

ESTUDIOS

LA PRÁCTICA EXTRADICIONAL: CUESTIONES

JESÚS ALARCÓN BRAVO

*Subdirector general
de Cooperación Jurídica Internacional*

SUMARIO:—I. Ámbito de la práctica extradicional: tratados aplicables y principio de reciprocidad.—II. El procedimiento de extradición: Sistema mixto gubernativo-judicial.—III. Solicitud y documentación extradicional.—IV. Información complementaria y aplicaciones.—V. Detención preventiva.—VI. Simplificación.—VII. Sistema continental y sistema anglosajón.—VIII. Garantías exigidas para acceder a la extradición.—IX. Otras cuestiones prácticas.

Me propongo recoger una serie de observaciones de la práctica extradicional vivida o en la que he sido partícipe, aunque pretendo también deducir unas conclusiones que coadyuven a una solución correcta y más fácil de los expedientes extradicionales, salvando, en la medida de lo posible, los obstáculos o malentendidos que inevitablemente aparecen, en la mayoría de los casos, por las diferencias procesales propias del Estado requirente y del Estado requerido, pero también por el choque de meros hábitos administrativos de actuación de unos y otros.

Atendiendo al criterio indicado he eludido también aspectos doctrinales, y no voy a insistir en cuestiones de concepto, naturaleza, fundamento, indicaciones históricas, etcétera, salvo cuando sean imprescindibles para aclarar alguna consecuencia práctica. Tampoco voy a jugar a anticipar el futuro de la extradición en estos momentos actuales en que predominantemente se nos contraponen una delincuencia internacional organizada (véase art. 3, números 1 y 4, del Convenio de Extradición de la Unión Europea de 1996 o el artículo 6 del Convenio de la ONU sobre represión del tráfico de estupefacientes), de desaparición de fronteras en amplios espacios político-geográficos (Convenio de Schengen) y de preocupación constante por los derechos humanos (hasta el punto que cuestiones, que en principio, se podrían considerar meramente técnico-jurídicas como la extradición de los sentenciados en rebeldía, terminan en la fundamentación última de la solución en consideraciones referidas a derechos humanos).

I. **Ámbito de la práctica extradicional: Tratados aplicables y principio de reciprocidad**

¿Cuál es el ámbito en el que se han recogido las observaciones prácticas?

Es un ámbito que podemos calificar de amplio o extenso, en el tiempo, en el espacio y por el número de casos. La realidad observada y admitida está constituida por un número de expedientes extradicionales —extradiciones pasivas y extradiciones activas— cercano a 3.000, cuyos procedimientos se han desarrollado durante los últimos once años y consecuencia de las relaciones extradicionales de España con otros Estados de todo el mundo, de los cinco Continentes; de Europa y América la mayoría, pero también con Estados de África, Asia y Oceanía o Australia. España tiene posibilidad de relacionarse mediante Tratados multilaterales o bilaterales de extradición con 71 países, de ellos 37 por ser Parte del Convenio Europeo de Extradición de 1957 (ratificado por España en 1982) ⁽¹⁾, 26 con Tratados bilaterales de extradición y 8 más por aplicación de un antiguo Tratado de Extradición con Reino Unido de 1878 —no vigente hoy en las relaciones entre ambos países—, pero sí en las relaciones con otros según lo admite el equipo de internacionalistas del Ministerio de Asuntos Exteriores y también dichos países por medio de Notas Verbales o Canje de Notas de distintas fechas.

Del Convenio Europeo de Extradición, gran Tratado multilateral, ya hemos indicado que son miembros 37 países. Además de los países europeos de mayor población y peso político —Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, etc.— o más próximos a España, como Portugal, también son parte los países del Benelux, los nórdicos, Turquía y Suiza, y se van incorporando los países del Este —Chequia, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía, Bulgaria— y los surgidos de la desmembración de la URSS y de Yugoslavia —Ucrania, Moldavia, los países bálticos, Croacia, Eslovenia, Macedonia, etc.— También se ha adherido Israel. Sin embargo, aunque la Federación Rusa lo ha firmado, todavía no lo ha ratificado.

Dentro de los 26 Tratados bilaterales ratificados por España, la mayoría son con países americanos, empezando por Canadá y Estados Unidos y seguido por los latino-americanos: Brasil y todos los hispano-americanos (Argentina, Méjico, Perú, Venezuela, Colombia, Uruguay, Paraguay, Cuba, Bolivia, Ecuador y los centros-americanos con sólo dos excepciones: Nicaragua —al parecer está a punto el Canje de los Instrumentos de ratificación— y Honduras —la negociación está en una fase inicial—. Dentro de estos bilaterales hay Estados del quinto continente como Australia, africanos como Marruecos y Liberia y asiáticos como Corea. También algunos europeos como Mónaco y Yugoslavia que no son parte del Convenio europeo.

Por el Convenio hispano-británico de 1878 cabe relacionarse con Kenia, Uganda, Zambia, Swazilandia y Botswana (países africanos) y también con Nueva Zelanda, Papua-Nueva Guinea y las Islas Fidji. Se adjuntan anexos.

Con respecto a delitos específicos, como los referentes al tráfico de estupefacientes, cabe relacionarse, en el tema de la extradición, por otro tipo de Convenios como el de la ONU, de represión del tráfico de estupefacientes (Viena, 1988) o el de apoderamiento ilícito de aeronaves de 1970. La redacción de los artículos 6.º y 8.º, res-

⁽¹⁾ Convenio que está complementado por dos Protocolos Adicionales, por otros dos Convenios de la Unión Europea sobre extradición y procedimientos simplificados de extradición y por los Acuerdos de Schengen.

pectivamente, de dichos Convenios lo permite, si bien el primero de ellos, en la práctica española ha acompañado en la fundamentación a algún otro Convenio multilateral o bilateral de extradición o bien al principio de reciprocidad. En todo caso, este Convenio y algún otro podría servir en delitos específicos para la tramitación de un expediente de extradición con un amplio número de países, pues según los últimos datos que tenemos, el Convenio de la ONU ha sido ratificado por más de 150 países y un número semejante es parte también del Convenio de apoderamiento de aeronaves.

Independientemente de este amplio respaldo convencional ¿cuál es la realidad anual de expedientes extradicionales? Va aumentando el número, oscilando en los últimos años entre 350 y 500 expedientes, incluyendo extradiciones pasivas y extradiciones activas, que se refieren a un número de países que oscilan entre 30 y 40, de los cuales 20 ó 25 se repiten habitualmente cada año y otros 10 ó 15 van variando de un año para otro, lo cual hace que haya antecedentes de expedientes de extradición con unos 60 países.

A este conjunto de Tratados y Convenios multilaterales y bilaterales de extradición hay que añadir la posibilidad de la aplicación del principio de reciprocidad, del que tenemos antecedentes con algún país hispanoamericano o con Marruecos, antes de estar vigentes los Tratados actuales o con otros países como Japón, Líbano o muy recientemente con la Federación Rusa a la que se le acaba de entregar un reclamado fundamentando la misma en dicho principio.

La aplicación del principio de reciprocidad no es frecuente pues los casos de extradición tienen lugar, por lo general, con países con los que España se relaciona mediante Tratados en la materia, pero la aplicación no es rigurosa o restrictiva en lo que se refiere a la exigencia de condiciones o requisitos.

En ausencia de Tratados y ante una solicitud se inquiriere si en los archivos correspondientes hay expedientes de extradición en una u otra dirección con los países que lo solicitan o a los que se solicita la extradición.

Después se constata si en la documentación remitida por el otro país se hace la solicitud «... en condiciones de reciprocidad...» y «reitera su disposición a prestar una ayuda jurídica análoga a las autoridades españolas».

En ausencia de Tratado, de acuerdo con el artículo 13.3 de la Constitución española procede la aplicación de «la Ley, atendiendo al principio de reciprocidad» precepto que no convierte al mencionado principio en fuente autónoma de la extradición, sino en requisito complementario de la Ley positiva, que está constituida actualmente por la Ley 4/1985, de 21 de marzo, de extradición pasiva, en cuyo artículo 1.º se dispone que, en ausencia de Tratado «las condiciones, los procedimientos y los efectos de la extradición pasiva se regirán por la presente Ley» y se reitera que «la extradición sólo se concederá atendiendo al principio de reciprocidad».

La estimación de la reciprocidad corresponde al Gobierno (art. 6 de la Ley 4/1985, de 21 de marzo, y 278.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), y supone un comportamiento recíproco de concesión de extradiciones solicitadas por España en el Gobierno que ahora solicite de España la concesión de una extradición, pero tratándose de un primer caso o supuesto, parece razonable tener en cuenta el principio de la buena fe en las declaraciones de un Estado que mantiene relaciones normales con

el requerido, y aceptar la oferta de reciprocidad hecha por las autoridades del Estado que lo propone, sin perjuicio de las decisiones que hubieran de adoptarse en lo sucesivo, en el caso de un cambio de circunstancias.

COUNCIL OF EUROPE
European Treaties

CONSEIL DE L'EUROPE
Traité Européens

CHART OF SIGNATURES AND
RATIFICATIONS

ETAT DES SIGNATURES ET DES
RATIFICATIONS

Last up-date/Dernière mise à jour: 30/03/1999

European Convention on Extradition ^(*)

Convention Européenne d'extradition ^(*)

ETS No. 24

STE No. 24

**Opening for signature/Ouverture à la
signature**

Entry into force/Entrée en vigueur

Place/Lieu: Paris, Date: 13/12/57

Conditions: 3 ratifications, Date: 18/04/60

Member States/Etats Members	Date of/de Signature	Date of/de Ratification or/ou Accession/Adhésion	Date of entry into force/ Date d'entrée en vigueur	R: Reservations/Réserves D: Declarations T: Territorial Decl./ Décl. Territoriale E/F: English/Français
Albania/Albanie	19/05/98	19/05/98	17/08/98	R/D
Andorra/Andorre.....				
Austria/Autriche	13/12/57	21/05/69	19/08/69	R/D
Belgium/Belgique	13/12/57	29/08/97	27/11/97	R/D
Bulgaria/Bulgarie	30/09/93	17/06/94	15/09/94	R/D
Croatia/Croatie	Accession/Adhésion	25/01/95	25/04/95	D
Cyprus/Chypre	18/09/70	22/01/71	22/04/71	R/D
Czech Rep./Rep. Tcheque	13/02/92 ⁱ	15/04/92 ⁱⁱ	01/01/93	R
Denmark/Danemark	13/12/57	13/09/62	12/12/62	R/D
Estonia/Estonie	04/11/93	28/04/97	27/07/97	D
Finland/Finlande	Accession/Adhésion	12/05/71	10/08/71	R/D
France	13/12/57	10/02/86	11/05/86	R/D/T
Germany/Allemagne	13/12/57	02/10/76	01/01/77	R/D
Greece/Grece	13/12/57	29/05/61	27/08/61	R
Hungary/Hongrie	19/11/91	13/07/93	11/10/93	R/D
Iceland/Islande	27/09/82	20/06/84	18/09/84	R/D
Ireland/Irlande	02/05/66	02/05/66	31/07/66	R/D
Italy/Italie	13/12/57	06/08/63	04/11/63	R
Latvia/Lettonie	30/10/96	02/05/97	31/07/97	D
Liechtenstein	Accession/Adhésion	28/10/69	26/01/70	R/D
Lithuania/Lituanie	09/11/94	20/06/95	18/09/95	R/D
Luxembourg	13/12/57	18/11/76	16/02/77	R/D
Malta/Malte	19/03/96	19/03/96	17/06/96	R
Moldova	02/05/96	02/10/97	31/12/97	R/D
Netherlands/Pays-Bas	21/01/65	14/02/69	15/05/69	R/D/T
Norway/Norvege	13/12/57	19/01/60	18/04/60	R/D

Member States/Etats Members	Date of/de Signature	Date of/de Ratification or/ou Accession/ Adhésión	Date of entry into force/ Date d'entrée en vigueur	R: Reservations/Réserves D: Declarations T: Territorial Decl./ Décl. Territoriale E/F: English/Français
Poland/Pologne	19/02/93	15/06/93	13/09/93	D
Portugal	27/04/77	25/01/90	25/04/90	R/D
Romania/Roumanie	30/06/95	10/09/97	09/12/97	R/D
Russia/Russie	07/11/96			R/D
San Marino/Saint-Marin.				
Slovakia/Slovaquie	13/02/92 ⁱ	15/04/92 ⁱⁱ	01/01/93	R
Slovenia/Slovenie	31/03/94	16/02/95/	17/05/95	
Spain/Espagne	24/07/79	07/05/82	05/08/82	R/D
Sweden/Suede	13/12/57	22/01/59	18/04/60	R/D
Switzerland/Suisse	29/11/65	20/12/66	20/03/67	R/D
«the former Yugoslav Republic of Macedonia»/«l'ex-République yougoslave de Macédoine».				
Turkey/Turquie	13/12/57	07/01/60	18/04/60	R/D
Ukraine	29/05/97	11/03/98	09/06/98	R/D
United Kingdom/Royaume-Uni	21/12/90	13/02/91	14/05/91	R/D/T

Non Member States/Etats non Members	Date of/de Signature	Date of/de Ratification or/ou Accession/ Adhésión	Date of entry into force/ Date d'entrée en vigueur	R: Reservations/Réserves D: Declarations T: Territorial Decl./ Décl. Territoriale
Israel/Israël	Accession/Adhésión	27/09/67	26/12/67	R/D

^(*) Treaty open for signature by the member States and for accession by non-member States.

Traité ouvert à la signature des Etats membres et à l'adhésion des Etats non membres.

ⁱ Date of signature by the Czech and Slovak Federal Republic.

Date de signature par la République fédérative tchèque et slovaque.

ⁱⁱ Date of deposit of the instrument of ratification of the Czech and Slovak Federal Republic.

Date du dépôt de l'instrument de ratification de la République fédérative tchèque et slovaque.

EXTRADICIÓN. TRATADOS BILATERALES

Argentina Tratados de Extradición entre España y la República Argentina. Buenos Aires. 7 de mayo de 1981. («BOE» de 17 de julio de 1990). Asistencia Judicial Penal.

Australia Tratado de Extradición entre España y Australia. Madrid. 22 de abril de 1987. («BOE» de 27 de abril de 1988).

Bolivia Tratado de Extradición entre España y Bolivia. Madrid. 24 de abril de 1990. («BOE» de 30 de mayo de 1995).

Brasil Tratado de Extradición entre España y la República Federativa de Brasil. Brasilia. 2 de febrero de 1988. («BOE» 21 de junio de 1990).

Bulgaria Tratado de Extradición entre España y Bulgaria de 23 de mayo de 1993. («BOE» de 1 de julio de 1994). Asistencia Judicial Penal + Convenio Europeo Extradición.

- Canadá Tratado de Extradición entre España y Canadá. Madrid. 31 de mayo de 1989. («BOE» de 8 de agosto de 1990).
- Colombia Convenio de Extradición entre el Reino de España y la República de Colombia. Bogotá. 23 de julio de 1892. Canje de Notas desarrollo 19 de septiembre de 1991. («BOE» de 3 de julio de 1992).
- Corea Tratado de Extradición entre el Reino de España y la República de Corea. Seúl. 17 de enero de 1994. («BOE» 4 de febrero de 1995).
- Costa Rica Convenio de Extradición entre el Reino de España y la República de Costa Rica. Madrid. 23 de octubre de 1997. («BOE» de 23 de julio de 1998).
- Cuba Tratado de Extradición entre España y la República de Cuba. Madrid. 26 de octubre de 1905. («Gaceta de Madrid» de 1 de agosto de 1906).
- Chile Tratado de Extradición entre el Reino de España y la República de Chile. Santiago. 14 de abril de 1992. («BOE» de 10 de enero de 1995) + Asistencia Judicial Penal.
- Ecuador Convenio de Extradición entre el Reino de España y la República de Ecuador. Madrid. 22 de junio de 1989. («BOE» de 31 de diciembre de 1997).
- El Salvador Convenio de Extradición entre el Reino de España y la República de El Salvador. Madrid. 30 de mayo de 1997. («BOE» de 13 de diciembre de 1998).
- Estados Unidos Tratado de Extradición entre España y Estados Unidos de América. Madrid. 29 de mayo de 1970. («BOE» de 14 de septiembre de 1971) + 2 Tratados Suplementarios de 25 de enero de 1975 y 9 de febrero de 1988.
- Guatemala Tratado de Extradición entre España y Guatemala. Madrid. 7 de noviembre de 1895. («Gaceta de Madrid» de 10 de junio de 1897).
- Liberia Tratado de Extradición entre España y la República de Liberia. Madrid. 12 de diciembre de 1894. («Gaceta de Madrid» de 15 de junio de 1895).
- Marruecos Convenio de Extradición entre el Reino de España y el Reino de Marruecos. Madrid. 30 de mayo de 1997. («BOE» de 25 de junio de 1997).
- Mónaco Tratado de Extradición entre España y Mónaco. Madrid. 3 de abril de 1882. («Gaceta de Madrid» de 5 de diciembre de 1882).
- Méjico Tratado de Extradición entre el Reino de España y los Estados Unidos Mejicanos. Méjico. 21 de noviembre de 1978. (Protocolo Mod. 23 de junio de 1995) + Asistencia Judicial Penal.
- Panamá Tratado de Extradición entre el Reino de España y la República de Panamá. Panamá. 10 de noviembre de 1997. («BOE» de 5 de septiembre de 1998).
- Paraguay Convenio entre España y Paraguay fijando reglas para Extradición de delinquentes. Asunción. 23 de junio de 1919. («Gaceta de Madrid» de 15 de septiembre de 1922).
- Perú Tratado de Extradición entre el Reino de España y la República del Perú. Madrid. 28 de junio de 1989. («BOE» de 25 de enero de 1994).
- República Dominicana .. Tratado de Extradición entre España y la República Dominicana. Madrid. 4 de mayo de 1981. («BOE» de 14 de noviembre de 1984) + Asistencia Judicial Penal.

Uruguay	Tratado de Extradición entre el Reino de España y la República Oriental de Uruguay. Madrid. 28 de febrero de 1996. («BOE» de 13 de abril de 1997).
Venezuela	Tratado de Extradición de delincuentes entre España y Venezuela. Caracas. 7 de junio de 1988. («BOE» de 8 de diciembre de 1990).
Yugoslavia	Convenio de Extradición entre España y la República Socialista Federativa de Yugoslavia. Belgrado. 8 de julio de 1980. («BOE» de 9 de junio de 1982).

II. El procedimiento de extradición: Sistema mixto gubernativo-judicial

El sistema extradicional español es un sistema mixto, gubernativo-judicial. En la Exposición de motivos de la Ley de Extradición Pasiva se concibe la extradición como «una función del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de su aspecto técnico penal y procesal que han de resolver los Tribunales en cada caso». En una primera fase, administrativa, el Gobierno (el Consejo de Ministros) a propuesta del Ministerio de Justicia, a la vista de la documentación recibida, decide si ha lugar o no a la continuación del procedimiento en vía judicial. La segunda fase judicial, se desarrolla con carácter contradictorio ante los Juzgados Centrales de Instrucción y las Secciones de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que es la competente para este tipo de procedimientos, y que finaliza con un acto por el que se accede o se deniega la extradición, contra el cual sólo cabe recurso de súplica ante la Sala de lo Penal en pleno. En la tercera fase, gubernativa-política, el Consejo de Ministros en caso de resolución judicial favorable a la extradición, decidirá sobre la entrega de la persona reclamada, teniendo en cuenta el principio de reciprocidad o razones de seguridad, orden público o demás intereses esenciales para España, sin que contra el Acuerdo del Gobierno quepa recurso alguno.

La experiencia aquí recogida lo ha sido desde las fases gubernativas, si bien para seguir éstas —ya se advierte que una de ellas es previa a la fase judicial y la otra es posterior a la misma, es la final de todo el procedimiento extradicional— es necesario atender al transcurso y resultados de la fase judicial.

La primera fase gubernativa se limita a una consideración predominantemente formal de la documentación dirigida a preparar un primer Acuerdo del Consejo de Ministros para la continuación o no del procedimiento en vía judicial.

No obstante, se pueden decidir cuestiones como la devolución de la documentación extradicional por ser, de manera indudable, insuficiente o incompleta o sin devolverla pedir que se complete la documentación omitida, o hacer propuesta de no continuación del procedimiento:

- Por no existir Tratado, ni base para la aplicación del principio de reciprocidad,
- o no concurrir la doble incriminación (no ser delitos en el país requerido los hechos descritos).
- o no alcanzarse el mínimo punitivo exigido,

- o tratarse de delitos militares o fiscales en casos claramente excluidos de extradición, según los Tratados,
- o proceder la documentación de Tribunales extranjeros de excepción o «ad hoc».

Poco más allá irá esta fase, pues el reclamado no es oído —lo hará en la fase judicial— discurriendo las relaciones a nivel puramente intergubernamental.

Ya nos hemos referido a la fase 3.^a —a veces llamada política— en que el Consejo de Ministros, si el Auto de la Audiencia Nacional es positivo, no está vinculado a él y puede denegar la entrega, si lo estima oportuno, en el ejercicio de la soberanía nacional.

III. Solicitud y documentación extradicional

Hay bastante uniformidad entre los requisitos exigidos en esta cuestión por los diferentes Tratados aunque éstos afecten a países de ámbitos geográficos y culturales muy diversos o pertenezcan a épocas muy distintas. Se puede comparar por ejemplo, el Convenio Europeo de Extradición, varios bilaterales, con países europeos, asiáticos, americanos o africanos o el bilateral de España con Colombia que es de hace más de un siglo, de 1892.

Se puede tener en cuenta también el Tratado modelo sobre extradición de la ONU (art. 5). El artículo 12 del Convenio Europeo de Extradición dice:

«Art. 12. *Solicitud y documentos anejos.*—1. La solicitud se formulará por escrito y se cursará por vía diplomática. Podrá concertarse otra vía mediante acuerdo directo entre dos o más Partes contratantes.

2. En apoyo de la solicitud, se presentarán:

a) El original o copia autenticada, bien de una decisión ejecutoria de condena, bien de un mandamiento de detención o de cualquier otro documento que tenga la misma fuerza, expedidos en la forma prescrita por la Ley de la Parte requirente.

b) Una exposición de los hechos por los cuales se solicitare la extradición, indicando con la mayor exactitud posible el tiempo y lugar de su perpetración, su calificación legal y las referencias a las disposiciones legales que les fueran aplicables; y

c) Una copia de las disposiciones legales aplicables o, si tal cosa no fuere posible, una declaración sobre el derecho aplicable, así como la filiación lo más precisa posible de la persona reclamada, y cualesquiera otros datos que permitan determinar su identidad y nacionalidad».

Y fijarse ahora en el Tratado entre España y Colombia de 1892, que es el vigente en estos momentos, cuyo artículo 8 dice:

«Art. 8.º La demanda de extradición será presentada por la vía diplomática y apoyada en los documentos siguientes:

1.º Si se trata de un criminal condenado y evadido, se presentará copia autorizada de la sentencia.

2.º Cuando se refiere a un individuo acusado o perseguido, se requerirá copia autorizada del mandamiento de prisión o auto de proceder expedido contra él, o de cualquier otro documento que tenga la misma fuerza que dicho auto y precise igualmente los hechos denunciados y la disposición que les sea aplicable.

3.º Las señas personales del reo o encausado, hasta donde sea posible, para facilitar su busca y arresto.»

Se puede observar que esencialmente se exigen los mismos requisitos con pequeñas diferencias, por ejemplo, la referencia al tiempo y lugar presente en el Europeo y otros bilaterales no aparece en el de Colombia, pero éste exige que se precisen igualmente los hechos denunciados; no exige una copia de las disposiciones legales aplicables, pero hace referencia a la disposición que le sea aplicable a los hechos y en general, la referencia a los documentos esenciales, tanto en el caso de que se trate de condenados como de preventivos está descrita con bastante precisión.

Ello determina que pese a la diversidad de Tratados y de países firmantes se pueda iniciar la tramitación, en la mayoría de los casos, sin problemas; no obstante sí hay un porcentaje de excepciones que pueden corresponder a razones que agruparemos así:

a) Por defecto:

— No existe descripción de los hechos o la exposición de los mismos resulta insuficiente.

— La identificación del reclamado no es completa, es insuficiente. Hay países que utilizan nombre y apellidos del reclamado, fecha y lugar de nacimiento y nombre del padre y de la madre, y países que exigen fotografía y huellas dactilares.

— No se remiten los textos legales exigidos. Esto puede solucionarse sin pedirlo a las autoridades judiciales, completándolo la Autoridad Central o bien pidiéndolo a la Embajada del país requirente.

— No se remite la traducción, requerida bien por norma del Tratado o bien, en el caso de que sea multilateral por la existencia de una reserva o Declaración que la exige.

Las fotocopias de la documentación remitidas son prácticamente ilegibles.

No están debidamente firmados o autenticados conforme a lo exigido.

— Por último conviene insistir que muchos países exigen que se remitan al menos tres ejemplares o copias de cada documentación, lo que es razonable pues en general se necesitan, y tales países a la inversa suelen cumplir tal exigencia y por ello habrá que atenderles.

Hay que advertir que conviene sopesar los pros y los contras de interrumpir la tramitación mientras se pide que se subsanen los defectos indicados pues es necesario tener presente que, como en la mayoría de los casos, se ha perdido la detención preventiva — y ésta ha tenido lugar— está transcurriendo el plazo correspondiente (40 días, gene-

ralmente) y tal decisión puede afectar a un tema tan importante como poner o no poner en libertad al reclamado.

b) Por exceso:

— Aunque cause extrañeza, efectivamente, el remitir documentación por exceso es una de las deficiencias frecuentes en las que no conviene incurrir. Es una solución cómoda el remitir toda la documentación judicial del caso, con todas las diligencias instructoras en el caso de que se trate de un reclamado que todavía no está condenado y ello obliga, con frecuencia —sobre todo en los casos en que la documentación es muy voluminosa—, a hacer una búsqueda paciente, en ausencia de índices, revisando folio a folio —en muchos casos varios cientos— para encontrar los documentos verdaderamente significativos que son los indicados en los artículos reproducidos anteriormente.

— Varios países requeridos, en Notas Verbales han hecho referencia a esta cuestión y pedido la selección de la documentación dentro de todo el conjunto de escritos de la instrucción judicial remitidos.

— Esta deficiencia, por exceso, crea también otros problemas, por ejemplo, si es una extradición activa y es necesario traducir al idioma del país requerido o a otro convenido ¿se va a traducir toda la documentación? Con frecuencia en estos casos el país requerido devuelve la documentación si se traduce sólo una parte sin fijarse que son precisamente los traducidos los documentos significativos exigidos por los Tratados. En el caso de los países con sistema mixto gubernativo-judicial, si la Autoridad Central o las autoridades del Ministerio de Asuntos Exteriores selecciona los documentos significativos dentro de todo el conjunto de documentación remitida por las autoridades judiciales, siempre cabe que en el caso de que el país requerido pida información complementaria por cualquier razón, se piense que ello es por lo que no se ha remitido y se reproche como una intromisión gubernativa en competencias judiciales.

Dentro de los requisitos exigidos en la documentación extradicional debemos de tener presente que los países pertenecientes al sistema anglosajón o algunos otros influido por tal sistema, suelen agregar un requisito en lo que se refiere a la documentación que no se encuentra en los otros Tratados, los a veces denominados del sistema continental. Nos estamos refiriendo a «las pruebas suficientes para que se establezca que la persona reclamada ha participado en el delito».

IV. Información complementaria y ampliaciones

El artículo 13 del Convenio Europeo de Extradición, con un contenido semejante al artículo 8 del Tratado modelo de la ONU y a otros de bilaterales de extradición dice:

«Si la información proporcionada por la Parte requirente resultare insuficiente para permitir a la Parte requerida tomar una decisión en aplicación del presente Convenio, dicha parte requerida solicitará la información complementaria necesaria, pudiendo fijar un plazo para la obtención de la misma.»

El Informe Explicativo del Consejo de Europa estima que tal artículo no merece comentario. Algún otro tratadista dice que tal artículo carece de sustantividad y que se trata de completar los artículos anteriores referentes a la solicitud y a la documentación extradicionales. Por lo pronto habría que advertir que estamos en el campo de la comprobación puramente formal de los requisitos precisos para acceder a la demanda extradicional y «no cabe utilizar dicho artículo para acoger por la puerta trasera el principio de examen material del caso». Pero tampoco para utilizar dicha vía para introducir, facilitando la tramitación, lo que podrían ser nuevas solicitudes de extradición (ampliaciones, en las denominación habitual).

Se suele utilizar tal artículo para pedir datos que necesita el Estado requerido para precisar, por ejemplo, si concurre o no el principio de doble incriminación o el de exigencia del mínimo punitivo, o para pedir datos para precisar si concurre la prescripción o la interrupción de la misma. Sin duda no cabe utilizarlo para incluir en la petición de extradición nuevos delitos. Aunque hay zonas fronterizas: en una amplia relación de varias decenas de hechos semejantes, que infrinjan preceptos penales de igual o semejante naturaleza, a los que se podía incluir en la doctrina y figura penal del delito continuado, se utiliza, a veces dicha vía para agregar algunos hechos más o menos semejantes.

El artículo está redactado pensando en una iniciativa del país requerido. Pero nada debe impedir que el Estado requirente amplíe discrecionalmente la documentación a que se refieren los artículos citados en el capítulo anterior o se cambie un auto de procedimiento inicial, por otro posterior más detallado. Pero en los sistemas mixtos, el Estado requirente y el requerido deberán valorar cuando se exige la tramitación más formal y larga del artículo 12 o la breve del artículo 13.

V. Detención preventiva

Aunque previsto para los casos de urgencia (art. 16 del Convenio Europeo de Extradición, art. 9 del Tratado modelo de la ONU y en general con una redacción semejante, otros artículos de Tratados bilaterales), es el supuesto más general en el conjunto de los casos de extradición. Tramitado generalmente por conducto de INTERPOL entre las autoridades judiciales de los países requirente y requerido ⁽²⁾ en la mayoría de los casos supone un paso previo de la tramitación extradicional habitual normal, que se puede considerar iniciada por la presentación de la documentación extradicional ante el país requerido.

Precisamente entre este momento y el de la detención del reclamado transcurre un plazo señalado en los Convenios que suele ser de 40 días (40 días en el Convenio Europeo y en la mayoría de los bilaterales; 45 días en los Tratados de España con Estados Unidos y con Méjico, 60 días en el de Corea, etc.) cuyo transcurso determinaría la puesta en libertad del reclamado detenido.

Quizá la cuestión más atendida, el quebradero de cabeza de los expedientes de extradición es éste; el estar siempre pendientes de la espada de Damocles del plazo

⁽²⁾ Ahora según el Convenio de Schengen (art. 64) una descripción introducida en el sistema de información de Schengen, efectuada según el artículo 95, surtirá el mismo efecto que una solicitud de detención provisional con arreglo al artículo 16 del Convenio Europeo de Extradición de 13 de septiembre de 1957.

de 40 días desde la detención. Los Juzgados y las Embajadas de los distintos países llaman sobre tal cuestión o advierten del cumplimiento del plazo en los casos importantes, no digamos si merecen la atención de los medios de comunicación. Más aún, en los países con un sistema mixto, en el que la autorización de continuar el procedimiento extradicional se decide en un órgano del Gobierno, a veces como España en Consejo de Ministros, que se reúne una vez a la semana —los viernes normalmente— ello determina por exigencias de la tramitación que si una documentación extradicional tiene entrada el martes, por ejemplo, de una semana, lo más pronto que podrá ir el caso a Consejo será el viernes de la semana siguiente, o sea, 11 días después. Es frecuente que los Juzgados Centrales de Instrucción de la Audiencia Nacional estén pendientes cada viernes de la conclusión de los Consejos de Ministros. El problema se agrava en el verano con las vacaciones de la clase política, pues normalmente no hay Consejo de Ministros durante cuatro semanas. Los países requirente y requerido flexibilizan sus exigencias sobre la recepción de las documentaciones acudiendo a diversas interpretaciones extensivas de la normativa vigente. Poner en libertad a un mafioso o a un delincuente peligroso y conocido, por el transcurso de este plazo extradicional, es una cuestión difícilmente asumible.

VI. Simplificación

Insinuábamos en la primera página de la Exposición algunas tendencias del futuro de la extradición (lucha contra la delincuencia organizada, influencia de la desaparición de fronteras en espacios político-geográficos, preocupación por los derechos humanos). Bien podíamos haber agregado la tendencia a la simplificación: Convenio sobre el procedimiento simplificado de extradición entre Estados de la Unión Europea (Bruselas, 1995), Acuerdo relativo a la simplificación y modernización de las formas de transmisión de las solicitudes de extradición (San Sebastián, 1989), presente tal realidad también en la introducción en los Tratados bilaterales de artículos referentes al procedimiento simplificado. Veamos la redacción de uno de ellos (Tratado entre España y Corea, art. 10: «Si no lo impide su legislación, la Parte requerida podrá conceder la extradición una vez que haya recibido una petición de detención preventiva siempre que la persona reclamada manifieste expresamente su consentimiento ante una autoridad competente»).

Pero donde más se ha acusado esta cuestión en la práctica extradicional, ha sido en la aplicación de los Acuerdos del Convenio de Schengen (1990) cuyo artículo 66 dice:

«1. Si la extradición de una persona reclamada no estuviera manifiestamente prohibida en virtud del Derecho de la Parte contratante requerida, esta Parte contratante podrá autorizar la extradición sin consentimiento formal de extradición, siempre que la persona reclamada consienta en ello en acta redactada ante un miembro del Poder Judicial y una vez que éste le haya informado de su derecho a un procedimiento formal de extradición. La persona reclamada podrá ser asistida por un Abogado durante la audiencia.

2. En caso de extradición en virtud del apartado 1, la persona reclamada que declare explícitamente renunciar a la protección que le confiere el principio de especialidad, no podrá revocar dicha declaración».

Por ahora este artículo solamente es aplicable a los países siguientes: Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, España, Portugal, Italia y Austria. Los resultados se pueden apreciar en este cuadro estadístico correspondiente a 1998 si hacemos la comparación con los casos que se han tramitado por el procedimiento normal.

EXTRADICIONES TRAMITADAS POR EL PROCEDIMIENTO NORMAL AÑO 1998

ACUERDOS DE CONSEJO DE MINISTROS SOBRE EXTRADICIONES, CLASIFICADAS POR NATURALEZA (PASIVAS O ACTIVAS) Y POR PAÍSES

Países	Extrad. pasivas	Extrad. activas	Entregas
Francia	43	33 (23 ETA)	46
Alemania	52	3	29
Italia	55	3	26
Bélgica	27	2	13
Portugal	7	6	3
Holanda	11	5	2
Austria	19	0	9

EXTRADICIONES CONCEDIDAS POR EL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO (SCHENGEN) DURANTE 1998

Alemania	45
Países Bajos	13
Bélgica	10
Francia	8
Italia	6
Portugal	5
Austria	2
Total	89

El número de extradiciones pasivas con Alemania y Holanda, tramitadas por procedimiento simplificado es prácticamente equivalente al de tramitadas por procedimiento normal. Sin embargo, en el caso de Francia no llega a la quinta parte de las tramitadas normalmente.

VII. Sistema continental y sistema anglosajón

El procedimiento extradicional en una mayoría de países —y de Tratados y leyes internas de éstos— está encaminado a comprobar exclusivamente la concurrencia de los requisitos previstos para la concesión de la extradición (sistema continental) y

no a la demostración de la existencia de pruebas sobre la culpabilidad del extradituro (sistema anglosajón). En éstos, el procedimiento extradicional en el país requerido no supone juicio alguno sobre la culpabilidad o inocencia del reclamado, puesto que la valoración de los hechos, su subsunción en uno u otro tipo penal, la determinación de la participación delictiva, son materias que corresponden al órgano judicial que los enjuicie en el país requirente, no al que ha de velar por el cumplimiento de los requisitos exigidos para la concesión de la extradición en el país requerido. Éste es el sistema mantenido en el Convenio multilateral europeo y en la mayoría de los bilaterales ratificados por España. Por el contrario, corresponde al sistema anglosajón, el bilateral de España con el Reino Unido de 1985, aplicado hasta finales de 1991 inclusive, en que dicho país ratificó el Convenio europeo de extradición, sin reservas o declaraciones que salvaran o hiciesen alguna concesión al sistema anterior, y siguen ese sistema también el Tratado con Estados Unidos de 1970 —si bien hay que hacer referencia a la modificación introducida en el Segundo Tratado Suplementario de 1988— y el de Canadá de 1989. Sin embargo, no sigue dicho sistema el de España con Australia de 1987 pues no hay en él ningún precepto que permita apoyar las características del mismo. También subsisten restos o muestras de tal sistema en algunos de los Tratados hispano-americanos antiguos como Guatemala (1895) y Cuba (1905). Así en el artículo 8.1.º del de Guatemala se dice: «... y además, las declaraciones o documentos en que se haya fundado el auto de prisión». O en el artículo 3.1 del de Cuba «... acompañado de las actuaciones que habiendo servido de base para decretar dicha prisión, suministren pruebas, o al menos indicios racionales, de la culpabilidad de la persona cuya extradición se pida...». En lo que se refiere a Méjico lo que expresaba el artículo 15.b) del Tratado de 1978 y de la que se desprenda la existencia del delito y los indicios racionales de su comisión por el reclamado», fue eliminado en el Protocolo modificativo del Tratado de 23 de junio de 1995, que entró en vigor el 1 de septiembre de 1996.

Una cierta atenuación del sistema anglosajón o aproximación al sistema continental se puede señalar si se compara la redacción primera del artículo 10-D)-2 del Tratado de Extradición entre España y Estados Unidos de 1970 que decía: «la Parte requerida podrá solicitar que la requirente presente pruebas suficientes para establecer, *prima facie*, que la persona reclamada ha cometido el delito por el cual la extradición se formula. La Parte requerida puede denegar la extradición si un examen del caso demuestra que la orden de arresto es manifiestamente infundada», redacción que es sustituida a partir del Segundo Tratado Suplementario entre ambos países de 1988 (publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 1993) por la siguiente: «... la orden de detención... deberá ir acompañada de la información que justificaría la susmisión a juicio de dicha persona, si el delito se hubiere cometido en el territorio del Estado requerido...», o la evolución de los Tratados con el Reino Unido en este tema, si comparamos los artículos correspondientes del Tratado de 1878, los del de 1985 y el actual Convenio europeo vigente para tal país desde el 14 de mayo de 1991. Pero independientemente de la redacción de los textos legales o convencionales cabe preguntarse: ¿Cuál es en la práctica el comportamiento mutuo de países que siguen sistemas distintos?

En los resultados prácticos de las relaciones extradicionales —soluciones favorables o desfavorables a las peticiones extradicionales o tiempo mayor o menor en la tramitación de los expedientes— ¿Qué ocurre cuando se relacionan países que siguen sistemas distintos —continental y anglosajón—? ¿Hay diferencias apreciables?. ¿Se prolongan los procedimientos cuando el país requerido pertenece al sistema anglosajón?

A primera vista, en las relaciones entre España y el Reino Unido en los últimos veinte años, la respuesta sería indudablemente afirmativa. Se devuelve la documentación por el Reino Unido una y otra vez, pidiendo más datos —además de por otras exigencias formales—, y el número de entregados es mínimo, meramente testimonial en relación con el de solicitudes. El porcentaje de entregados por el Reino Unido a España en relación con las solicitudes sería cinco o seis veces menor que el de España con respecto al Reino Unido. Cada dos años nos reunimos delegaciones de expertos de los dos países para tratar de esta cuestión y de otras de la asistencia jurídica internacional y pese a la buena voluntad mostrada, la problemática persiste, reunión tras reunión.

Además, apenas se ha notado diferencia con la vigencia del Convenio Europeo de Extradición. ¿El modo de actuación administrativo y procesal derivado de la normativa interna ofrece resistencia?

Preguntas o ampliaciones de datos que, en principio, están planteadas para precisar la doble incriminación o el mínimo punitivo, suscitan la duda de si pretenden aclarar la participación del reclamado en los hechos. A veces, el Tribunal requirente no las puede contestar, dado el momento de instrucción en que se encuentran los hechos base de la solicitud extradicional.

Sin embargo, con Estados Unidos no hay diferencias sustanciales en los resultados y con otros países que siguen el mismo sistema, son tan pocos los casos que no se pueden considerar los datos o diferencias como significativas.

En general, según nuestra práctica extradicional el porcentaje normal de concesión de extradiciones pasivas suele oscilar entre 40 y 66 por 100 y el de activas entre un 25 y un 50 por 100. Con Estados Unidos el de pasivas oscila según los períodos considerados, entre un 33 y un 50 por 100 y el de activas se sitúa en un 25 por 100. Por el contrario el porcentaje de concesión de extradiciones activas por el Reino Unido suele estar en torno al 9 por 100, frente al de pasivas que alcanza el 65 por 100.

El porcentaje no es con relación al número total de expedientes extradicionales iniciados sino que hay que deducir los casos en que no se completa la documentación extradicional, o bien se retira formalmente, más los casos en que no se encuentra o detiene el reclamado, y los de denegación por las autoridades judiciales o gubernativas. Ya se sabe, además, que caben los supuestos en que se accede a la extradición pero no se entrega de momento por tener responsabilidades penales en el país requerido.

VIII. Garantías exigidas para acceder a la extradición

Aparece el supuesto en la mayoría de los Tratados en el caso de que los hechos descritos estuvieren castigados con pena de muerte, pero también en casos de haber sido condenado el reclamado en rebeldía o de imponerse pena de prisión a perpetuidad, o incluso, últimamente condicionando la entrega de nacionales a que el Estado requirente dé garantías de que en el caso de ser condenado será transferido sin dilación al país requerido para el cumplimiento de la condena (Declaración de España al art. 7 del Convenio de Extradición de la Unión Europea y peticiones de Holanda en algunos casos).

No he encontrado ningún supuesto en relación con la pena de muerte en la práctica extradicional de los últimos años pero sí se encuentran antecedentes en las relaciones

con Estados Unidos en que la garantía prestada por la Fiscalía americana fue considerada suficiente por la Audiencia Nacional española.

Veamos el texto del artículo 10 del Tratado de Extradición entre España y Argentina de 1987: «No se concederá la extradición cuando los hechos que la originan estuviesen castigados con la pena de muerte, con pena privativa de libertad a perpetuidad, o con penas o medidas de seguridad que atenten contra la integridad corporal o expongan al reclamado a tratos inhumanos o degradantes.

Sin embargo, la extradición puede ser concedida si la Parte requirente diese seguridades suficientes de que la persona reclamada no será ejecutada y de que la pena máxima a cumplir será la inmediatamente inferior a la privativa de libertad a perpetuidad o de que no será sujeta al cumplimiento de penas atentatorias a su integridad corporal o a tratos inhumanos o degradantes».

Su redacción es más completa que otros de diferentes Tratados; además está redactado de un modo preceptivo, obligatorio, «no se concederá...» no meramente facultativo como en otros Tratados. Las referencias a penas privativas de libertad a perpetuidad o a penas o medidas de seguridad que atenten contra la integridad corporal o expongan al reclamado a tratos inhumanos o degradantes, no se encuentran en el Convenio Europeo o es olvidado en otros Tratados. En España hay que acudir a la Ley de Extradición Pasiva de 1985, artículo 4-6.º

Durante un tiempo se exigió por las autoridades judiciales españolas como garantía previa para acceder a la extradición, que la ejecución de la pena privativa de libertad —no la aplicación judicial de la pena— no superara los treinta años de prisión que era la pena máxima recogida en el Código penal español anterior, con la justificación de que una pena superior sería inhumana o degradante (art. 4-6.º de la Ley de Extradición Pasiva), pero desde hace unos años, al menos para países concretos, no se impone como garantía previa, sino que se concede la extradición con esa condición. La razón es que las legislaciones europeas —y otras de otros Continentes— emplean el término prisión o cadena perpetua como algo que no se corresponde con su significado literal, sino como una reminiscencia histórica, con correcciones legislativas y prácticas que la adaptan a los criterios modernos penológicos y penitenciarios; y además esos países han suscrito los Tratados internacionales de protección de los derechos humanos; por ello no se exige previamente la garantía, sino que la condición es un modo de recordatorio de la existencia de la legislación internacional de derechos humanos a cuyo cumplimiento viene obligado el país requirente, ya no sólo por respeto a los Pactos por él mismo suscritos, sino también porque el hecho de admitir la entrega del reclamado con la limitación expresada, le compromete a asumir tal condición.

IX. Otras cuestiones prácticas

Una vez realizada la entrega del reclamado hay cuestiones menores en las que cumpliendo la normativa se abreviarían trámites y se facilitaría la conclusión final de los expedientes. Me refiero, en primer lugar, a lo indicado en el artículo 18-3 del Convenio Europeo de Extradición y a artículos equivalentes de otros Tratados: «La Parte requirente será informada... de la duración de la detención sufrida a fines de extradición por la persona reclamada». Si en la documentación final remitida por el país requerido no figura este dato, son frecuentes la cadena de Notas Verbales posteriores del país requirente pidiendo tal precisión. Es más fácil incluir tal dato

en la resolución por la que se accede a la extradición que no posteriormente, en que probablemente tendrá la autoridad judicial interviniente que pedir el dato a las autoridades penitenciarias. No obstante, a veces la petición es innecesaria, pues si se presta atención a la resolución por la que se accede a la extradición, en ella consta la fecha de inicio de la detención y el Estado requirente conoce la fecha de entrega del reclamado, aunque habrá que advertir que se trate de casos sin ninguna responsabilidad o sumario en el país requerido.

No tan fácil resulta contestar a Notas Verbales en que se pide información acerca de cuando va a ser entregado un reclamado a cuya extradición se ha accedido, pero que tiene alguna responsabilidad pendiente en el país requerido, tanto sea en situación preventiva o bien en caso de cumplimiento de una condena; en el primer supuesto, por la variación de las vicisitudes procesales y en el segundo por la posible concurrencia de libertad condicional o de algún otro tipo de beneficios penitenciarios que no suelen ser de concesión automática.

Por último, quiero destacar la necesidad de formalizar y prestar más atención a la contestación final o envío de la documentación final de concesión de la extradición que debe ser remitida al país requirente pues, con frecuencia queda reducida a una mera comunicación de INTERPOL de entrega del reclamado, otras a una comunicación brevísima tramitada vía diplomática, en otros casos la decisión gubernativa es muy poco explícita y requeriría el complemento de la decisión judicial —en el caso de que el sistema extradicional del país requerido exija su intervención— para tenerlo presente en la aplicación del principio de especialidad.

Quiero creer que por parte de España llegará al país requirente, remitido por vía diplomática, una copia del Auto del Juez o de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional accediendo a la extradición, con las limitaciones que indique, además de la comunicación de que el Consejo de Ministros ha acordado la entrega. Lo digo porque, con respecto a un procedimiento en que interviene o pueden intervenir autoridades judiciales, autoridades administrativas del Ministerio de Justicia y del Ministerio del Interior y también otras autoridades o funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores, del mundo diplomático o consular, es difícil tener una versión comprensiva y total de su desarrollo por cada uno de ellos.