

La Extradición en las Relaciones México-Estados Unidos

Ana Josefina Álvarez G,¹ y Patrick Staelens G.²

Sumario: I. La extradición: instrumento jurídico de cooperación internacional / 1.1. Definición / 1.2. Desarrollo histórico de la institución / 1.3. Elementos constitutivos / 1.3.1. Elementos relativos al tipo de delitos / 1.3.2. Elementos relativos a las personas / 1.3.3. Elementos procesales / II. La extradición: factor de tensión de las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos / II. 1. La complejidad de los marcos jurídicos / II. 1.1. Fuentes nacionales / II. 1.2. El tratado México-Estados Unidos de 1978 / II. 1.3. La Convención de Viena de 1988 / II.2. Aplicación del Tratado de Extradición México-Estados Unidos / II.3. El caso Alvarez Machain / II.4. Una pregunta tradicional: ¿Tiene eficacia el derecho internacional? / III. Conclusiones y propuestas / Bibliografía

La actualidad del tema de la extradición se evidencia con la simple lectura de la prensa, ya que ocupó con frecuencia la primera plana de los periódicos nacionales durante el último año. Por otra parte, la importancia de la extradición se manifestó cuando hace algunos meses, a raíz del caso Alvarez Machain, se encontraban en riesgo de ruptura las negociaciones del TLC entre México y los Estados Unidos.

Sin embargo, esta institución jurídica ha sido objeto de pocos estudios científicos, como lo comprueba la escasez de bibliografía relativa al tema, tanto a nivel nacional como internacional.

En el presente trabajo, analizaremos el tema de la extradición con una metodología jurídico-crimino-lógica. En la primera parte, discutiremos su papel como instrumento jurídico de cooperación internacional; a partir de la definición de la extradición, presentaremos un breve recorrido histórico de la institución y analizaremos sus elementos constitutivos. En la segunda parte del trabajo abordaremos, de manera más concreta, la extradición dentro de las relaciones México-Estados Unidos, haciendo énfasis en la complejidad de los diferentes marcos jurídicos y en los límites de su aplicación práctica. Finalmente, a partir del ejemplo del caso Álvarez

Machain y de las nuevas políticas norteamericanas en contra de las drogas, que han puesto en entredicho la eficacia del derecho internacional, propondremos una reflexión sobre la extradición como factor de tensión en las relaciones bilaterales México-Estados Unidos y sobre los posibles cambios que puede sufrir esta institución frente al proyecto de integración económica.

I. La extradición: instrumento jurídico de cooperación internacional

1.1. Definición

Según el Maestro Jesús Rodríguez y Rodríguez³ la palabra "extradición" proviene del latín *ex*: fuera de, y *traditionis*: acción de entregar. Es el acto mediante el cual un Estado hace entrega de una persona refugiada en su territorio a otro Estado que la reclama por estar inculpada, procesada o convicta en éste de la comisión de un delito de orden común, a fin de que sea sometida a juicio o recluida para cumplir la pena impuesta.

Por su parte, Casimiro García Barroso⁴ escribe: "es un acto por el que un Estado hace entrega a otro de una

* Cfr. *supra*, en *Alegatos*, núm. 25, sept.-dic. 1993, la contribución de Trigueros Gaisman, Laura, "La interpretación de los tratados internacionales por la Suprema Corte de los Estados Unidos, el caso Álvarez Machain", pp. 56-66.

1. Profesora y Coordinadora de la Maestría en Política Criminal, UNAM-ENEP Acatlán.
2. Profesor-Investigador del Departamento de Derecho, UAM-Azcapotzalco.

3. Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "extradición", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones, UNAM, primera edición, 1983, Tomo IV, p. 167.

4. García Barroso, Casimiro, *El procedimiento de extradición*, Editorial Colex, Madrid, 1989, p. 17.

persona inculpada o condenada por la comisión de infracciones de índole criminal, que se encuentra en el territorio del primero para que el Estado requirente la juzgue o haga cumplir la sentencia impuesta."

De la misma forma, Alicia González Vidaurri⁵ considera que "la extradición es la figura jurídica por excelencia para trasladar a un fugitivo de la justicia o al acusado de un delito, al país donde lo cometió o que tiene competencia para seguirle un proceso o imponerle una sentencia a fin de garantizar la efectiva aplicación de la justicia y evitar la impunidad."

Estas definiciones, si bien es cierto se diferencian en algunos matices, contienen los mismos elementos básicos y nos demuestran la importancia de esta institución como instrumento de la cooperación internacional en materia penal.

Más específicamente, como destaca Bassiouni,⁶ la extradición fue la primera manifestación histórica de lo que ese autor denomina el Derecho Penal Internacional, coincidiendo, en su planteamiento con Diez Sánchez en cuanto a que esta figura posee una primacía procesal más que sustantiva constituyendo, ante todo, "...una forma de cooperación o entreayuda judicial internacional y no una manifestación del ejercicio del *iuspuniendi* del Estado que la concede..."⁷

1.2. Desarrollo histórico de la institución

La extradición fue practicada, desde la antigüedad, según lo establecen diversos autores, y en el plano político apareció, probablemente, como "resultado de acuerdos entre ciertos reyes y señores feudales para entregarse recíprocamente a sus enemigos personales".⁸ Como ejemplo de este tipo de acuerdo tenemos el Tratado del 4 de Marzo de 1376 entre Carlos V de Francia y el Conde de Saboya. Esta forma de uso de la extradición únicamente para delincuentes políticos, se prolongó hasta mediados del Siglo XVIII. Fue en este siglo cuando la extradición empezó a ser considerada formalmente por todos los países, y en el Siglo XIX ya se estableció como principio de Derecho en la forma que hoy es considerada, aumentándose el número de tratados bilaterales y multilaterales⁹. El Convenio firmado entre Carlos III de España y Luis XV de Francia en 1765 marcó el primer cambio de la institución ya que, sin excluir los delitos

políticos, agregó los delitos comunes más graves.¹⁰ Es a partir de esta fecha que la extradición pierde su carácter exclusivamente político. Esta transformación se ve reforzada por las ideas liberales de la Revolución francesa. El primer ejemplo de tratado de extradición moderno lo constituye el Tratado de Amiens entre España, Francia e Inglaterra ya que asegura la extradición de la delincuencia común con exclusión de la extradición política.

Finalmente, la ley belga de extradición de 1833, cuya importancia es haber servido de modelo al derecho extradición moderno latinoamericano y mexicano en particular, se inscribe también en ese contexto.¹¹

En cuanto al desarrollo de la institución en México, encontramos que México ha ratificado tratados de extradición con Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, España, Estados Unidos, Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Guatemala, Italia, Países Bajos y Panamá.

En el marco de las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos, el primer Tratado para la Extradición de Delincuentes se firmó el 11 de diciembre de 1861.

El segundo texto bilateral es la Convención para la Extradición de Criminales firmada el 20 de Febrero de 1885 y aprobada por el Senado el 12 de abril de 1899 que contenía una lista de 23 delitos por los cuales procedía la extradición. Se firmaron dos convenciones adicionales a dicha convención: la primera, del 25 de junio de 1902 agrega a la lista de los delitos el cohecho y la segunda, del 23 de diciembre de 1925, que agrega 3 nuevos delitos: dos de ellos relativos a la manufactura ilícita, al tráfico y al uso de narcóticos o sustancias nocivas a la salud; y el tercero, relativo al contrabando.

En 1933, tanto los Estados Unidos como México, firman la Convención Interamericana sobre Extradición, en Montevideo, Uruguay. Una Convención Suplementaria de Extradición fue firmada entre ambos países el 16 de agosto de 1939, que agrega a los textos anteriores: "se concederá también la extradición por participación en cualquiera de los delitos antes referidos, ya sea como cómplice o como encubridor; siempre que tal participación sea castigada por las leyes de ambas altas partes contratantes".¹²

5. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Sociología Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Julio de 1992.

6. Bassiouni, Ch., *Derecho Penal Internacional (proyecto de código penal internacional)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, p. 51.

7. Diez Sánchez, J.J., *El Derecho Penal Internacional (Ambito espacial de la Ley Penal)*, Ed. COLEX, Madrid, 1990, p. 23.

8. Rodríguez y Rodríguez, *op. cit.*

9. García Barroso, *op. cit.*, p. 14.

10. Rodríguez y Rodríguez, J., *op. cit.* "

11. *Ibidem*, p. 168.

12. Para información más amplia sobre los diversos instrumentos bilaterales citados, véase González Vidaurri, A., *Tratados, convenios y protocolos*, Carpeta Informativa, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1992.

Finalmente, el 4 de mayo de 1978 fue firmado un nuevo tratado de extradición entre México y los Estados Unidos -vigente en la actualidad-, que abroga los textos anteriores y cuyo contenido será analizado en la segunda parte del presente trabajo.

1.3. Elementos constitutivos

En la mayoría de los tratados de extradición encontramos elementos necesarios para que se pueda aplicar esta figura.

Estos elementos se pueden dividir en 3 grupos.

1.3.1. Elementos relativos al tipo de delitos

a) Delitos por los cuales procede la extradición:

- La extradición procede exclusivamente por delitos del orden común. Por lo tanto, están excluidos del campo de aplicación de la extradición los delitos políticos (al contrario del sistema practicado hasta el Siglo XVIII) y los delitos militares.

En los convenios de principio del siglo, una lista de los delitos susceptibles de extradición es incluida en los tratados. Tal es el caso de los tratados entre México y los Estados Unidos hasta 1978. En los Convenios actuales se precisa generalmente que la extradición es aplicable para los delitos intencionales, punibles conforme a las leyes de ambas partes con una pena de privación de la libertad cuyo máximo no sea menor de un año, y si la extradición se solicita para la ejecución de una sentencia, se requiere que la parte de la sentencia que aún falta no sea menor de 6 meses. La tentativa o la participación en la ejecución del delito son también causas de extradición. Los aspectos anteriores los encontramos reflejados en el tratado de 1978. Cabe precisar que, sin embargo, una lista de delitos se anexa a dicho tratado.

Finalmente, el delito debe estar castigado en los sistemas jurídicos de los dos estados firmantes, o formar parte de delitos que las partes contratantes tengan la obligación de perseguir en virtud de un tratado internacional multilateral.

- Este punto es de suma importancia, específicamente en materia de represión del narcotráfico, como se verá más adelante.

b) delitos para los cuales no procede la extradición:

- delitos militares y delitos políticos. Sin embargo, no se consideran dentro de esta última categoría el homicidio u otro delito intencional contra la vida o la integridad física de un Jefe de Estado o de Gobierno o un miembro de su familia.
- delitos punibles con la pena de muerte cuando dicha pena no exista en el Estado requerido.

1.3.2. elementos relativos a las personas

- La regla *non bis in idem* indica que la extradición no procede cuando el reclamado haya sido sometido a proceso, o juzgado, o condenado o absuelto por la parte requerida, por el mismo delito en que se apoye la solicitud de extradición.
- El elemento más controvertido es la posibilidad otorgada al Estado requerido de no conceder la extradición de nacionales.

En efecto, esta protección del delincuente nacional, si bien es cierto que se puede justificar en función de la soberanía de los estados, presenta un carácter "paternalista" que algunos autores cuestionan, por considerarla poco compatible con una verdadera cooperación internacional. Sin embargo, cabe destacar que tal cláusula está presente en todos los tratados de extradición y que los más recientes agregan la obligación para el Estado requerido que no concede la extradición, de perseguir al delincuente.

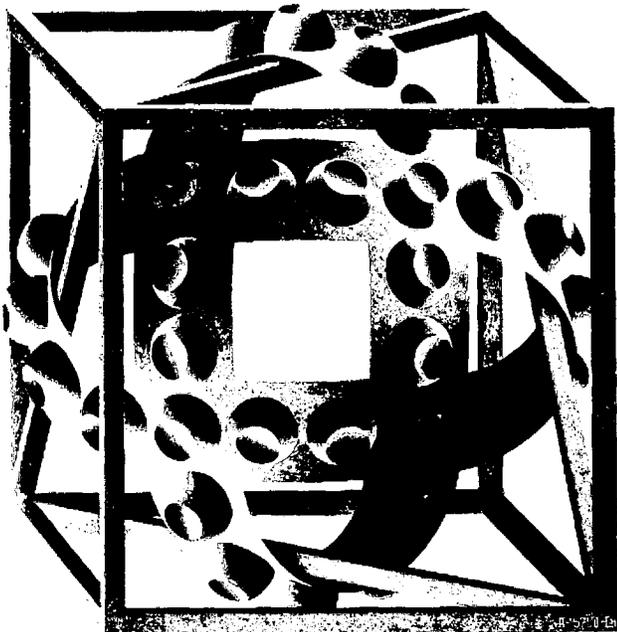
Por nuestra parte, aunque de acuerdo con este principio cuyo fin último, consideramos, es proteger a los Estados más débiles de los más fuertes,¹³ creemos que analizando este punto en cuanto a las relaciones México-Estados Unidos, el mismo puede convertirse en motivo de conflicto o de tensión en las relaciones bilaterales, por lo que habría que evaluar, en este caso particular -y tomando en cuenta la creación de una zona de integración económica-, la pertinencia de una armonización de los derechos penales nacionales, para la eventual futura un i formación de los mismos y la creación de tribunales internacionales que permitirían una verdadera política criminal integrada.¹⁴

1.3.3. elementos procesales

Los elementos procesales son sumamente importantes, sin embargo, por motivos de espacio no nos detendremos en su discusión, únicamente hay que precisar, que la tendencia actual busca aliviar el procedimiento respetando los derechos humanos del reclamado, y que la solicitud de la extradición será tramitada de acuerdo con la legislación de la parte requerida.

13. En relación a esta posición, véase Diez Sánchez, J.J., *El Derecho Penal internacional (Ambito espacial de la ley penal)*, Ed. COLEX, Madrid, 1990, pp. 173-182.

14. En este sentido, es significativo que recientemente el Canciller Solana declarara en Canadá que se debería concertar un solo tratado de extradición para los tres países del TLC (La Jornada, 15-02-93). Por otra parte, esta tendencia integracionista ha quedado ya plasmada en el Tratado de Maastricht, para la unidad europea, que crea mecanismos de integración penal a nivel sustantivo y procesal. Tampoco hay que olvidar las propuestas sobre un Código Penal Internacional y una Corte Penal Internacional que se encuentran en textos como los de Diez Sánchez y Bassiouni, ya citados en este trabajo.



II. La extradición: factor de tensión de las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos

II.1. La complejidad de los marcos jurídicos

Además de los elementos indicados más arriba, consideramos que la complejidad del derecho extradicional, en tanto que condicionado por diversas fuentes, puede constituir otro elemento de tensión en las relaciones bilaterales. En efecto, las fuentes de la extradición son de diferentes tipos: nacionales, bilaterales y multilaterales. Analicemos las mismas en el caso de la relación México-Estados Unidos.

II.1.1. Fuentes nacionales

a) La Constitución. La Constitución en sus artículos 15 y 119 sienta algunos principios básicos sobre la materia. Así, el artículo 15 dispone: "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos...".

Por su parte, el artículo 119 precisa: "Cada Estado tiene la obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que lo reclamen".

b) La Ley de Extradición Internacional del 25 de diciembre de 1975, que abroga la ley del 19 de mayo de 1897, constituye la norma reglamentaria a las disposiciones constitucionales.

Esta Ley viene siendo el "Código de Procedimientos de extradición". Es importante subrayar que el artículo primero de dicha ley precisa que sus disposiciones se aplicarán para los acusados o condenados por delitos del orden común *cuando no existe tratado internacional*. Tomando en cuenta que existe un tratado entre México y los Estados Unidos, no nos extenderemos más sobre dicha ley.

c) Según lo planteado por Rosas Rodríguez,¹⁵ existen otras cuatro fuentes nacionales de la extradición, que también por motivos de espacio no nos detendremos a abordar: el Código Penal (Arts. 4 y 5); el Código Federal de Procedimientos Penales (Art. 7); la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 28, frac. XI), y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Arts. 2 y 9).

II.1.2. El Tratado México-Estados Unidos de 1978

Dicho tratado es la norma vigente en materia de extradición entre ambos países desde el 25 de enero de 1980, fecha de su entrada en vigor. Está constituido por 23 artículos y un apéndice que contiene una lista de 31 delitos.

Este tratado puede considerarse como una convención tradicional de extradición, en el sentido de que retoma en su articulado los requisitos habituales ya analizados aquí, relativos a los delitos (orden común), a las personas (exclusión de los nacionales y regla "*non bis in idem*") y al procedimiento. Sobre este último punto, cabe precisar que en los Estados Unidos el sistema que regula la extradición es judicial, es decir que todos los trámites para resolver la entrega del reclamado se desenvuelven única y exclusivamente en el ámbito judicial, mientras en México, el sistema es mixto ya que intervienen la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y el Poder Judicial a través de los jueces de distrito¹⁶. El artículo 13 del tratado indica que la solicitud de extradición será tramitada de acuerdo a la legislación de la parte requerida, dejando así sin modificación alguna las legislaciones de ambos países. Finalmente, cabe destacar que el tratado prevé la posibilidad de la detención provisional en caso de urgencia y de que el Poder Ejecutivo decida extraditar nacionales, si a su entera discreción, lo estima procedente.

15. Rosas Rodríguez, J.L., *Extradición Internacional*, Comentarios a la Ley de Extradición Internacional, en *Legislación Mixta*, Procuraduría General de la República, 1987, pp. 848-851.

16. *Ibidem*, p. 852.

II.1.3. La Convención de Viena de 1988

La Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, conocida como Convención de Viena, constituye un importante tratado internacional multilateral en la materia. Este tratado contiene, en su artículo 6, disposiciones relativas a la extradición. Si bien es cierto que estas normas están esencialmente dirigidas a los países que no están obligados por tratados bilaterales, cuando tales tratados existen, algunas disposiciones de la Convención de Viena pueden ser complementarias a dichos tratados. En primer lugar, en cuanto al delito de tráfico de estupefacientes, aún cuando el tratado entre México y los Estados Unidos prevé este delito, el artículo 3 de la Convención de Viena es más exhaustivo castigando también, por ejemplo, el transporte de material para la producción o la fabricación de estupefacientes y el lavado de dinero. Los Estados que ratifican la Convención se comprometen a incluir todos los delitos de la convención en sus tratados de extradición.

La Convención respeta la nacionalidad como motivo de rechazo de una solicitud de extradición, sin embargo precisa que la parte requerida deberá presentar el caso ante sus autoridades para enjuiciarlo y, tratándose de una solicitud de extradición con el propósito de que se cumpla una condena, se considerará la posibilidad de hacer cumplir la condena impuesta *conforme a la legislación de la parte requirente*.

Vemos, por tanto, que existen varias fuentes del derecho ex tradicional. La multitud de estas fuentes puede provocar algunas dificultades en cuanto a su aplicación y su interpretación, en particular en materia de lucha contra el narcotráfico, para lo cual la Convención de Viena y el Tratado de Extradición entre México y los Estados Unidos deben ser complementarios. El elemento de la nacionalidad, como ya precisamos, también puede ser fuente de conflicto (como pudo haber ocurrido con el caso Alvarez Machain).

Finalmente, es importante subrayar las divergencias interpretativas que pueden surgir entre los dos países debido a las diferencias de sistemas jurídicos: derecho escrito y *common law*.

II.2. Aplicación del Tratado de Extradición México- Estados Unidos

En un levantamiento directo de información en relación a la aplicación concreta que ha venido teniendo dicho tratado en los últimos años, obtuvimos la siguiente información, por parte de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Area de Extradiciones).

Esta información, que destacamos por su gran importancia, es relativa al período que va de 1988 a enero de 1993:

- México ha realizado *137 solicitudes* de extradición a los Estados Unidos, mientras éstos han realizado 29 a México.
- De las anteriores, 97 solicitudes mexicanas y 14 norteamericanas han sido de detención provisional; y 40 mexicanas y 15 norteamericanas, han sido peticiones formales de extradición.
- *Extradiciones concedidas* (donde físicamente se entregaron los extraditados) *han sido, 5 en el caso de México* (entregados a las autoridades norteamericanas), *y 9 en el caso de Estados Unidos*. Se nos indicó en este punto, que por lo menos el 30% de estos últimos fueron entregados a México después de junio de 1992, mes en que se agudizaron las tensiones entre ambos países debido al caso Alvarez Machain, que abordaremos más adelante.
- Igualmente, hay que destacar, que por lo menos 40 de las solicitudes mexicanas se realizaron entre octubre y diciembre de 1992, probablemente también como consecuencia de lo anterior.
- Casos de entrega diferida ha habido seis de México a Estados Unidos, y tres de ese país a México (se encuentran compurgando penas en los respectivos países, y luego serán extraditados).
- En cuanto al tipo de delitos, casi el 100% de las solicitudes norteamericanas son por delitos contra la salud, mientras en el caso de México la mayor cantidad (sobre todo en el último año) es por defraudación fiscal equiparable, pero también se han incrementado las solicitudes por delitos contra la salud. Esto contrasta con lo que ocurría antes, donde predominaban las solicitudes por delitos contra las personas (homicidios y lesiones) en el caso de México.
- Sobre la duración de los procesos contrasta también la información, pues mientras en los Estados Unidos el proceso de extradición dura normalmente entre seis y ocho meses (si ya se tiene al inculpado), en México, el mismo proceso dura aproximadamente dos años.
- Las negativas recientes que ha habido de solicitudes de extradición han tenido que ver, en el caso de México, con la insuficiencia de pruebas.

- Por último, México nunca ha extraditado a un nacional, mientras sí existe un caso particular en que los Estados Unidos extraditaron a un norteamericano.

De la información anterior puede deducirse la escasa aplicación práctica que ha venido teniendo la figura de la extradición y los límites que ésta posee, aparentemente, para la resolución de conflictos relativos a hechos penales en ambos países. El que *sólo el .8% del total de solicitudes hechas por los dos países, haya derivado en la entrega física del extraditado*, parece ser un indicador innegable de las limitaciones que aparentemente caracterizan la aplicación de esta figura.

II.3. El caso Álvarez Machain

No podemos hacer un análisis actualizado de la extradición en la relación bilateral México-Estados Unidos, sin hacer mención del caso Álvarez Machain, que vino a poner en jaque el tratado de 1978, al considerar México que las acciones norteamericanas al respecto constituyeron una violación flagrante a dicho tratado y a la soberanía nacional.

Como es de todos conocido, el conflicto entre ambos países derivado de este caso se inició el 2 de abril de 1990 cuando, por encargo de la DEA, policías y ex policías mexicanos -por un pago de 50 mil dólares- secuestraron en su despacho al Dr. Humberto Alvarez Machain, a quien esa agencia norteamericana - responsable de la política contra las drogas de ese país-, acusaba de haber participado en la muerte de su agente, Enrique Camarena en 1985, a manos del Cártel de Guadalajara.

Sin embargo, el punto más álgido del problema se dio el 15 de junio de 1992, cuando la Suprema Corte de los Estados Unidos avaló el secuestro de personas en otros países, cuando tuviesen procesos pendientes en los Estados Unidos.

Con esta resolución, votada 6 a 3 por los miembros de ese Tribunal, presidido por el conocido juez conservador William Rehnquist, se desconocieron las resoluciones de dos cortes inferiores, la Corte Federal de Los Ángeles (a la que regresó posteriormente el caso) y la Corte de Apelación del Noveno Circuito de San Francisco, las que habían ordenado el sobreseimiento del caso Álvarez Machain por errores de procedimiento en la aprehensión del inculcado, y la devolución inmediata de éste a México. También se desconocieron el Derecho Internacional, el Tratado Bilateral con México y los otros 102 tratados bilaterales de extradición que Estados Unidos tiene firmados-con igual cantidad de países, como acertadamente destacaron especialistas de distintos*

lugares del mundo (incluyendo norteamericanos), y como destacó México, que además consideró que esa Resolución constituía la "legalización" de la violación de su soberanía nacional.

El argumento principal de la Suprema Corte norteamericana fue de una validez muy poco sostenible a nivel jurídico: que el secuestro no violó el tratado bilateral de extradición ya que ninguno de los artículos de dicho tratado prohíbe expresamente el que se realice tal acción (*sic*). Como señaló un destacado profesor de Derecho de la Universidad de Nueva York, A. Lowenfeld, "...es como si tuviera un contrato entre un comprador y un vendedor que dijera que no se debe robar...".¹⁷

La reacción inmediata de la Cancillería mexicana fue la de denunciar que el crimen no se puede combatir con crimen, solicitar la revisión del Tratado de Extradición de 1978 y la suspensión de las actividades de los 39 agentes de la DEA presentes en el territorio mexicano. Sin embargo, esa suspensión duró menos de 48 horas y la revisión del Tratado, hasta la fecha no ha sido efectivamente realizada, a pesar de que en los días siguientes a la resolución, se formó una comisión binacional presidida por la Subsecretaría de Estado norteamericana que viajó especialmente a este país para la revisión del tratado. Lo único en firme que quedó fue la promesa realizada por esa delegación y por el Presidente Bush de que no volverían a ocurrir más secuestros. Hay que destacar, que en medio de esas negociaciones la Suprema Corte norteamericana ratificó su sentencia sobre secuestros y la violación al tratado, el 22 del mismo mes de junio, esa vez en relación al caso de René Verdugo Urquidez, que había sido secuestrado en México en 1986, por el mismo caso Camarena.¹⁸

Esta ausencia de revisión del tratado nos fue confirmada por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la investigación recientemente realizada, informándonos que este tema quizás formará parte de una próxima reunión binacional que se llevará a cabo entre los presidentes Salinas y Clinton, quien, en su momento, condenó públicamente la resolución de la Suprema Corte.

Este es el mejor ejemplo de la importancia que puede llegar a cobrar este tratado y de cómo la lucha contra las drogas ha venido a subvertir el orden jurídico internacional y el derecho internacional en particular, sobre todo por parte de los Estados Unidos, país que incluso llegó a

17. Tim Golden, *The New York Times*, 16-06-92.

18. Para la información relativa al caso Alvarez Machain, véase Carpeta de Información Internacional sobre Narcotráfico y Abuso de Drogas, ejemplar 141 y carpeta Caso Dr. Alvarez Machain, Instituto Nacional de Ciencias Penales.

justificar con este argumento la invasión, en 1989, a un país libre y soberano como lo es Panamá.¹⁹

II.4. Una pregunta tradicional:

¿ Tiene eficacia el derecho internacional?

Los tratados de extradición forman parte del derecho internacional y como tal se enfrentan a la eterna crítica que se hace a este derecho en lo relativo a su eficacia. En efecto, sabemos que no puede existir ninguna sanción en caso de no aplicación de un tratado por una de las partes y, peor aún, la violación de un tratado no puede surtir de sanciones. Sin embargo, consideramos que la ausencia de sanciones no implica automáticamente la ineficacia de los tratados ya que éstos tienen como objetivo, regular las relaciones entre los Estados y fomentar la cooperación entre ellos a partir de una relación de respeto recíproco, de soberanía y de buena fe. En ese marco, los tratados son indiscutiblemente instrumentos muy importantes de las relaciones internacionales. Por lo tanto, es exclusivamente en caso de no respeto de estos principios, o sea, en caso de abuso de poder por parte de un Estado sobre el otro, que la eficacia del Derecho Internacional puede cuestionarse.

Afortunadamente, tales casos constituyen excepciones que sin embargo, se pueden dar con mayor frecuencia cuando una de las partes es el país más poderoso del orbe. Esto quedó demostrado en el caso de Álvarez Machain. Es importante recordar aquí la prioridad que representa en la actualidad, para los Estados Unidos, la política de lucha contra el narcotráfico y las repetidas violaciones al derecho internacional, así como a los derechos humanos que se han cometido en nombre de esta política. Finalmente, consideramos importante hacer una pregunta que queda, por el momento, sin respuesta: ¿Los mecanismos de cooperación internacional previstos entre Estados soberanos e iguales son adaptables a los fenómenos actuales de integración y globalización económica que tienden a modificar el concepto de soberanía?

III. Conclusiones y propuestas

1. La extradición es un mecanismo jurídico elaborado para facilitar la cooperación internacional entre los Estados en materia penal.
2. Se encuentra reglamentada por normas nacionales e internacionales que determinan estrictamente el tipo de delitos y las personas por los cuales procede, así como el procedimiento que se debe llevar a cabo.
3. En el caso de las relaciones México-Estados Unidos existe una larga tradición en la materia ya que el primer tratado fue firmado en 1861.
4. Actualmente, el Tratado de 1978 constituye la norma vigente entre los dos países. Sin embargo, en el caso de la lucha contra el narcotráfico, la Convención de Viena ratificada por las dos naciones constituye un texto complementario.
5. La investigación realizada comprueba que estos diferentes marcos jurídicos tienen una aplicación extremadamente limitada y que los procedimientos son tardados.
6. El caso Álvarez Machain y la decisión de la Suprema Corte de los Estados Unidos se pueden interpretar como un grave precedente de violación del tratado y de atentado a la soberanía de México y constituyó un elemento de tensión entre ambos países.
7. Este incidente entre ambas naciones tuvo como consecuencias por una parte, un incremento de las solicitudes de extradición por parte de México y del número de extradiciones otorgadas por los Estados Unidos y, por otra parte, la inscripción del tema de la extradición en la orden del día de las reuniones bilaterales.
8. La aplicación limitada del tratado y las dificultades de su aplicación obligan a una reflexión sobre la eficacia de la extradición como mecanismo de cooperación internacional.
9. La eventual futura construcción de una zona económicamente integrada planteará, probablemente, la necesidad de armonizar en un primer tiempo los derechos penales de los países que compondrán esta zona para, en un segundo tiempo, elaborar una política criminal unificada y pasar así de la cooperación internacional en materia penal a la integración regional en materia criminal.

19. En relación a este tema, véase Álvarez, A.J., "De la Guerra Creada a la Guerra real: las políticas norteamericanas sobre la droga en América Latina", en *Revista COPPPAL*, núm. 5, 1991; y, "Política Criminal y Política en América Latina", en *Revista Crítica Jurídica*, IJ-UNAM, (próxima aparición).

bibliografía

- Alvarez G., A.J., "De la Guerra Creada a la Guerra Real: Las políticas norteamericanas sobre la droga en América Latina", en *Revista COPPPAL*, núm. 5, México, 1991.
- "Política Antidrogas y Política en América Latina", en *Revista Crítica Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993 (en edición).
- Bassiouni, Ch., *Derecho Penal Internacional: Proyecto de Código Penal Internacional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984.
- Díez Sánchez, J.J., *El Derecho Penal Internacional (Ambito Espacial de la Ley Penal)*, Ed. COLEX, Madrid, 1990.
- García Barroso, C., *El Procedimiento de Extradición*, Ed. COLEX, Madrid, 1988.
- González V., A. y Sánchez S., A., *Traslado Nacional e Internacional de Sentenciados*, Cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales (núm. 20), México, 1985.
- La Extradición en la Política Criminal del Nuevo Orden Mundial, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Sociología Jurídica celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992.
- Tratados, Convenios y Protocolos, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1992.
- *Revue Internationale de Droit Penal*, "L'Extradition", Association Internationale de Droit Penal, Ed. Eres, Francia, 1991.
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús, Extradición, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV (1ª Edición), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
- Rosas Rodríguez, J.L., *Extradición Internacional Comentarios a la Ley de Extradición Internacional*, en Legislación Mixta, Procuraduría General de la República, México, 1987.
- Saavedra R., E. y Del Olmo. R., *La Convención de Viena y el Narcotráfico*, Ed. Temis, Bogotá, 1991 .Q