

SETTORE INTERNAZIONALE

1) - Nota pervenuta dalla Commissione europea in data 27 luglio 2010 avente ad oggetto: Richiesta nominativi esperti in tema di criminalità organizzata, traffico di droga e di armi, traffico di esseri umani ed altri problemi di sicurezza pubblica, nell'ambito dei rapporti di cooperazione giudiziaria tra l'Unione europea ed il Messico.

(Fasc. 63/IR/2010 relatori Dott. **RACANELLI**, Dott. **ROSSI**)

La Commissione, all'unanimità, propone al Plenum di approvare la seguente delibera:

«Il Consiglio Superiore della Magistratura,

- vista la delibera in data 15 settembre 2010 con la quale il Consiglio, su richiesta della Commissione Europea, Direzione Generale Relazioni Esteriori-Direzione Mexico, America Centrale, autorizzava, in rappresentanza del Consiglio Superiore della Magistratura italiano, il dott. Pier Luigi Maria DELL'OSSO, Procuratore Aggiunto presso la Direzione Nazionale Antimafia a partecipare alla Missione di esperti che si è svolta in Messico dal 7 al 19 novembre 2010 avente ad oggetto il tema della sicurezza, con particolare riferimento alla criminalità organizzata, al processo penale, al rispetto dei diritti umani, ai problemi legati ai flussi migratori, alla collaborazione internazionale,
- rilevato che il dott. DELL'OSSO all'esito della predetta Missione, ha redatto la relazione di cui all'allegato A;

Tanto premesso, il Consiglio

delibera

- di prendere atto della relazione su indicata;
- l'archiviazione della pratica.».

Al. A

RELAZIONE SULLA MISSIONE CONOSCITIVA SVOLTA IN MESSICO IL 7/19 NOVEMBRE 2010 ED AVENTE AD OGGETTO IL TEMA DELLA SICUREZZA, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA, AL PROCESSO PENALE, AL RISPETTO DEI DIRITTI UMANI, AI PROBLEMI LEGATI AI FLUSSI MIGRATORI, ALLA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE.

Durata, programma e contenuti della missione sono stati prefissati dalle Autorità messicane, sicchè la missione stessa si è svolta secondo tale pianificazione.

La relativa scansione è riportata in dettaglio negli allegati fogli programmatici, predisposti a cura del Responsabile esecutivo, che ha accompagnato puntualmente lo scrivente ed il Dirigente di Polizia spagnola dr. Ramon Gomez-Nieto durante tutto l'arco di svolgimento dei lavori.

Giova preliminarmente osservare che, ove l'esecuzione della missione fosse stata preceduta da una riunione preliminare con gli esperti, avremmo, per parte nostra, potuto contribuire ad inquadrare i termini ed a calibrare il programma, in modo da renderlo il più possibile conferente e centrato sui temi più pregnanti della realtà messicana e sugli apporti più idonei configurabili a livello internazionale.

Avevo personalmente espresso una valutazione di particolare utilità di una riunione siffatta, che in un primo momento era stata preannunciata, senza avere poi alcun seguito. Nondimeno - e tanto più - nella effettuazione degli incontri fissati con le varie Autorità, si è cercato comunque di incentrare sistematicamente l'attenzione sulle esperienze italiane e spagnole - ma anche internazionali - e sull'apporto da esse ricavabile con riferimento alle materie in discussione. Più specificamente, i tanti incontri si sono normalmente articolati in una prima parte costituita dall'illustrazione, a cura della Delegazione messicana di volta in volta interessata, dei temi all'ordine del giorno; e da una seconda parte,

costituita dalle interlocuzioni degli esperti in missione, dalle loro domande e dalla dettagliata esposizione della realtà normativo-operativa dei rispettivi Paesi.

Se si scorrono i fogli del programma allegato, si evince chiaramente come gran parte della missione si sia sostanziata in riunioni del tipo sovraindicato con Delegazioni di Autorità messicane, di volta in volta incontrate e visitate nelle rispettive sedi.

Sono stata ricomprese nel programma due brevi visite di lavoro nello stato di Chiapas e nello stato di Tabasco; visite del cui contenuto si darà contezza specifica in prosieguo di trattazione.

Tanto premesso, va considerato, alla luce dei contenuti e dei risultati della missione, che è stato preso in approfondito esame un cospicuo numero di temi stanti a cuore alle Autorità messicane, in ordine ai quali si è discusso dei contenuti, delle criticità, delle esperienze internazionali, della tipologia di interventi ipotizzabili.

Per dare un'idea immediata dei lavori compiuti e delle relative tematiche poste all'attenzione da parte delle Autorità messicane, è opportuno considerare il particolare interesse delle stesse per la collaborazione internazionale in materia di sicurezza e di gestione migratoria, di professionalizzazione di agenti preposti ai controlli migratori, di sequestro, tratta e traffico di migranti. Del pari, specifica attenzione si è posta alla questione del rispetto dei diritti umani e del perseguimento delle relative violazioni, talchè più di una riunione è stata dedicata al riguardo.

Per comprendere pienamente siffatto interesse delle Autorità messicane, occorre brevemente richiamare all'attenzione il fenomeno, con il quale il Messico è da tempo alla prese, della migrazione clandestina e

del relativo scenario delinquenziale che la accompagna: e ciò, non solo sulla frontiera nord, ma anche su quella meridionale, specie ai confini con il Guatemala. I numeri, le modalità e le criticità del fenomeno sono tali da comportare implicazioni e connessioni significative in tema di rispetto e salvaguardia dei diritti umani. La questione risulta, di conseguenza, oggetto di specifica attenzione e di reiterati interventi sia sul piano generale sia, in termini particolari, in relazione alla migrazione.

Le varie riunioni effettuate sul tema hanno consentito alle Autorità messicane di illustrare e mettere in luce le iniziative ed i programmi adottati, sia nelle Forze Armate sia nella Pubblica Amministrazione, per la difesa dei diritti umani, per la sensibilizzazione del personale e per la diffusione, in buona sostanza, di una cultura adeguata, che ovviamente vede la salvaguardia dei diritti umani alla base dello stato di diritto.

Il quadro emergente dalle esposizioni ed illustrazioni fatte dalle Delegazioni messicane - compiutamente indicate nel programma - in tema appare testimoniare la piena consapevolezza della valenza della questione e l'adozione di cospicue misure di intervento nella direzione sopra delineata. Naturalmente si può discutere - come si è discusso - su qualche ulteriore intervento, normativo ed operativo nel settore, ma è da ribadire che l'attenzione delle Autorità messicane *in subjecta materia* appare certamente ampia, articolata e facente capo a diverse strutture istituzionali.

La missione ha avuto la sua parte centrale negli incontri e nei lavori aventi ad oggetto la giustizia penale e la sua amministrazione, temi ovviamente di precipuo interesse per lo scrivente, che si è riproposto di portare a conoscenza delle Delegazioni messicane e dei Colleghi incontrati termini, modi e contenuti dell'esperienza italiana sotto il profilo normativo, organizzativo, strutturale.

Occorre brevemente premettere che la Federazione Messicana si trova alle prese, ormai da lungo tempo, con una criminalità organizzata particolarmente violenta e virulenta, incentrata soprattutto sul traffico internazionale della cocaina - ma anche di metamfetamine e di altre droghe sintetiche - e sostanzialmente diffusa su tutto il pur vastissimo territorio. Gli interessi della criminalità organizzata non si fermano, peraltro, al settore del narcotraffico, essendo estesi anche al florido traffico di armi, alla tratta delle persone, alla gestione di flussi di migrazione clandestina e così via. Nondimeno, il traffico di droga rappresenta l'attività principale e garantisce guadagni e flussi di denaro di proporzioni tali, da spiegare la fortissima competizione e la lotta vera e propria, feroce non meno che dissennata, continuamente in atto fra le varie organizzazioni criminali per il predominio sul territorio. E' nota l'operatività di veri e propri "cartelli" attivi nel Paese, dall'area del Golfo a quella della Capitale, ad aree che si affacciano sul Pacifico come lo stato di Guerrero, all'intera regione del nord, che vede in Ciudad Juarez, al confine tra Messico e Stati Uniti, l'epicentro di un fiorentissimo narcotraffico e di violenti scontri fra organizzazioni criminali, che spesso sfociano in veri e propri massacri di brutalità inaudita. I livelli di ricchezza derivanti dal traffico di droga possono essere significativamente rimarcati dal fatto che il capo del cartello di Sinaloa, *El Chapo Guzman*, viene considerato, dagli analisti del settore, fra gli uomini più ricchi del mondo.

In una situazione siffatta, occorre considerare, dal punto di vista operativo, che, sul fronte della giustizia penale, il Messico si trova ad affrontare un delicato passaggio dell'assetto normativo, consistente nell'adozione di un nuovo codice di procedura penale ispirato al modello di processo penale di tipo accusatorio, fondato sull'oralità e sull'acquisizione della prova in dibattimento, in sostituzione del precedente di tipo inquisitorio, basato sull'acquisizione della prova in istruttoria e sugli atti scritti.

La situazione è attualmente piuttosto complessa, giacché in sette stati è partita la sperimentazione, mentre in altri appare ancora lontana. Frattanto è in corso la riforma costituzionale, con profili di complessità multipli, attenendo ad uno Stato federale. Peraltro, la questione dello strumento processuale adottato in sede penale è, in buona sostanza, dirimente, come non ho mancato di sottolineare: e ciò, tanto più che si sono registrati dubbi e perplessità sull'efficacia del nuovo tipo di processo nei confronti del crimine organizzato. Altrettanto importante si delinea l'omogeneità del suddetto strumento processuale in tutti gli stati della Federazione, onde evitare che l'agguerritissima criminalità organizzata possa approfittare ed individuare spazi di azione e sfere di impunità.

Nell'approccio alla complessa materia non ho mancato di illustrare approfonditamente - in generale e con riferimento alla criminalità organizzata - l'esperienza italiana, che vede il processo di tipo accusatorio adottato oltre un ventennio fa. Alla stregua di tanto, ho avuto cura, in particolare, di segnalare che tale modello processuale non ha mostrato controindicazioni nelle indagini sulla criminalità organizzata e che è stata sufficiente l'introduzione di limitate modifiche normative nei primi anni di sperimentazione, per ovviare a qualche problema delineatosi. Tale essendo l'esperienza italiana, ho insistito sull'opportunità di eliminare ogni diffidenza nei confronti del nuovo processo e di accelerarne l'adozione in tutti gli stati; ho congiuntamente segnalato la dinamica delle esperienze italiane, illustrando in dettaglio le più qualificate e significative parti del codice processuale italiano riguardanti la criminalità organizzata.

Ho tenuto particolarmente a sottolineare come il processo penale di tipo accusatorio richieda adeguati livelli di formazione, anche in sede universitaria, talchè in proposito possono essere utilmente organizzati corsi di professionalizzazione sia in Messico sia in Paesi che abbiano sufficiente esperienza in materia. Siffatta formazione investe anche la specifica conoscenza e sperimentazione delle tecniche investigative

necessarie per svolgere le indagini entro il quadro del modello processuale in questione.

Ho congiuntamente evidenziato come l'adozione di un processo penale di tipo accusatorio comporti la necessità di trattare la maggior parte degli affari penali con i cosiddetti riti alternativi, giacchè, in caso contrario, non si riuscirebbe a trattare con rito ordinario l'intera sopravvenienza dei processi.

Ciò posto in punto di tipo di modello processuale adottato in Italia, ho avuto, poi, occasione di rimarcare come una svolta positiva nella lotta antimafia in Italia si sia registrata attraverso la riorganizzazione, nei primi anni '90, dell'apparato di investigazione giudiziaria, prevedendo un Pubblico Ministero specializzato (non speciale) e accentrando la competenza nei relativi uffici di Procura delle città sedi di Corte d'Appello. Sono state costituite, così, all'interno di tali Procure, le Direzioni distrettuali antimafia, coordinate a livello centrale dalla Direzione nazionale antimafia.

Ho avuto congiuntamente modo di evidenziare all'attenzione degli interlocutori messicani come, nel contesto della riorganizzazione antimafia, si sia proceduto alla creazione della Direzione Investigativa Antimafia, organismo di polizia giudiziaria interforze, specializzato in indagini riguardanti la criminalità organizzata ed a disposizione del Procuratore nazionale e dei Procuratori distrettuali per lo svolgimento di tali indagini.

In tema di riforme legislative antimafia, congiuntamente alle norme di carattere processuale, ho segnalato all'attenzione quelle di diritto sostanziale, prima fra tutte la norma che contempla il reato di associazione per delinquere di tipo mafioso. Ed invero non è pensabile di contrastare sul piano investigativo e penale le forme più virulente della moderna

criminalità organizzata senza disporre di uno strumento normativo che preveda e sanzioni il reato associativo. La questione ha costituito utile occasione per un approfondito dibattito nel corso degli incontri con i Colleghi messicani.

Sempre in tema di legislazione antimafia, ho avuto cura di indicare i punti centrali della normativa specifica, via via adottata in Italia, specie in funzione della neutralizzazione di ricchezze di illecita provenienza: e ciò, anche ricorrendo allo strumento del procedimento di prevenzione - in particolare alle misure di prevenzione di carattere patrimoniale -, che ho specificamente richiamato all'attenzione, registrando il vivo interesse al riguardo degli interlocutori messicani.

In materia di strumenti particolari dedicati alla lotta contro la criminalità organizzata ho, a più riprese, sottolineato la particolare valenza dell'azione antiriciclaggio, che risulta fondamentale nell'economia di un'efficace azione antimafia. In proposito ho illustrato la normativa adottata dal legislatore italiano ed il sistema di verifiche e di controlli introdotto, anche su *input* dell'Unione Europea, allo scopo di evitare l'utilizzo del sistema finanziario per fini di riciclaggio. In tale contesto ho posto l'accento sull'obbligo di segnalazione delle operazioni finanziarie sospette da parte del sistema bancario, degli altri intermediari finanziari e di determinate categorie professionali. Ho congiuntamente indicato i punti essenziali dell'organizzazione dell'attività *in subjecta materia*. Ho altresì rimarcato la particolare rilevanza di un'efficace cooperazione internazionale in tema, volta a consentire l'utilissima ricostruzione di transazioni finanziarie operate sullo scacchiere internazionale dalla criminalità organizzata. In merito ho osservato come la Rete Giudiziaria Europea abbia consentito un significativo sviluppo della cooperazione giudiziaria endoeuropea. Peraltro, recentemente la Rete Giudiziaria Europea ha sottoscritto un protocollo di intesa con la Red Iberoamericana per la reciproca assistenza, talché si profila la possibilità di disporre di

elementi e meccanismi più incisivi sul fronte della cooperazione internazionale.

Proseguendo nella disamina degli strumenti che, nell'esperienza italiana, si sono dimostrati particolarmente efficaci in funzione antimafia, ho evidenziato all'attenzione degli interlocutori messicani la specifica legislazione relativa ai collaboratori di giustizia e la correlata problematica concernente la protezione dei testimoni. Quest'ultima dizione è quella usualmente seguita in Messico - e non solo -, talchè ho fatto rilevare che nell'esperienza italiana il collaboratore di giustizia è normalmente l'imputato di gravi reati di criminalità organizzata, che sceglie la strada della collaborazione, nella prospettiva di un programma di protezione e di consistenti benefici processuali legati a tale scelta. Ben pochi sono, invece, in proporzione, i testimoni, in senso strettamente tecnico-giuridico, ossia i soggetti estranei all'attività delittuosa ed alle correlative imputazioni, ma in grado di riferire circostanze utili allo sviluppo processuale. Naturalmente vi sono poi le vittime - o persone offese -, per le quali pure si pone la questione di assicurare un efficace livello di protezione. Ciò posto, ho segnalato all'attenzione l'apporto rilevante fornito in Italia dai collaboratori di giustizia, i problemi via via affrontati e l'evoluzione normativa registratasi. A tal proposito ho particolarmente evidenziato l'obbligo, per il collaboratore di giustizia che aspira al programma di protezione, di riferire, entro un determinato arco temporale, non solo tutto quanto a sua conoscenza a proposito di attività delittuose, ma anche i risvolti finanziari e patrimoniali correlati a tali attività. Non ho mancato, da ultimo, di sottolineare la particolare delicatezza della valutazione degli elementi di cognizione forniti dai collaboratori di giustizia: valutazione che ha da essere improntata a rigore ed estrema professionalità da parte del Pubblico Ministero procedente. Solo in tal modo possono evitarsi le eventuali insidie - specie in chiave depistante - che le esperienze effettuate hanno, di

volta in volta, fatto emergere e si può contare su un genuino ed affidabile apporto alle investigazioni da parte del collaboratore di giustizia.

Oggetto di articolato dibattito, ancora in tema di criminalità organizzata, ha costituito la questione del regime differenziato di detenzione nei confronti di esponenti del crimine organizzato. Anche in merito ho riferito sulla significativa esperienza italiana, che ha registrato la particolare avversione degli esponenti del crimine organizzato per il suddetto regime detentivo differenziato. Quest'ultimo non costituisce un "regime speciale" organizzato all'insegna di una maggiore durezza del carcere, ma risponde all'esigenza, quanto mai importante, di evitare che gli associati per delinquere possano continuare dall'interno degli istituti penitenziari a dirigere i loro affari criminali, facendo giungere all'esterno ordini e direttive. Il suddetto regime differenziato, previsto e disciplinato dall'art. 41 bis dell'ordinamento penitenziario italiano ha sortito, nella nostra esperienza, cospicui risultati, come testimonia la già citata, specifica e persistente avversione dei detenuti interessati dai relativi provvedimenti.

Tema di particolare interesse, sul fronte dell'azione di contrasto al crimine organizzato, si è rivelato quello relativo all'impiego delle forze armate. Le varie Delegazioni messicane incontrate hanno, quasi uniformemente, espresso la convinzione circa la necessità dell'utilizzo delle forze armate quale elemento fondamentale dell'azione dispiegata dallo stato contro i narcotrafficienti ed il crimine organizzato. Ne è scaturito, a più riprese, un vivace ed articolato dibattito con lo scrivente e con il Dr. Gomez-Nieto sull'opportunità o meno di impennare sulle forze armate la lotta antimafia. In particolare, di concerto con il predetto Dr. Gomez-Nieto, ho fatto presente che i gruppi della delinquenza organizzata si affrontano e si battono all'interno di un procedimento penale basato su un adeguato sviluppo delle indagini di polizia giudiziaria e sulle prove acquisite all'insegna della normativa processuale. Ho congiuntamente

evidenziato che *in subjecta materia* il problema non è solo quello di catturare gli esponenti del crimine organizzato, ma è soprattutto quello di individuare le prove a carico degli stessi e di svolgere una complessa attività investigativa, finalizzata anche all'individuazione ed al blocco dei beni di provenienza illecita; e specie su tale versante occorrono spesso investigazioni tecnico-finanziarie sofisticate ed articolate. Dunque, la necessità di disporre di una polizia giudiziaria adeguatamente professionalizzata risulta evidente, come risulta evidente la problematicità dell'espletamento da parte delle forze armate, in tutto o in parte, dell'attività investigativa sopra citata: senza contare i profili di stravolgimento del codice di procedura penale e della fase delle indagini preliminari, che si svolgerebbero in un contesto di assenza o di surrogazione della polizia giudiziaria, le cui plurime incombenze sono specificamente previste e disciplinate dalla legge. Alla stregua di tanto, ho sottolineato la centralità, nell'azione dello stato contro la criminalità organizzata, del binomio Pubblico Ministero – Polizia Giudiziaria. Il primo dirige le indagini preliminari, utilizzando la polizia giudiziaria per l'esecuzione degli accertamenti che ritiene utili: il tutto secondo le norme espressamente contenute nel codice di procedura penale. Gli interlocutori messicani hanno, di volta in volta, osservato di non avere obiezioni, sul piano teorico ed astratto, nei confronti del quadro dianzi delineato e delle esigenze postulate dalla normativa processuale; hanno tuttavia sottolineato congiuntamente le peculiarità dell'azione antimafia in terra messicana, dove operano gruppi criminali assai numerosi, provvisti di potenti armamenti e non di rado organizzati in termini quasi militari. Al di là di tali aspetti, peraltro, da parte messicana è stato fatto notare come la polizia, a differenza delle forze armate, sia numericamente carente e non adeguatamente professionalizzata. A proposito di siffatta polizia, è stato ulteriormente osservato come la stessa non si sia, nel tempo, evoluta adeguatamente come forza di servizio sociale, restando sostanzialmente strumento di controllo sociale.

Le Delegazioni messicane hanno dato atto dei problemi investigativo-giudiziari derivanti dall'impiego delle forze armate in funzione di polizia giudiziaria e della necessità di intraprendere tutte le iniziative per la risoluzione, in termini di diritto, di tali problemi, al fine di armonizzare l'azione delle forze armate, eventualmente limitata ed anticipata ad una primissima fase di intervento sul campo, con la disciplina processuale. E' stato, nondimeno, congiuntamente ribadito che la situazione attuale non consente di prescindere dall'importante apporto delle forze armate nella lotta ai narcotrafficienti ed ai gruppi di criminalità organizzata. In ogni caso, si è convenuto sull'esigenza di potenziare in ogni modo la polizia, in termini di dotazione di mezzi e di professionalità, avviando un adeguato processo di formazione, tale da consentirle di poter operare proficuamente, in termini ragionevolmente brevi, sul fronte dell'investigazione giudiziaria.

Del resto, come hanno convenuto gli stessi interlocutori messicani la "militarizzazione" della lotta al crimine organizzato comporta, tra l'altro, concreti timori per le possibili violazioni dei diritti umani: tema per il quale, secondo quanto si è già rilevato, le Autorità messicane hanno mostrato particolare attenzione.

Sul punto della crescente diffusione della criminalità in Messico, occorre considerare che il quadro si è vieppiù complicato da quando la Colombia ha dato il via alle estradizioni, in gran parte verso gli USA, di narcotrafficienti e di altri imputati di gravi crimini. In concomitanza si è verificata una crescita della criminalità organizzata messicana, protesa a prendere il sopravvento ed a conseguire il dominio del mercato internazionale del traffico della cocaina. Il Messico, peraltro, che prima costituiva soprattutto un territorio di transito dei flussi di droga, si è gradualmente trasformato in paese consumatore, come dimostra il fatto che il consumo di cocaina è raddoppiato nell'arco di soli cinque anni. Lo scenario criminale è ulteriormente integrato dalla operatività delle

bandillas, bande di giovani composte da elementi anche infraquattordicenni, diffuse sul territorio nazionale e dedite a sequestri, estorsioni, omicidi e reati d'ogni sorta. Tale realtà, di per sé allarmante, inquieta ancor più, allorché si considera che tali *bandillas* rappresentano un terreno d'elezione per il reclutamento da parte delle organizzazioni criminali ed in particolare dei "cartelli" di narcotrafficienti.

Secondo quanto hanno concordemente segnalato gli interlocutori messicani, il quadro emergenziale nel paese è ulteriormente scandito dagli atti criminali posti in essere nei confronti di sindaci (*Alcaldes*) e giornalisti. Ed in effetti è davvero inquietante il numero dei sindaci e dei giornalisti assassinati, in un clima di crescente insicurezza ed allarme. In una situazione siffatta risulta importante il coinvolgimento della società civile nell'azione dello stato, circostanza della quale le Delegazioni messicane hanno dimostrato precisa consapevolezza; ed invero una specifica riunione è stata dedicata all'illustrazione del sistema nazionale di sicurezza pubblica, anche sotto il profilo della prevenzione e delle forme di partecipazione dei cittadini. Il processo in corso risulta arduo e complesso, proprio in conseguenza del clima di incertezza esistente: clima ulteriormente complicato dalla presenza di una corruzione assai diffusa, contro la quale risulta particolarmente difficile riuscire a conseguire risultati soddisfacenti. Peraltro gli interlocutori messicani hanno convenuto pienamente sulla esigenza del decremento dei livelli di corruzione, quale *conditio sine qua non* per il conseguimento di risultati significativi nell'attività anticrimine d'ogni sorta.

Il tema della sicurezza si è riproposto con riferimento anche al grave fenomeno della tratta degli esseri umani, che, in un paese delle dimensioni e della collocazione geografica quali quelle del Messico, rappresenta una questione di non secondaria rilevanza: ciò, tanto più in considerazione della situazione delle frontiere messicane, delle quali si è già fatto cenno. In materia di tratta di esseri umani, ampio e articolato è

stato lo scambio di vedute nel corso delle riunioni, culminate nella concorde valutazione della particolare importanza, in materia, di una cooperazione internazionale pienamente efficace. In proposito ho fatto osservare come la tratta degli esseri umani rappresenti una piaga presente in moltissimi stati e come le esperienze investigative fatte in materia si siano incaricate di evidenziare che la stessa costituisce ormai uno dei campi d'azione delle criminalità organizzata transnazionale. Del resto, proprio alla luce di tanto, le convenzioni internazionali dedicate al tema e le legislazioni dei vari stati hanno inquadrato l'attività delittuosa in questione come frutto dell'azione del crimine organizzato, particolarmente interessato ad essa in ragione degli ingentissimi profitti ricavabili.

Con riferimento al fenomeno anzidetto, ai flussi di migrazione clandestina ed alla situazione delle frontiere in Messico, sono stati organizzati, come già accennato, due brevi viaggi di lavoro negli stati meridionali di Chiapas e di Tabasco. In entrambi i casi si sono svolte apposite riunioni con le Delegazioni messicane *in loco* e si sono approfonditi i problemi relativi alle aree di frontiera ed alla cooperazione internazionale. Ho avuto modo, in particolare, di avere un proficuo ed articolato scambio di idee con il Procuratore Generale di giustizia di Chiapas, Dr Raciél López Salazar, con specifico riferimento agli aspetti tecnico-giuridici ed ai problemi particolari della cooperazione internazionale nell'area.

Sia in Chiapas sia in Tabasco è stata organizzata dalle Autorità messicane una ricognizione in elicottero delle zone frontaliere dei due stati, entrambi confinanti con il Guatemala. Siffatte ricognizioni hanno avuto, come momenti di particolare interesse, la visita delle strutture doganali messicane, con l'illustrazione delle modalità di funzionamento, delle questioni ricorrenti, delle prospettive esistenti. Ho profittato della presenza, quale nostro accompagnatore, del Procuratore Generale di giustizia di Tabasco Dr. Rafael Gonzales Lastra, per approfondire il

discorso in tema di sicurezza, migrazione e progetti dello stato di Tabasco al riguardo, nonché correlative questioni in punto tecnico-giuridico; ho congiuntamente preso cognizione della questione del rapporto fra i progetti dello stato di Tabasco e quelli del Governo federale.

Le due visite di lavoro dianzi richiamate, ancorché effettuate in tempi limite, hanno certamente fornito lo spunto per l'acquisizione di informazioni e di elementi di cognizione d'indubbio interesse e si sono rivelate momenti importanti per la ricognizione "*de visu*" dei campi di azione e delle situazioni logistiche. Certo il Chiapas ed il Tabasco rappresentano una parte minuscola del territorio della Federazione Messicana; per converso vi sono stati come quello di Guerrero, affacciato sul Pacifico, quello della capitale e gli stati frontalieri del nord, che sono interessati da una vera e propria esplosione – si potrebbe dire anche in termini letterali – delle attività del crimine organizzato. Sarebbe, dunque, alla luce dell'esperienza fatta in Chiapas e in Tabasco, consigliabile organizzare analoghe ricognizioni dirette negli stati anzidetti, auspicabilmente con tempi meno limitati.

Apposite riunioni sono state dedicate alla ricognizione, tramite visite *ad hoc*, delle infrastrutture tecnologiche a disposizione delle istituzioni. Al riguardo si deve esprimere apprezzamento per l'impegno delle Autorità *in subjecta materia* e per la qualità ed efficienza delle infrastrutture in questione. Peraltro analoga valutazione va fatta con riferimento alle già citate strutture doganali visitate in Chiapas e Tabasco.

Nel corso della missione sono stati organizzati due incontri, uno all'inizio ed uno alla fine della missione stessa con la Delegazione dell'Unione Europea in Messico. Entrambi gli incontri sono risultati particolarmente interessanti; il secondo, in particolare, ha consentito una sorta di bilancio dell'attività svolta e delle prospettive delineatesi. E' da rimarcare come, peraltro, un funzionario della Delegazione, il Dr. Arturo

Rodriguez Tonelli, abbia opportunamente partecipato all'intero svolgimento della missione, non mancando di intervenire, di volta in volta, con informazioni, osservazioni, prospettazioni certamente utili ed appropriate.

A più riprese è stato espresso apprezzamento, da parte messicana, per i lavori svolti nel corso della missione e soprattutto per le intese delineatesi con riferimento a vari temi, come si è specificamente evidenziato nelle pagine che precedono. In proposito, con speciale riguardo al tema della cooperazione internazionale, è interessante osservare come già da diversi anni esista un protocollo di intesa - sottoscritto a suo tempo dal Procuratore Generale della Federazione Messicana e dal Procuratore Nazionale Antimafia - per la collaborazione fra i due uffici in materia di criminalità organizzata. A tale documento ed ai suoi contenuti ho avuto occasione di fare dettagliato riferimento nel corso dei lavori, riscontrando il particolare interesse delle Delegazioni messicane per il documento in questione, che, essendo risalente nel tempo, in diversi casi è apparso non rientrare nella conoscenza dei partecipi alle riunioni.

Nel corso della permanenza in Messico ho avuto modo di incontrare il Dr. Antonio Mazzitelli, responsabile *in loco* di UNODC: incontro che mi ha consentito di acquisire informazioni ed indicazioni utili per un quadro generale della situazione messicana e per una puntuale focalizzazione di taluni dei temi costituenti oggetto delle riunioni con le Delegazioni.

I termini di bilancio della missione, così come fin qui illustrati, si configurano indubbiamente positivi, malgrado gli esigui termini di tempo che hanno contraddistinto l'organizzazione e lo svolgimento della missione. Molto elevato è risultato - mette conto ribadirlo - l'interesse delle Autorità messicane allo svolgimento dei lavori ed alle interlocuzioni realizzate, specie sotto il profilo tecnico-giuridico. Le esperienze italiane, di volta in volta illustrate, sono risultate particolarmente significative

nell'economia del compimento dei lavori; ed è soprattutto apparsa precipuamente interessante la prospettiva di tenere aperto una sorta di canale di comunicazione per aggiornare il quadro conoscitivo ed informativo, specie in tema di contrasto alle attività del crimine organizzato. Naturalmente non ho mancato di assicurare la massima disponibilità, personale e del mio Ufficio, per livelli di collaborazione particolarmente avanzati nel settore di competenza.

In ultima analisi, devo rilevare e sottolineare che considerevole e costante è apparso l'impegno degli interlocutori messicani di volta in volta incontrati, sia con riferimento alla attiva partecipazione alle riunioni di lavoro, sia con riferimento ai livelli di consapevolezza e cognizione delle problematiche affrontate. Anche alla stregua di tanto, indubbiamente la Federazione messicana appare meritare ogni sforzo della comunità internazionale volto a fornire apporti utili ed adeguati nell'economia della lotta al crimine organizzato, affinché quella che è stata definita "la questione messicana" o "l'emergenza Messico" possa essere adeguatamente fronteggiata e risolta e non si trasformi, invece, in un incubo ingravescente non solo per il popolo messicano, ma anche per le gravi ricadute sullo stesso contesto internazionale.

Pier Luigi Maria Dell'Osso

PROGRAMMA DELLA MISSIONE

MISIÓN DE EXPERTOS-UNIÓN EUROPEA 2010

16 de noviembre de 2010

Propuesta de agenda

Actividades del domingo 7 de noviembre al viernes 19 de noviembre de 2010.

FECHA	ACTIVIDADES PROPUESTAS
Día 1 (Domingo 7 de noviembre)	<p>18:40 Pier Luigi María Dell'Osso llega al AICM T1– Vuelo AF 438</p> <p>21:15 Ramón Gómez Nieto llega al AICM T1– Vuelo AF 434</p> <p>Recepción por parte de la Subsecretaría de Población Migración y Asuntos Religiosos (SPMAR) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).</p>
Día 2 (Lunes 8 de noviembre)	<p>9:00-11:00 Reunión de los expertos con la Delegación Europea en México. Oficinas de la Delegación Europea. Traslado por parte de la Delegación Europea. Lugar: Instituto Nacional de Migración (INM). Homero 1832 Piso 19.</p> <p>12:00-12:30 Presentación con miembros de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y miembros del Consejo de Seguridad Nacional, a fin de tratar los objetivos y expectativas generales de la misión.</p> <p>12:30-14:00 Reunión de trabajo en las oficinas del INM con la Coordinación de Control y Verificación, la Coordinación de Planeación e Investigación y la Coordinación de Relaciones Internacionales, para identificar áreas de oportunidad para la colaboración: seguridad y gestión migratoria, profesionalización de agentes migratorios, secuestro, trata y tráfico de migrantes.</p> <p>14:00 Comida en el Restaurant Fonda Mexicana</p> <p>15:30 Traslado al AICM</p> <p>16:30 Recorrido por la Terminal 1 del AICM.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasillo de separación de flujos • Sala migratoria • Operación en Filtros (Sistema Integral de Operación Migratoria) • Estancias provisionales • Sala de tránsito inmediato <p>17:30 Traslado a la Terminal 2 y recorrido por las instalaciones del INM en la Terminal 2.</p> <p>19:00 Fin de la visita al AICM</p>

1

MISIÓN DE EXPERTOS-UNIÓN EUROPEA | 2010

<p>Día 3 (Martes 9 de noviembre)</p>	<p>10:00-12:00 Reunión con la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) para tratar los programas y estrategias en curso en materia de derechos humanos. Lugar (SEDENA) Av. Industria Militar No. 1083 Col. Lomas de Sotelo. General Brigadier de Justicia Militar y Lic. Rogelio Rodríguez Correa. Subdirector de Asuntos Internacionales de la Dirección General de Derechos Humanos.</p> <p>Temas tentativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manejo de indicadores del Programa Nacional de Derechos Humanos. • Métodos alternativos para la solución de quejas en materia de derechos humanos planteadas en el ámbito de competencia de las dependencias. • Transversalización de la perspectiva de género. <p>16:00-18:00 Reunión con la Dirección General de Derechos Humanos de Secretaría de Marina (SEMAR) para tratar los programas y estrategias en curso en materia de derechos humanos. Lugar: SEGOB- Edificio Cobián 1er piso. Sala de juntas SPMAR.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equidad de Género en la Armada de México. CC. Capitán de Fragata C.G. ECE DEM. Víctor Manuel Salas Hernández. • Educación en Derechos Humanos en la Secretaría de Marina. Capitán de Corbeta SJN. LD. Fernando Ocampo García • Acciones implementadas para evitar violaciones a derechos humanos en el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, para coadyuvar al mantenimiento del Estado de Derecho. Capitán de Corbeta SJN. LD. Fernando Ocampo García.
<p>Día 4 (Miércoles 10 de noviembre)</p>	<p>10:00-13:00. Reunión con autoridades de SEGOB. Sala de Usos Múltiples. Edificio L- 2do piso.</p> <p>10:00 Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos. Lic. Omehería López Reyna Titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y Lic. Dora Alicia Martínez Coordinadora de Asesores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de seguimiento y acción en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos. • Mecanismos de seguimiento para delitos contra periodistas, particularmente en los estados de mayor incidencia: conformación de unidades especiales de atención a estos delitos, con recursos humanos especializados y capacitados. <p>11:30 Unidad para el Desarrollo Político. Mtra. Valeria Arroyo Lara.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redefinición de la relación entre el gobierno y la sociedad civil con un enfoque de corresponsabilidad.

MISIÓN DE EXPERTOS-UNIÓN EUROPEA | 2010

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno en México. ▪ La incidencia de ciudadanos y organizaciones en asuntos públicos; la participación ciudadana. <p>16:00-18:00 Reunión de trabajo con funcionarios de la Procuraduría General de la República (PGR): Lugar Salón de Justicia PGR- Reforma 211, entrada por calle de Guadiana. (Primero entrar por Río Neva, Río Panuco y se llega a Guadiana).</p> <p>16:00 Palabras de bienvenida a cargo del Lic. Jorge Alberto Lara Rivera, Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales.</p> <p>16:15 Combate al tráfico ilícito de armas.</p> <p>16:30 Combate al Cibercrimen.</p> <p>16:50 Combate al Narcotráfico incluido el Tráfico y Desvío de Precursores Químicos.</p> <p>17:10 Combate al Delito de Trata de Personas.</p> <p>17:30 Temas transversales en el combate a la delincuencia organizada:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aspectos relacionados con el Intercambio de información. ▪ Intercambio de experiencias en: Técnicas Especiales de Investigación, Operaciones Conjuntas, Combate al secuestro, Combate al lavado de dinero, Protección a víctimas y testigos colaboradores. <p>Funcionarios participantes de PGR: Lic. Gilberto Álvarez Camacho, Mtra. Guadalupe Salas y Villagómez, Lic. Raúl Delgado Arciniega, Lic. Dania Reyes Medina, Lic. Denisse López Alvirde, Lic. Mario González González, Fernando Rezendis Wong.</p> <p>17:50 Acto de cierre.</p>
<p>Día 5</p> <p>(Jueves 11 de noviembre)</p>	<p>10:00-12:30 Reunión con el Secretario Técnico del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Lugar: Sala de juntas del piso 10 de las instalaciones de la SETEC (Reforma 99, piso 10, Colonia Tabacalera).</p> <p>Participantes: Lic. Felipe Borrego Estrada. Secretario Técnico del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Mtro. Hugo A. Concha Cantú, C.P. Guillermo Casas, Dr. Rafael Estrada Michel, Dr. Moisés Moreno Hernández, Lic. Miguel Fernando Santos Madrigal, Dr. Pedro Torres Estrada, Mtro. Rodrigo Ozuna Solsona, Lic. Adolfo Elim Luviano Heredia, Lic. Rocío González Velázquez.</p> <p>10:00 a 10:15 Bienvenida y explicación del funcionamiento, organización, atribuciones del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal Mexicano y de su Secretaría Técnica.</p>

MISIÓN DE EXPERTOS-UNIÓN EUROPEA | 2010

	<p>10:15 a 10:30 Explicación de los avances en la instrumentación de la Reforma Constitucional al Sistema de Justicia Penal en México (nivel estatal; federal; ejes de implementación).</p> <p>10:30 a 12:00 Conversación sobre temas clave para el fortalecimiento del proceso de implementación de la reforma al sistema de justicia penal e identificación de áreas de oportunidad en materia de cooperación internacional por eje temático.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Normatividad y legislación secundaria. (Avances en la expedición de la legislación secundaria; regulación de mecanismos alternativos de solución de controversias) DGEPN 2. Capacitación. (Desarrollo de capacidades para fiscales, jueces, defensores, peritos, policías para operar en el nuevo sistema de justicia penal; transformaciones a los programas de estudios de las Universidades). DGCD 3. Infraestructura, Equipamiento y uso de tecnologías para la implementación del nuevo sistema de justicia penal. (interconexión de plataformas tecnológicas; sistema informático compartido; gestión de las causas) DGAT 4. Involucramiento de la sociedad civil en el proceso de reforma. Coordinación de Asesores <p>12:00 a 12:30 Acuerdos, conclusiones y palabras finales.</p> <p>21:30- 23:10 Vuelo de Cd. de México a Tapachula. Vuelo 2492 de Aeromexico.</p> <p>Pernocta en Tapachula. Hotel Holiday Inn Express. Carretera a Puerto Madero km 3.5. # De reservación: Dell'Osso 68645489, # de reservación: Gómez N. 68646050. Hay transportación del aeropuerto al hotel, acudir a módulo de Holiday Inn Express en aeropuerto. Cuentan con desayuno buffet por la mañana en el hotel.</p>
<p>Día 6</p> <p>(Viernes 12 de noviembre)</p>	<p>Visita de trabajo - Estado de Chiapas.</p> <p>09:00 - 11:00 Reunión con el Lic. Raciél López Salazar, Procurador General de Justicia de Chiapas Procurador y con la Lic. Andrea Hernández Fitzner, Secretaria para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional.</p> <p>11:00 - 14:00 Recorridos por la zona fronteriza Talismán y Suchiate.</p> <p>14:00 - 14:30 Reunión con Poder Judicial- (Funcionario por definir).</p> <p>14:30 - 15:00 Traslado a Aeropuerto.</p> <p>15:55- 17:35 Vuelo a la Cd. de México 2491 Aeromexico.</p>

MISIÓN DE EXPERTOS-UNIÓN EUROPEA | 2010

<p>Días 7 y 8</p> <p>(Sábado 13 y Domingo 14 de noviembre)</p>	<p>Integración de información.</p> <p>Elaboración del informe preliminar.</p> <p>Actividades privadas.</p> <p>Domingo 14.- 18:30- 20:00 Vuelo a la Cd. de Villahermosa. 2806 Aeromexico.</p> <p>Pernocta en Villahermosa - Hotel Calinda Viva. Av. Adolfo Ruiz Cortines y Paseo Tabasco s/n Col. Linda Vista, 86050 Villahermosa, Tab. Tel (993) 313 60 00. Números de Reservación: Maria Dell'Osso: 164119 Gómez Nieto 164120. Contacto de la Comitiva. Dr. Ignacio Álvarez.</p>
<p>Día 9 (Lunes 15 de noviembre)</p>	<p>Visita de trabajo- Estado de Tabasco.</p> <p>8:30 Bienvenida y Recepción Dr. Ignacio Álvarez López, Secretario Ejecutivo de Gobernatura. Lic. María Luisa Saucedo López, Secretaria Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública.</p> <p>10:00 Reunión de trabajo con el Secretario de Gobierno Lic. Humberto Mayans Canabal y su equipo de trabajo sobre: Seguridad, migración y proyectos del Estado de Tabasco en estos temas.</p> <p>12:00 Traslado en helicóptero por la zona limítrofe ente Tabasco y Guatemala y puerto fronterizo El Ceibo. Lic. Rafael González Lastra, Procurador General de Justicia; Mayor Sergio López Uribe, Secretario de Seguridad Pública.</p> <p>15:00 Traslado al aeropuerto y despedida</p> <p>19:30- 20:57 Vuelo a la Cd. de México. 520 Aeromexico.</p>
<p>Día 10</p> <p>(Martes 16 de noviembre)</p>	<p>10:00 - 12:00 Recorrido por el Centro de Mando de la Policía Federal. Av. Telecomunicaciones S/N, Col. Leyes de Reforma, Delegación Iztapalapa.</p> <p>Entrega de viáticos 13:00 h. Reforma 99.</p> <p>16:00- 17:00 Reunión con el Subsecretario Alejandro Rubido García. Av. Constituyentes # 947, col. Belen de las Flores, Delegación Álvaro Obregón.</p> <p>Alcances de la SSP/PF en la Defensa y Fortalecimiento de los Derechos Humanos.</p> <p>Protocolos de uso de Fuerza en la Policía Federal.</p> <p>17:00- 18:00 Reunión con la Comisario Jefe, Lic. María Elena Pérez Prado de la División de Investigación:</p> <p>Atención Integral al Delito de Secuestro y Extorsión.</p> <p>18:00 -19:00 Recorrido por el Centro de inteligencia.</p>

MISIÓN DE EXPERTOS-UNIÓN EUROPEA | 2010

<p>Día 11 (Miércoles 17 de noviembre)</p>	<p>10:00 – 12:00 Reunión con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SSP). Sala de Juntas del Secretario, Mariano Escobedo, 456 Piso 12.</p> <p>10:00-10:10 Bienvenida a cargo del Secretario Ejecutivo, Lic. Juan Miguel Alcántara Sorla.</p> <p>10:10-10:20 Palabras de la Delegación de la Unión Europea. Pier Luigi Maria Dell’Osso, Ramón Gómez Nieto.</p> <p>10:20-10:50 Presentación ¿Qué es el Sistema Nacional de Seguridad Pública? Lic. Juan Miguel Alcántara Sorla.</p> <p>10:50-11:40 El papel del Secretariado Ejecutivo dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las responsabilidades de los Centros Nacionales de Certificación y Acreditación, Información, Prevención del Delito y Participación Ciudadana. – Lic. Álvaro Vizcaino. Lic. Luz del Carmen Díaz Galindo, Lic. Rubén Alfonso Fernández Aceves y Dra. Laura Carrera Lugo</p> <p>11:40 a 12:00 Comentarios de la Delegación de la Unión Europea. Pier Luigi Maria Dell’Osso, Ramón Gómez Nieto.</p> <p>13:00 -14:00 Reunión en Cancillería sobre políticas de seguridad, migración y colaboración con personal de la Dirección de Europa, América del Norte y América Latina. Lugar: Sala de juntas de la DGOMRA, Cancillería piso 16.</p> <p>16:30- 19:00 Reunión de Trabajo en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), sobre colaboración para combatir el crimen organizado y la capacitación del personal de los cuerpos de seguridad pública. Lugar CISEN.</p>
<p>Día 12 (Jueves 18 de noviembre)</p>	<p>9:00-10:30 Reunión final con funcionarios de SEGOB, SRE, INM y el Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional: conclusiones generales de la visita y prospectiva. Lugar: Sala de juntas de la SPMAR. Dr. Rene Zenteno, Emb. Rogelio Granguillome.</p> <p>11:30-13:00 Reunión con la Delegación de la Unión Europea en México. Lugar por definir.</p> <p>16:35 (T1-AICM) Ramón Gómez Nieto vuela a El Salvador- Vuelo TA235</p>
<p>Día 13 (Viernes 19 de noviembre)</p>	<p>20:50 (T1-AICM) Pier Luigi Maria Dell’Osso vuela a Francia- Vuelo AF439</p>