 18 elementos de la Policía Federal, quienes lo acompañaron por varios meses. El 9 de julio de 2013, entrevistado por Grupo Imagen Multimedia, Garibay atribuyó el móvil de su atentado a que no quiso dar dinero del ayuntamiento a grupos de extorsionadores, y agregó que no le habían proporcionado avances sobre los responsables de su primera agresión.

A partir del hecho se abrió la averiguación previa AP/PGR/MICH/M-II/319/2014, causa penal 31/2014, ante el Juzgado Primero de Distrito en Morelia, por los delitos de portación de armas y cartuchos de uso exclusivo del Ejército, asociación delictuosa, portación de arma sin licencia y delincuencia organizada con el fin de cometer terrorismo.⁵⁸

En los casos enumerados, se destacan claros ejemplos de terrorismo para proteger el negocio. En estos casos, los grupos de la delincuencia organizada han optado por

⁵⁷ Alfredo Méndez, “La PGR atraerá las pesquisas del ataque al consulado de EU”, *La Jornada*, <<http://www.jornada.unam.mx/2010/04/12/politica/012n1pol>> (18.11.2014).

⁵⁸ Miguel García Tinoco, “Asesinan a alcalde en Michoacán; Segob anuncia investigación”, *Periódico Excelsior*, <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/23/949975>> (18.11.2014); “PGR detiene a autodefensas, son acusados de terrorismo”, en *Diario Presente*.

“producir alarma, temor o terror en la población”, es decir, usar tácticas terroristas como una forma de garantizar el pago de las extorsiones a negocios como Casino Royale o Sabritas, el llamado *derecho de piso*.

Se da cuenta también de dos casos contra alcaldes que también entran en la modalidad de protección al negocio, ya que de las notas periodísticas recabadas se expone que eran extorsionados. Como se mencionó en la parte conceptual de este trabajo, el terrorismo se enfoca no solamente hacia la población civil, sino también en contra de funcionarios públicos. Sin embargo, de estos, solamente el reciente caso de Gustavo Garibay se procesó por terrorismo en un inicio. Este asunto es notorio, pues no se encuentra procesado un miembro del grupo de la delincuencia organizada, sino de las autodefensas. No obstante, uno de los acusados fue recientemente liberado bajo caución al reclasificarse el delito a encubrimiento.⁵⁹

El caso de la granada lanzada al consulado de Estados Unidos en Nuevo Laredo es importante, pues según el tipo penal podría constituir un caso de terrorismo internacional, de acuerdo con la transcripción hecha en la parte normativa de este trabajo.

Se puede observar que se abren averiguaciones previas por los hechos, pero rara vez se inician procesos. Solamente se han consignado ante los tribunales el caso de Morelia y el homicidio del alcalde de Tánhuato Gustavo Garibay.

5. Reflexiones finales

Poco o casi nada se habla de la existencia de terrorismo en México. Este fenómeno se ve claramente en el ámbito del Ejecutivo federal, en particular en la Procuración de Justicia, pero también en el terreno de otros actores, como las entidades federativas, el Poder Judicial de la Federación, e incluso autores independientes como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las organizaciones de la sociedad civil.

El énfasis, en todo caso, está en la distinción entre homicidios convencionales y ejecuciones, respecto a la cual las diversas organizaciones que estudian el fenómeno de la narcoviolencia en México destacan la falta de información confiable y, en ocasiones, el ocultamiento de cifras. Sin embargo, esta postura está dirigida a medir las actividades

⁵⁹ Notimex, “Confirma PGJ de Michoacán libertad de líder de autodefensas”, *Periódico Excelsior*, <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/06/17/965747>> (18.11.2014).

DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TERRORISMO EN MÉXICO

violentas de la delincuencia organizada en México, mas no a identificarlas como propias de los grupos terroristas.

Clasificar estas muertes como actos terroristas implica ir más allá de los medios empleados y analizar la difusión y la publicidad con que se realizan y se dan a conocer abiertamente, con un solo fin en mente: causar temor, alarma o terror en la población.

Como se vio en las secciones en las que se describieron los marcos conceptuales y normativos, existen las herramientas suficientes para clasificar varios de los homicidios cometidos por la delincuencia organizada como actos terroristas. El hecho de que la doctrina y el derecho nacional e internacional no tomen en cuenta ya el elemento ideológico como un componente esencial de todo acto terrorista es clave en esta conclusión. El énfasis está en el propósito buscado; por lo tanto, este ha sido el enfoque del presente trabajo. Se puede afirmar que en los tratados internacionales y en la legislación, así como en los estudios doctrinales, un acto terrorista se distingue por su finalidad.⁶⁰

Cuando se toman en consideración los marcos jurídicos nacional e internacional, se llega a la conclusión de que la delincuencia organizada afecta a la seguridad nacional y que el temor, la alarma y el terror en la población civil buscan consolidar el negocio. Entonces, no parece haber duda en cuanto a que estas actividades son terroristas, tal como puede confirmarse con los casos emblemáticos que se presentan. Es necesario insistir en que hay otros factores, como el bien jurídico tutelado, que pueden tomarse en cuenta para distinguir entre un acto de violencia y un acto terrorista, pero hay demasiada controversia en torno a este tema como para hacerlo un factor confiable.⁶¹

Como se decía, en México no se discute la existencia de grupos terroristas en el territorio nacional. Entonces ¿dónde se centra la discusión? Esta apunta más hacia la existencia de un conflicto armado no internacional o la perpetración de crímenes de lesa humanidad y, consecuentemente, un posible inicio de investigaciones por la Corte Penal Internacional.⁶²

Este fenómeno redundante en la impunidad. No solamente porque un gran número de los homicidios no se investigan, sino porque se oculta una realidad al negar que se trata de actos terroristas. Como se mencionaba, el terrorismo es más que un tipo penal que

⁶⁰ Véanse los trabajos de Alicia Gil y Carlos Caro en este libro, donde consideran que el terrorismo debe tener un elemento político que se ve reflejado en la identificación del bien jurídico tutelado.

⁶¹ Para un análisis del bien jurídico tutelado por el terrorismo véase el estudio de José Luis Guzmán en este libro.

⁶² Al respecto véase Javier Dondé Matute y José A. Guevara Bermúdez (coords.), *México y la Corte Penal Internacional*, México: CIADH, INACIPE y Tirant Lo Blanch, 2014.

JAVIER DONDÉ MATUTE | MÉXICO

se distingue de otras conductas similares, como la tortura y el genocidio se distinguen de las lesiones y el homicidio. Son tipos complejos por la cantidad de elementos que es necesario acreditar, pero dan cuenta de una situación mucho mayor que un acto aislado. También son el reflejo de estructuras mayores.

Esta red se pierde cuando no se habla de terrorismo y se oculta una realidad. Sirven nuevamente de ejemplo los hechos de Morelia. Esas conductas se procesaron como lesiones y homicidio, lo cual no permite evidenciar la organización, la planeación ni la participación grupal de los perpetradores. Tampoco pone de manifiesto la participación de Los Zetas como grupo de la delincuencia organizada. En caso de que haya una sentencia condenatoria, solamente se comprobará que tres individuos, en su calidad de autores materiales, lanzaron granadas en el centro de Morelia y así privaron de la vida a ocho personas e hirieron a cien más. Esto no parece ser un reflejo real de lo acontecido.

Bibliografía

Libros y artículos

- BEITTEL, June S., "Mexico's drug trafficking organizations: Source and scope of the rising violence", *Congressional Research Service*, 2011, pp. 1-27.
- CASSESE, Antonio, "The multifaceted criminal notion of Terrorism in International Law", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, n.º 5, 2006, pp. 933-958.
- CELAYA PACHECO, Fernando, "Narcoterrorism: How has narcoterrorism settled in Mexico?", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 32, 2009, pp. 1021-1048.
- DONDÉ MATUTE, Javier, *Política criminal y derecho internacional*, México: INACIPE, 2014.
- DONDÉ MATUTE, Javier, y José A. GUEVARA BERMÚDEZ (coords.), *México y la Corte Penal Internacional*, México: CIADH, INACIPE y Tirant Lo Blanch, 2014.
- DURBIN, Kirk J., "International narco-terrorism and non-state actors: The drug cartel global threat", *Global Security Studies*, vol. 4, n.º 1, 2013, pp. 16-30.
- HAUPT, David A., "Narco-terrorism: An increasing threat to U.S. national security", en *Joint Forces Staff College, Joint Advanced Warfighting School*, 2009, <www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA530126> (18.11.2014).
- HEINLE, Kimberley, Octavio RODRÍGUEZ FERREIRA y David A. SHIRK, "Drug violence in Mexico: Data and analysis through 2013", *Justice in Mexico Project*, San Diego: University of San Diego, 2014.

DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TERRORISMO EN MÉXICO

- HOLMBERG, John, *Narcoterrorism*, Fairfax: George Mason University, Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center, PUBP 710, 11 de mayo de 2009, http://traccc.gmu.edu/pdfs/student_research/HolmbergNarcoterrorism.pdf (18.11.2014).
- KAN, Paul Rexton, "What we're getting wrong about Mexico?", *The US Army War College Quarterly*, vol. XLI, 2011, <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/2011summer/Kan.pdf> (18.11.2014).
- LONGMIRE, Sylvia, y John P. LONGMIRE, "Redefining terrorism: Why Mexican drug trafficking is more than just organized crime", *Journal of Strategic Security*, vol. 1, n.º 1, 2008, p. 37.
- MINTEH, Binneh S., *Narco-terrorism - A risk assessment of global terrorist linkages to the international drug trade*, Newark: Rutgers University, 2013, www.academia.edu/3425556/Narco-Terrorism_A_Risk_Assesment_of_Global_Terrorist_Linkages_to_the_International_Drug_Trade (18.11.2014).
- PLACIDO, Anthony P., y Kevin L. PERKINS, *Drug trafficking violence in Mexico: Implications for the United States*, Washington D.C.: U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control, Department of Justice, 2010.

Tratados internacionales

Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando Estos Tengan Trascendencia Internacional, 2 de febrero de 1971, A-49.

Referencias jurisprudenciales y legislativas

- Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, Amparo en revisión 12/2012, 28 de marzo 2012 (revisión principal 12/2012).
- Primera Sala, 10.ª época, Registro 2000687. Tráfico de indocumentados. El artículo 138, párrafo primero, de la Ley General de Población, vigente hasta el 25 de mayo de 2011, que prevé la pena privativa de libertad para dicho delito, no viola la garantía de proporcionalidad de las penas.
- Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Registro 167013. Competencia territorial de excepción. La prohibición de invocar la declinatoria prevista en el párrafo cuarto del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales sólo es aplicable a los jueces de distrito que ejercen jurisdicción en un centro de reclusión de máxima seguridad.

Páginas de internet

Elnarcotube, <http://elnarcotube.com>.

JAVIER DONDÉ MATUTE | MÉXICO

Procuraduría General de la República, <www.pgr.gob.mx>.

Cámara de Diputados, <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>.

Notas periodísticas

BLANCAS MADRIGAL, Daniel, “Un juez dictó auto de formal prisión en contra de El Wache”, *La Crónica de Hoy*, <<http://www.cronica.com.mx/notas/2011/605709.html>> (18.11.2014).

CASTILLO GARCÍA, Gustavo, “Confesos de atentados en Morelia, tres presuntos zetas, según la PGR”, *La Jornada*, <<http://www.jornada.unam.mx/2008/09/27/index.php?section=politica&article=003n1pol>> (18.11.2014).

“PGR detiene a autodefensas, son acusados de terrorismo”, *Diario Presente*, <<http://www.diario-presente.com.mx/section/nacional/106503/pgr-detiene-autodefensas-acusados-terrorismo/>> (18.11.2014).

GARCÍA TINOCO, Miguel, “Asesinan a alcalde en Michoacán; Segob anuncia investigación”, *Periódico Excelsior*, <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/23/949975>> (18.11.2014).

MARTÍNEZ ELORRIAGA, Ernesto, “Caballeros Templarios se atribuyen los ataques a Sabritas en Michoacán”, *La Jornada*, <<http://www.jornada.unam.mx/2012/06/01/politica/015n2pol>> (18.11.2014).

MÉNDEZ, Alfredo, “La PGR atraerá las pesquisas del ataque al consulado de EU”, *La Jornada*, <<http://www.jornada.unam.mx/2010/04/12/politica/012n1pol>> (18.11.2014).

NOTIMEX, “Atrae PGR investigación de homicidio de Torre Cantú”, *La Crónica de Hoy*, <<http://www.cronica.com.mx/notas/2010/516298.html>> (18.11.2014).

— “Confirma PGJ de Michoacán libertad de líder de autodefensas”, *Periódico Excelsior*, <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/06/17/965747>> (18.11.2014).

VEGA, Aurora, “Terror en el Casino Royale de Monterrey; Los Zetas, detrás del atentado”, *Periódico Excelsior*, <<http://www.excelsior.com.mx/node/763911>> (18.11.2014).

Otros

CÁMARA DE SENADORES, Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en materia de Terrorismo, <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/034_DOJ_28jun07.pdf>, (18.11.2014).

CENTRO PARA EL DESARROLLO DE LA JUSTICIA INTERNACIONAL (CDJI), COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (CMDPDH) y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (FIDH), *Comunicación con base en el artículo 15 del Estatuto de Roma respecto de la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en México de diciembre de 2006 a septiembre 2012*, 25 de octubre de 2012.

DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TERRORISMO EN MÉXICO

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH), Recomendación 193/93, del 30 de septiembre de 1993.

FISCALÍA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL, *Situación en Colombia. Reporte Intermedio*, Corte Penal Internacional, noviembre de 2012.

HUMAN RIGHTS WATCH, “Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la ‘guerra contra el narcotráfico’ de México”, *Human Rights Watch*, <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebwcover.pdf>> (18.11.2014).

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1, 28 de octubre de 2003.

— *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 de diciembre de 2009.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Terrorismo*, <<http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Terrorismo.asp>> (18.11.2014).

RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO, “Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del niño Relativo a la participación de niños en los conflictos armados”, *Red por los Derechos de la Infancia en México*, <<http://www.derechosinfancia.org.mx/iaespanol.pdf>> (18.11.2014).