



INVESTIGACIÓN USOS Y ABUSOS DE LA EXTRADICIÓN EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS*

Policy Brief Número 5/ 10 de diciembre de 2009

La extradición en México y Venezuela: en direcciones opuestas

Resumen ejecutivo

En 2007, el Gobierno mexicano extraditó a Osiel Cárdenas, el temido jefe del Cártel del Golfo. El impacto fue inmediato. Los pequeños y grandes carteles trataron de aprovechar el vacío de poder y entraron a conquistar nuevos territorios. Los cambios hicieron que el Ejército mexicano tuviera que aumentar la vigilancia en la zona, dando lugar a acusaciones generalizadas que tuvieron serias consecuencias políticas. Mientras tanto, el Gobierno mexicano tuvo que buscar apoyo político dentro y fuera del país para su lucha contra los carteles.

Sin embargo, los efectos que tuvo la extradición en el bajo mundo, pueden haber servido a un propósito más amplio y a largo plazo: enviar el mensaje que la rendición de cuentas es para los narcotraficantes una cuestión transnacional. La extradición fue parte de una política del Gobierno de México para romper los cada vez más potentes carteles de drogas, utilizando una amplia variedad de herramientas, como una mayor presencia militar y policial en las calles, y más arrestos y allanamientos. Además el Gobierno ha hecho cambios en las estructuras judiciales y los códigos legales, así como nuevas interpretaciones de las viejas leyes que rigen la extradición de nacionales.

Así, mientras que el Gobierno de México parece más abierto a la extradición de presuntos delincuentes, el Gobierno de Venezuela, por el contrario, ha endurecido su postura con respecto a la extradición. Apenas unos meses antes que México extraditara a Cárdenas, el Tribunal Supremo de Venezuela decidió no extraditar a Juan Mateo Holguín Ovalle, un dominicano que enfrenta cargos por tráfico de drogas en los Estados Unidos. Para explicar su decisión el Tribunal sostuvo que su determinación se debía a que los Estados Unidos se habían negado a garantizar que Holguín Ovalle no enfrentaría una pena de más de 30 años en la cárcel, la cual es la pena máxima en Venezuela. Sin embargo, las autoridades de EE.UU. interpretaron la decisión del Tribunal de una manera política, y señalaron que desde que el Presidente Hugo Chávez llegó al poder en 1999, ningún traficante ha sido extraditado a los EE.UU.¹

De hecho, mientras México ha extraditado a un número récord de personas a los Estados Unidos este año, Venezuela ha suspendido estas extradiciones, e incluso ha extraditado a presuntos criminales a otros países sólo esporádicamente. La diferencia entre ambas posturas parecería ser la relación política que los dos países tienen con los Estados Unidos. La relación con México está pasando por un buen momento y los dos países están cooperando cada vez más en asuntos legales, comerciales, culturales y militares. Además, los dos países parecen compartir su posición frente al flagelo del narcotráfico, lo que ha elevado el número de extradiciones de ambos lados de la frontera. Esto, si bien ha dado lugar a resultados contradictorios, ha mejorado las relaciones entre los gobiernos.

Por el contrario, bajo la Presidencia de Hugo Chávez, Venezuela se ha alejado de los EE.UU. y ha intentado crear una nueva coalición en la región que dependa menos de Norteamérica en términos económicos, políticos y judiciales. Hasta ahora los resultados han sido variados, porque los traficantes han buscado refugio en Venezuela donde tienen poco temor de ser extraditados a los Estados Unidos. Sin embargo, el Gobierno de los EE.UU. también ha contribuido a aumentar la tensión entre ambos países al negar la extradición de un cubano-venezolano acusado de hacer explotar un avión de la aerolínea Cubana en 1976.

En un estudio sobre la extradición desarrollado durante este año, la Fundación Ideas para la Paz, un centro de pensamiento independiente sin ánimo de lucro con sede en Bogotá, se ha enfocado en la relación de Colombia y Estados Unidos vis-à-vis la extradición, y ha encontrado que los vínculos políticos son un componente determinante en el uso de esta herramienta judicial. Los casos de México y Venezuela reafirman esta tendencia y proporcionan una mejor comprensión del proceso de extradición, vislumbrando sus fallas y logros frente al objetivo principal consistente en alcanzar una implementación más efectiva de esta figura.

* Esta investigación cuenta con el auspicio de Open Society Institute. El equipo de trabajo de este proyecto está integrado por: Juan Carlos Palou, Coordinador del área de Construcción de Paz y Postconflicto; Steven Dudley, Investigador Principal; Mariana Díaz Kraus, Investigadora; Sebastian Zuleta y Juan Sebastian Rengifo; asistentes de investigación.

Contexto

Colombia extradita a criminales sospechosos mucho más que cualquier otro país en el mundo. En promedio Colombia envía cerca de 200 personas por año a enfrentar cargos de tráfico de drogas en el extranjero, la mayoría de ellos a los Estados Unidos. Las extradiciones han convertido a Colombia en un símbolo de la cooperación judicial con los Estados Unidos, y contribuyen a que Colombia sea uno de los principales receptores de ayuda norteamericana en el hemisferio, recibiendo cerca de 600 millones de dólares anuales. Sin embargo, las extradiciones también han causado tensiones políticas, sufrimiento humano y pueden incluso haber contribuido a las dificultades que se están presentando en el proceso de paz y reconciliación entre el Gobierno y las Auto-defensas Unidas de Colombia (AUC).

La Corte Suprema de Colombia reconoció esto y ha rechazado varias solicitudes de extradición de parte de los EE.UU. en los últimos meses. Los argumentos de los jueces han provocado críticas severas por parte de los Ejecutivos de Colombia y de los Estados Unidos. Estos argumentos se han centrado en el lugar donde ocurrieron los hechos delictivos. Por ejemplo, el Gobierno de Estados Unidos envió una nota diplomática a Colombia como acto de protesta por la decisión de la Corte de negar la solicitud de extradición de un comandante de la guerrilla en febrero de 2009. Desde entonces se han llevado a cabo reuniones de alto nivel para solucionar las dificultades, pero la Corte Suprema se ha mantenido firme, e incluso, pocos meses después de que el Tribunal hubiera aprobado la extradición de varios jefes paramilitares a los EE.UU., a través de la Sentencia 30451 de 2009, rechazó la solicitud de extradición de Luis Edgar Medina Flórez, ex jefe paramilitar, sobre la base de que se estaría violando una ley creada para facilitar un proceso de paz con los paramilitares de las AUC.

Dado que la mayoría de las extradiciones de la región se han dado entre Colombia y los Estados Unidos, la FIP ha pasado los últimos meses estudiando dichos casos. Sin embargo, otros países de la región también están pasando por cambios y desafíos en cuanto a su relación con los Estados Unidos vis à vis la extradición, en particular México y Venezuela. En consecuencia, la FIP considera necesario examinar más a profundidad los procesos de estos países y analizar las decisiones tomadas con respecto a la extradición.

Tanto México como Venezuela tienen desde hace mucho tiempo tratados de extradición con los EE.UU. pero los dos parecen estar posicionándose en lugares diferentes cuando se trata de la cooperación judicial con los Estados Unidos. México parece estar estrechando e incrementando su relación con los EE.UU. mientras que Venezuela se ha alejado de Norteamérica en los asuntos judiciales y políticos. Esa tendencia se extiende a las extradiciones: mientras que México ha alcanzado niveles récord de extradiciones, Venezuela ha prácticamente suspendido las suyas.

Parte de esto se puede explicar con sólo mirar la situación política en la región. El Gobierno de México ha forjado una asociación más estrecha con los EE.UU. en los últimos años, en parte debido al aumento de la violencia en su país. Por el contrario, el Presidente de Venezuela Hugo Chávez no ha ocultado que está en contra de la política de EE.UU. en la región, e incluso ha declarado a los Estados Unidos como su enemigo número uno. Sin embargo, existen otras razones como fundamentos de este cambio, las cuales son menos evidentes. De esta manera es importante explorarlas para tener la oportunidad de examinar los diferentes modelos de cooperación y de igual forma llegar al fondo de la evolución de las relaciones entre esos países y los EE.UU.

Historia de México-Estados Unidos: una relación volátil

México y los Estados Unidos tienen una larga y volátil historia. Ambos países comparten una frontera de 3.200 kilómetros que resulta casi imposible de controlar. En los últimos 200 años fuerzas rebeldes, grupos indígenas y organizaciones criminales de los dos lados de la frontera han cruzado los límites territoriales en numerosas ocasiones para atacar, robar y saquear. En respuesta, el Ejército de EE.UU., investigadores federales, agentes de drogas, recaudadores de impuestos y otros funcionarios norteamericanos han ingresado a México sin permiso para detener o perseguir a ciudadanos mexicanos por delitos cometidos en los Estados Unidos o en contra de ciudadanos estadounidenses. Su justificación casi siempre se basa en la supuesta anarquía e impunidad que prevalece en México, posiblemente hasta la fecha.

A pesar de numerosos tratados y acuerdos firmados por las dos naciones en los últimos años, la cooperación en materia judicial ha sido igualmente difícil de manejar. El tratado de extradición de México con los Estados Unidos se firmó en 1980, cuando los dos países modernizaron el viejo tratado de 1899 para incluir maneras de asegurar que todos los delitos en ambos países fueran delitos sujetos a extradición, establecer limitaciones para impedir la extradición por delitos políticos o militares, y comprometerse a hacer «detenciones provisionales» de presuntos criminales mientras que se prepara la documentación para la extradición².

Sin embargo, estos cambios no facilitaron mucho las extradiciones entre los países, sobre todo porque México no extraditaba a sus ciudadanos de los Estados Unidos. Si bien la extradición de nacionales mexicanos no estaba estrictamente prohibida, los políticos mexicanos y los jueces interpretaban la ley de esta manera alegando que México debe procesar a sus propios ciudadanos dentro de sus fronteras. No obstante, México no ha mantenido una policía o un sistema judicial competente y fuerte, y muchos delitos quedan impunes. En algunos casos, la falta de resultados

por parte del Gobierno mexicano ha frustrado al Gobierno de Estados Unidos y ha dado lugar a algunas medidas drásticas que debilitaron la relación entre los países.

En 1985, Enrique Camarena, un agente de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), fue secuestrado, torturado y asesinado por una banda de narcotraficantes mexicanos que trabajaban estrechamente con la policía mexicana. Los EE.UU. acusó a 22 personas por participar en el crimen pero las investigaciones sobre el caso se estancaron en México, y aunque se hicieron arrestos y procesos judiciales que dejaron a algunos en la cárcel, nadie fue extraditado. En 1990 la DEA, frustrada ante la impunidad, decidió actuar por su cuenta y en una clara violación del tratado de extradición entre ambos países, contrató a cazadores de recompensas para secuestrar en México a uno de los sospechosos, Humberto Álvarez Machaín, y llevarlo a los Estados Unidos para enfrentar cargos en el caso de Camarena. Álvarez Machaín era médico de profesión y su papel dentro de la organización delictiva en general, en el secuestro y muerte de Camarena en particular, estaba lejos de ser clara, tanto así, que en México había evitado ser procesado por el crimen contra el agente de la DEA. Tras el secuestro de Machaín, las autoridades mexicanas enviaron tres notas diplomáticas a las autoridades de los EE.UU. pidiendo la repatriación de Álvarez, pero el Gobierno de los EE.UU. se negó a otorgarla.

No obstante, el primer juicio no procedió como los fiscales y los agentes de la DEA habían esperado. En una decisión sorprendente, el Tribunal del Distrito de Los Ángeles dijo que no podía aceptar el caso porque los EE.UU. habían violado flagrantemente el tratado de extradición entre los dos países. Los fiscales apelaron pero la Corte de Apelaciones de California confirmó la decisión del tribunal del distrito. El caso finalmente llegó hasta la Corte Suprema de los EE.UU. donde, en otro giro asombroso, el Tribunal falló a favor de un juicio en una de las decisiones más criticadas en su historia argumentando que: «El Tratado no dice nada en cuanto a la obligación de los Estados Unidos y de México de abstenerse de secuestrar forzosamente a personas en el territorio de la otra nación, ni habla de las consecuencias dentro del marco del Tratado si dicho secuestro llega a ocurrir»³. Los gobiernos de todo el mundo condenaron la decisión del Tribunal. Irónicamente, Álvarez Machaín fue absuelto en el juicio subsiguiente.

El secuestro de la DEA y la decisión de la Corte Suprema de apoyar a la DEA hicieron que las relaciones judiciales entre los dos países entraran una fase muy difícil. En 1994, México exigió y logró que los EE.UU. modificara el tratado de extradición para incluyera la prohibición de «cruzar la frontera, los secuestros»⁴. Sin embargo, las extradiciones se detuvieron hasta 1996, cuando México extraditó a un cantante condenado por abuso sexual de menores. En los años siguientes se produjeron algunas extradiciones más, entre éstas las de dos sospechosos de tráfico de drogas de alto nivel fueron notorias. En el 2001, mientras las relaciones mejoraban, los países firmaron un protocolo que autorizaba las extradiciones aún si la persona ya estaba cumpliendo su condena.

La puerta se abrió completamente a raíz de una decisión de la Corte Suprema de México en junio de 2006 cuando frente a varias apelaciones de casos de extradición, el tribunal declaró que el artículo 10 de la ley de extradición, que, entre otras cosas, protege a los ciudadanos mexicanos de no ser extraditados, no es aplicable si existe un tratado de extradición entre el Gobierno solicitante y el Gobierno mexicano. La Corte también dijo que si las autoridades del Gobierno solicitante aseguraban a las autoridades mexicanas que las penas que no estaban permitidas en México (por ejemplo, la pena de muerte) no se les aplicarían a los sospechosos en caso de ser declarados culpables en el país solicitante, no debería haber obstáculos a la extradición⁵.

La decisión de Felipe Calderón de enfrentar la delincuencia organizada como un problema multinacional aceleró este proceso. Desde el comienzo de su mandato en 2006, Calderón hizo una estrategia multifacética para romper el creciente poder de los carteles mexicanos de la droga. Por el lado militar y policial, la administración de Calderón seleccionó y capacitó más personal en seguridad, y autorizó una acción más directa del ejército en asuntos de seguridad. Por el lado de la investigación criminalística, el Presidente capacitó a más detectives y equipos forenses. En el aspecto legal, la administración ha actualizado el Código Penal mexicano para abrir campo a más estrategias en la lucha contra el crimen organizado como el otorgar al Gobierno la autoridad para escuchar llamadas telefónicas e infiltrarse en los carteles, así como garantizar la posibilidad de extraditar a presuntos criminales y traficantes condenados a los Estados Unidos.

Los resultados son históricos. Las extradiciones han aumentado cada año, llegando a 100 por primera vez este año y acercándose a 300 en los tres años desde que el Gobierno de Calderón comenzó⁶. La lista de extraditados incluye algunos de los más buscados como Osiel Cárdenas, el ex jefe del cartel del Golfo, extraditado en 2007. La disposición del Gobierno mexicano para cooperar con los EE.UU. se evidenció particularmente en el caso de la extradición de Rafael Caro Quintero, miembro de la banda de narcotraficantes que había secuestrado y asesinado a Enrique Camarena en 1985.

La cooperación al parecer es reciproca, teniendo en cuenta que durante el mismo período los EE.UU. también ha aumentado el número de sospechosos extraditados a México, incluyendo a varios sospechosos que son buscados por delitos de tráfico de drogas en México. Las extradiciones ilustran, tanto una mayor disposición a cooperar por parte de las esferas judiciales, como una mayor confianza de los EE.UU. en el sistema judicial y penal mexicano.

Las extradiciones han coincidido también con más cooperación policial y más ayuda de EE.UU. a México. En el 2008 los EE.UU. lanzaron la Iniciativa Mérida, un esfuerzo de \$ 1.4 mil millones de dólares para ayudar a México y a las fuerzas de seguridad de Centroamérica con mejoras en tecnología, capacitación para la policía y los investigadores, y dinero para los programas anti-pandillas en la región⁷.

La mayor parte de este dinero es para México y refleja la voluntad de los EE.UU. de dar más ayuda a éste y la voluntad de México de aceptarlo.

Sin embargo, las tensiones persisten y algunos funcionarios mexicanos todavía sienten resentimiento por el caso Álvarez Machaín y tienen una profunda desconfianza de los funcionarios de EE.UU. y de los agentes que operan en su país. La DEA, por ejemplo, tiene que seguir unas normas estrictas en México. No tiene funciones operativas, como serían: acompañar a las autoridades locales en los allanamientos, inspecciones, operaciones encubiertas, etc., y depende en gran medida de las fuentes de inteligencia locales para reunir información.

Los EE.UU. también son conscientes de los profundos niveles de corrupción en México, que, según ellos, a veces se reflejan en las decisiones concernientes a la extradición. Por cada capo de alto nivel extraditado desde México, hay un miembro de algún cartel, igualmente de alto rango, que los EE.UU. ha solicitado en extradición pero que permanece en una prisión mexicana, o cuya solicitud de extradición ha sido rechazada de plano. Algunos ejemplos de esta situación son los casos de Alfredo Beltrán Leyva, líder del cartel de Beltrán Leyva; Mario Villanueva, ex gobernador, y Sandra Ávila, la llamada «Reina del Pacífico», contadora de la organización de los Beltrán Leyva.

Ávila, por ejemplo, fue capturada en el 2007, junto con su novio, un ciudadano colombiano llamado Juan Diego Espinosa. Los EE.UU. solicitaron su extradición y los tribunales la aprobaron de inmediato. Sin embargo el caso de Ávila sigue atrapado en las cortes mexicanas. Las autoridades mexicanas han rechazado otras solicitudes de plano como la de Armando Pavón Reyes, un ex policía que se cree tuvo un importante papel en la fuga de uno de los asesinos de Camarena⁸.

Algunos de estos casos pueden ser explicados al observar más de cerca el proceso de extradición como tal. El procedimiento incluye un complicado proceso de apelaciones disponibles para cualquiera que se enfrente a la extradición en ese país. Todas las peticiones pasan por el Ministerio de Relaciones Exteriores de México, luego son dirigidas a la oficina del Procurador General donde se estudian los méritos del caso. A continuación, la Procuraduría General se convierte en la defensora del caso a la hora de llevarlo ante el juez federal de la jurisdicción donde el sospechoso se encuentra detenido. Finalmente, el juez federal emite una advertencia al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien tiene la última palabra sobre la aprobación o rechazo de la solicitud de extradición.

Una vez aprobada es probable que la decisión provoque un recurso de casación o de amparo. El amparo es un recurso similar al hábeas corpus en los Estados Unidos, o a la acción de tutela en Colombia. Proporciona «alivio» para el apelante y, en este caso, obliga al Estado a presentar su caso nuevamente para justificar la extradición. El resultado suelen ser meses o incluso años de retraso en los casos de extradición y a veces la frustración de las autoridades judiciales en los EE.UU. y México.

Sin embargo, el amparo es una institución mexicana sagrada lo cual la hace una poderosa herramienta para evitar la extradición.

Pese a esto, la relación entre los dos países es más positiva que negativa y algunos analistas dicen que está produciendo resultados. Verbigracia, en octubre del 2009 dos miembros de alto nivel del clan Arellano Félix que estaban enfrentando cargos en los Estados Unidos después de su extradición se declararon culpables. Esto, a su vez, ha ocasionado que el cartel, que opera principalmente en Tijuana, se haya visto gravemente debilitado en los últimos meses, en parte como resultado del aumento del número de miembros de ese cartel que están detenidos en los Estados Unidos y estarían cooperando con los agentes y fiscales de EE.UU.⁹, tal y como asevera Martín Barrón, profesor del Instituto Nacional de Ciencias Penales:

Otros efectos más amplios también puede atribuirse directamente a la extradición, específicamente la de Osiel Cárdenas. Su extradición en el 2007 dejó un vacío de poder en el cartel del Golfo. Los Zetas, el brazo armado del cartel, llenaron en parte dicho vacío. Además, la salida de Cárdenas también abrió el camino a una guerra por algunas de las rutas, o plazas, del cartel. El caos dio lugar a numerosas detenciones de miembros y líderes del cartel.

Venezuela - EE.UU.: cerrando la puerta

Las reglas de la extradición de Venezuela no han cambiado desde que el Presidente Hugo Chávez asumió el poder en 1999. Venezuela siempre ha mantenido una política de no extraditar a sus ciudadanos. Sin embargo, el Gobierno actual ha tomado decisiones contradictorias con respecto a la extradición de otros extranjeros, que ponen en entredicho la independencia del poder judicial y ponen de presente un cambio en la política del país. De hecho, la política de extradición parece ser una extensión de la conducta errática del gobierno en muchos aspectos, por lo que muchos narcotraficantes de otros países, en particular colombianos, han decidido buscar refugio allí. Un oficial de EE.UU. dijo a la FIP: "Los traficantes han descubierto que desde la perspectiva del cumplimiento de la ley, Venezuela se ha convertido en un gigantesco agujero negro donde no hay resistencia, no hay problemas, (y es) la ruta más barata para asegurar que sus productos lleguen al mercado"¹⁰.

Comenzando por su geografía, Venezuela ofrece numerosas ventajas a los traficantes. El país comparte una frontera de 2.100 kilómetros con Colombia, el mayor productor de cocaína en el mundo, y cuenta con una costa de 2.700 kilómetros, una economía activa de importaciones y exportaciones por numerosos puertos y grandes extensiones de territorio despoblado e inhóspito. La corrupción masiva da a los traficantes la posibilidad de utilizar múltiples rutas y conseguir la protección de las autoridades¹¹. Los traficantes han adquirido documentos de identificación falsos de Venezuela, han obtenido tarjetas de seguridad del Gobierno fraudulentas y han contratado agentes de la policía para que los protejan.

Por su parte, Chávez puso fin a toda cooperación entre los Estados Unidos y Venezuela en términos judiciales y políticos. El proceso empezó con la suspensión de un acuerdo que autorizaba a los EE.UU. a vigilar el espacio aéreo venezolano. Luego Chávez acabó con la comunicación entre los funcionarios de inteligencia de Venezuela y la *Drug Enforcement Administration*, acusó a la DEA de espionaje, y canceló un acuerdo que establecía una relación de trabajo entre agentes de la DEA y un grupo de inteligencia especial de Venezuela. El acuerdo no ha sido renovado.

El resultado – al decir de analistas, funcionarios gubernamentales y agentes anti-drogas – es que los narcotraficantes están utilizando a Venezuela como un refugio. El ejemplo más citado es Wilber Varela, un traficante colombiano que se mudó a Venezuela alrededor de 2004. Las autoridades norteamericanas dijeron que Varela consiguió protección policial venezolana mientras seguía como jefe del Cartel del Norte del Valle, el cual exportaba varias toneladas de cocaína al mes a los Estados Unidos y Europa. Varela fue asesinado en Venezuela por algunos de sus propios hombres en 2008¹².

Pero hay otros narcotraficantes que ilustran aún mejor la dualidad de criterios que tiene Venezuela con respecto a la extradición. Por ejemplo, Hermágoras González Polanco tenía una identificación de la Guardia Nacional falsa además de tener a varias personas de la Guardia Nacional trabajando en su protección. En octubre de 2006, las autoridades capturaron a González, de nacionalidad colombiana, cuando existía una alerta roja de la Interpol en su contra y se ofrecían \$5 millones de recompensa por su captura. El informe de la Interpol decía que González, quien tiene cargos en los Estados Unidos y Colombia, antes de ser dejado en libertad, sostuvo ante las autoridades venezolanas que «se ha dedicado toda la vida a la agricultura». González fue capturado de nuevo en 2008 pero no ha sido extraditado¹³.

No obstante, los colombianos no son los únicos que se escapan de la extradición en Venezuela. El dominicano Mateo Juan Holguín Ovalle, un narcotraficante que fue capturado en Venezuela en 2003, también sigue en este país después de una decisión del Tribunal Supremo en la cual se negó la solicitud de extradición de los EE.UU. y se decretó su libertad¹⁴. El Gobierno de EE.UU. protestó la decisión sin ningún resultado. El Tribunal Supremo también rechazó recientemente la extradición de un ex miembro del grupo terrorista español ETA¹⁵.

Estos casos se destacan porque la ley venezolana permite la extradición de extranjeros, y el Tribunal, quien tiene la última palabra sobre estos casos, ha extraditado a varios sospechosos de alto perfil desde que Chávez asumió el poder en 1999. En 2001, dicho órgano aprobó la extradición de José María Ballestas, un insurgente de Colombia perteneciente al Ejército de Liberación Nacional (ELN) que participó en el secuestro de un avión en Colombia en 1999. En 2006, Venezuela extraditó a Feris Faride Domínguez, un narcotraficante colombiano, para enfrentar cargos por tráfico de drogas ante la justicia colombiana. El Tribunal Supremo de Venezuela también ha aprobado la extradición de dos miembros de ETA.

Sin embargo, el Gobierno de Chávez, nunca ha enviado a un acusado o condenado directamente a los Estados Unidos por una solicitud de extradición. En el caso de Holguín Ovalle, el Tribunal Supremo inicialmente abrió el camino para extraditarlo a los Estados Unidos¹⁶ pero dos años más tarde, afirmando que los Estados Unidos no había dado las garantías para que no se condenara a Holguín Ovalle por más de 30 años, que es la pena máxima en Venezuela, el Tribunal Supremo anuló la decisión anterior y puso en libertad a Holguín Ovalle¹⁷. En el caso de Polanco González, el Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado.

Los analistas legales consultados en Venezuela dijeron que hay un componente político ligado a esas decisiones, el cual se deriva del control que el Presidente Chávez ejerce sobre el máximo Tribunal. Por una parte, la lucha regional entre los Estados Unidos y sus aliados, y por otra, la que emprenden Venezuela y sus aliados, juegan un papel fundamental en las decisiones de la Corte: «Si se va a extraditar a alguien a Cuba, podrían encontrar una manera de hacerlo (no importa cómo), pero si se tratara de una extradición a los Estados Unidos encontrarían una razón para no hacerlo», dijo Adolfo Salgueiro, el director de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello¹⁸.

Lo mismo podría decirse de los Estados Unidos, donde algunos dirían, que en el caso del exiliado cubano Luis Posada Carriles, se pusieron de manifiesto las contradicciones políticas existentes en las decisiones sobre extradición en ese país. Documentos desclasificados de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y la Oficina Federal de Investigaciones muestran cómo Posada Carriles hizo parte de la CIA, como agente activo por varios años, durante los cuales trabajó con grupos radicales del exilio cubano que buscaban derrocar al Presidente Fidel Castro, utilizando tácticas terroristas¹⁹. Estas tácticas incluyeron una serie de atentados en hoteles de La Habana en la década de 1990, así como la voladura de un vuelo de la aerolínea Cubana cerca de Barbados en 1976 que mató a los 73 pasajeros a bordo²⁰.

Los documentos desclasificados, así como algunos testimonios, vinculan a Posada Carriles con el atentado del avión, razón por la cual fue detenido y condenado en Venezuela en 1977, pero escapó en 1985²¹. Luego fue detenido y condenado en Panamá por conspirar para asesinar a Fidel Castro cuando el líder cubano iba a asistir una conferencia en ese país. Mientras él estaba en Panamá, el Gobierno de Venezuela solicitó su extradición. Sin embargo, en 2004, la Presidenta panameña Mireya Moscoso le concedió amnistía.

Posada Carriles desapareció y luego reapareció en los Estados Unidos donde fue arrestado y detenido por violar las leyes de inmigración de este país. Venezuela volvió a solicitar su extradición y un juez de EE.UU. ordenó su deportación, pero condicionó su traslado a que no podía ser enviado a Venezuela ni a Cuba. Después de una apelación, un juez norteamericano rechazó

parte de los cargos de inmigración y puso en libertad bajo fianza a Posada Carriles. Éste, actualmente reside en Florida donde espera la decisión sobre los otros cargos en su caso²².

Funcionarios de EE.UU. se niegan a comentar sobre el caso pero han dejado entrever la posibilidad de que Posada Carriles pueda ser enviado a Cuba a través de Venezuela, donde se enfrentaría a la pena de muerte por intentar asesinar a Fidel Castro²³. Sin embargo, es claro que el caso también contiene un elemento político. Cuando era Fiscal General de los Estados Unidos, Alberto González, se negó a declarar a Posada Carriles como terrorista. Independientemente de si los EE.UU. extraditan a Posada Carriles, las autoridades norteamericanas podrían haberlo procesado por actos terroristas bajo la Ley Patriota. Sin embargo aún no se han presentado cargos en su contra.

En su testimonio ante el Congreso de los EE.UU. en el 2007 el investigador del Archivo de Seguridad Nacional, Peter Kornbluh, dijo: «Me atrevo a decir que si este crimen hubiera sido cometido recientemente, y si el nombre de Posada fuera Mohammed en lugar de Luis, estas pruebas hubieran sido más que suficientes para mandarlo a Guantánamo, Cuba y hubiera sido suficiente para que el ex Fiscal General, Alberto Gonzáles, calificara a Posada como terrorista en virtud de lo estipulado en la Ley Patriota, en lugar de comprometerse con un intento dudoso y fracasado de calificarlo como simple inmigrante ilegal. También habría sido suficiente como para conceder la petición de extradición de Venezuela, donde sigue siendo un fugitivo internacional de la justicia»²⁴.

Los venezolanos también están indignados con esta decisión. Cuando era vicepresidente de Venezuela, José Vicente Rangel, describió adecuadamente, a un periodista cubano, la dualidad de los EE.UU. frente a la extradición: «Es necesario tener una posición coherente en la guerra contra el terrorismo: se debe condenar el terrorismo o se participa en él, no hay políticas ambiguas, ni términos medios»²⁵. Algunos analistas venezolanos, como Adolfo Salgueiro, independientemente de su posición con respecto a Chávez o Cuba, han manifestado posiciones parecidas a la de Rangel: «El manejo es insultante en cuanto al cumplimiento de esta cuestión. La gente lo percibe de esa manera. La conclusión a la que se llega es que la justicia se maneja de una manera política»²⁶.

Los EE.UU. han adoptado la misma posición en el caso de dos oficiales del Ejército venezolano acusados de implantar explosivos en Caracas en 2002. El Gobierno venezolano acusó al teniente José Antonio Colina y al teniente Germán Varela de hacer detonar artefactos explosivos frente a la embajada española y el consulado de Colombia, con el fin de fomentar el miedo y el caos en un intento de socavar al Gobierno de Chávez²⁷. Los dos tenientes huyeron a Miami antes que pudieran ser procesados, sin embargo los funcionarios de inmigración estadounidenses los arrestaron. No obstante, el Gobierno de EE.UU. rechazó la solicitud de extradición de Venezuela, alegando que podrían ser torturados en caso de ser enviados de vuelta, y más tarde fueron puestos en libertad²⁸.

Conclusión

Al comparar a Colombia, México y Venezuela en su relación con los Estados Unidos vis à vis la extradición, se puede ver la similitud de los procesos y normas en cada país. Los protocolos son prácticamente idénticos y el procedimiento - la garantía de la identidad del acusado, la prohibición de la doble criminalidad y la persecución por delitos políticos, así como la regulación de las acusaciones y las penas que no existen en el país que extradita - son muy similares. Sin embargo, hay algunas diferencias fundamentales.

En Colombia y México el Poder Ejecutivo tiene la última palabra, en Venezuela el Tribunal Supremo decide. Además, en México el acusado tiene más recursos para apelar la decisión de extradición. La capacidad de presentar un recurso de amparo concede al acusado mayor incidencia en la decisión, contrario a lo que ocurre en Colombia. Además, la necesidad de presentar pruebas contundentes parece ser más urgente en los casos de México y Venezuela, que en Colombia.

Quizás la diferencia más importante se refiere a la extradición de nacionales. En Venezuela está estrictamente prohibida, mientras que en México ha estado sujeta a interpretaciones amplias, lo que en determinado momento podría implicar que se opte por una interpretación más estricta, consistente en no permitir la extradición de sus nacionales. En Colombia los nacionales son extraditados en cantidades nunca antes vistas.

Independientemente de las diferencias en las reglas que determinan las extradiciones, hay una constante que parece superar todas las demás: la relación que cada país tiene con el Estado solicitante. Colombia, México y Venezuela tienen tres tipos de relaciones políticas muy distintas con los Estados Unidos. Mientras que Colombia y México trabajan en estrecha colaboración con las autoridades de norteamericanas en asuntos judiciales y de aplicación de la ley; Venezuela se ha distanciado de los EE.UU. en todos los asuntos políticos y judiciales. Estas relaciones tienen un impacto directo en la frecuencia o la poca frecuencia con la que los poderes judiciales y ejecutivos de los gobiernos extraditan a los acusados. Si bien cada país sostiene que sus poderes judiciales son independientes y tienen sus propias facultades inherentes relacionadas con la defensa de la ley, se observa en la manera en que estos organismos resuelven los casos de extradición, en este sentido, se evidencia que la independencia de las autoridades judiciales está políticamente comprometida, o es, en el mejor de los casos, cuestionable.

Recomendaciones:

Para el Gobierno de Estados Unidos:

Encontrar una estrategia coherente para combatir el terrorismo y, en consecuencia, aplicar su política de extradición.

La dualidad de criterios en el caso de Luis Posada Carriles, pone en entredicho los principios de la lucha contra el terrorismo y las exigencias que se imponen a otros países frente a la extradición. Es necesario que los criterios frente a los acusados que Estados Unidos tenga bajo su custodia; y para aquellos acusados que los Estados Unidos pide en extradición, sean los mismos.

Para el Gobierno de Venezuela:

Restablecer las extradiciones a Estados Unidos cuando sea apropiado. Hay una justificación aceptable para no extraditar a los nacionales de países extranjeros, pero también hay una necesidad de cooperación internacional en materia judicial que va más allá de los caprichos de cualquier administración, una dependencia mutua que requiere que el protocolo y los procedimientos legales estén por encima de cualquier animosidad política. Los intentos de honrar estos códigos a menudo pueden ser el primer paso en el restablecimiento de una relación más armoniosa.

Para el Gobierno y el poder judicial mexicanos:

Luchar por la coherencia. Los resultados de los recientes cambios en la política y la interpretación de las leyes que rigen la extradición, han abierto las puertas a un número récord de extradiciones entre los EE.UU. y México. Sin embargo, algunos casos importantes permanecen atrapados en el sistema y otros han dado lugar a decisiones contradictorias. Las autoridades judiciales de México deben buscar una mayor uniformidad y coherencia con el fin de demostrar a aquellos que infringen la ley en un país extranjero, que existen consecuencias para sus actos.

- ¹ Entrevista a un diplomático de los EE.UU. que prefirió su anonimato.
- ² Tratado de Extradición, México - Estados Unidos, (DO 26-II-1980).
- ³ *United States vs. Alvarez-Machain*, 504 EE.UU. 655 (1992).
- ⁴ Tratado entre los EE.UU. y México para detener los secuestros fronterizos. 23 de noviembre de 1994.
- ⁵ Registro N° 174903. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, junio de 2006, p. 6.
- ⁶ "México extradita a once criminales indiciados Procuradores Generales se reúnen en Washington, D.C.". Comunicado de Prensa de la Embajada de Estados Unidos en México, 1 de noviembre de 2009.
- ⁷ "Status of the Funds of the Mérida Initiative". Oficina General de Contabilidad, Informe 10-253R, 3 de diciembre de 2009.
- ⁸ "Extradición negada en caso Camarena". *El Universal*, 2 de noviembre de 2006.
- ⁹ Entrevista a Martín Barrón, investigador y profesor del Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- ¹⁰ Entrevista a un agente de aplicación de la ley de los EE.UU. que prefirió el anonimato.
- ¹¹ Transparencia Internacional, en: Percepción de la Corrupción índice anual para 2009, Haití sólo un rango menor que el de Venezuela en las Américas.
- ¹² "Drug boss shot dead". *Sunday Herald Sun*. Australia, 3 de febrero de 2008.
- ¹³ "Venezuela Cited for Drugs". *The Washington Times*, 10 de marzo de 2009.
- ¹⁴ "Bribes Let Smugglers Use Caracas Airport". *The Miami Herald*, 20 de abril de 2006.
- ¹⁵ "Venezuela Court rejects extradition of ETA suspect". *Associated Press*, 6 de agosto de 2009.

- ¹⁶ Decisión de la Corte Suprema de Venezuela 2003-0471, 17 de febrero de 2004.
- ¹⁷ Decisión de la Corte Suprema de Venezuela 03-0471, 21 de marzo de 2006.
- ¹⁸ Entrevista a Adolfo Salgueiro, director de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello.
- ¹⁹ "Posada Carriles Built Bombs for, and Informed on, Jorge Mas Canosa, CIA Records Reveal", Archivo de Seguridad Nacional, 6 de octubre de 2009.
- ²⁰ Ibid.
- ²¹ Ibid.
- ²² "Venezuela Will Push U.S. to Hand Over Man Tied to Plane Bombing". *The New York Times*, 23 de enero de 2009.
- ²³ "US Rejects Venezuelan Move on Extradition of Bombing Suspect". *The New York Times*, 28 de mayo de 2005.
- ²⁴ "Luis Posada Carriles and the Bombing of Cuban Flight # 455". Testimonio de Peter Kornbluh, *Senior Analyst, National Security Archive*, antes de que la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara Subcomité de Organizaciones Internacionales, Derechos Humanos y Supervisión, 15 de noviembre de 2007.
- ²⁵ Entrevista a José Vicente Rangel. *Sistema Informativo de la Televisión Cubana*. Realizada el 21 de febrero de 2006.
- ²⁶ Entrevista a Adolfo Salgueiro, director de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello.
- ²⁷ "Venezuelans Asking the U.S. To Extradite 2". *The New York Times*, 29 de enero de 2004.
- ²⁸ "Noteworthy". *St. Petersburg Times*, 27 de abril de 2006.



© Fundación Ideas para la Paz, 2008

Tel: (57-1) 644 6572 / Fax (57-1) 218 1353

Calle 100 No. 8A-37, Torre A, Oficina 605

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org