

EL SECUESTRO EXTRATERRITORIAL DE PRESUNTOS DELINCUENTES ES VIOLATORIO DEL DERECHO INTERNACIONAL

José Luis Siqueiros

Sumario: I. Las resoluciones de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América en materia de secuestros transfronterizos; II. Las implicaciones de estas decisiones en el ámbito interamericano; III. La integridad territorial y la independencia jurisdiccional de los Estados; IV. La razón de ser y el espíritu ínsito en los tratados de extradición; V. Conclusiones.

1. LAS RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA EN MATERIA DE SECUESTROS TRANSFRONTERIZOS

Con fecha 15 y 22 de junio de 1992, la Suprema Corte estadounidense pronunció dos sentencias en los *writs of certiorari*¹ de *United States vs. Humberto Álvarez Machain*² y de *United States vs. Rene M. Verdugo-Urquidez*³ por las cuales la opinión mayoritaria (seis ministros) resolvió revocar las sentencias que había pronunciado la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito (San Francisco, California) en los recursos de alzada que el Gobierno Federal había promovido en

¹ El *writ of certiorari* es una orden que el máximo tribunal federal utiliza en forma discrecional para solicitar que la Corte de Apelaciones (de cualquiera de los Circuitos) le remita una certificación de las actuaciones de determinado caso, a efecto de determinar si en el mismo existieron irregularidades y en su caso revocar la decisión del inferior. Para efectos prácticos, si bien queda al arbitrio del tribunal superior el aceptar el *Writ* del peticionario, viene a equivaler a un recurso de casación.

² Cert. No.91-712, 15 de junio de 1992, 504 U.S. 1992.

³ Cert No.91-670, 22 de junio de 1992. La sentencia, dictada una semana después de la de Álvarez Machain, sigue los lineamientos y motivos de ésta. Se resolvió por la misma opinión mayoritaria (Reconquist, White, Scailla, Kennedy, Souter, Thomas), con el voto disidente de los tres ministros de la minoría (Stevens, Blackmun, O'Connor).

contra de los fallos emitidos por la Corte de Distrito en Los Ángeles. En resumen, tanto el tribunal de origen como el de apelación, habían resuelto que las órdenes en contra de ambos inculpados *indictments* deberían ser sobreseídas y que los dos inculpados serían repatriados a México en virtud de que sus arrestos llevados a cabo en dicho país se habían realizado por coacción violenta en contra de lo previsto en el tratado de extradición vigente entre ambos países ⁴.

Así, la cuestión *issue* planteada en los dos casos era la misma. El saber si los presuntos delincuentes, secuestrados en México por órdenes de una agencia del Ejecutivo, la *Drug Enforcement Agency (DEA)*, adquieren el derecho para eximirlos de la jurisdicción de los tribunales penales estadounidenses y responder de los cargos que el fiscal ha incoado en su contra, según las leyes del mismo país.

Ante el estupor de la opinión mundial ⁵, la Suprema Corte decidió (por seis votos contra tres) ⁶ que si bien la resolución pudiera considerarse alarmante *shocking* y contraria a las normas del derecho internacional, el tratado de extradición no excluía la aprehensión violenta y extraterritorial, ya que el citado instrumento era omiso en este método; que en tal virtud debía de seguirse el precedente establecido por la propia Corte en el caso *Ker vs. Illinois*, 119 U.S. 436 (1886) ⁷

⁴ El Tratado de Extradición entre México y los Estados Unidos se celebró el 4 de mayo de 1978 y entró en vigor el 25 de enero de 1980, **Colección de Tratados del Senado** (México). Tomo XXII, p. 613; 31 U.S.T: 5059, 5074, T.I.A.S., No. 9656: UN *Treaty Series* 19462.

⁵ La reacción de repudio ante dichas resoluciones, dentro y fuera de los Estados Unidos, ha sido unánime. Los medios de comunicación han transmitido las opiniones de juristas y estadistas que, sin excepciones, han condenado las decisiones de la Suprema Corte como *aberrantes* y *monstruosas*. Todas convergen en advertir el peligro que los agentes policíacos estadounidenses, con su *brazo largo* han alcanzado una carta blanca para aprehender, secuestrar y llevar a la justicia de ese país a presuntos inculpados residiendo en cualquier parte del mundo.

⁶ La opinión minoritaria, redactada como voto disidente, fue encabezada por el ministro Stevens, a ella se adhirieron los ministros Blackmun y O'Connor. Califica a la opinión mayoritaria, que aprobó la ponencia del chief Justice Rehnquist, como *monstruosa* y contraria a las normas del derecho internacional.

⁷ Ker, un ciudadano americano, acusado de robo y fraude a bancos del Estado de Illinois, había huido a Perú. Un agente privado (Julian) atraído por la recompensa ofrecida, viajó a Lima y sin hacer ninguna gestión oficial ante las autoridades peruanas, ni ostentarse como portador de órdenes de arresto para fines de extradición, simplemente capturó a Ker, por la fuerza y lo condujo a Estados Unidos. Al ser juzgado invocó que se le había violado su derecho de asilo, y de que las reglas del Tratado de Extradición no se habían cumplido. Debido a la crisis política que la República del Perú vivía en ese año, su Gobierno no protestó por los canales diplomáticos.

por lo cual los tribunales de dicho país habían establecido la regla de que el arresto llevado a cabo por la fuerza, independientemente del tratado de extradición (en ese caso con Perú), era válido y que los tribunales locales son competentes para juzgar al inculcado dentro de un procedimiento de *fair trial*.

II. LAS IMPLICACIONES DE ESTAS DECISIONES EN EL ÁMBITO INTERAMERICANO

En opinión del autor de este estudio, las decisiones de la Suprema Corte de los Estados Unidos vienen a sentar un peligroso precedente y constituyen una flagrante violación de las normas, consuetudinarias y convencionales, del derecho internacional. Además, por tratarse de resoluciones dictadas por el máximo tribunal de un importante país de la Organización de los Estados Americanos, que tienen fuerza *erga omnes*, así como de precedente obligatorio según la doctrina *stare decisis* del derecho angloamericano, indudablemente afectarán las relaciones políticas y de ayuda mutua en materia penal que dicho país mantiene con las demás repúblicas del hemisferio. En esa virtud considero que el Comité Jurídico Interamericano debe pronunciarse, en el ámbito de sus facultades, respecto a las implicaciones que dichas decisiones pueden tener respecto de los tratados, que en el ámbito bilateral⁸ y multilateral⁹, los Estados Unidos tienen celebrados con los países de la región.

En forma adicional, en vista de que estas resoluciones se produjeron como efecto indirecto de las actividades que el Ejecutivo de aquel país desarrolla en el hemisferio en la lucha contra el narcotráfico, en muchos casos en forma coordinada con las autoridades competentes de los países donde se produce, procesa o conduce el estupefaciente, es recomendable analizar si los convenios de cooperación recíproca

⁸ Los Estados Unidos tienen vigentes tratados de extradición con la gran mayoría de los países del hemisferio.

⁹ Los Estados Unidos son parte de la Convención de Extradición celebrada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933 y del que son también partes ratificantes Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

con la DEA, la agencia especializada en este combate, así como los acuerdos de ayuda mutua en materia penal, contemplan la posibilidad de que las autoridades estadounidenses puedan ejercer funciones de autoridad. Estas últimas deben quedar reservadas en forma exclusiva a las autoridades locales competentes en la materia, acatándose la aplicación de las leyes y reglamentos que internamente las regulan.

III. LA INTEGRIDAD TERRITORIAL Y LA INDEPENDENCIA JURISDICCIONAL DE LOS ESTADOS

En la opinión disidente del ministro Stevens ¹⁰ se afirma que existe consenso en la opinión internacional para condenar la violación que una nación realice sobre la integridad territorial de un vecino amistoso. Esta afirmación se funda además en el mismo predicado que plasman la Carta de las Naciones Unidas ¹¹ y la Carta de la Organización de los Estados Americanos ¹². A mayor abundamiento, el artículo 12 de la última Carta establece el derecho de los Estados a determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales, sin otro límite que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al derecho internacional.

Los alegatos producidos por el Gobierno de México ¹³, el Gobierno de Canadá ¹⁴ y el Comité de Abogados para la Defensa de los Derechos Humanos ¹⁵, en su carácter de *Amicus Curiae*, y que hicieron llegar a la Suprema Corte en el *Writ* No.91-712 (Álvarez Machain) enfatizan que la violación se llevó a cabo con las siguientes agravantes:

- a) Se ignoró el Tratado de extradición vigente entre ambos países;
- b) Las personas inculpadas son de nacionalidad mexicana y residentes en México;

¹⁰ Ver página 9 de su opinión y nota 20 al pie.

¹¹ Artículo 2, párrafo 4.

¹² Artículo 20.

¹³ Nota 1 al pie de la opinión disidente.

¹⁴ Nota 2 al pie de la opinión disidente.

¹⁵ Nota 14 al pie de la misma opinión.

c) Los presuntos delitos se cometieron en territorio mexicano;

d) El Gobierno de México protestó los secuestros en varias ocasiones por la vía diplomática, sin recibir respuesta;

e) El Gobierno de México solicitó la restitución (repatriación) de las víctimas del secuestro y ofreció procesarlas y juzgarlas en su territorio;

f) A diferencia del precedente *Ker Vs. Illinois*, el Gobierno de los Estados Unidos (no un agente privado) fue cómplice en el secuestro e hizo pagos sustanciales a los individuos que lo perpetraron (de nacionalidad mexicana) y que se presentaron a tan innoble acción por la codicia de una recompensa que pagó la DEA y;

g) Se violaron los derechos humanos de los secuestrados, privándoseles ilegalmente de su libertad, sin ser oídos ni tener oportunidad de defenderse contra una *orden judicial* que no se les exhibió (estuvieron esposados y amordazados).

IV. LA RAZÓN DE SER Y EL ESPÍRITU ÍNSITO EN LOS TRATADOS DE EXTRADICIÓN

Parece ser que la opinión unánime de la doctrina y los más respetados publicistas es en el sentido de que los tratados de extradición se celebran para proteger la soberanía y la integridad territorial de los Estados Contratantes. Estos tratados son uno de los instrumentos más antiguos de cooperación judicial internacional. Están diseñados para promover el auxilio procesal en materia penal. Ellos establecen el equilibrio entre la exigencia del orden social para que el delito no quede impune con la inquietud que el inculpado no sea sometido a métodos injustos en su procesamiento y castigo ¹⁶.

¹⁶ Restatement (Third) Foreign Relations Law of the United States. No.476, comentario (a) 1987.

Moore, el prestigioso autor norteamericano de principios de siglo, hace alusión a una opinión externada por el Secretario de Estado al Gobernador de Texas y referido a un caso análogo, en los siguientes términos: *«El tratado de extradición entre los dos países prescribe la forma de llevarlo a efecto y no autoriza a ninguna de las partes, por cualquier motivo, a desviarse de esas formalidades o en forma arbitraria a secuestrar (abduct) del territorio de una de las Partes a una persona acusada de delito, con el propósito de juzgarla en la jurisdicción de la otra»*¹⁷.

Herch Lauterpacht, anterior Presidente de la Corte Internacional de Justicia, nos dice: *«La obligación de respetar la soberanía territorial de un Estado extranjero debe impedir a otro Estado el realizar actos, que aun estando autorizados por la soberanía de su propia jurisdicción, pudieran violar la soberanía territorial de aquel otro Estado extranjero»*; y agrega: *«es por lo mismo una trasgresión al derecho internacional el que un Estado envíe sus agentes al territorio de otro con el fin de arrestar a presuntos delincuentes. Haciendo un lado dicha satisfacción, la primera obligación del Estado que causa el agravio es la de devolver a la persona así arrestada al Estado donde fue indebidamente aprehendida»*¹⁸.

La Convención sobre Extradición firmada en Montevideo 1933, establece ¹⁹ que el Estado requirente podrá nombrar agentes de seguridad para hacerse cargo del individuo extraditado, pero que la intervención de aquéllos estará subordinada a los agentes o autoridades con jurisdicción en el Estado requerido o en los de tránsito. La Convención Interamericana sobre Extradición, suscrita en Caracas en 1981, precisa que la entrega del reclamado a los agentes del Estado requirente se efectuará en el sitio que determine el Estado requerido ²⁰.

¹⁷ Moore, **Digest of International Law**, No.603, p.330, 1906.

¹⁸ **Oppenheim International Law 295** (Lauterpacht ed. 8th, 1955).

¹⁹ Artículo 13; Convención en «Sistemas Interamericanos a través de tratados, convenciones y otros documentos», Vol.I, OEA, 1981, pp.284 y ss.

²⁰ Artículo 19, párrafo 1. **OEA/Ser. A/36 (SEPF)**.

El Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, celebrado en la ciudad de México el 4 de mayo de 1978 y actualmente en vigor, establece en su Preámbulo que los Gobiernos de ambos países «*deseosos de cooperar más estrechamente en la lucha contra la delincuencia y prestarse mutuamente, con ese fin, una mayor asistencia en materia de extradición...*». Contiene en 23 artículos y un Apéndice las disposiciones que normalmente regulan esta figura en el derecho convencional.

Obviamente, por considerarlo innecesario, no se establece que los agentes, vigilantes o inspectores de cualquiera de las Partes no podrán traspasar las fronteras, sobornar cómplices, secuestrar al presunto inculpado, ni torturarlo en forma alguna. No lo dice porque el derecho internacional no lo permite. Es decir, queda implícito que todos esos actos son ilícitos en sí mismos.

Lo inaudito de las decisiones que se comentan es que establecen la aberrante tesis de que lo que no prohíba expresamente el tratado queda permitido; que el procedimiento de extradición es opcional para el Estado requirente; que si no es ejercido según las normas del instrumento bilateral, se puede optar por el secuestro *al estilo Ker*, el malhadado precedente de 1886. Volvemos, en el Decenio del Derecho Internacional, a la ley del más fuerte, a la vigilancia del policía mundial.

V. CONCLUSIONES

1. El Estatuto del Comité Jurídico Interamericano le fija dentro de sus atribuciones la de realizar por iniciativa propia los estudios y trabajos preparatorios que considere convenientes ²¹, en el contexto de una de sus finalidades básicas, que es la promoción del desarrollo progresivo del derecho internacional.

²¹ Estatuto, Artículo 12, inciso (c).

2. El Comité ha realizado trabajos y formulado proyectos para convenciones en materia de extradición, de cooperación procesal internacional, de asistencia judicial en materia penal y de perfeccionamiento en la administración de la justicia, siempre sobre los postulados del respeto a la soberanía e integridad territorial de los Estados.

3. En el ámbito cada vez más interdependiente de la cooperación procesal en materia penal, las decisiones judiciales pronunciadas en el más alto nivel de uno de los países miembros del sistema interamericano, que preconizan la sustracción de presuntos delincuentes mediante métodos unilaterales de carácter extraterritorial, han provocado una justificada alarma en los países respetuosos del derecho internacional.

4. Este estudio ha tenido por objeto invitar a los ilustrados miembros de este órgano a reflexionar sobre las presentes y futuras implicaciones que las recientes sentencias de la Suprema Corte de los Estados Unidos puedan tener, en materia de extradición, en los países de la región. No nos estamos manifestando sobre la política de un Poder Ejecutivo, ni sobre las prácticas inusuales de una de sus agencias administrativas, sino sobre un deplorable precedente jurisprudencial que ha venido a sancionar medidas violatorias del derecho de gentes.

5. Sin perjuicio de que el Consejo Permanente o algún otro órgano de la OEA requiera posteriormente la opinión consultiva²² del Comité sobre la materia de este estudio, sería aconsejable que este cuerpo se pronunciara desde ahora exponiendo su criterio jurídico.

© Índice General

© Índice ARS 8

²² Con posterioridad a la fecha de este estudio, el Consejo Permanente de la OEA solicitó la opinión consultiva del Comité Jurídico Interamericano. Dicha opinión fue firmada por el citado órgano el 15 de agosto de 1992. Su texto puede consultarse en el anexo IV de esta Revista.