

CAPÍTULO III

El principio de no extradición de nacionales en América Latina	63
1. Colombia y su Constitución	63
2. La Constitución brasileña	71
3. Los tratados de México sobre la materia	72

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE NO EXTRADICIÓN DE NACIONALES EN AMÉRICA LATINA

1. *Colombia y su Constitución*

En Colombia, la presencia de los jefes del narcotráfico ha constituido un serio problema para su estabilidad social y política. El juzgamiento de estos delincuentes se ha convertido más en un fin de política exterior que en la mera persecución de delitos. Esta transformación se llevó a cabo por la insistencia de Estados Unidos para perseguir duramente el contrabando de drogas que circula a través de sus amplias fronteras y en cuyo territorio se encuentra el más rico mercado para su consumo; además, la nacionalidad colombiana se ha visto en peligro en el mundo por la mala publicidad que aquel país se ha encargado de difundir.

A partir de 1986, a través de dos leyes, Estados Unidos han definido que esta materia no sólo es una cuestión de política criminal, sino que la ha catalogado como una cuestión de seguridad nacional, dándole a los delincuentes que cometen estos delitos federales el tratamiento de terroristas.

Por su parte, en América Latina la cuestión permanece como un problema interno de política criminal que, en ocasiones, hay que resistir ante presiones externas de Estados Unidos. Por ejemplo, la nueva Constitución de la República de Colombia del 7 de julio de 1991 establece en su artículo 35 un principio que posee gran tradición en ese país:

Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento. No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión.

Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados en Colombia.

Esta nueva Constitución sustituyó a la expedida en 1886, que había sido producto de una reacción contra el sistema federal y que, desde entonces, había adoptado la forma de república unitaria con la cual se con-

solidaría la nacionalidad colombiana, ahora en peligro por el narcotráfico. La Constitución de 1991 determinó con claridad la supremacía constitucional con relación al resto del orden normativo, al establecerla en el propio artículo 4o. de su texto, como la norma de normas. Sólo en Chipre existe una disposición constitucional similar, por la cual ningún chipriota puede ser entregado o expulsado de su país.⁷¹

Pero lo que es verdaderamente único en la Constitución colombiana es el acertado concepto de relaciones exteriores, contenido en el artículo 2o., en el cual se establece lo siguiente:

Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional, aceptados por Colombia, y se orientarán hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

Además de otras innovaciones emprendidas por la Constitución de Colombia de 1991, resalta la mencionada prohibición para extraditar a los nacionales por nacimiento, pues se basa en el argumento de que el narcotráfico ha provocado en el país un profundo daño y conmoción, comparable al impacto nocivo que se tiene en otros países, pero que, además, es más grande en el caso del narcotráfico, pues ha logrado dañar seriamente la imagen internacional del colombiano.

La determinación constitucional de este precepto marca la gravedad e importancia de la materia, ya que en la anterior Constitución de 1886 se confiaba a la ley secundaria y a los tratados internacionales la solución sobre la posible extradición de presuntos delincuentes colombianos.⁷²

La nueva disposición del artículo 35 establece la no extradición de colombianos por nacimiento. La Constitución de 1991, al determinar la nacionalidad colombiana en su artículo 96, considera como colombianos por nacimiento a las siguientes personas:

a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento.

⁷¹ Shearer, *op. cit.*, nota 13, p. 102. Sin embargo, el principio fue inicialmente recogido en leyes secundarias como códigos penales o incluso en actas y resoluciones administrativas, como la circular del Ministerio de Justicia, del 5 de abril de 1841, de Francia, que por primera vez determinó este principio.

⁷² SÁCHICA, Carlos, *Constitución Política de la República de Colombia 1991, comentada y titulada*, Medellín, Biblioteca Jurídica Dike, 1991, p. 18.

b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubiesen nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República.

Ningún colombiano por nacimiento puede ser privado de su nacionalidad y se permite la doble nacionalidad, según los principios sostenidos desde 1906 por la denominada doctrina de Marco Fidel Suárez, por la cual se facilitaba al colombiano de origen readquirir su nacionalidad cuando, a pesar de haber adquirido otra nacionalidad, regresase a domiciliarse nuevamente a Colombia sin intención de volver al otro país de la nacionalidad adquirida.⁷³

El resultante artículo 35 de la Constitución de 1991 tuvo como fundamento legal dos casos decididos por la Suprema Corte de Justicia de Colombia, que habían declarado inconstitucionales o inexecutable, tanto a la ley 27 de 1980 como a la ley 68 de 1986. Las sentencias eran las del 12 de diciembre de 1986 y del 25 de junio de 1987, respectivamente. Las leyes declaradas como inexecutable ratificaban el tratado de extradición suscrito por Colombia con Estados Unidos y fueron declaradas nulas por haber sido formalizadas sólo por el ministro plenipotenciario y no por el presidente de la República mismo, por lo que las sentencias dejaron sin validez tanto a la ley como al tratado sobre la materia.

Aunque México y Colombia observan un procedimiento distinto en la ratificación de tratados, el decreto del Senado mexicano y la ley de implementación del Congreso de Colombia constituyen por igual la norma ratificadora de los convenios internacionales celebrados por los poderes ejecutivos respectivos; de tal suerte, los tratados internacionales son justiciables en Colombia a partir de 1980, año en que se cambió la opinión de la Suprema Corte de ese país, sostenida anteriormente desde 1914. Nunca en México se ha declarado inconstitucional un tratado, de los muchos que se han suscrito, por lo que nuestro Poder Judicial Federal se ha mantenido al margen del desarrollo del derecho internacional. La única experiencia que contamos al respecto es la negativa del Congreso de ratificar un tratado, como sucedió en 1861 con el acuerdo Wyke-Zamacona, pretendidamente formalizado para resolver el problema de la deuda externa entre México y la Gran Bretaña.

El referido tratado de extradición entre Estados Unidos y Colombia fue declarado nulo por considerarse contrario a la costumbre jurídica co-

⁷³ Martínez Serna, Alino, *Constitución Política de Colombia, actualizada y aumentada de 1984*, 8a. ed., Bogotá, p. 15.

lombiana de no extraditar a los nacionales y que tenía como expresión legal el artículo 9o. del Código Penal colombiano del 14 de septiembre de 1936: “No se concederá la extradición de colombianos”, como categóricamente se estableció en esta ley secundaria. Dicha disposición había sido producto de la influencia de los distinguidos juristas colombianos Carlos Lozano, Rafael Escallón, Parmenio Cárdenas y Carlos V. Rey.

Dicha tradición provenía de proyectos legislativos desde 1889, como el de Demetrio Porras y de 1912, como el de José Vicente Concha. En 1933, Arsenio Aragón, siguiendo al famoso penalista italiano Pascuale Fiore, presentó por vez primera un proyecto de ley donde plasmó el principio de no extraditar a los nacionales colombianos: “El fundamento de tal limitación está en que el nacional no puede ser, por obra del Estado, sustraído a sus jueces naturales y a las formas de procedimiento establecido por sus propias leyes para saber si es o no culpable de determinado delito.”⁷⁴

Además del Código Penal colombiano de 1936, este país había suscrito con Argentina, Bélgica, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, España, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá, entre otros, respectivos tratados que confirmaban el principio de no extradición hacia los nacionales, por lo que el tratado celebrado con Estados Unidos por el entonces presidente Julio César Turbay el 14 de septiembre de 1977, y declarado inconstitucional, exceptuaba seriamente la política tradicional de Colombia al respecto.⁷⁵

Ante ello, Diego Uribe Vargas había presentado la iniciativa que posteriormente, al aprobarse, se convertiría en el referido artículo 35 de la nueva Constitución. En la iniciativa se argumentó:

La experiencia que ha tenido el país respecto de la extradición de nacionales ha sido desfavorable, en razón al desconocimiento de garantías procesales mínimas y del desconocimiento del principio de reciprocidad que tiene sobre la materia valor incontrovertible.

El fenómeno de politización en los criterios que rigen la extradición, no sólo ha debilitado el régimen de garantías procesales, sino ha arriesgado la

74 Fajardo Landacta, Jaime, “Ideas adicionales a la ponencia de extradición de nacionales colombianos”, *Gaceta Constitucional*, Bogotá, miércoles 15 de mayo de 1991, p. 16.

75 Para mayores datos periodísticos sobre el tratado y su repercusión con el narcotráfico, véase Kaplan, Marcos, “Aspectos sociopolíticos del narcotráfico”, *Cuadernos INACIPE*, México, 1989, pp. 154-163.

vigencia de principios universales de respeto a los derechos humanos y a las libertades.⁷⁶

Julio Salgado Vázquez pugnó también por la constitucionalización del principio ya consignado en el Código Penal de 1936. No obstante, en 1980 se había reformado el Código para regular la extradición de acuerdo con los tratados que sobre la materia se suscribiesen. Esta iniciativa recibió el apoyo de la mayoría de los delegatarios, aunque hubo votos en contra, como el de María Teresa Garcés Lloreda, quien consideró que este principio: “sustraer de la aplicación de la ley del lugar donde se comete el delito, a aquellas personas que incurrieron en la conducta, sólo por su calidad de nacionales colombianos, sin consideración, siquiera al hecho de su residencia en Colombia”.⁷⁷

No obstante, la mayoría de la doctrina colombiana apoyó dicha medida. En una conferencia dictada por José María Velasco Guerrero en la Universidad de Caldas en 1984 se habían expuesto las razones para prohibir la extradición de nacionales, particularmente referida a los presuntos narcotraficantes:

El delito de narcotráfico que tipifican los doce principios rectores, es delito de mera actividad que se realiza o consume en el lugar donde el indiciado cultive, introduzca, saque, transporte, lleve, almacene, consuma, elabore, venda, ofrezca, adquiera o suministre una sustancia estupefaciente. Estas consideraciones adquieren importancia frente a las distribuciones de la doctrina tradicional concerniente a la clasificación de los delitos, entre otras, los llamados resultados.

El ordinal 2o. del artículo 13 de nuestro Código Penal considera que la comisión del delito es el de la producción, cierta o pretensa, de su resultado, y el numeral 1o. del lugar donde se desarrolló total o parcialmente la acción.

Conveniente sería meditar si, previa consulta de los hechos imputados a los acusados, su conducta es susceptible de haberse realizado en el territorio de ambos Estados con la intención de que sea consumado en el Estado requirente; o si solamente allá se ejecutaron actos de agotamiento del delito; o si de conformidad con la Ley Colombiana (artículos 37 y 38 del decreto 1188 de 1974) están fuera del tipo penal dentro del cual cabría el hecho atribuido al acusado. *Pues es bien sabido que lo que yace más allá de*

76 Uribe Vargas, Diego, “Sobre no extradición de nacionales”, *Gaceta Constitucional*, Bogotá, martes 28 de mayo de 1991, p. 3. Gómez Méndez, Alfonso, “Extradición”, *Derecho Penal y Criminología*, Bogotá, Universidad Externado, vol. VI, núm. 21, septiembre-diciembre de 1983, pp. 400-415.

77 “Constancia a la firma de la constitución de 1991”, *Gaceta Constitucional*, Bogotá, martes 6 de agosto de 1991, p. 29.

los límites del tipo penal no corresponde, por ningún modo, al resultado del delito.

Es decir, que la consideración de la naturaleza de la acción que corresponde a los principios rectores de los artículos 37 y 38, se habría consumado en Colombia y la competencia para conocerlo correspondería a los jueces nacionales, *sin que su competencia sufra distorsiones por el hecho de que en el Estado requirente se hubieran ejecutado actos de agotamiento del delito, ajenos a su tipicidad.*⁷⁸

La disposición constitucional de no extraditar a los nacionales tuvo un extenso debate en la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia durante los meses de febrero a mayo de 1991. Los delegatarios constituyentes Diego Uribe Vargas y Hernando Londoño, entre otros, tuvieron un papel preponderante en la adopción de dicho precepto.

Según la propuesta inicial, el sistema de justicia de Estados Unidos observa ciertos prejuicios hacia los colombianos y posee características incompatibles con la tradición jurídica colombiana, como lo es la negociación de la pena (*plea bargaining*). El Convenio europeo para la represión del terrorismo, del 27 de enero de 1977, señala que la extradición puede ser negada “cuando se precise que la petición está encubriendo la intención de perseguir al sujeto por su raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas (art. 5) o se crea que su situación se verá empeorada por uno de estos motivos”. Igualmente la propuesta se refiere a la gran crítica que recibió el decreto 1860, del 18 de agosto de 1989, expedido por Virgilio Barco, en cuyo artículo 2o. se entregaba a la discrecionalidad del presidente colombiano la entrega de inculpados por la comisión del delito de narcotráfico. Dicho precepto legal, que provocó una guerra sangrienta entre la mafia y las autoridades colombianas, determinó que: “La concesión de extradición de nacionales colombianos o extranjeros por los delitos de narcotráfico y anexos no requerirá de concepto previo de la Sala de Casación Penal de la Suprema Corte de Justicia.”

El delegatario Londoño explicó en la Asamblea el ataque al espíritu nacionalista que este decreto afectó: “El argumento del nacionalismo para el cual resulta odioso entregar a nuestros compatriotas para que los juzgue una justicia extranjera apasionada y vengativa”.⁷⁹

78 *Gaceta Constitucional*, Bogotá, sábado 15 de junio de 1991, p. 14.

79 Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Sistema Integrado de Consulta de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, S.P.I.

Incluso la propuesta formulada por Uribe Vargas no sólo contemplaba la no extradición de nacionales, sino la repatriación de los colombianos que estuviesen en cárceles extranjeras, según la sugerencia ya manifestada con anterioridad por otro presidente, César Gaviria.

En la sesión del 12 de junio de 1991 de la Asamblea Nacional Constituyente se mencionó que a raíz de la política discrecional del presidente para extraditar a colombianos acusados de narcotráfico en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, se habían provocado más de 700 incidentes por la violencia que dicha medida desató entre los narcotraficantes y las autoridades que trataban de aplicarla.

Para Diego Uribe la no extradición de nacionales debía aprobarse por las siguientes razones:

a) El juzgamiento de extranjeros radicados en su país de origen por tribunales nacionales es insólito, ya que la tradición es juzgar al nacional por los jueces y leyes de su país. Muchos países sostienen la prohibición de extraditar a nacionales: Alemania (en la Constitución de 1949, artículo 16, fracción II), Ecuador (artículo 42), El Salvador (artículo 153), Brasil (artículo 131, fracción 33), Portugal (artículo 23, fracción I), Panamá (artículo 23) y la antigua Yugoslavia (artículo 2000), además de España,⁸⁰ Polonia, Finlandia, Suecia y Suiza. Incluso la Convención de las Naciones Unidas para el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de Viena de 1988 no obliga a los Estados a rendir a sus nacionales para ser juzgados en el extranjero. Aun Estados Unidos, país de derecho anglosajón observa cierta protección a sus nacionales en los convenios de extradición.

b) Colombia no tenía ningún compromiso internacional para extraditar a sus nacionales, pues el tratado de extradición con Estados Unidos, firmado en 1980, era el único que preveía esta posibilidad y, como se explicó, fue un tratado declarado inexecutable (inconstitucional) por la Suprema Corte de Colombia.

c) La viciada práctica de la “extradición administrativa” que Virgilio Barco ejerció bajo estado de sitio en el país latinoamericano degeneró en una intervención de la Drug Enforcement Agency (DEA) a través de agentes de Estados Unidos en Colombia.

La discriminada aplicación de la justicia norteamericana en materia de narcotráfico permeó los argumentos vertidos en la Asamblea Nacional

⁸⁰ Otro país que no concede la entrega de nacionales es España; en el artículo 19 de la constitución española fundamenta “la no entrega de nacionales es el principio de que la persona no debe ser sustraída de sus juicios naturales”

Constituyente. Se hizo referencia, por ejemplo, a la benigna sanción que recibió el alcalde de Washington D.C. por posesión y consumo de droga, mientras que a un ciudadano colombiano aprehendido por la misma causa se le sentenciaba a 20 años por no haber colaborado en la inculpación contra Manuel Noriega de Panamá.

En la sesión del 13 de junio de 1991 se ligó el tema de la justicia penal al de la soberanía nacional. Tanto la Constitución colombiana anterior de 1886, en su artículo 26, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 hacían de la extradición un asunto jurisdiccional, pues someter la extradición a la decisión final y definitiva del Poder Ejecutivo era someterlo a presiones políticas y económicas de todo tipo.

Sin embargo, la propuesta de no extraditar a nacionales fue criticada por los delegatarios Ivan Marulanda y Carlos Lemmus. Este último consideró lo siguiente: “Yo opino que los jueces naturales de los delincuentes no deben ser aquéllos del país donde nacieron, sino aquellos del país en donde cometieron sus delitos, porque esa es la sociedad ofendida y la que califica el daño que se le hizo.”

Sin embargo, muchos delegatarios opinaron, con Guillermo Guerrero, que el narcotráfico y el narcoterrorismo habían sido crímenes que eran cometidos en Colombia aunque su impacto se observase igualmente en otros países. Galán Sarmiento manifestó que debido al narcotráfico cometido por ciudadanos colombianos existía una discriminación mundial hacia todos los nacionales, por lo que el problema debía ser resuelto en el propio país.

Darío Mejía agregó: “A nosotros nos metieron en una guerra que no es una guerra nuestra, una guerra de Estados Unidos porque se les están saliendo sus dolores, de allá, y yo decía en la Comisión que el primer carro bomba en este país no lo puso precisamente el narcotráfico,... pero yo sí considero que tal vez algunas siglas (DEA) están detrás de esto”.

Finalmente, enmarcado en este tono antiestadounidense, se aprobó la prohibición constitucional para extraditar nacionales el 15 de junio de 1991, con una votación favorable de 51 votos, con 13 votos en contra y cinco abstenciones.⁸¹

81 Venezuela es otro país que en su código penal dispone (artículo 60.) que la extradición de un venezolano no podrá efectuarse por ningún motivo. Astor de Rendón, Farridy, “La extradición en Venezuela y la legislación extranjera”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, Caracas, s./f., p. 63.

2. La Constitución brasileña

Brasil es otro país latinoamericano que también sigue la tradición de Colombia de no extraditar a sus nacionales. La Constitución brasileña, que también es de factura reciente, ya que fue promulgada en 1988, ha establecido la prohibición de extradición en los siguientes casos:

a) Al reo de cualquier nacionalidad que tuviese un hijo menor de nacionalidad brasileña, como sucedió con Ronald Biggs, quien fue acusado de haber asaltado un tren en Inglaterra;

b) Al reo condenado a una pena no prevista en la legislación brasileña, como la pena de muerte; en cuyo caso se podría aceptar la extradición aun de nacionales, siempre que el Estado requirente se comprometiese a no aplicar dicha pena;

c) El brasileño naturalizado podría ser extraditado si se hubiese cometido un delito tipificado por ambos Estados y realizado con anterioridad a la naturalización o tratándose del delito de tráfico ilícito de estupefacientes o drogas afines (artículo 5o. constitucional, fracción LI).

d) No se concederá extradición por delitos políticos.

A diferencia de la mayor parte de los países, la extradición en Brasil se resuelve en definitiva por el Poder Judicial Federal, y no por el Poder Ejecutivo, a través del Supremo Tribunal Federal de Brasil, previa petición del gobierno solicitante (artículo 102 constitucional). La prohibición para extraditar nacionales también es tradicional en Brasil, no sólo en la legislación secundaria y en los tratados internacionales, sino que desde 1946 se previó constitucionalmente: “No será concedida la extradición... en ningún caso a los brasileños” (artículo 141, fracción 33, de la Constitución brasileña de 1946).⁸²

No obstante, la actual Constitución brasileña prevé que en tratándose de brasileños naturalizados cabrá la extradición si el delito imputado fuese narcotráfico; por lo que en relación con el principio de prohibición para extraditar a los nacionales no sólo pertenece a Latinoamérica, sino que es expresión común del derecho mundial; la excepción de extraditar a nacionales es vista como una excepción que se practica sólo en los países anglosajones.

El principio de no extradición posee una tradición muy antigua, que parte de los estatutos medievales de las ciudades italianas de Boceyo

82 *Constituição da Republica Federativa de Brasil, Quadro Comparativo*, 4a. ed., Brasilia, Senado Federal del Brasil, 1982, p. 204.

(1294), Brabante (1355) y Saboya (1376). Y que durante el siglo XIX se consolidó en Europa.

Sin embargo, Estados Unidos e Inglaterra poseen tradiciones distintas al resto de Europa y de América Latina.

3. *Los tratados de México sobre la materia*

Las relaciones entre México y Estados Unidos han variado en esta materia. En un principio, Estados Unidos aceptó, en 1855, suscribir un tratado con México por el cual ninguno de los dos países se obligaba a extraditar a sus nacionales. En el mismo sentido, se celebró el 11 de diciembre de 1861 un tratado específico sobre extradición. El 22 de febrero de 1899, la anterior regla comenzó a ajustarse con la disposición expresa de que la extradición de nacionales podía proceder si los ejecutivos federales correspondientes aceptarse discrecionalmente otorgarla.

Esta cláusula opcional fue la táctica norteamericana para desmoronar la regla absoluta de no extraditar a los nacionales respectivos. El primer tratado de este tipo se celebró con Suiza en 1846.

El 7 de septiembre de 1886, México celebró tratado con Gran Bretaña especificando la no extradición de nacionales, siguiendo la tradición europea de Francia, Italia, Alemania, Bélgica y Suiza, que en la mayoría de sus tratados de extradición han observado este principio.⁸³

Para México, el combate contra el narcotráfico empieza a ser muy doloroso; a pesar de sus esfuerzos no ha sido totalmente eficaz y, a pesar de que han proliferado las capturas, resulta proporcionalmente creciente la producción de enervantes.

Estados Unidos ha sido, en ocasiones, injusto en sus apreciaciones y reacciones ante lo logrado por México. Como ejemplo podemos mencionar que, a pesar de la institucionalización de campañas represivas contra el narcotráfico en nuestro país desde 1947, por lo menos, la reprobación de Estados Unidos demuestra su insatisfacción sistemáticamente.

En los albores de la Guerra Fría, en 1953, ya las acusaciones ante México por la drogadicción de la juventud de Estados Unidos era patente. Un comentarista de San Diego de la época llegó a afirmar que: “La producción mexicana de narcóticos está auspiciada por Rusia que así intenta minar y destruir a Estados Unidos”.⁸⁴

83 Robert Rafure, *op. cit.*, nota 7, pp. 73, 91, 92, 106, 112, 118 y 125.

84 *El Heraldo*, Tijuana, B. C., 3 de febrero de 1953, editorial: “Otra vez se culpa a México”.

Como la opinión pública estaba convencida de esta falacia, fue fácil para ciertos políticos que querían ganar notoriedad, tales como el senador John W. Evans, Allen Smith, e incluso la Iglesia metodista del sur de California, plantear que pedirían a Washington el cerrar la frontera con México, por lo menos para los jóvenes, para que así no circulara la droga en Estados Unidos.⁸⁵

La medida, aunque sugestiva para el espíritu discriminatorio de algunos, podría ser contraproducente, pues si se cerraban las fronteras, aunque fuera sólo en California, seguramente los negocios de esa zona que recibían 96 millones de dólares al año de parte de compras mexicanas se verían afectados.⁸⁶

Estas campañas fueron tan excesivas durante ese año, que el *San Diego Evening Tribune* publicó una editorial en la que se mencionó: “Dejemos de culpar a los mexicanos cada vez que los ciudadanos de Estados Unidos usan enervantes”.⁸⁷

Pero parece que el juego de agravios mutuos tiene ya varios años. Hace más de doscientos años, George Washington recomendó una actitud de política exterior que ha sido olvidada para dar preferencia a la política de James Monroe, manifestada ante el Congreso de ese país en 1826. Washington manifestó en su legado:

Observad buena fe y justicia con todas las naciones y cultivad la paz y armonía con ellas: la religión y la moralidad recomiendan esta conducta, y ¿Puede acaso suponerse que no las recomiende igualmente la buena política? Será digno de un pueblo libre, ilustrado y que en breve se constituirá en una gran Nación, dar el magnánimo y nuevo ejemplo de observar rigurosamente las leyes de la más acendrada justicia y benevolencia.⁸⁸

Ésta fue la filosofía política que admiramos, conocimos y difundimos. El pensamiento de Washington, Hamilton, Madison, Jefferson fue respetado y admirado en México, aunque los hechos y pequeñeces de James Monroe, James Polk y Andrew Jackson en el siglo XIX, y de Wilson y Harding en el siglo XX, hayan empañado seriamente la imagen mexicana sobre Estados Unidos.

85 *El Heraldo*, 12 de febrero, 2 y 19 de marzo y 17 de junio de 1953.

86 *El Heraldo*, 7 de agosto de 1953.

87 *El Heraldo*, 26 de mayo de 1953.

88 “Discurso de despedida de George Washington, 1796”, *Constitución Federal de Estados Unidos de América, un discurso del general Washington*, México, Imprenta a cargo de Martín Rivera, 1823, p. 17.

Al entrar en vigor para ambos países el tratado de extradición el 25 de enero de 1980 (*Diario Oficial*, 23 de enero de 1979) la buena fe y colaboración fueron formalizadas. El artículo 2o. de este tratado contiene el compromiso genérico de otorgar la extradición a los fugitivos que buscan eludir la justicia al trasladarse a otro país. El supuesto de esta obligación es que el delito se perpetró en el territorio del país requirente y que las leyes del país requerido aceptan como delictiva una conducta similar si se hubiese cometido dicho delito en su territorio. Jamás, ningún tratado de extradición ha contemplado la nacionalidad de la víctima para que un Estado justifique su jurisdicción sobre el delincuente. En este caso, el principio que impera es la territorialidad del delito, *locus regit delicti*, esto es, donde se cometió el delito es donde se debe juzgar; pero en caso de que el presunto delincuente fuese nacional del país donde buscó refugio y es requerido, la historia de las naciones nos muestra que la vindicta pública puede ser exacerbada por razones de origen y discriminación o prejuicios contra ciertas nacionalidades, que pueden distraer la administración de justicia del país requirente. Estados Unidos es un ejemplo clásico en la discriminación contra las minorías étnicas y a pesar de los esfuerzos realizados por sus movimientos pro defensa de los derechos humanos, sus logros han beneficiado a los residentes y nacionales ya establecidos en ese país, pero sus alcances han sido inexistentes para los extranjeros. La propia resolución de los casos de Álvarez Macháin y Martín Verdugo ha mencionado que los extranjeros no disfrutaban de los mismos derechos que los ciudadanos estadounidenses.

Resulta por ello, que el artículo 9o. del tratado de 1980 estableció la moderada disposición de no obligar a los Estados parte a extraditar a sus propios nacionales, aunque permite su extradición a juicio del Poder Ejecutivo, según el precedente judicial mexicano de 1879 en el amparo Barrera. El mismo artículo determina la obligación, en caso de que se decida no obsequiar la extradición de un nacional, de iniciar el procedimiento penal ante las autoridades competentes nacionales para la determinación de su responsabilidad penal. Como medida preventiva, de acuerdo con la tradición fijada por la circular de Mariscal, se prevé en el artículo 11 del tratado la detención provisional de la persona requerida en la extradición, permitiéndose un periodo muy grande como duración para la detención, si se le compara con los plazos fijados para la prisión preventiva en la persecución nacional de delitos.

Cuando Estados Unidos convirtió al narcotráfico en un delito equiparable al terrorismo, además de aplicar penas más severas, lograron con

ello el cambio de mentalidad en su persecución. Pretendieron eliminar las barreras territoriales de los delitos comunes cometidos dentro de los países nacionales. Así como la piratería tuvo un tratamiento especial antaño, el terrorismo y el narcotráfico son consideradas como delitos internacionales, por lo que cualquier nación puede perseguirlos libremente, sin más límites que la autodefensa.

Desde la Convención europea contra el terrorismo de 1977, los atentados contra los jefes de Estado o sus familias, los secuestros de aeronaves, el narcotráfico y otras formas de terrorismo son consideradas como *delicta juris gentium*.⁸⁹ Aunque las consecuencias y las formas de perseguirlas no han sido determinadas en el plano internacional, la posición de Estados Unidos ha sido igualmente errática, pues la consideración de quién es terrorista no ha quedado clara; por ejemplo, ese gobierno no ha otorgado extradición a algunos miembros del *Irish Revolutionary Army* (IRA).⁹⁰

Por lo menos existe la limitación de que la violencia, el engaño o el secuestro están proscritos del derecho internacional para combatir tales crímenes. Desde Hugo Grocio, la doctrina internacional ha condenado estas formas. En el libro 2, capítulo XXI, párrafo IV de *De jure belli ac pacis*, Grocio alude a la intolerancia de las naciones para permitir que otros Estados crucen las fronteras de sus países vecinos con armas, con el propósito de aplicar sanciones, por lo que sugiere que el Estado requerido entregue al individuo o que lo juzgue él mismo.

La solución preponderante de Europa ha sido la no extradición de sus nacionales. Paradójicamente, los mejores argumentos en esta cuestión, fueron los explicados por la Comisión Real sobre Extradición de Inglaterra, la cual dictaminó a favor de esta práctica en 1878. Sus razones fueron:

- a) Un nacional no debe ser excluido de sus jueces naturales;
- b) los Estados deben a sus nacionales la protección de sus leyes, lo cual es conocido en Alemania constitucionalmente como *Treupflicht*;
- c) Si un Estado entrega a su nacional, está privándolo de las garantías de su propio país;
- d) Es imposible tener plena confianza en la justicia de otros países, especialmente con relación a extranjeros;

89 Blum, Yehuda Z., "Extradition: a common approach to the control of international terrorism and traffic in narcotic drugs", *Israel Law Review*, vol. 13, núm. 2, abril de 1978, pp. 196-198.

90 Davidson, Scott, *et al.*, "Treaties, extradition and diplomatic immunity, some recent developments", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 35, parte 2, abril de 1986, p. 429.

e) Es injusto enjuiciar a un hombre en otro idioma.⁹¹

La propia Comisión de Investigación sobre Extradición de la Universidad de Harvard (1935), para usar otro ejemplo de un país que ha rehusado sistemáticamente adoptar el principio, sugirió que debido a que un juez natural es el del lugar donde se cometió el delito, *Foro delicti commissi*, propuso no extraditar a nacionales cuando hubiese desconfianza hacia el sistema judicial del Estado requirente. Ésta es la razón de la discrecionalidad que persiste en la extradición de nacionales y que se pactó con todos los países del continente a través de la Convención sobre Extradición, firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933 y publicada en el *Diario Oficial* el 25 de abril de 1936.

Por supuesto que el principio de no extradición de nacionales no es absoluto; para que opere, el inculpado debe estar residiendo en el país de origen requerido y el delito debe haberse cometido en el país requirente. Cualquier variación merece especial consideración y concluirá de manera distinta probablemente. En este punto, tanto México como Estados Unidos e Inglaterra, hasta antes de los casos Verdugo, Álvarez Macháin, sustentaban el concepto de estricta territorialidad de los delitos. El artículo 2o. de la Convención Interamericana sobre Extradición del 25 de febrero de 1981 ha determinado que: “Para que proceda la extradición se requiere que el delito que la motiva, haya sido cometido en el territorio del Estado requirente”.

En el caso de Martín Verdugo, al que nos referiremos posteriormente, por ejemplo, se argumentó que el delito se cometió en Estados Unidos, aunque el inculpado se encontraba en nuestro país; éste es un caso típico de no extradición de nacionales y, quizá por ello, lo secuestraron.

En el caso de Álvarez Macháin, tanto su secuestro como el delito ocurrieron en nuestro país; su secuestro, pues, fue el sustituto más brutal de la legal petición de extradición, la cual habría sido denegada de plano, ya que con estos supuestos ninguna extradición opera en el mundo.

La repatriación de nacionales que cometieron delitos y residían en el extranjero es otro supuesto al cual se refirió la Asamblea Constituyente de Colombia. James L. Brierly, en 1926, dio argumentos razonables para desechar también esta posibilidad: a) porque es impracticable allegarse todas las pruebas de un delito cometido en el extranjero por los naciona-

91 Meron, Theodor, “Non-extradition of Israeli nationals and extraterritorial jurisdiction: Reflections on bill No. 1306”, *Israel Law Review*, vol. 13, núm. 2, abril de 1978, p. 216.

les de un país, y b) porque un nacional convicto en un país no debe ser nuevamente juzgado por su país, ya que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.⁹²

Aun el terrorismo está regulado por la Convención de Ginebra del 16 de noviembre de 1937, que lo sujeta a las reglas de la extradición, y la legislación interna puede hacer tan expedita y operativa la extradición para estos casos como se quiera, por lo que no hay justificación para utilizar medios sustitutivos.⁹³

Medios como el secuestro por la fuerza, la amenaza o el engaño son totalmente contrarios a los términos de un tratado de extradición y deberían ser considerados como delitos de derecho internacional y encargados de ser sancionados por el país en cuyo territorio se ha perpetrado; además de que se deben aplicar penas con severidad a los nacionales o extranjeros que hubieren participado en él. Además, este delito internacional debe provocar la obligatoria repatriación del secuestrado, tal como ha sucedido en múltiples casos y en todo el mundo, por ejemplo en el caso de Dennis Higgs que fue secuestrado de Rhodesia y conducido a Sudáfrica en septiembre de 1964.⁹⁴

Subvierte de tal manera la sustitución de la extradición por el secuestro, que en Francia se expidió la ley del 10 de marzo de 1927, en cuyo artículo 23 se prescribe que la extradición obtenida por el gobierno francés será nula si ha sido efectuada por medios ilegales o no previstos por la misma ley. Una disposición de esta naturaleza debería estar contenida en el tratado bilateral de extradición entre Estados Unidos y México, agregando la obligación de restituir al secuestrado al país del cual fue forzado a salir.

92 *Idem*, p. 217.

93 Borricard, Jacques, "L'extradition des terroristes", *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, núm. 3, julio-septiembre de 1980, pp. 662-672.

94 Shearer, *op. cit.*, nota 13, p. 73.