

## CAPÍTULO I

<b>Entre la extradición y el secuestro . . . . .</b>	<b>17</b>
1. Proemio . . . . .	17
2. Historial de solicitudes no correspondidas de extradición . . . . .	19
3. Extradiciones aceptadas . . . . .	37
4. Extradiciones denegadas . . . . .	40

## CAPÍTULO I

### ENTRE LA EXTRADICIÓN Y EL SECUESTRO

#### 1. *Proemio*

México y Estados Unidos fueron conmovidos por las decisiones que recayeron en los casos judiciales de Humberto Álvarez Macháin, que la Suprema Corte de Estados Unidos dictó recientemente a través de la pluma de su ministro presidente, William Rehnquist.<sup>5</sup> Entre los múltiples argumentos de derecho constitucional, penal e internacional, destacan los precedentes de orden histórico que se argumentaron para basar la decisión. Además de los precedentes judiciales que se determinan en la propia sentencia, uno de 1886 y otro de 1951, el ministro presidente Rehnquist se fundó en la opinión del *Solicitor General* que sugería que el gobierno mexicano había consentido en los secuestros, como medios de aprehensión de presuntos criminales, desde 1906, a partir del secuestro del mexicano

5 Los hechos fueron los siguientes: el 2 de abril de 1990 Humberto Álvarez Macháin fue secuestrado en Guadalajara por cuatro individuos que se supo habían sido contratados por una agencia gubernamental de Estados Unidos, ya que se le inculpaba de complicidad en el homicidio del agente de la DEA Enrique Camarena Salazar. El operativo se denominó "Leyenda", y estuvo a cargo de Héctor Benellez, quien se sirvió de un intermediario para efectuar el secuestro. El 16 de mayo del mismo año, México presentó una nota de protesta ante el Departamento de Estado. En julio de 1990 el juez federal Edward Rafeedie ordenó una audiencia especial para discutir las circunstancias en las cuales había sido detenido Álvarez Macháin y sobre la pertinencia de los procedimientos llevados a cabo para su aprehensión. El juez de distrito condenó el secuestro, por lo que el caso se fue en revisión a la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito el 18 de octubre de 1991. Los jueces de apelación fueron Alfred T. Goodwin y Mary M. Sroeder, así como Samuel King, quien es juez de distrito en Hawaii, pero que estuvo integrando la Corte por designación. La Corte de Apelaciones decidió, bajo el precedente del caso Martín Verdugo, que el secuestro violento de un mexicano, en territorio mexicano por agentes del gobierno de Estados Unidos, sin el consentimiento o tolerancia del gobierno mexicano, violaba el Tratado de Extradición entre ambos países, por lo que ordenó la revocación de la acusación y la repatriación de Álvarez Macháin. Sin embargo, el 15 de junio de 1992, la Suprema Corte de Justicia dictó su sentencia suscrita por seis ministros (Rehnquist, White, Scalia, Kennedy, Souter y Thomas), en contra del voto particular de tres ministros (Stevens, Blackmun y O'Connor), por la cual se permitió el secuestro como medio de aprehensión de presuntos delincuentes, sin importar si dicho medio se efectúa en el extranjero. Finalmente, el 14 de diciembre de 1992 Álvarez Macháin es puesto en libertad de los cargos de fondo que se le hicieron, pero el precedente de la permisibilidad del secuestro permanece intocado en la jurisprudencia de Estados Unidos.

Antonio Martínez por otro compatriota de nombre Antonio Félix, ocurrido en territorio nacional y sucedido el año anterior; pues desde entonces el gobierno de Estados Unidos había emitido una nota diplomática en ese sentido, la cual México nunca rebatió y antes bien, con la fuerza de dicha nota, se había suscrito el Tratado de Extradición con México el 4 de mayo de 1980, llegando a la conclusión que:

“La redacción del Tratado, en el contexto de su historia, no apoya la proposición de que el Tratado prohíbe los secuestros fuera de sus términos”.

El propio alegato del *Solicitor General* determinó, en su página 28, que el 11 de junio de 1906, Balbino Dávalos había protestado a nombre del gobierno de México por el secuestro de Martínez y pedía la extradición de Félix, que Estados Unidos aceptó como una condena por la acción del secuestrador. No obstante, la repatriación de Martínez fue negada por Robert Bacon el 22 de junio del mismo año, basándose exclusivamente en el caso *Ker v. Illinois* que es el precedente decidido en 1886 y que sustentó el caso de Álvarez Macháin.

A partir de dichos casos, múltiples artículos especializados en Estados Unidos y algunos artículos de la doctrina mexicana condenaron, en su inmensa mayoría, el sentido de dicha decisión de la Suprema Corte. En 1994, con el retiro del ministro Blackmun, éste dictó una conferencia en Washington, D.C., en la cual hizo público su desacuerdo con la decisión del caso Álvarez Macháin. El presidente William Clinton también ha manifestado que no aprueba ni los procedimientos de la *Drug Enforcement Agency*, ni la tesis sustentada por el Poder Judicial de su país al respecto. *La American Bar Association*, a petición de la Barra Mexicana de Abogados, también expresó su desacuerdo por la sentencia y cuatro de seis miembros del *Interamerican Juridical Committee* consideraron como violatoria de la soberanía territorial de México la sentencia de la Suprema Corte de Estados Unidos.

Sin embargo, esta tesis no fue producto de generación espontánea en la jurisprudencia norteamericana, ni tampoco a pesar de las críticas doctrinarias en su contra, desaparecerá; pues el sistema judicial anglosajón, basado en el principio de *stare decisis* o de la fuerza vinculante de los precedentes, ha establecido una tesis judicial que puede ser nuevamente invocada en el futuro y regir, asimismo, la conducta de futuras autoridades para que, respaldadas en este caso, puedan secuestrar a cualquier presunto responsable, localizado en nuestro territorio y pueda ser llevado violentamente ante un juez estadounidense. Sólo habrá certeza relativa de su eliminación cuando la propia Suprema Corte de ese país, decida en un nuevo

caso que sepulte definitivamente el peligroso precedente que representa el caso de Álvarez Macháin o cuando los tratados de extradición expresen claramente el rechazo de este medio para administrar justicia.

Andrew Jackson, al invadir la Florida española en 1819 para perseguir a ciertas tribus indias que habían cometido depredaciones en Estados Unidos, comentó que el derecho de “autodefensa” es superior al de la inviolabilidad territorial; desde entonces los precedentes se han venido acumulando al respecto. El propósito de este trabajo es explorar el trasfondo histórico y doctrinal que tiene dicho precedente o los supuestos sobre los que descansa, y que se ha denominado como el principio, *Male captus bene detentus*, establecido a través de diversos casos decididos por la Suprema Corte de ese país; dicho principio consiste en la posición de que no importa cómo la policía o la autoridad detiene a un inculpado de un delito, siempre que sea sometido al juez de la causa; para ello, tampoco importa si el inculpado es detenido contra su voluntad, en país extranjero y, lo que es más grave, en violación de las leyes del país donde se procedió a efectuar la detención.

En contra, deberían adoptarse dos aforismas latinos distintos: *Mali principii, malus finis*, o los malos principios conducen a un mal fin y, tratándose del juez que admite ilícitos en la detención, *Malo qui consentit malum ipse facere dicitur*, quien consiente el mal se entiende que lo hace. Además, para eliminar el peligroso precedente de Álvarez Macháin y otros casos decididos similarmente, debería recordarse la sentencia pronunciada por Lord Mansfield en el caso inglés *Holman vs. Johnston*<sup>6</sup> que se resume con la frase: *Ex dolo malo non oritur actio*, que implica que ningún tribunal debe fundarse en la acción inmoral o ilegal de una persona para decidir un caso, por lo que debiera extenderse este principio del ámbito de los contratos en donde surgió, al del derecho penal, constitucional e internacional, pues no es sostenible justificar a una autoridad que viola la ley con el pretexto de hacerla respetar.

## 2. Historial de solicitudes no correspondidas de extradición

En la mayoría de los países occidentales se ha aceptado, desde el Medioevo, que la extradición es el medio adecuado para fincar la responsabi-

6 1 *Cowper's Report* 341, 1775. En este caso de 1775, Lord Mansfield estableció el principio de que los actos ilícitos o inmorales no pueden ser objeto de contratos válidos y sancionados legalmente. Manchester, A. H., *Modern Legal History of England and Wales 1750-1950*, Londres, Butterworths, 1980, p. 275.

alidad penal a una persona que ha cometido un delito y se refugia en otro país. Sin embargo, tratándose de nacionales que se refugian en su país de origen, la práctica de no extraditar a estos nacionales hacia un país extranjero que lo desea procesar ha sido establecida desde 1355, por lo menos, a través de la expedición de la bula brabantina por Inocencio VI.<sup>7</sup> Esta práctica fue uniforme en Europa a partir del primer cuarto del siglo XIX y sólo Inglaterra y Estados Unidos no la han aceptado abiertamente, aunque no son frecuentes los casos de nacionales que han sido extraditados por dichos países, según veremos.

En América Latina ya ha sido elevado a rango constitucional el principio de no extradición de nacionales, pues la Constitución de Colombia expedida el 7 de julio de 1991, determina en su artículo 35 lo siguiente:

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 y juzgados en Colombia.

Durante el siglo XIX, el principio fue difundido en América Latina por Carlos Calvo, quien citó en su obra de derecho internacional, al Tratado de 1868 entre Argentina y Bolivia, que estipulaba: “No tendrá lugar la extradición cuando un criminal sea ciudadano de la Nación a quien se pida la extradición; pero él será juzgado por los tribunales de uno u otro país”.

No obstante que en Estados Unidos no se acepta la tesis de no extradición de nacionales, cuenta en su jurisprudencia más antigua con un caso particularmente controvertido, donde se sintieron los efectos negativos, en el ámbito político, por haber extraditado a un nacional.

En 1799, Thomas Nash fue acusado de haber participado en un motín a bordo de la fragata británica *Hermione* en 1791. Aprehendido en Carolina del Sur, Nash fue acusado de haber dado muerte a los principales oficiales de esa fragata británica, por lo que Inglaterra deseaba juzgarlo ante una corte marcial, donde se excluiría la preciada garantía del juicio por jurado. Los representantes del gobierno inglés presentaron pruebas, además, de que Nash no era un ciudadano norteamericano sino que se trataba de Jonathan Robbins, un súbdito inglés.

7 Rafure, Robert W., *The extradition of nationals*, University of Illinois Press, Urbana, 1939, p. 9; Piombo, Horacio Daniel, *Extradición de nacionales*, Buenos Aires, Ediciones De Palma, 1974, 258 p.

Por su parte, Nash argumentó que había sido secuestrado por la tripulación del *Hermione*, por lo que tenía que haber luchado para recobrar su libertad. Como John Jay había firmado en esos años el Tratado de Amistad con Inglaterra, el juez estadounidense Bie acordó favorablemente la extradición. La Cámara de Representantes de ese país protestó por la medida del juez y acusó al presidente John Adams de haber interferido en la administración de justicia para evitar un problema diplomático con Inglaterra. Finalmente, el costo político del caso Nash por haber sido extraditado, hizo que Adams perdiera su reelección presidencial en 1800.

No obstante, a partir de 1824, Inglaterra y Estados Unidos suscribieron un tratado prohibiendo la extradición de nacionales y aceptando el hecho de que cada país juzgaría a sus nacionales. Esta tendencia ha continuado por el gobierno norteamericano de manera casuística en 1897 con Brasil, en 1900 con Argentina y en 1922 con Venezuela, entre otros ejemplos, donde también se encuentra México con sus tratados de extradición de 1855 y 1861.

En ciertos casos, Estados Unidos se ha negado a entregar a sus nacionales, sin necesidad de mediar un tratado internacional que así lo determinara. El caso Porter Charlton de 1910 se resolvió de la manera mencionada cuando al asesinar a su esposa en Italia, Estados Unidos no aceptó la solicitud de extradición del gobierno italiano y, en cambio, decidió juzgarlo en su territorio.

Esta política ha sido seguida en los tratados firmados con México. El tratado bilateral de 1855 determinó que ninguno de los dos países extraditara a sus nacionales. El sucesivo de 1861 estipuló lo mismo; es decir, que ningún país estaría obligado a extraditar a sus nacionales, sino que se actuaría dependiendo de las circunstancias, a lo cual se conoce como la “cláusula opcional” que fue primero pactada en el Tratado de Estados Unidos con Suiza de 1846. El Tratado mexicano del 22 de febrero de 1899 también repitió dicha disposición, pero además especificó que correspondería a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo la de aceptar o no en definitiva, una solicitud de extradición. Por cierto, en las reformas a este tratado, aprobadas el 23 de diciembre de 1925, se agregó por primera vez la extradición expresa de narcotraficantes.

Quizá el primer caso de extradición entre Estados Unidos y México fue el planteado por John Forsyth el 11 de abril de 1835 al encargado de la legación mexicana en Filadelfia, J. M. de Castillo y Lanzas, con relación a la fuga de presuntos delincuentes norteamericanos, que se les acu-

saba de falsificar documentos contra las leyes de pensionistas en Estados Unidos:

Presumiendo que el gobierno mexicano no tiene ningún interés o deseo de proteger dentro de sus fronteras a personas de tal naturaleza, sino que por el contrario desearía verlos enjuiciados en el país cuyas leyes han ofendido, el suscrito tiene el honor de inquirir al Sr. Castillo si la autoridad local mexicana tiene la facultad de entregar a aquellas personas contra entrega de pruebas de culpabilidad y qué tipo de pruebas se consideraría necesaria y apropiada para determinar dicha acusación.<sup>8</sup>

Por su parte, el diplomático Castillo contestó que México no podía entregar a los delincuentes, puesto que ni está establecido así por el Tratado de amistad existente entre ambas repúblicas en artículo alguno de él, ni tiene noticia de orden, reglamento o ley que lo determine... ya que los artículos 14 y 15 del referido Tratado y ya por la doctrina generalmente admitida entre naciones, el gobierno mexicano debe conceder su protección a las personas y propiedades de los ciudadanos de todas clases que puedan existir en su territorio, del mismo modo que lo haría a su vez y por los mismos principios el gobierno de Estados Unidos.<sup>9</sup>

Con la firma de los tratados de 1855 y 1861 se consideró a la extradición como norma de cooperación en la justicia penal entre ambos países con las excepciones que se especificarán posteriormente. Estados Unidos firmó tratados con la prohibición de extraditar nacionales con Suecia, Noruega (1860), El Salvador (1870), Perú (1870) y Bélgica (1874).

En 1871, a petición del gobernador de Arizona, se pidió la extradición de fugitivos mexicanos que presuntamente habían asesinado y robado a tres ciudadanos norteamericanos en el mismo territorio de éstos, dentro del campamento Mission Ridge, en diciembre de 1870. El gobernador de Sonora, donde se encontraban los presuntos responsables, se negó a conceder la extradición y el 25 de febrero de 1871, el canciller mexicano, Manuel Azpíroz, determinó que no procedía la extradición, con base en la falta de reciprocidad por parte de las autoridades norteamericanas hacia anteriores peticiones de extradición formuladas por las autoridades mexicanas. *De jure*, la extradición no procedía de acuerdo con el tratado de 1861, en cuyo artículo IV se prohibía la extradición de nacionales.

8 Secretaría de Relaciones Exteriores, *Archivo Genaro Estrada*, 9-15-2, abril 14 de 1835.

9 *Ibidem*.

Otro tanto ocurrió cuando en 1874 se pidió la extradición del mexicano Francisco Pérez, quien presuntamente había cometido un ilícito en Texas.

En octubre de 1877, México negó la extradición de cuatro mexicanos que aparentemente estuvieron involucrados en un asalto a la prisión de Río Grande, Texas. El secretario de Relaciones Exteriores, Ignacio L. Vallarta, consideró que en caso de aceptar la petición de Estados Unidos se fijaría un precedente peligroso y enfatizó que la solicitud misma de extradición había sido formulada por el gobernador R. B. Hubbard en términos impropios para el gobierno mexicano.

El 8 de octubre del referido año, Hubbard escribió una carta al juez John C. Russell en los siguientes términos:

El telegrama de Ud. me anuncia que, según noticias del coronel Price, las autoridades mexicanas se han declarado abiertamente contra el tratado de extradición. Infórmeles Ud. que considero su acto de poner en libertad a esos asesinos acusados en Texas y formalmente pedidos por Ud. como prueba concluyente de su impotencia para observar el tratado u hostilidad hacia los texanos y americanos; tal vez sean ambas cosas. No haga más demandas y espere órdenes. Recurriré ahora al gobierno de Estados Unidos para la reparación de agravios tan continuos.<sup>10</sup>

Además, en ese año, el conflicto fronterizo de estos maleantes quiso ser altamente publicitado por el impopular presidente Rutheford Hayes para ganar popularidad en los estados del sur de ese país.<sup>11</sup>

En México, la circular del 20 de noviembre de 1877 definió a la extradición como un acto diplomático y, por lo tanto, la sujetó a la decisión del presidente de la República, más que como un acto dependiente de la autoridad judicial.<sup>12</sup>

En una circular emitida por Vallarta, como secretario de Relaciones, se estableció claramente:

Es conveniente manifestar para la debida inteligencia de los agentes mexicanos de extradición, que hay extradiciones que el Tratado prohíbe absolutamente, como las de los reos políticos, las de los esclavos y que hay otras

10 Se trataba de cinco individuos detenidos en Matamoros que previamente habían cometido delitos en Texas. Estas notas fueron publicadas en *News* de Galveston, *Archivo Personal de Ignacio L. Vallarta*, México, Biblioteca del Banco de México, legajo núm. 535.

11 Lajous, Roberta, *México y el mundo. Historia de sus Relaciones Exteriores*, México, Senado de la República, 1990, t. IV, p. 47-48.

12 Vallarta, Ignacio L., "Apuntes sobre Tratados de Extradición", *Archivo personal, op. cit.*, nota 10, doc. 699.

partes que ninguna de las partes contratantes queda obligada a hacer, como las de los ciudadanos mexicanos por parte de México; y otras en fin que son obligatorias y que no se pueden negar sin infracción del tratado...

En cuanto a las de la segunda clase (*extradición de nacionales*) ni ese gobierno ni los agentes que nombre pueden resolverlas, porque no habiendo obligación de hacerlas, es de la incumbencia exclusiva del Ejecutivo Federal decidir en qué casos fuera de las estipulaciones de un Tratado puede concederse o negarse una extradición, según las reglas del Derecho Internacional.<sup>13</sup>

Cuando en 1878 se accedió a la extradición solicitada en contra de Jesús María Domínguez y Fabriciano Barrera, fue esto tan ajeno a nuestra historia diplomática, que los mexicanos extraditados solicitaron amparo contra la decisión presidencial de extradición. Vallarta, entonces ministro presidente de nuestra Suprema Corte, sostuvo la legalidad del acuerdo presidencial en virtud de que el tratado correspondiente sostenía la cláusula opcional que confiaba al presidente de la República la decisión final de extraditar.<sup>14</sup>

A partir de este último año, México quiso que Estados Unidos pactara el principio de reciprocidad en las extradiciones, pero a pesar de la insistencia del secretario de Relaciones mexicano, el secretario de Estado Seward se negó a dar garantías de reciprocidad y manifestó que tal principio se aplicaría según el caso de que se tratase; es decir, a entera discreción del gobierno estadounidense, sin necesidad de establecerlo explícitamente en un tratado.

En ocasiones, la cláusula opcional era preferida en los tratados de extradición para dejar a salvo la posibilidad del gobierno de negar ciertas extradiciones contrarias al espíritu liberal por tratarse de delitos políticos.

13 Secretaría de Relaciones Exteriores, "Circulares a los gobernadores y a otras autoridades de los Estados Fronterizos, estableciendo reglas para pedir y conceder extradición de reos, según el Tratado del 11 de diciembre de 1861". *Archivo Genaro Estrada, op. cit.*, nota 8, 9-15-5. En un oficio del 9 de octubre de 1877, Vallarta concluye: "La extradición de fugitivos de la justicia de un país extranjero no es un acto de jurisdicción judicial, sino de soberanía nacional". Esta circular fue propiciada por la intervención desproporcionada del gobernador de Texas, Hubbard, y ya que el juez mexicano con sede en Matamoros había liberado a cinco acusados de un homicidio cometido en Hidalgo, Texas, y cuya causa se había iniciado en Austin con el juez John Russell.

14 Vallarta definió, en el amparo Álvarez Mass, a la extradición como el acto por el cual se entrega a un gobierno extranjero a un criminal que cometió un delito en el territorio de ese país; en el citado amparo de Domínguez y Barrera, Vallarta hizo una exposición sobre la extradición de nacionales, donde concluye que para su procedencia se requiere disposición expresa en el tratado respectivo. Schearer, I. A., *Extradition in International Law*, Manchester University Press, Oceana Publications Inc., 1971, p. 112.

Como ejemplo se puede citar el dictamen del Congreso Mexicano del 25 de febrero de 1847, por el cual los diputados Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y José María Ceballos propusieron eliminar la cláusula del tratado entre México y España, en la cual nuestro país se obligaba a entregar los “reos de conspiraciones negreras del Caribe”. La Comisión del Congreso negó, acertadamente, la ratificación del tratado con esa cláusula, pues:

Lo mejor es dejar al gobierno en plena libertad. No mediando estipulación de un tratado, él otorgará un halo protector del esclavo cuyo crimen se redujo al querer ser libre, y entregará al que valiéndose del asesinato y del incendio, medios que ninguna opresión justifica, se ha puesto en pugna con el derecho público de la Nación.

La Comisión de 1847 terminó su dictamen con un sabio consejo:

Han de ser tan remotos los casos en que nosotros tengamos que reclamar reos refugiados en otros países, entiende la Comisión que la política más conveniente y segura para México sería no celebrar tratados especiales de extradición y limitarse a pedir y entregar los reos conforme a las máximas admitidas por la justicia y los usos de las naciones civilizadas.

Posteriormente, Francisco Zarco escribiría una editorial en *El Demócrata* el 4 de junio de 1850, en la cual expuso la condición de México en la firma de tratados de extradición:

Generalmente hablando, todos los tratados que México ha celebrado con las otras potencias le han sido gravosos, o a lo menos nunca le han procurado ventaja alguna. Ha aceptado obligaciones sin conquistar derechos, y la reciprocidad no ha sido más que una palabra escrita por mera fórmula. La inexperiencia y la necesidad en algún caso han hecho aceptar ciertas estipulaciones sumamente gravosas. Esta es la primera consideración que nos ocurre en asunto tan delicado. Después, si se atiende que Estados Unidos son los que han de cumplir el tratado, ninguna confianza debemos tener en que se haga positivo lo que se estipule favorable a México. La Unión Americana estará siempre dispuesta a exigir más de lo que se haya pactado y nunca cumplirá lo que se haya comprometido a hacer. Tal es la política de ese país en México, los hechos son muy recientes para que tan pronto se hayan olvidado... Nos parece, pues, que se necesita un extremo candor para creer en la fe americana y que de ninguna manera conviene al honor ni a la

seguridad de México celebrar tratados que, más tarde o más temprano, lo pongan bajo la influencia de Estados Unidos y que sólo producirán dificultades más perniciosas que las que los mismos tratados tienden a precaver.

...

Los estados del sur de la República de Washington son negreros y es muy probable que en el tratado, o en su aplicación práctica, se procure con empeño hacer que México ayude a Estados Unidos a conservar la esclavitud, esa institución bárbara con que mancha aquel país el nombre americano.

En noviembre de 1878 otra solicitud de extradición fue interpuesta por Estados Unidos contra un ciudadano mexicano de apellido Ávila que resultaba presuntamente culpable por el robo y el asalto a diligencias de la Wells Fargo, Co. El 25 de noviembre de dicho año, la cancillería mexicana contestó a la solicitud en términos de que concedería la extradición siempre que se garantizase, como norma, la reciprocidad para los futuros casos, a lo cual el nuevo secretario de Estado, Evarts, respondió que tal principio lo aplicaría Estados Unidos *in a case by case basis*, el 7 de diciembre de 1878; es decir, reiteró la misma respuesta de Seward.

El 20 de marzo de 1879 el soldado mexicano Zeferino Ávalos fue juzgado y ejecutado en territorio mexicano por el asesinato de otro mexicano ocurrido en el estado de Texas. La diplomacia mexicana había dejado claramente establecido a partir de 1879 que, hasta el momento en que no se reconociera la reciprocidad como norma de conducta en las extradiciones, México se negaría a concederlas.

Sin embargo, Estados Unidos había condenado otra práctica que también los ofendía: el secuestro. A través de comunicaciones de dos secretarios de Estado se condenaron los secuestros en territorios extranjeros: una fue la de Blaine, el 3 de mayo de 1881, y la otra fue la de Frederick T. Frelinghuysen, el 5 de febrero de 1883 y el 12 de diciembre de 1884:

El Tratado de extradición entre Estados Unidos y México prescribe las formas para llevarla a cabo y no autoriza a ningún país, bajo ningún pretexto, a desviarse de dichas formas o arbitrariamente secuestrar del territorio de un país a una persona acusada de un crimen, para llevarla a juicio en la jurisdicción de otro país.<sup>15</sup>

15 Carta de Blaine a Roberts, encargado de negocios en México. El mismo contenido se expresó en dos cartas que dirigió Frelinghuysen, una al mismo Roberts y la otra a Crittenday. Moore, John Barret, *A digest of International Law*, Washington. 1906, vol. IV, p. 330. Desde 1845, Estados Unidos había limitado la capacidad de persecución y aprehensión de un presunto delincuente dentro de aguas territoriales de otro país. M. Buchanan, secretario de Estado, a M. Wise, 27 de septiembre de 1845,

Por su parte, Estados Unidos también adoptó tal posición, pues el 31 de enero de 1884 no concedieron la extradición de Alexander Trimble que había cometido diversos ilícitos en México. El entonces secretario de Estado, Frelinghuysen, manifestó expresamente que el Tratado de Extradición no obligaba al gobierno norteamericano a conceder siempre la extradición, a pesar de que México había suscrito un memorándum de entendimiento concediendo permiso para perseguir a los indios, bajo ciertas condiciones, a ambos lados de la línea fronteriza el 29 de julio de 1882.<sup>16</sup> Sin embargo, Frelinghuysen consideró que ante casos futuros, se debería dar oportunidad al indiciado de decidir si quería o no ser juzgado en Estados Unidos, aunque nunca abordó el punto sobre si dicho derecho sería recíproco.

Asimismo, dicho funcionario consideró que la interpretación del Tratado de Extradición entre ambos países, debería ser en el sentido de que el presidente de cada país debiera entregar a cualquier persona inculpada por la comisión de un delito, excepto a los ciudadanos propios. El enjuiciamiento del ciudadano norteamericano Augusto K. Cutting cobró notoriedad en 1886, el mismo año de los célebres casos Ker y Raucher, decididos por la Suprema Corte de Estados Unidos, según veremos. La sentencia del tribunal de Chihuahua fue condenatoria y se encontró culpable a Cutting, del cargo de difamación contra ciudadanos mexicanos. Cutting publicaba un periódico tanto en El Paso, Texas *El Paso Sunday Herald*, como en México *El Centinela*, en el que criticaba duramente a Emigdio Medina y a otros funcionarios mexicanos. La difamación era, en la época, un delito de fácil comisión, en el mismo año de 1886, cuando se produjo la sentencia el 19 de julio, la Suprema Corte de Justicia de México condenó por el mismo delito a unos estudiantes del estado de Hidalgo y lo mismo hizo con José Rábago (SJF. 2a ép. t. 10. p. 392 y 579).

Según el artículo 186 del Código Penal vigente entonces en Chihuahua los delitos cometidos en un país extranjero podían ser sancionados si

p. 329. Igualmente, el 12 de abril de 1863, el secretario norteamericano Seward se quejó ante Lord Lyons del secuestro de dos personas, una de nombre Wilson y otra Mac Elvery, en Port Huron, Michigan, cometido por policías canadienses. Ante esta protesta, el gobernador general de Canadá, Earl Monck, se disculpó oficialmente y ofreció satisfacciones regresando a las personas secuestradas. Moore, *idem*, p. 329. De igual manera, en julio de 1892, el gobierno británico expatrió a un muchacho canadiense de 15 años al estado de Nueva York de donde había sido secuestrado por la inculpación de un delito. Moore, *idem*, p. 330.

16 Bevens, Charles I., *Treaties and other International Agreements of the United States 1776-1949*, Department of State Publications.

el presunto delincuente se encontrase en el país. Tal era el caso de Cutting quien residía en Ciudad Juárez 18 meses con anterioridad a su detención. De hecho, su periódico sólo se leía en la ciudad mexicana, pues su distribución no interesaba en Texas. Sin embargo, el presidente Grover Cleveland se refirió al asunto en su informe del 6 de diciembre de 1886.<sup>17</sup>

En 1890, México solicitó la extradición de José Martínez Castro quien había cometido el delito de homicidio en Baja California contra Antonio Núñez, auxiliar del juez de campo de La Matanate, en el municipio Todos los Santos, en diciembre de 1887. La extradición fue solicitada por la autoridad civil del territorio fronterizo de Baja California de acuerdo al Tratado de 1861, y otorgada por las autoridades de California, previo pago de México al sheriff de San Diego por los gastos de extradición.<sup>18</sup>

En este año, la legación mexicana en Washington comunicó su circular del 6 de abril de 1890, mediante la cual Matías Romero explicó a los cónsules mexicanos que Estados Unidos había cambiado el procedimiento para conceder la extradición y que, ahora, la petición se tenía que presentar ante la autoridad judicial competente y no ante el secretario de Estado; ya para esta fecha, la doctrina Marshall se revierte y, según las palabras de Romero: “La extradición se considera en Estados Unidos un asunto judicial, en el cual tiene muy poco quehacer el Poder Ejecutivo”.<sup>19</sup>

La doctrina y disposición de no extraditar nacionales continuó en 1890 cuando el jefe político de Tecate, Baja California se negó a extraditar a Jesús Vizcarra, acusado del homicidio de Ignacio Ortega en el territorio estadounidense, contiguo a Tecate. El jefe político explicó así su proceder:

Que siendo ciudadano mexicano el acusado Vizcarra que está a disposición del juzgado de primera instancia de este distrito donde se le encausa por el mismo delito, y no existiendo según los tratados de extradición vigentes, obligación en ninguna de las partes contratantes de entregar a sus propios nacionales, no puede esta jefatura política, en nombre de la Nación, hacer

17 1887, Foreign Relations of The United States, p. 751; Moore, *op. cit.*, nota 15, vol. VI, p. 281.

18 Secretaría de Relaciones Exteriores, se pagaron \$180.00 pesos del erario federal. *Archivo Genaro Estrada*, 9-6-26.

19 Secretaría de Relaciones Exteriores, “Circular de la Legación de Washington, comunicando a los cónsules mexicanos en Estados Unidos, las investigaciones referentes a la manera de proceder en los casos en que el gobierno de México, solicite la extradición de criminales”, *Archivo Genaro Estrada*, 9-15-7 Este procedimiento donde el juez conoce de la petición y después se informa al Departamento de Estado se pactó por vez primera por Estados Unidos en su tratado firmado con la Gran Bretaña el 9 de agosto de 1842, y se explica en el caso *la Abra y Weil v. Secretary of State*, decidido el 7 de enero de 1884.

la extradición del reo mencionado, pero que ya se dirigió al supremo gobierno, para que en definitiva resuelva lo que estime conveniente.<sup>20</sup>

En contrapartida, Estados Unidos reaccionó de la misma manera. En el mismo año de 1890, Eduardo Costhwaite asaltó en despoblado y asesinó a los hermanos José María y Genaro Paredes. El juez mexicano solicitó al jefe político que pidiera la extradición de Costhwaite, quien estaba en San Diego. El juez de aquella localidad negó la extradición de antemano, pues indicó que existía la presunción que fuese ciudadano interamericano. El inquieto delincuente pasó a Tijuana y allí fue aprehendido por autoridades mexicanas el 11 de febrero de 1891.<sup>21</sup> No obstante, el historial criminal de Costhwaite no termina ahí y en 1909 es nuevamente acusado de robo; después de cometer el delito se fugó, por segunda ocasión, a San Diego. Los complicados procedimientos de extradición no fueron lo suficientemente rápidos para evitar que su paradero se desconociera y quedara impune.<sup>22</sup>

De la misma manera, en la nota que Matías Romero dirigió a la Secretaría de Relaciones el 17 de julio de 1884, sintetizó el procedimiento de extradición que se seguía en Estados Unidos.

a) La petición se sustancia ante la Secretaría de Estado, la cual hace un examen superficial de las pruebas incriminatorias del acusado. El secretario emite la certificación (*warrant*), con la cual se procede a aprehender al inculpado.

b) La certificación se manda al juez de distrito donde se abre un juicio en el que el cónsul del país solicitante es el acusador, que ofrece las pruebas.

c) La defensa del acusado puede basarse en que el delito imputado no esté comprobado, o en que el delito no se encuentre en el tratado y que las pruebas no estén legalizadas.

d) En el caso de Luis Aguilar a que hacía referencia la circular, el procedimiento perseguía la penalidad de que la extradición fuese decidida por los gobernadores estatales y no por las autoridades federales.

20 El escrito de Topete está firmado el 7 de marzo de 1890 y es confirmado por Ignacio Mariscal, secretario de Relaciones Exteriores el 21 de marzo del mismo año, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Baja California, *Fondo Gobernación* 28.29 (1890).

21 *Idem*, 28.28 (1890-1891).

22 Archivo Histórico del Estado de Baja California, *Fondo DN*, sección Relaciones Exteriores, caja XXIV (1903-1928), exped. 04.

Para aclarar este procedimiento, el ministro estadounidense en México, Remsen Whitehouse, presentó al gobierno mexicano en 1880 un extenso pliego que contenía las preguntas que a continuación se reproducen. Las confronto con las respuestas correspondientes que le dio la Secretaría de Relaciones Exteriores en su oportunidad:<sup>23</sup>

*1ª. Pregunta:* ¿El gobierno mexicano extradita ante la anuencia de una “obligación contractual”? y, en su caso ¿el gobierno entrega a sus nacionales?

*Respuesta:* Sí, en ciertos casos. Que el acusado no sea mexicano. Que haya cometido un delito que las leyes mexicanas castiguen con pena más fuerte que la de arresto mayor (once meses). Que no haya prescrito la acción judicial conforme a las leyes mexicanas. Que se presenten las pruebas del delito como se exige en alguno de los tratados de extradición, a elección del gobierno. Todo esto mientras no se expida la ley sobre extradición. La reciprocidad sería siempre exigida por México y nuestro país no entrega a sus propios nacionales aunque esta regla puede conocer excepciones ante casos graves o extraordinarios y previo ofrecimiento formal de reciprocidad.

*2ª. Pregunta:* ¿Procede el arresto o detención provisional de un fugitivo mientras se recibe la petición formal de extradición acompañada de las pruebas correspondientes?, si procede, ¿qué procedimiento debe seguirse por el gobierno que pide la extradición? ¿Se requiere una petición diplomática? ¿Qué debe contener dicha petición? ¿Por cuánto tiempo procede la detención provisional? ¿Procedería telegráficamente?

*Respuesta:* Sí procede la detención provisional, siempre que se solicite por conducto de su ministro acreditado en México directamente; por lo que sólo una petición diplomática procede para extraditar, la cual debe contener la fotografía y descripción completa del fugitivo, además de la promesa formal de cumplir en breve tiempo los requisitos del tratado que hubiere entre los dos países, o si no los hubiere, bastará con presentar las pruebas del delito, de la nacionalidad del fugitivo y el ofrecimiento formal de reciprocidad. El tiempo de detención provisional es el que prudentemente acuerde el presidente de la República y en casos excepcionales procederá la petición telegráfica.

23 Secretaría de Relaciones Exteriores, “Informe pedido por la Legación de Estados Unidos sobre extradición internacional según su práctica por el gobierno de México”, *Archivo Histórico Diplomático*, 19-5-8 (1988).

**3ª. Pregunta:** ¿Bajo qué autoridad se emiten las órdenes de aprehensión en la extradición? Si se ha emitido una orden de detención provisional, ¿se requiere una nueva orden de aprehensión después de recibida la petición formal de extradición? ¿Debe mediar denuncia de alguien ante autoridad judicial para garantizar el arresto y detención?

**Respuesta:** Las órdenes de esta naturaleza se emiten por la Secretaría de Relaciones Exteriores. No se requieren dos órdenes, pero una vez emitida la decisión definitiva se libra una orden bien para la extradición del fugitivo o para la plena libertad del inculpado. No se requiere ninguna denuncia ante autoridad judicial mexicana, por corresponder al Ejecutivo de la Unión la decisión de los casos de extradición. Sólo ante la imposición del juicio de amparo, la autoridad judicial podría intervenir.

**4ª. Pregunta:** ¿Cómo se examina la acusación contra un fugitivo y cuál es el desarrollo de la decisión de extradición?

**Respuesta:** El examen de las pruebas y documentos que se acompañan a la petición de extradición lo hace la Secretaría de Relaciones Exteriores y en caso de proceder se ordena la entrega inmediata del acusado. La autoridad judicial no interviene, a menos que el fugitivo hubiere solicitado amparo. En este caso, el Ejecutivo actúa de conformidad con la sentencia definitiva. En términos generales, sólo a la Secretaría de Relaciones Exteriores deben ser presentados los documentos en que se funde la petición de extradición.

**5ª. Pregunta:** ¿Qué tipo de legalizaciones requieren los documentos que acompañen a la petición de extradición?

**Respuesta:** Conforme a la regulación del tratado respectivo, en caso de no contener disposición expresa, los documentos deben ser legalizados por la Secretaría de Relaciones Exteriores correspondiente. La firma del funcionario que legalice los documentos deberá ser certificada por el agente diplomático o consular respectivo de México y, a falta de ellos, por el ministro o cónsul del gobierno solicitante residente en México.

**6ª. Pregunta:** ¿Cómo se decide en definitiva una petición de extradición y en qué forma se notifica la decisión al gobierno requirente?

**Respuesta:** La Secretaría de Relaciones Exteriores decide si ha lugar o no a la extradición, previo examen que se hace de los documentos recibidos y la decisión se notifica en nota oficial al agente diplomático del gobierno que pide la extradición.

**7ª. Pregunta:** ¿Cómo se garantizan la propiedad o bienes de un fugitivo detenido? ¿Se entregan al gobierno requirente?

*Respuesta:* Si el gobierno que pide la extradición lo requiere así, se recomendaría el aseguramiento de dichos bienes a la autoridad encargada de la aprehensión. Dichos bienes se entregarán al gobierno requirente si se concede la extradición y así lo solicita expresamente.

*8ª. Pregunta:* ¿Cuándo y dónde se entregaría al fugitivo cuya extradición se solicita? ¿Se entregaría en el mismo lugar en donde el fugitivo está detenido o en la frontera? ¿Qué tan pronto puede el extraditado ser entregado al gobierno requirente cuando se ha emitido la decisión de extraditarlo?

*Respuesta:* El extraditado se entrega donde está detenido. Se puede comisionar una escolta para conducir al extraditado una vez que ha sido entregado; si así se requiere, la entrega es inmediatamente después de emitir la orden respectiva de la Secretaría de Relaciones Exteriores y en el lugar donde se halle el detenido.

*9ª. Pregunta:* ¿Existe el derecho de tránsito por territorio mexicano para los agentes de un gobierno extranjero acreditado ante el mexicano? Si existe este derecho, ¿bajo qué condiciones y en custodia de quién es conducido el fugitivo a lo largo del territorio?

*Respuesta:* El gobierno mexicano concede permiso para el tránsito siempre que sea solicitado por el gobierno extranjero y que hubiere reciprocidad. El permiso debe solicitarse con anterioridad a la entrada de cualquier agente al territorio mexicano. La conducción de un reo se hace con una escolta si lo solicita el gobierno petionario a través de su agente diplomático.

*10ª. Pregunta:* ¿Qué regla sigue el gobierno de México respecto de los gastos de extradición?

*Respuesta:* Todos los gastos que se eroguen en la detención, entrega y conducción, incluso los de pasaje de las escoltas, serán pagados por el gobierno requirente de la extradición.

En 1891 dos casos más abundaron en la práctica de falta de reciprocidad y negaron la extradición de los nacionales: Charles Hudson junto con un ciudadano mexicano de apellido Martínez.

Pero, además de las declaraciones diplomáticas antes mencionadas, los tribunales norteamericanos fueron erráticos al respecto. Si bien en 1886 se había decidido el caso *Ker v. Illinois* que es el sustento del caso de Álvarez Macháin y fundamento de toda la progenie de casos de secuestro; en dicho caso se determinó por vez primera que el secuestro podía ser tolerado por los tribunales estadounidenses como medio de captu-

ra de un inculpado. Por otra parte, en 1891, en el caso *Ex parte McCabe* (46 Fed. Rep. 378), decidido el 2 de abril de dicho año, el juez de distrito, Maxey, manifestó expresamente en su sentencia que la extradición de nacionales no era una obligación jurídica derivada del tratado de extradición con México, cuando se trataba de ciudadanos estadounidenses que hubiesen cometido un delito en territorio mexicano, por lo que ni el presidente de ese país tenía la facultad para extraditar a nacionales discrecionalmente. Como se aprecia, esta posición fue todavía más extrema que la sostenida por México, donde siempre se reconoció discrecionalidad en el presidente para otorgar selectivamente estas extradiciones. Así, María Inés McCabe, quien había asesinado a Max Stein en Reynosa en 1890 y había huido a Texas, no tenía que ser necesariamente extraditada a México por la comisión de dicho delito, a pesar de haber sido aprehendida por las autoridades del condado de Nueces de ese estado de la Unión Americana.

No obstante, en esa época Estados Unidos aceptó extraditar al ciudadano español Argüelles, a pesar de no existir tratado de extradición con España, lo que demuestra el doble estándar que Estados Unidos ha manejado con respecto a las extradiciones, pues los precedentes con México hacían esta materia de estricto derecho, apegada a un tratado preexistente, sin discrecionalidad alguna, mientras que con otros países se otorgaba con liberalidad la extradición, aun sin la firma de un tratado.

Estados Unidos se mantuvo firme en gozar de una completa discrecionalidad en la extradición, más como un instrumento de política exterior que como una medida de derecho internacional o de cooperación internacional en la administración de justicia. Con relación a sus propios ciudadanos, Estados Unidos jamás aceptó extraditarlos a pesar de la existencia de tratados internacionales, desde el caso Nash. En 1893, el secretario de Estado, Gresham, expresó al embajador Matías Romero que no se extraditaría a Francisco Benavides por ser ciudadano estadounidense.

Así mismo, Estados Unidos sostuvo una política de aplicación territorial de sus leyes en esta época, tanto que la doctrina mexicana reconocía como propio de ese país lo siguiente: “La tesis sustentada en Estados Unidos de América y en Inglaterra por sus más notables jurisconsultos, quienes sostienen que las leyes son territoriales, como consecuencia de la soberanía de la Nación en que ellas han sido promulgadas.”<sup>24</sup>

24 Rodríguez, Ricardo, *La condición jurídica de los extranjeros en México*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1903, p. 88.

Por nuestra parte, desde las Leyes de Partida de España, la ley del lugar tiene preferencia sobre la del fuero de las partes. Así, la partida 7, título 29.1, establecía:

Aunque el juez del lugar en que es aprehendido el reo con la cosa robada sea competente para castigarlo, no por eso dejará de estar en la obligación de remitirlo al juez del lugar en que los cometió, cuando fuere requerido para este fin; por ser este fuero el más principal y el más preferente respecto al anterior, y porque a su favor obra la razón legal de que todo delito ofende primaria y directamente a aquella sociedad o jurisdicción en cuyo territorio se sujeta. Así lo sienten y defienden unánimemente los de una y otra opinión.<sup>25</sup>

Un detalle curioso sacudió a la sociedad de estas disquisiciones, en julio de 1892, cuando al solicitarse la extradición del mexicano José Arjona por fraude cometido presuntamente en Mérida, la policía estadounidense del lugar donde se encontraba preguntó a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el monto de la recompensa que México pagaría por su detención (!).

Por su parte, México era muy cuidadoso en regular las extradiciones solicitadas por otros países. Circulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores instruían, bajo la guía del competente secretario Ignacio Mariscal, los detalles de una detención, aun presumiendo la nacionalidad mexicana del inculpado:

Aun cuando una persona reclamada por algún agente de extradición de Estados Unidos diga tener la nacionalidad mexicana al tiempo del requerimiento deberá ser detenido bajo segura custodia, a disposición de esta Secretaría, pero no podrá ser entregada, sino por acuerdo expreso del presidente de la República comunicado por este Ministerio. Entre tanto la autoridad requerida instruirá expediente por sí misma o hará que se construya en su caso, por la autoridad judicial competente, en averiguación de la nacionalidad alegada por el presunto reo.<sup>26</sup>

25 Rodríguez de San Miguel, Juan, *Curia Filipica*, México, UNAM, p. 66.

26 Secretaría de Relaciones Exteriores, "Circular a las autoridades de la Frontera Norte de la República sobre que cuando les sea reclamada una persona por algún agente de extradición, deberá detenerla y ponerla a disposición de la Secretaría de Relaciones, no pudiendo ser entregada sino por acuerdo expreso del Presidente", *Archivo Genaro Estrada*, circular núm. 5 del 18 de enero de 1892. 9-15-11. Habrá que contrastar esta disposición con la disposición del juez de San Diego en el caso de Costhwaite, para resaltar la diferencia de actividades entre ambos países.

En una circular posterior, del 17 de abril de 1893, el secretario Mariscal al referirse a la actuación de los gobernadores de los estados fronterizos de México, cuya petición de extradición por su parte estaba permitida por el tratado respectivo, clasificó la naturaleza de dichas solicitudes de la siguiente manera:

Siendo el Ejecutivo de la Unión del Poder a quien exclusivamente corresponde dirigir las relaciones internacionales y cuidar del cumplimiento de los tratados, se ha declarado ya en otra ocasión que las autoridades y funcionarios públicos, a quienes se concede por el artículo 2o. del tratado de extradición de Estados Unidos pedir la de los criminales en los casos allí determinados son en el ejercicio de esta atribución, agentes del gobierno general. Por tanto, siempre que la soliciten darán inmediatamente a esta Secretaría conocimiento del caso, con todas sus circunstancias que sean de tomarse en consideración y seguirán informando sin demora de toda ocurrencia que en seguida pudiera influir en el cumplimiento del tratado, así como del resultado final.<sup>27</sup>

México actuó en consecuencia colaborando con la justicia norteamericana, aunque negando la entrega de nacionales, aun la de los naturalizados. Hacia 1895, nuestro gobierno no extraditó a Chester Rowe, quien había cometido varios crímenes en Iowa y que había entrado a México, y adquirió posteriormente la nacionalidad mexicana mediante la adquisición de propiedad raíz. Éste fue el primer intento de secuestro por autoridades estadounidenses del nacionalizado mexicano y el gobierno de Estados Unidos había autorizado a William Forsee para secuestrar a Rowe en territorio nacional. Con fundamento en el artículo 185 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, entonces vigente, los delitos cometidos se consideraron como delitos continuados y Rowe fue aprehendido y juzgado en México. Rowe fue condenado a 12 años de prisión en mayo de 1896 y obligado a pagar una fuerte multa, además de perder sus derechos políticos.

El Estado de Iowa quería, sin embargo, dar un castigo ejemplar a Rowe y la justicia mexicana no había sido suficientemente dura con él, por lo que el gobierno de Estados Unidos mantuvo presión diplomática

27 La disposición constitucional, ahora plasmada en el vigente artículo 120, es fundamento de una circular. Secretaría de Relaciones Exteriores, "Circular comunicando a las autoridades de la República que siempre que les sea solicitado alguna extradición lo comuniquen a la Secretaría de Relaciones", *Archivo Genaro Estrada*, circular núm. 8, 9, 15 y 10.

para lograr su extradición. El secretario de Relaciones, Ignacio Mariscal, aprovechó el momento para sugerir la firma de un nuevo tratado de extradición donde se insertara el anhelado principio de reciprocidad.

Las diferencias con Estados Unidos comienzan a hacerse más patentes en esta época. Mientras en México la extradición era competencia del Poder Ejecutivo o de los gobernadores fronterizos por delegación, con la participación formal de los jueces; en Estados Unidos, la judicatura comenzó a absorber más facultades, con el beneplácito del Ejecutivo Federal, quien con ello se desembarazaría de las presiones diplomáticas para entregar a los delincuentes.

En 1896, México continuaba centralizando la materia de extradición en torno al Ejecutivo,<sup>28</sup> mientras que el control judicial se reforzaba en Estados Unidos, de manera tal que la *Revista Internacional de Ciudad Juárez* informaba y censuraba los procedimientos dilatados en los tribunales estadounidenses:

Hace algún tiempo, Estados Unidos ha adoptado el medio de abrir un segundo juicio a los reos que de México se piden.

Se pide un reo por las autoridades de México a las de Norteamérica, y cuando el reo diga que es inocente (pues no habría de decir otra cosa) se le abre un juicio para que pruebe su inocencia.<sup>29</sup>

Este comentario periodístico muestra la diferencia de sistemas jurídicos entre ambos países. Cuando la extradición se considera materia de cooperación internacional, resulta competencia del jefe de la política exterior del país, es decir, el presidente de la República, quien se basará en la apreciación judicial de las pruebas que, *prima facie*, efectúa un juez. Ésta es la posición mexicana.

Si la extradición se considera una cuestión fundamentalmente judicial, entonces no hay más que aplicar los procedimientos normales de un juicio que, en el caso de Estados Unidos comienza con la etapa conocida como la negociación de la culpabilidad, donde precisamente se inquiera al inculpado sobre su culpabilidad. Esta cándida pregunta que nos provoca hilaridad en el sistema mexicano ha sido tremendamente efectiva en la administración de la justicia penal en los Estados Unidos.

28 Secretaría de Relaciones Exteriores, "Circular comunicando a las autoridades de la República que en todas las causas criminales que instruyan contra personas que se les haya consignado con motivo de extradición hechas por autoridades extranjeras, informen a la Secretaría de Relaciones, luego que hayan sido a su disposición", *Archivo Genaro Estrada*, 9-15-9.

29 *Revista Internacional*, Ciudad Juárez, Chih., México, núm. 517, 14 de noviembre de 1896.

A partir de este momento, se abre una etapa de negociación. Si el inculpado se declara culpable, sabrá que la acusación se modificará al de un delito de menor penalidad y el juez actuará en consecuencia, dándole garantías más accesibles, pues el Estado se ha ahorrado el esfuerzo y los gastos de un proceso formal en el cual, para empezar, habrá que reunir a 12 personas para integrar un jurado.<sup>30</sup>

En México este panorama se calificaría de corrupto y violatorio del orden público, un verdadero atentado al Estado de derecho, tal como fue considerado por la Asamblea Constituyente colombiana en 1991, según explicamos adelante. La legislación mexicana del 19 de mayo de 1897 habría puesto la aplicación específica de los tratados internacionales en materia de extradición de nacionales, ya que su artículo 10, fracción II, estableció el principio general de que no se extraditarían a los nacionales, siempre que no existiera disposición en contra, en algún tratado internacional.

### 3. *Extradiciones aceptadas*

La paciencia de los diplomáticos mexicanos se agotó el 27 de enero de 1898 cuando México dio por terminado el tratado de extradición de 1861 que había servido para inutilizar a esta institución en aras de la política exterior. Nuevos términos tenían que pactarse en esta materia, pues las diferencias habían provocado distintas interpretaciones. Nuestro representante en Washington explicaba que había la opinión en ese país que las extradiciones planeadas por México tenían siempre un tinte de delitos políticos.<sup>31</sup> El nuevo tratado firmado el 22 de febrero de 1899 sirvió para aclarar la decisión de las extradiciones por parte de los respectivos presidentes. Con este nuevo tratado y con las nuevas autoridades norteamericanas cambió el círculo vicioso de las extradiciones entre ambos países. En el caso *Valentine v. United States* (299 U.S. 5), decidido el 9 de noviembre de 1936, se determinó que los tratados de extradición requerían ser expresos en el otorgamiento de la discrecionalidad reconocida al Ejecutivo en los anteriores convenios, eliminando la cláusula opcional; ante la controversia del tratado con Francia, pactado el 6 de enero de 1919, que, a diferencia del suscrito con México o Japón, no estableció una cláusula específica al respecto, por lo que la extradición podía ser revisada ante los tribunales. El precedente de *McCabe* fue considerado en esta decisión.

30 Rosett, Arthur y Donald R. Cressey, *Justice by Consent. Plea bargaining in the American Courthouse*, Filadelfia, J. B. Lippincott Company, 1976, 227 p.

31 Secretaría de Relaciones Exteriores, *Archivo Genaro Estrada*, 9-15-13 (1898).

En su opinión sobre Valentine, el célebre ministro Charles Evans Hughes manifestó que Estados Unidos había promovido la negociación de tratados de extradición donde se incluyera a los nacionales de los países como sujetos de la extradición, aunque reconoció que sólo con algunos países se había logrado dicho objetivo como con la Gran Bretaña, en Italia en 1865 y en la misma Francia en el anterior tratado de 1843. Hughes había admitido en un caso previo, el de *Charlton v. Kelly* (229 US 497), decidido el 10 de junio de 1913, que la tendencia moderna era la de no extraditar a los propios nacionales.<sup>32</sup>

Hughes, al explicar que los tratados deberían contener expresamente la autoridad del presidente para aplicar lo que Vallarta había denominado “la cláusula opcional”, refirió en la sentencia del caso Valentine la siguiente experiencia con México:

En 1871, Estados Unidos solicitaron la entrega de fugitivos que habían escapado a México. Parece que eran ciudadanos mexicanos. El gobierno de México rehusó entregarlos alegando que su acción debería estar en estricta conformidad con las disposiciones del Tratado de Extradición y de acuerdo con la práctica observada por el gobierno de Estados Unidos hacia el gobierno de México en “casos parecidos”. En 1874, un individuo mexicano de nombre Pérez cometió homicidio en Texas y escapó a México. Nuestro secretario de Estado, el Sr. Fish, instruyó al embajador americano en el sentido de que aunque la entrega no podía ser solicitada como un derecho y no se pediría reciprocidad, las circunstancias podían darse a conocer al gobierno mexicano con la perspectiva de confirmar si se entregaría voluntariamente el fugitivo. El gobierno mexicano declinó la entrega. En otro caso sucedido en 1877, la cuestión sobre la facultad del gobierno mexicano para entregar a sus ciudadanos a Estados Unidos llegó a su Suprema Corte. Aunque pareció que el hecho de la ciudadanía mexicana no fue definitivamente establecido, la Corte opinó que las garantías individuales de la Constitución Mexicana no serían violadas por la entrega.

La cuestión fue considerada con detalle en el caso *Trimble* de 1884. Él era un ciudadano americano cuya extradición fue solicitada por el gobierno mexicano. Nuestro gobierno rehusó la entrega. El Sr. Frelinghuysen, secretario de Estado, consideró que como el tratado negaba la obligación de extraditar, el presidente no estaba facultado con autoridad legal para actuar. Aunque es verdad que el Secretario Frelinghuysen concluyó posteriormente

32 “No existe el principio en Derecho Internacional por el cual los ciudadanos sean exceptuados de la disposición de un tratado para entregar personas, a menos que dicha excepción sea contemplada en el tratado mismo” (229 US 448).

que la cuestión era de tal importancia que debería recibir determinación judicial, la opinión que sostuvo en relación con la ausencia de facultad presidencial para extraditar fue sostenida.<sup>33</sup>

Según Frelinghuysen los tratados internacionales eran contractuales; por lo que las obligaciones y derechos deberían ser estrictamente derivados de sus términos. En el tratado entre México y Estados Unidos de 1899 se siguió excluyendo a los nacionales de cada país de la obligación genérica de extraditarlos; sin embargo, en ese tratado se agregó que el presidente podía, en cada caso, tener la facultad de entregar a un presunto delincuente nacional, si en su consideración juzgaba apropiado hacerlo.

En otro precedente, de marzo de 1899, Mattie Rich había lesionado a su esposo en Ciudad Juárez y lo había trasladado a El Paso donde poco después falleció. En esta ocasión, la extradición requerida por México fue favorecida por Estados Unidos, el 15 de julio de 1899, a través de su secretario de Estado John Hay. Este mismo secretario le contestó a las autoridades mexicanas el 6 de abril de 1900, con relación a la extradición del mexicano Antonio Vizcarra, que sólo se le podía juzgar en México por el delito de abuso de confianza, sin poder ampliar las acusaciones en su contra, de aquí los orígenes del principio de especialidad en las extradiciones, que el caso Rauscher había determinado desde 1886.

Durante dos años, a partir de 1905 se tramitaron las extradiciones de Pedro Fragoso y Bartolo Estrada, el primero por haber asesinado a Félix Vázquez en Ensenada el 3 de mayo de dicho año y el segundo acusado de robo y lesiones cometidos el 23 de mayo de ese mismo año. Aunque no se localizó a Fragoso, Estrada fue detenido el 7 de junio en San Diego. El juez de Los Ángeles que conoció del caso pidió testigos que acreditaran las imputaciones hechas en su contra. La Secretaría de Relaciones Exteriores de México le contestó el 27 de julio lo siguiente:

Por último, no puede aceptarse el procedimiento propuesto por el comisionado de que vayan testigos a Los Ángeles a declarar en el caso de Estrada, porque ahí se ve a la causa como si hubiera sido cometida ahí, porque esto equivaldría a someter a un tribunal extranjero la facultad de juzgar a un residente de la República por un delito cometido en la misma República, y cuando delincuente y víctima son de nacionalidad mexicana.<sup>34</sup>

33 *Valentine, Police Commissioner et al. v. United States ex rel. Neidecker*, 299 US 13, 14 (1936).

34 Secretaría de Relaciones Exteriores, *Archivo Genaro Estrada*, 9-5-59 (1905-1907).

El tratado de 1899 no contribuyó a uniformar los procedimientos de extradición entre ambos países, y tal como se demuestra con el anterior pasaje, Estados Unidos continuaba juzgando conforme a la formalidad de su proceso penal, incurriendo en violación de la garantía *non bis in idem*, conocida en Estados Unidos como *double jeopardy*.

El cónsul interino de México en San Diego describió la defectuosa traducción de las versiones inglesa y española del Tratado de 1899 que permitía continuar con la disparidad de procedimientos en la extradición. En una nota del 6 de septiembre de 1905 el cónsul Antonio Lozano y Castro se dirigió a Mariscal para hacerle ver que en una versión del artículo 9o. del tratado dice “autoridad ejecutiva” y en la otra “autoridad correspondiente”, la cual puede abarcar cualquier tipo de autoridad, incluyendo la judicial.<sup>35</sup>

Una nueva extradición por parte de Estados Unidos fue otorgada en febrero de 1908, en el caso de George Deering Reed. Igualmente, México llegó a extraditar incluso a nacionales, dados los precedentes de reciprocidad. En 1909, Teodosio Jiménez mató a su amante, también mexicana, María Félix Hernández, en Texas, y ante las circunstancias México extraditó a Jiménez. Lo mismo sucedió cuando México envió a Estados Unidos a Robert L. Ratto, quien había defraudado a la compañía Pierce Oil Co. en 1928.

#### 4. Extradiciones denegadas

A partir de los años treinta, México cambió la política de extradición y comenzó a negar las solicitudes nuevamente, para someter a los inculcados a los tribunales mexicanos. En 1936 nuestro país negó la extradición de Rafael Domínguez que había asesinado en Estados Unidos a L. C. Heur en 1934, por lo que nuestros tribunales lo condenaron a 10 años de prisión.

En 1937, Estados Unidos solicitó la extradición de José Morín, Juan Felan y José García, inculcados del delito de homicidio quienes no fueron extraditados por México. Lo mismo sucedió con Alfonso Cortés en enero de 1938.

Por su parte, Estados Unidos, en reacción, volvió a negar la extradición de sus nacionales, como en el caso de Severiano Rojas, de quien en febrero de 1938 se argumentó que era ciudadano norteamericano, por lo que no se otorgó su extradición.

35 *Idem*, 9-5-57.

La discrecionalidad presidencial para extraditar a nacionales comenzó a ser repensada para dar paso a la reciprocidad en la entrega de acusados hacia 1938. Bajo este sistema discrecional se firmó el tratado de extradición del 23 de diciembre de 1925, suscrito por Manuel Téllez y Frank B. Kellogg, donde por vez primera se agregó entre los delitos extraditables al narcotráfico. Este tratado tendría vigencia hasta 1939.

Al respecto es importante apuntar el intercambio de notas entre México y Estados Unidos que se verificó a partir del 2 de octubre de 1930. A través de ellas, J. Vázquez Schiaffino, subsecretario encargado del despacho de Relaciones Exteriores, expresó el acuerdo del gobierno de México para estrechar lazos de cooperación con Estados Unidos en el combate al tráfico ilícito de drogas, entre lo que estaba el intercambio de información sobre delincuentes en el ramo, pero que México no podía seguir el mismo criterio en la persecución de dichos delitos ya que “el tráfico de drogas no está considerado, en todos los estados del país como un crimen, y porque hay varios estados en cuyas leyes están consideradas como transgresiones de reglamentos y órdenes administrativas, siendo castigadas por multas o arrestos que no exceden más de 15 días, y en cuyos casos no se tendría la información que se desea”.<sup>36</sup>

### 5. *Estados Unidos*

Después de la nota diplomática de 1906, a que hace referencia el caso Álvarez Macháin, hubo muchos casos de interés que demuestran históricamente que México negó las afirmaciones contenidas en dicha nota. El resto de este trabajo pretenderá demostrar esta afirmación.

Por principio, revisemos el famoso caso de Antonio Martínez de 1906, al cual Renhquist cita como precedente de la anuencia de México sobre el principio *Male captus bene detentus*. En 1905, Antonio Félix, ciudadano mexicano involucrado en la inmigración ilegal de chinos hacia Estados Unidos, engañó a Antonio Martínez quien se encontraba en Ensenada y con el pretexto de haberle ofrecido trabajo lo trasladó hacia la frontera. En el trayecto, Martínez quien aparentemente era dipsómano fue intoxicado y luego entregado al sheriff de Los Ángeles.

36 Bevans, *op. cit.*, nota 16, vol. IX, p. 968. Siendo requisito de la extradición que las penas por los delitos imputados sean del orden privativo de la libertad, esta aclaración era pertinente, puesto que las faltas administrativas no podían convertirse en extraditables.