

CAPÍTULO II

LA CONFLICTIVA EXPERIENCIA DE LA APLICACIÓN DE LEYES DE EXTRADICIÓN ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

La extradición de presuntos delincuentes entre Estados Unidos y México ha sido motivo de forcejeos diplomáticos y debates de política exterior entre ambos países, más que un problema de administración de justicia propiamente dicha, tal como lo hemos explicado.

Múltiples y abundantes fueron los casos en que Estados Unidos, emancipado de Inglaterra antes de los movimientos independentistas de América Latina respecto de España, organizó incursiones armadas hacia México, bien para perseguir indígenas o sencillamente para medir fuerzas con el naciente país mexicano, e iniciar su política expansionista durante el siglo XIX.

El vicepresidente Aron Burr pretendió organizar la primera expedición para conquistar México hacia 1808, motivo que sirvió de causa, entre otros argumentos, para ser enjuiciado políticamente en su propio país.

En la sesión del 13 de mayo de 1822, el Congreso de la Unión de México supo, por descripción de Carlos María de Bustamante, que 16 compañías del ejército de Estados Unidos se habían introducido a la provincia mexicana de Texas por el Río Nacogdoches sin autorización y con el objeto de invadirnos,⁵⁵ actos que continuaron siendo comunes durante casi todo el siglo.

En 1845 la “expedición científica” de Fremont, con hombres armados, inició la guerra entre ambos países que en 1848 tuvo como resultado la separación de la mitad del territorio mexicano.

Después de esta etapa de expansionismo territorial, el país norteño comenzó la etapa del expansionismo institucional, iniciado por la extrate-

55 Barragán, José, *Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824)*, ed. facsimilar, México, 1980, t. II, vol. I, p. 212. En 1837 México fue sorprendido por incursiones a cargo de un general Gaines. *Correspondencia que ha mediado entre la Legación extraordinaria de México y el Departamento de Estado de Estados Unidos sobre el paso del Sabina por las tropas que mandaba el general Gaines*, México, Imprenta de J. M. F. de Lara, 151 pp.

ritorialidad de sus leyes y la aplicación analógica de sus instituciones políticas y jurídicas. Una de las primeras acciones de esta política fueron las extradiciones de presuntos delincuentes.

Una editorial de Francisco Zarco en 1850 tomó en consideración el ya mencionado caso del tratado de extradición de criminales entre México y España, que se había suscrito en 1847, y que fue objeto de rechazo por el Congreso Constituyente mexicano de ese año, debido a que España deseaba que México se obligara a entregar los “reos de conspiraciones negreras”, o libertadores del Caribe, ya que bajo esa denominación estaban los esclavos que por amor a la independencia de sus países y a la libertad de sus personas luchaban contra el dominio español. México rechazó este tratado, pues “los delitos de que se trata son delitos puramente políticos y es bien sabido que para éstos ha sido sagrado e inviolable el derecho de asilo”. El dictamen de la Comisión integrada por José Bautista Ceballos, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo, elaborado el 25 de febrero de 1847, es una temprana exposición de la no procedencia de la extradición por delitos políticos, antecedente del artículo 15 constitucional vigente, así como del derecho de asilo: “Ningún perseguido sea del país que fuere, cuando arribe a nuestras costas hospitalarias leerá en ellas la misma sentencia de que viene huyendo; México lo recibirá por el contrario con los sentimientos generosos que corresponden a un pueblo libre.”⁵⁶

Hacia 1852, el problema de ataques de grupos indígenas provenientes y, aparentemente, auspiciados por Estados Unidos contra la población mexicana de la frontera, propició que los gobiernos de los propios estados se unieran para su defensa⁵⁷ y que la Federación creara colonias militares con la intención de contener las incursiones violentas de grupos étnicos, como los apaches, los kikapús, los yumas y otras tribus que jugaron entre la ilegalidad y la sumisión al ejército de Estados Unidos. México colaboró con Estados Unidos y, aunque estuviesen en plena guerra civil, permitió su paso a territorio nacional en la persecución de indios, como sucedió el 18 de enero de 1866.

El diputado Miguel Blanco de Estrada protestó durante las sesiones del 16, 18 y 19 de mayo de 1874 del Congreso de la Unión por la desapa-

56 “Varios escritos referentes a permisos de paso de tropas en persecución de ladrones que se internan a nuestras fronteras”, *Archivo inédito Ignacio L. Vallarta*, núm. 535.

57 *Segundo Dictamen de la Segunda Comisión de Guerra de la Cámara de Senadores sobre el Acuerdo relativo a la coalición de los Estados Fronterizos para la defensa contra los bárbaros, México*, Imprenta de Vicente García Torres, 8 pp.

rición de esas colonias militares vía presupuesto.⁵⁸ El gobierno de Estados Unidos había establecido las reservaciones indias en la zona contigua a la frontera mexicana, entre Yuma y El Paso, con una población de 12,000 indígenas, entre los que destacaron por su ferocidad los apaches, comandados por el legendario Cochise. Por la peligrosidad que implicaba la cercanía de indígenas no del todo sumisos, se expidió la ley mexicana del 27 abril de 1868 y se fundaron 32 colonias militares, a iniciativa de las legislaturas de Nuevo León y Coahuila, con el objeto de hacer frente a las posibles incursiones indígenas. Según la prensa estadounidense, los indígenas asesinaban a 100 mexicanos anualmente.⁵⁹

Esta guerra, que no dudó de calificarse igualmente como una guerra de castas, tuvo origen legal en la interpretación del Tratado Howard-Cochise, que el gobierno norteamericano efectuó con los apaches, con base en el artículo I de la Constitución. El periódico *The Union*, publicado en Sacramento, California, se refirió a este aspecto de la siguiente manera:

La queja particular contra el Tratado de Howard es que dejó una abertura a esta tribu de indios para que por ella dejaran su reservación y dirigieran sus invasiones contra el estado mexicano de Sonora. No fue ésta una equivocación, puesto que por ambas partes contratantes fue discutido el punto. Howard insistía en un artículo que prohibiera tales incursiones; pero Cochise se resistió y ganó el punto, y el tratado así parece haber sido hecho bajo la mutua inteligencia de que esta tribu, aunque puesta bajo la supervisión militar y civil de Estados Unidos, podía a su gusto atacar al pueblo de una República vecina durante todo el tiempo que ella se mantuviera en paz con nosotros.

Es inútil denunciar semejante tratado como un ultraje contra la ley de las naciones. Si los mexicanos persiguieran las invasiones hasta dentro de la línea de Arizona, y las atacaran como lo hizo el coronel McKenzie hace poco tiempo, con los kikapoos y lipans, nuestro gobierno tendría menos derecho para quejarse que el que ahora tienen los mexicanos para obrar como McKenzie. Los mexicanos nunca presumieron reconocer por el Tratado las invasiones de los kikapoos dentro de Tejas como nosotros lo hemos hecho con las de Cochise dentro de Sonora.⁶⁰

58 *Discurso pronunciado ante el Congreso de la Unión en las sesiones del 18 y 19 de mayo de 1874, con motivo de la discusión sobre colonias militares y subsidio a los Estados fronterizos, por el diputado de Ures Miguel Blanco de Estrada*, México, Imprenta del Comercio, 1874.

59 *Idem*, p.12, "Los apaches asesinan y roban en el interior a donde no estan esas tropas" 7, *La estrella de Occidente Ures*, viernes, octubre 23 de 1874, 2a. época, núm. 425.

60 Citado en *Discursos...*, p. 36. Una versión más completa de todas las intervenciones sobre este material, se publican con el siguiente título: *Discursos pronunciados ante el Congreso de la Unión en las sesiones del 16, 18, 19 de mayo de 1874, con motivo de la discusión de la partida 68 del Presupuesto de Egresos relativa a suprimir el subsidio de los Estados Fronterizos, para su defensa contra*

La discusión del nuevo presupuesto en 1875 continuó el debate sobre esta materia estratégica y el 22 de mayo de 1875 Miguel Blanco defendió nuevamente la existencia de dichas colonias en los estados fronterizos. Su discurso fue más explícito en esta ocasión, y argumentó que no sólo a las entidades les correspondía la defensa de su territorio, sino que el gobierno federal debería apoyar esta empresa, pues la cuestión de los “indios bárbaros” encubría no sólo ocasionales incursiones violentas, sino que detrás de ellas estaba una “maquiavélica” política exterior de Estados Unidos para confrontar a las comunidades indígenas con las autoridades mexicanas, pues ante el caso de una confrontación armada:

El pueblo americano impulsado por la civilización vendría a ocupar esos terrenos para poner un dique a la barbarie, que a la vez se nos acercara más y más; y tantas víctimas... y tanta afrenta... reconocerán por base el deseo de complacer al ministerio, desoyendo a los diputados fronterizos que os hablan con la verdad, e imploran vuestro apoyo en nombre del honor nacional, de la ley y de la humanidad.⁶¹

La creciente presión del norte sobre nuestro territorio y nuestras instituciones, no sólo obligó a la Secretaría de Relaciones Exteriores a someter notas de protesta, o al Congreso de la Unión a producir acalorados debates, sino algo insólito en nuestra tradición jurídica, la presión llegó al propio Poder Judicial Federal.

Aunque los primeros casos de juicio de amparo surgieron con la guerra de intervención de Estados Unidos, protegiendo la libertad de expresión y otros derechos en 1847 y 1848, dentro de los casos más tempranamente registrados están los amparos Vicente García Torres por la libertad de imprenta y Manuel Verástegui contra su orden de destierro.⁶²

Sin embargo, Ignacio L. Vallarta decidió varios juicios de amparo enderezados contra el procedimiento de extradición, según mencionamos anteriormente. Entre estos casos están el amparo de Fabricio Barrera y

los bárbaros, por los cc. diputados Francisco de P. Urquidi, Francisco Gómez Palacio, Jesús María Ferreyra, Miguel Blanco de Estrada, Eduardo Urueta y Roque Jacinto Morón; precedido de la iniciativa del Ejecutivo y dictamen de la Comisión, México, Imprenta de Ignacio Escalante, 1874, 113 pp.

⁶¹ *Discurso pronunciado ante el Congreso de la Unión en la reunión del 22 de mayo de 1875 en contra de la partida 67 del presupuesto de Guerra sobre subsidio a los Estados fronterizos, por el diputado del distrito de Ures, Miguel Blanco de Estrada, México, Imprenta de Jens y Zapiain, mayo de 1875.*

⁶² *Oñate, Santiago, “La primera sentencia de amparo. 13 de agosto de 1849”, Homenaje a la Constitución de 1857, México, Suprema Corte de Justicia, 1957, pp. 151-154; González Oropeza, Manuel, *El primer juicio de amparo sustanciado en México*, en prensa.*

Jesús M. Domínguez del 24 de mayo de 1878,⁶³ el amparo de Santos Pe-
láez de 19 de julio de 1878 y el amparo Aligres Mars. Vallarta definió a
la extradición como un “acto por el cual se entrega a un gobierno extran-
jero a un criminal que cometió un delito en el territorio de su gobierno,
para que allí sea juzgado y castigado”.⁶⁴ El jurista fue particularmente
sensible a los problemas de extradición, pues habiendo sido antes secreta-
rio de Relaciones Exteriores, se enfrentó con la constante insistencia del
gobierno de Estados Unidos para el permiso recíproco de tropas entre
nuestros países, para la persecución no sólo de los indios en el desierto
común, sino de merodeadores y de abigeos en la parte poblada de la fron-
tera mexicana.

En una circular publicada en el *Diario Oficial*, el 20 de noviembre de
1877, Vallarta siguiendo a John Marshall definió a la extradición como
“un acto diplomático que cae bajo la jurisdicción de la autoridad a quien
la Constitución encarga la dirección de las negociaciones diplomáticas”.

En el mismo año, durante el exilio de Sebastián Lerdo de Tejada, éste
expidió el 2 de junio un manifiesto desde Nueva York donde abordó el
problema de las incursiones de los indios a territorio mexicano; en él,
Lerdo expuso que en 1872 había ordenado una investigación cuyos resul-
tados habían demostrado:

Con datos muy numerosos y bien comprobados: Que si se habrían causado
daños en el territorio de Estados Unidos, también se habían causado, tal
vez mayores, en el territorio mexicano; que las partidas principales de
malhechores se habían organizado en el territorio de Estados Unidos, por
individuos de nacionalidad no mexicana; y que no había razón de queja
internacional, cuando no sólo el gobierno de México, sino tampoco el de
Estados Unidos habían podido tener una perfecta vigilancia, a pesar de sus
esfuerzos, en una frontera tan extensa y despoblada de varios centenares de
leguas.⁶⁵

Lerdo continuó refiriendo en su manifiesto que, debido a los proble-
mas surgidos por las incursiones indígenas, la propia Cámara de Repre-
sentantes del Congreso de Estados Unidos había desechado en 1876 la
petición de cruzar la frontera mexicana para aprehender algunas partidas

63 *Juicio de amparo entre la extradición*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1878.

64 L. Vallarta, Ignacio, Apuntes sobre tratados de extradición, *Archivo Personal núm. 699*, Mé-
xico, Banco de México.

65 Lerdo de Tejada, Sebastián, *El Presidente Constitucional de México a sus conciudadanos*,
Nueva York, junio 2 de 1877.

que temporalmente se refugiaban en nuestro territorio. Tal petición fue rechazada por violar el derecho internacional, según se argumentó.

Sin embargo, varios incidentes que ocurrieron en esta etapa demuestran la decisión de autoridades militares o policíacas por encima de las políticas fijadas por el Congreso o por el presidente. Desde el 14 de enero de 1874, México protestó airadamente por la incursión del coronel Mackenzie en territorio mexicano, quien atacó a un grupo de indios kikapús, a más de haber asesinado y capturado a algunos de ellos en territorio mexicano. En ese año, el gobernador de Texas instruyó a un capitán norteamericano de apellido Benavides para que persiguiera, sin respetar los límites de la frontera, a delincuentes, todo lo cual lo llevó a cabo en contravención a la ley del 20 de abril de 1818 de Estados Unidos, que prohíbe cualquier acción militar en el territorio de un país amigo.

En noviembre de 1875 se repitió la transgresión con la expedición del capitán MacNelly y Randlet. En todas ellas, la justificación fue la comisión de un delito, generalmente patrimonial, en Estados Unidos, por lo cual las autoridades locales y federales suponían que estaban autorizadas para no respetar las fronteras.

Al respecto habría que contrastar esta actitud con la asumida por México con los homicidios y otros delitos cometidos en nuestro país por los indios refugiados en territorio de Estados Unidos.

En agosto de 1877 el país sufrió la incursión de otro militar norteamericano de nombre Shafter sobre Piedras Negras, Coahuila, quien se atrevió a secuestrar a dos reos mexicanos enjuiciados en México y que también habían cometido algunos delitos en Estados Unidos. Nuestro país protestó, sentando la tesis de que: “la ley internacional no consiente la invasión de un territorio extranjero, ni so pretexto de ir a castigar a un delincuente refugiado en él”.⁶⁶

En la correspondencia mexicana de 1877 con Estados Unidos, el entonces secretario de Relaciones, Ignacio L. Vallarta subrayaba:

No es hoy la primera ocasión en que Estados Unidos han pretendido asumir el derecho de invadir a México, alegando para ello la impotencia en que hemos dicho que está la República para cumplir sus deberes internacionales: desde antes del tratado de 1848 y cuando estaba vigente el artículo 33 del de 1831, se alegaba que este artículo imponía a cada uno de los

66 *Correspondencia diplomática relativa a las invasiones del territorio mexicano por fuerzas de Estados Unidos de 1873 a 1877*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1878, p. 6.

dos países el deber de impedir por la fuerza toda incursión hostil de indios del territorio del uno hacia el del otro respectivamente, y que si México no podía por su parte cumplir con esa estipulación, Estados Unidos para llevarla a cabo tenían el derecho de invadir el territorio mexicano en persecución de los indios.⁶⁷

Vallarta reconocía en su correspondencia diplomática que tropas mexicanas también habían infringido los límites territoriales de Estados Unidos, pero nuestro país: “no ha vacilado un momento en reprobar la invasión de tropas mexicanas en territorio norteamericano, en mandar enjuiciar a los autores de ese hecho y en ofrecer las reparaciones debidas”.

Las fricciones por estas cuestiones se incrementaron por hechos aislados que enturbiaron las relaciones diplomáticas entre ambos países, ayudados por gobernadores iracundos, como el caso de Hubbard de Texas, que ya hemos referido.

Mientras tanto, México seguía teniendo dificultades con los indígenas refugiados en territorio estadounidense, sin que Estados Unidos hiciera nada al respecto.⁶⁸ A instancias de México, se llegó a suscribir un memorándum de entendimiento, suscrito por Matías Romero y Frederick T. Frelinghuysen, con duración de 1882 a 1884, por el cual ambos países podían perseguir a indios agresores a lo largo de sus fronteras.⁶⁹

Sobre todo, si recordamos que desde 1871, con motivo de la solicitud del gobernador de Arizona al de Sonora respecto a presuntos delincuentes mexicanos cuyos crímenes habían sido cometidos en Mission Ridge, Arizona, el secretario de Relaciones Exteriores Manuel Azpíroz manifestó expresamente al enviado diplomático Thomas Nelson que la extradición procedería bajo la base de reciprocidad y en la decisión de los correspondientes jefes de Estado, por lo que ninguna otra autoridad administrativa o judicial podría decidir sobre estas materias.⁷⁰

67 *Correspondencia...*, *op. cit.*, nota 66, p. 8.

68 *Relación histórica de la campaña contra los salvajes que en los meses de septiembre y octubre últimos emprendió el Noveno Cuerpo Rural de la Federación, seguido de un informe que el jefe del referido cuerpo C. Blas M. Flores, rinde a la inspección general del ramo, proponiendo los medios que invaden el territorio de la frontera*, Monterrey, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1881.

69 Charles I. Bevans, *op. cit.*, nota 16. En este memorándum hubo condiciones que limitaron la persecución como la que tenía que ser desierta la parte donde ocurriera la persecución, la obligación de notificar a las autoridades militares, etc. Este memorándum fue renovado en 1850 y 1856.

70 Rature, *op. cit.*, nota 7, p. 33.