

12
2es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

TRATADO DE EJECUCION DE SENTENCIAS
PENALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

T E S I S

P A R A O B T E N E R L A
L I C E N C I A T U R A E N R E L A C I O N E S
I N T E R N A C I O N A L E S

P R E S E N T A :
M A . T E R E S A C A R P Y V E L A Z Q U E Z

1993

TESIS CON
DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION	1
1.- ANTECEDENTES	4
1.1.- Contexto Histórico	4
1.2.- La Migración Mexicana	12
1.3.- Tráfico de Estupefacientes	16
2.- LA POLITICA DE DERECHOS HUMANOS DE LOS ESTADOS UNIDOS.	
2.1.- Los Derechos Humanos y la Administración de James Carter.	25
2.2.- Presiones Estadounidenses hacia México y las Cárceles Mexicanas.	27
2.3.- Los Derechos Humanos y los Prisioneros: México-Estados Unidos.	30
2.3.1.- Las Cárceles en Estados Unidos.	31
2.3.2.- Las Cárceles en México.	34
2.4.- La Delincuencia de los Extranjeros. Un problema humano.	35

3.- ANALISIS DEL TRATADO DE EJECUCION DE SENTENCIAS PENALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	
3.1.- Antecedentes Jurídicos del Tratado de Ejecución de Sentencias penales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América	41
3.2.- Objetivo, Naturaleza y Alcances del Tratado de Ejecución de Sentencias Penales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América	45
4.- EL TRATADO DE EJECUCION DE SENTENCIAS PENALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA Y SUS BENEFICIOS PARA LOS SENTENCIADOS MEXICANOS Y LOS ESTADOUNIDENSES	77
CONCLUSIONES	89
BIBLIOGRAFIA	96

INTRODUCCION

La relación México-Estados Unidos es una relación muy particular, única en su género. Se trata de dos naciones unidas por la geografía y separadas por la historia. Comparten tres mil kilómetros de frontera, que es la línea divisoria entre la nación más rica del orbe con una en proceso de desarrollo. En esta relación tan dispar en la que indudablemente el más fuerte se impone sobre el débil, el derecho ha sido fundamental para equilibrar esa relación.

Dentro de ésta, merecen mención especial los Tratados celebrados entre México y los Estados Unidos. Algunos se han respetado, otros se han quedado en letra muerta. Esta situación ha dado origen a diversos estudios y a colecciones completas sobre Tratados. Sin embargo, lo que aquí pretendemos es algo mucho más simple y sencillo: analizar el "Tratado de Ejecución de Sentencias Penales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América", firmado por ambas naciones el 26 de noviembre de 1976 y ratificado por el Congreso mexicano el 30 de noviembre del mismo año y por el norteamericano, el 21 de julio de 1977. No se trata de un estudio de carácter jurídico, sino que dentro del marco de las relaciones México Estados Unidos, vamos a exponer las razones políticas-sociales que lo llevaron a su conclusión, así como también examinaremos su contenido, artículo por artículo, para finalizar con sus conclusiones, siempre desde la misma perspectiva.

El marco teórico que utilizaremos es el de la "interdependencia", por considerarlo un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos. Esta teoría se fundamenta en los trabajos de Robert Keohane y Joseph S. Nye en su libro "Power and Interdependence" y es una crítica al realismo político. Según estos autores, la política mundial se caracteriza por la interdependencia entre países, entendida como la relación con efectos recíprocos entre Estados o entre actores de diferentes países. Interdependencia no implica, una simetría en la relación ni que los costos y los beneficios obtenidos sean equitativos. Tampoco implica que sus efectos sean positivos o que puedan determinarse "a priori", como tampoco están vinculados al grado de poder de cada una de las partes. Así, siendo el conflicto una constante en las relaciones entre los Estados, la interdependencia, conlleva necesariamente la solución de la diferencia por medio de la negociación o cooperación. Este ha sido el caso particular de las relaciones México-Estados Unidos. La búsqueda de un "modus vivendi" con la poderosa nación del norte ha sido el determinante de la política exterior de México.

De esta manera, la hipótesis de la que parte este trabajo es la siguiente: el Tratado de Ejecución de Sentencias Penales entre México y los Estados Unidos, constituyó la válvula de escape en un momento, en un momento en que las relaciones entre ambos países habían alcanzado su punto más álgido. En función de lo anterior, el presente estudio se divide en cuatro partes fundamentales.

La primera consiste en un recuento histórico de la relación México-Estados Unidos,

desde la segunda década del siglo XIX hasta 1977, teniendo como eje pivotal el conflicto de intereses.

La segunda parte es una revisión de la política exterior de Carter hacia la América Latina, en particular el capítulo referente a los derechos humanos.

La tercera parte comprende un análisis en sí, del Tratado de Ejecución de Sentencias Penales, sus antecedentes jurídicos, como sus objetivos, naturaleza y alcance.

La cuarta y última parte corresponde al examen de sus implicaciones, tanto para México como para los Estados Unidos.

Para finalizar se aportarán las conclusiones y comentarios del referido trabajo.

1. ANTECEDENTES.

1.1 Contexto Histórico.

Lejos de lo que pudiera esperarse, el trato de México con los Estados Unidos no ha sido fácil. Ligados por la geografía y separados por la historia, se trata de dos países con muchos intereses en común, pero también con grandes diferencias, que en última instancia son las que determinan el curso de la relación.

En el tiempo, la primer área sustantiva de incompatibilidad entre proyectos nacionales de México y Estados Unidos es justamente la territorial. Del agreste nacionalismo expansivo de la nación del norte. Del choque sale victorioso el primero y deja una secuela de resentimientos históricos vigentes hasta hoy en día. La cuestión texana y la guerra del 47 son temas recurrentes.

Como resultado de esa experiencia, México busca en la solidaridad latinoamericana y en el derecho, su defensa contra los Estados Unidos y la fuerza. Los principios básicos de política exterior mexicana: No intervención, y Autodeterminación se gestan entonces.

Al finalizar el siglo XIX, la naturaleza de la contradicción principal entre México y Estados Unidos no desaparece, simplemente se transforma. Estados Unidos pasa del expansionismo de tipo territorial al expansionismo de tipo económico. El ejército

conquistador de antaño es sustituido por hombres de negocios que amparados y alentados por el gobierno de Washington inician la penetración económica a México, la primera zona de influencia exclusiva de los Estados Unidos en el continente americano. Bajo el lema Orden y Progreso, el gobierno del General Porfirio Díaz establece las condiciones requeridas por el capital externo. En menos de dos décadas éste pasa a controlar los sectores claves de la economía nacional.

En vísperas del violento estallido de 1910, los norteamericanos eran propietarios del 42% de los ferrocarriles, del 52% de las minas y de una buena proporción en otras ramas productivas como el petróleo, la banca, los bienes raíces y los seguros.

Durante la Revolución Mexicana, el conflicto entre México y los Estados Unidos gira en torno al lugar que habrá de ocupar la inversión extranjera en México. Se busca recuperar para el país la soberanía sobre sus recursos naturales. La lucha es difícil por la desigualdad de fuerzas, pero puede más el empeño mexicano, que en 1938, ve alcanzados sus objetivos con la expropiación petrolera, que implica de alguna manera la aceptación por parte de Washington de los principios del nacionalismo revolucionario en amplia contradicción con los intereses norteamericanos sobre todo aquellos que se refieren a la propiedad y los que ponen límite a la intervención de cualquier índole.

A partir de la segunda guerra mundial se inauguró un nuevo estilo en la relación política entre México y Estados Unidos, basada en la cooperación. Cooperación básica para los

Estados Unidos convertido ahora en una de las dos superpotencias que enfrascadas en una "guerra fría" con la Unión Soviética se disputan el liderazgo mundial. En el "equilibrio del poder" en donde dos colosos poseedores de la bomba atómica tienen que desistir del uso de la fuerza para concertar alianzas, la ayuda económica viene a resultar un instrumento de convencimiento por excelencia. América Latina, la zona de influencia tradicional de los Estados Unidos se ve favorecida con esta nueva modalidad. A cambio de apoyo político se presta ayuda económica, transformando el sistema interamericano en una alianza anticomunista. Esta política coincide con el proyecto de industrialización vía "sustitución de importaciones" iniciado por México, en donde de nueva cuenta la participación de los Estados Unidos resulta clave, haciendo el antagonismo de intereses menos evidente.

Más o menos hasta la década de los setentas se da la llamada "relación especial" o sea un acuerdo tácito entre México y los Estados Unidos, por medio del cual las fricciones se reducen a lo mínimo, la receptividad sustituye al enfrentamiento y desaparece para siempre el peligro de una intervención armada. Durante esta época, los problemas son fundamentalmente de carácter diplomático y los propios derivados de la vecindad geográfica. México cuenta incluso con cierto margen para disentir de la política hemisférica de los Estados Unidos. Así lo hace en los casos de Guatemala, de Cuba y de Santo Domingo, en donde sigue una conducta cautelosa y firme de defensa del principio de no intervención.

La coincidencia circunstancial de intereses de México con los Estados Unidos le proporciona al país un respiro y le permite crecer. La política exterior abandona su posición defensiva y se convierte en gestora del desarrollo económico.

Así, el capital estadounidense vuelve a hacer acto de presencia en la vida económica de México, ya no en los sectores considerados básicos, como el petróleo, los ferrocarriles o la energía eléctrica, sino en los complementarios como la industria manufacturera, el comercio, la industria alimenticia y la minería.

El aumento progresivo en importancia y volumen de la inversión extranjera directa de México, acusa el buen estado de las relaciones entre el país y Washington. Entre 1940 y 1950, el monto de la inversión extranjera pasa de los 449 millones de dólares a los 556 millones; de 1950 a 1960 la inversión se duplica llegando a los 1,081 millones de dólares y para 1969 se calcula en 3,200 millones de dólares.

Si bien es cierto, que por más de treinta años, el país crece a un ritmo constante de una tasa media de más del 6% anual, en un ambiente de estabilidad política y paz social, conlleva una grave consecuencia: el alto grado de dependencia externa de la economía nacional que se manifiesta concretamente en las estructuras de las importaciones-exportaciones y en los pagos de la renta del capital extranjero ya sea por concepto de regalías, patentes o intereses.

Efectivamente, bien pronto las importaciones superan a las exportaciones, el 89% del comercio se concentra en los Estados Unidos y el déficit creciente, en la cuenta de gastos corrientes, que antes era compensado por los ingresos provenientes del turismo extranjero y por las remisiones de los trabajadores migratorios al otro lado de la frontera, ahora es financiado a través de la deuda externa, conduciendo a esa otra dependencia, más grave todavía, la dependencia financiera que se convierte en un círculo vicioso de pedir para pagar y pagar para pedir. Este sería el "via crucis" de las siguientes administraciones mexicanas y el problema de la deuda externa llegaría a ocupar un primerísimo lugar en la agenda de los dos países.

A nivel interno, del "desarrollo estabilizador" se pasa al "desarrollo compartido". La política de sustitución de importaciones es reemplazada ahora por la promoción del sector externo de la economía. México busca entonces mercados alternativos al norteamericano. Para este fin se establece una infraestructura como la creación del Instituto Mexicano del Comercio Exterior y se adopta una política exterior congruente con la nueva realidad. Es decir, la política exterior, antes legal, defensiva y pasiva se torna ahora en activa. De esta manera, a nivel bilateral se establecen nuevos contactos diplomáticos con regímenes socialistas antes vedados como China y los países de la Europa Oriental y a nivel multilateral se propone la creación de un nuevo orden económico internacional, tanto en la OEA como en la ONU, así como en los demás foros mundiales se adoptan posiciones francamente antiestadounidenses y se abanderan todas las causas del Tercer Mundo.

Obviamente todo lo anterior llevaría a una confrontación muy fuerte con los Estados Unidos y en forma paradójica, al final del sexenio, la dependencia original que se trataba de romper probaría ser mucho más sólida, demostrando en esta ocasión la fragilidad extrema del externo de la economía mexicana

El caso mas ilustrativo lo constituyó la cuestión del boicot judío de 1975.

En efecto, la política tercermundista de Echeverría venía lesionando la sensibilidad norteamericana. En 1973 el presidente mexicano se había reunido con el líder del Frente de Liberación Palestina, Yasser Arafat, y había anunciado para el próximo año el establecimiento de una oficina de esa organización en la ciudad de México. Este tácito reconocimiento de la causa palestina hizo finalmente crisis cuando el 1o. de noviembre de 1975, el gobierno mexicano votó en Naciones Unidas declarando "el sionismo como una forma de racismo".

La reacción de la comunidad judía no se hizo esperar, aparecieron en los principales diarios anuncios advirtiendo a la opinión pública contra los viajes a México, y cerca de 30 000 reservaciones de hotel fueron canceladas en una semana. Ello afectó profundamente al sector turismo que aportaba el 13% de los ingresos de la cuenta corriente y que dependía del turismo estadounidense, que en más de un 85% era manejado por el sector judío.

México tuvo que rectificar su posición. El Secretario de Relaciones Exteriores viajó a Israel para aclarar el asunto y al tiempo que volvió fué reemplazado por el premio Nobel Alfonso García Robles, quien trató por todos los medios de hacer regresar la relación México-Estados Unidos a sus causas originales de mutuo entendimiento y buena voluntad.

Ello no fue posible sino hasta 1977 cuando México, entonces ya bajo la administración de José Lopez Portillo volvió a convertirse en asunto de "alta prioridad" para el gobierno de Washington. Esto ocurre en medio de la llamada crisis petrolera internacional y ante descubrimientos en México de importantes campos petroleros. El país se vuelve de pronto atractivo y la atención se centra en mejorar las relaciones entre ambos países pues por razones simplemente geopolíticas, México era una fuente de abastecimiento mas segura que los países de la OPEP.

Para México, el oro negro fue su salvación y su perdición. Se apostó todo a él y se hizo de los hidrocarburos el principal producto de exportación y el eje sobre el cual descansaba la economía mexicana. Así, mientras México llegaba a ser el cuarto productor de petróleo en el mundo y la fuente principal de petróleo crudo de Estados Unidos, hipoteca su futuro con préstamos que recibe del exterior en base a esta nueva riqueza. De 1970 a 1980, la deuda externa crecería de 3 200 millones a 50 000 millones de dólares, constituyéndose México en el segundo prestatario más grande del Banco Mundial, así como el poseedor de la segunda deuda de la banca privada del mundo en desarrollo

Esta confianza en sí mismo, inclusive, permite a México, a finales de la década de los setentas, que adopte una política frente a los Estados Unidos más autónoma y decidida de la que había tenido en los años anteriores. En ese sentido, México, junto con Francia suscribe el acuerdo que dá legitimidad a la guerrilla salvadoreña; se le otorga apoyo político y económico a los sandinistas en Nicaragua; se le brindan facilidades a los guatemaltecos y se solidariza con Panamá en las cuestiones del Canal.

El porqué México puede seguir una política, hasta cierto punto independiente y propia, sin represalias por parte de los Estados Unidos, lo explican los ya mencionados descubrimientos de mantos petroleros en Tabasco y Campeche.

Pero si bién había en estos momentos una necesidad de llegar a un "modus vivendi" con México, la política de la nueva administración de Washington, con el ascenso a la presidencia de Jimmy Carter, con su énfasis en los derechos humanos iba a cuestionar esta situación.

Nuestro siguiente capítulo se abocará a este estudio.

Entre los problemas de mayor tradición y mayor trascendencia que han estado siempre presentes en las relaciones México-Estados Unidos, ha sido el de los migrantes mexicanos que cruzan la frontera en busca de un mejor nivel de vida. Este problema se inició desde el siglo pasado cuando México a consecuencia de la guerra con Estados

Unidos pierde territorio, en el cual se encontraban establecidas numerosas familias mexicanas. Si bien es cierto que el Tratado Guadalupe-Hidalgo estipulaba la protección de los mismos en sus vidas y propiedades, ésto fue letra muerta ante las autoridades locales de los diferentes estados estadounidenses que colindaban con México. De esta manera los mexicanos, pobladores originales se convierten en ciudadanos de quinta categoría, asusados y peseguidos por las etnias blancas.

A todo ello se añadiría mas tarde la llegada de nuevos inmigrantes que por factores internos de México como desordenes políticos, mala situación económica, u otras razones, se van a los Estados Unidos. Prácticamente en todo lo que resta del siglo XIX y principios del siglo XX se lleva a cabo una migración libre, un tanto a capricho que no tiene ningún coto. Con motivo de la Primera Guerra Mundial ocurre la primera deportación masiva de mexicanos.

1.2.- La Migración Mexicana.-

La historia de la emigración mexicana al vecino país es muy antigua y data de la fecha en que la población novohispana colonizó el norte del entonces todavía Territorio Nacional, y permaneció en los mismos lugares después de la guerra de 1847, miles de mexicanos se convirtieron, circunstancialmente, en ciudadanos norteamericanos: toda vez que residían en alguno de los actuales estados de Texas, Arizona, Nuevo México, Colorado, Nevada, California o Utah. Obligados a vivir en un país distinto al de su

origen, tratados como inferiores a causa de un racismo indiscriminado, conservaron idioma, religión, costumbres y tradiciones.

Asimismo, a partir de fines del siglo XIX se inicia una corriente migratoria importante, reforzada por los diversos efectos de la Revolución de 1910. Por otra parte, la Primera Guerra Mundial, genera una gran demanda de mano de obra. Y así, muchos mexicanos cultivaron la tierra o engrosaron la fuerza de trabajo industrial. En la Segunda Guerra sucede lo mismo aunque en esta ocasión un convenio intergubernamental sobre "braceros" está de por medio, suscrito en 1942 y denunciado por Estados Unidos en 1964. Este convenio bilateral sobre trabajadores temporales, formalmente legislado en Estados Unidos como Ley Pública 45, fue conocido con el nombre de Programa de Braceros, y comenzó como una medida de carácter urgente para responder a la necesidad de mano de obra a causa del reclutamiento militar.¹

A partir de entonces, la mayoría de los mexicanos que entran al país vecino lo hacen ilegalmente. Gran parte de ellos son expulsados por las autoridades migratorias norteamericanas. Este fenómeno también se inicia poco después del despojo territorial. Sus momentos más significativos corresponden a los reflujos de la economía estadounidense. Si en las épocas de auge y guerra los trabajadores mexicanos son bienvenidos, en las posguerras y depresiones son expulsados; a este respecto, Wayne

¹ Véase, "El proceso Migratorio", en "El Desafío de la Interdependencia", F.C.E. México 1978.

Cornelius, uno de los especialistas norteamericanos más reconocidos en el estudio del fenómeno migratorio dice:

"Algo muy predecible sucede en los Estados Unidos cada vez que la economía se encuentra en dificultades: el trabajador ilegal se redescubre"²

No obstante, la dependencia de mano de obra mexicana en el campo, en los sectores industriales y de servicios se ha mantenido presente desde entonces y a la fecha se ha incrementado en ese país.

Así, más de 500 000 mexicanos fueron expulsados durante los años treinta como consecuencia de la Gran Depresión. Durante los años cuarenta las deportaciones masivas de mexicanos vuelven a hacer patente el redescubrimiento del que habla Cornelius.³ En los cincuenta, al finalizar la Guerra de Corea e iniciarse una nueva recesión económica, muchas escenas de arbitrariedad e injusticia se repitieron.

Como resultado de esa migración se dió una gran importancia al crecimiento de la población mexicana en los círculos dirigentes de estados Unidos. William Colby, ex-director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), afirmaba que la mayor amenaza

²Bustamante, Jorge y Cornelius Wayne A. "Flujos Migratorios Mexicanos hacia Estados Unidos".- Retos de las Relaciones entre México y Estados Unidos.- Trabajos preparados para la Comisión sobre el futuro de las Relaciones México-Estados Unidos. 1a. Ed., México 1989.

³Ibidem.

para su país era que "ahora hay sesenta millones de mexicanos que a fines de siglo llegarán a más de ciento veintitres millones". "Cada vez están más disgustados por el abismo existente entre nuestra riqueza y su pobreza... y buscarán la manera de modificar la situación. Hay siete u ocho millones de mexicanos que residen en Estados Unidos y no podemos evitar que a fines de siglo vivan veinte millones más"⁴ Desde esta perspectiva, la importancia que los Estados Unidos dá a los indocumentados es más coyuntural que estratégica.

Cabe hacer notar que la migración obedece a dos factores principales, los llamados factores atracción y los expulsión. Por una parte, México tiene que resolver sus problemas económicos y crear una oferta de trabajo suficiente para que sus hombres no se vayan, por otra, la economía de Estados Unidos está obligada a emplear fuerza de trabajo no calificada con salarios inferiores a los mínimos legales o con los mínimos. De no hacerlo así millares de pequeñas empresas, y sobre todo los campos agrícolas del sudoeste del país, estarían condenados a desaparecer, toda vez que en los Estados Unidos no existe materialmente quien se encargue de los trabajos "sucios" de bajos sueldos. En este sentido, puede decirse que la relación entre los dos países se vuelve simbiótica, ya que ambos se necesitan mutuamente para vivir.

Mientras los mexicanos tienen la necesidad de emigrar hacia ese país en busca de trabajo; el vecino se encuentra en la necesidad de mano de obra barata, que se beneficia de dicha

⁴ Véase "The Los Angeles Times". 6 de junio de 1978.

inmigración, aun cuando a todas luces traten de ocultarlo o disimularlo. No obstante lo anterior, existen muchas voces que claman por la expulsión de los indocumentados. Y en ello coinciden, desde representantes del Ku Kux Klan hasta sindicatos y políticos pertenecientes al Partido que no esté en el poder.

Todo lo anterior culmina en la existencia de dos clases de trabajadores migratorios: los legales y los que carecen de papeles. Estos últimos por su misma condición de indocumentados han sido objeto de explotación y han vivido al margen de la ley aunque contribuyen con su trabajo a la prosperidad de los Estados Unidos, engrosando las filas de los parias que circulan por los campos y las ciudades estadounidenses. Muchas veces por su misma condición de "ilegales" delinquen y van a parar a las cárceles de ese país. Este importante porcentaje de población de origen mexicano ha ido conformando la población penal. Porcentaje que aumentó cuando entra en boga el tráfico de enervantes, tema que vamos a analizar en el siguiente apartado.

1.3 Tráfico de Estupefacientes.

A raíz de la captura de las grandes mafias internacionales del tráfico de estupefacientes, las que tenían su origen de operaciones en el Medio Oriente con contactos importantes en Europa, a su paso hacia su mercado principal que era el de los Estados Unidos, se inicia en México el fomento a la siembra de campos de amapola y marihuana, sobre todo en los estados del norte del país. Como resultado de ello, se logra sustituir la oferta

al mercado estadounidense con estupefacientes provenientes de México lo que significa un ahorro considerable en costos, dada la vecindad de ambos países.

El interés de los Estados Unidos por establecer una coordinación en la lucha contra el narcotráfico con México, lo lleva de las presiones políticas a la implementación de medidas coercitivas reflejadas en un programa conjunto denominado "Operación Intercepción", efectuado en el año de 1969, durante los regímenes presidenciales de Gustavo Díaz Ordaz y Richard Nixon.

Durante casi tres semanas se realizó en la frontera con México una indiscriminada revisión de cada individuo o automóvil que cruzara hacia Estados Unidos. Las autoridades norteamericanas trataban de detectar con ello a los traficantes de drogas provenientes de México. No obstante, el resultado real de esta medida de presión es el deterioro del comercio bilateral, al provocar un bloqueo casi total a los vehículos, sobre todo en perjuicio de aquellos dedicados al transporte de artículos mexicanos de exportación.

Asimismo el flujo turístico norteamericano hacia Mexico, disminuye considerablemente y el país se ve fuertemente afectado tanto por la medida coercitiva como por la propaganda negativa que se hace de México en la prensa norteamericana. Ello adquiere doble importancia toda vez que México obtiene grandes ingresos a través del turismo que lo visita.

A pesar de los perjuicios que esta medida significa para nuestro país, la "Operación Intercepción" parece tener éxito y México accede a iniciar de manera conjunta con los Estados Unidos otra medida para combatir el tráfico de estupefacientes. A través de ésta, los estadounidenses declaran haber otorgado a México 14 millones de dólares en ayuda, destinados a la compra de helicópteros para la destrucción de los sembradíos de amapola.⁵

Grandes esfuerzos son conformados por los Estados Unidos a fin de combatir el problema, mismos que según se menciona en las audiencias del Congreso Norteamericano, redundan en un considerable incremento del gasto destinado a erradicar el consumo de drogas en ese país. Para este fin los Estados Unidos entrenan a 276 mexicanos, oficiales de la policía federal todos ellos y a 52 agentes especiales de la "DEA" (Drug Enforcement Administration), agencia norteamericana destinada a la lucha del consumo y tráfico de drogas.⁶ Declaran que grandes esfuerzos internacionales fueron conformados a fin de combatir el tráfico de estupefacientes en su frontera con México, mismos que resultaron en un considerable incremento del gasto federal en su país. Al respecto se estima que el gobierno estadounidense incrementó su gasto a 100 millones de dólares en 1969⁷

⁵"House of Hearings" (1974) (Audiencias del Congreso Norteamericano), supra note 4 (pt. 1), pp 90-91.

⁶ Ibidem.

⁷ op.cit, pag. 65. Comparecencia de John T. Cusacck, Jefe de Operaciones Internacionales del Depto. de Justicia de los E.U.A.

En base a las audiencias del Congreso posteriores a la aprobación de la ayuda proporcionada al Gobierno mexicano, se contempló que esta medida generó un dilema, toda vez que los detenidos por delitos contra la salud en México resultaron en su mayoría ser de origen estadounidense. Se puede indicar que esta decisión afectó directamente a la población norteamericana. Muestra de lo anterior lo tenemos en las declaraciones ante el Congreso de Leonard Walentynowicz, Administrador de la Oficina de Seguridad y Asuntos Consulares del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, cuyas palabras textuales ante el Congreso fueron las siguientes:

"El énfasis que se le ha dado a la ayuda para el combate a las drogas, no ha sido considerado de forma paralela al problema de la protección que deba hacerse de los estadounidenses, posterior a su arresto".

"El origen de este problema radica en que la D.E.A. y el Departamento de Estado no detectaron anticipadamente el gran número de americanos que serían detenidos como resultado del programa de ayuda".

"Durante los últimos años, el Congreso ha sido extremadamente perceptivo de las graves dificultades causadas por la importación de narcóticos a los Estados Unidos. Su interés a este respecto se ha traducido en la gran ayuda proporcionada a escala internacional para su combate".

"Sin embargo no se contempló la importancia del resultado de dicha ayuda; llámese a ello, preocupación por el justo y decente trato del gran número de prisioneros estadounidenses arrestados que se incrementó a raíz de la aprobación de esta medida"⁸

En base a informes proporcionados por la "Drug Enforcement Administration", el 48% de la heroína que se encontraba en los Estados Unidos en 1974 y marzo de 1975, provenía de México y para 1976 este porcentaje ya se había duplicado⁹. La DEA menciona que el precio de la heroína en las calles de los Estados Unidos asciende a un billón de dólares anuales¹⁰. Lo que origina este incremento, como ya se mencionó anteriormente es el cierre de los mercados de opio en Turquía en 1972 y aparentemente, también los de la heroína que provenía de los laboratorios en Marsella, al ser detectada la famosa "Conexión Francesa", la que fuera una organización internacional que permitía el paso de las drogas del Medio Oriente a los Estados Unidos, en donde tenía su destino final¹¹.

Tál parece que esta situación provoca la "necesidad" de las grandes mafias internacionales de fomentar la producción de estupefacientes en México, a fin de

⁸ "House Hearings" 1977 (Audiencias del Congreso) Supra note 4 (pt.1) at 13 (statement of David S. Julyan).

⁹Ibidem.

¹⁰Op. cit. pag. 45. Comparecencia de Benjamin A. Colman. Representante por el estado de Nueva York.

¹¹Ibidem.

llegan anualmente, entre 1969 y 1972 un promedio de una y media toneladas de heroína y para 1975 la cantidad asciende a tres toneladas anuales.

Paradójicamente, el incremento en los esfuerzos de los Estados Unidos por combatir el tráfico de drogas provenientes de México, y todas las medidas coercitivas contra nuestro país, así como la difamación de que somos objeto en la prensa estadounidense, se vé reflejada en un gran número de detenciones y encarcelamientos de estadounidenses en México, que son declarados culpables de delitos contra la salud.

Sintetizando, tenemos que se conjugaron los factores anteriores, y las relaciones México-Estados Unidos llegaron a un momento crítico: en primer lugar las ya tradicionales diferencias entre ambos países, en segundo lugar la agudización de los problemas de los indocumentados y en tercer lugar el tráfico de estupefacientes que aumentó el número de presos en las cárceles de los dos países.

Según estadísticas norteamericanas, en julio de 1970 había en México 187 ciudadanos norteamericanos encarcelados y acusados de delitos por tráfico o consumo de drogas, la mayoría con cargos por posesión de marihuana, ésto es alrededor de un 50% y en un 43% por cocaína.

Asimismo, mencionaba el Senador por el Estado de Nueva York, Benjamin Colman, que "el tráfico de heroína es responsabilidad de un mucho menor número de americanos

"el tráfico de heroína es responsabilidad de un mucho menor número de americanos arrestados, ya que menos del 7% son detenidos por ello". "El total de estadounidenses encarcelados en México tanto por drogas como por otros delitos era de 603"¹², durante esta época.

Al respecto, el Senador por el Estado de Nueva York declara ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, lo siguiente:

"... menos de media docena (de estadounidenses) tienen cargos por tráfico o posesión de heroína, lo cual es un serio problema..."

"Los arrestos no tienen nada que ver con ello, ya que al parecer corresponden a otra órbita dentro de los traficantes organizados..."

"La mayoría de estos detenidos no tienen antecedentes penales y los que han sido capturados por transportar narcóticos, lo hacen con marihuana o cocaína por primera vez, así como por primera vez son acusados de algún delito".¹³

A partir de estas declaraciones, hay que hacer notar la gran diferencia que existe en el

¹²Op. cit., Comparecencia de Leonard F. Walenty. Administrador del Depto. de Seguridad y Asuntos consulares del Depto. de Estado.

¹³Op. cit. Comparecencia de Benjamin A. Coleman.

que se habla de un delincuente estadounidense. Asimismo, habría que recordar nuevamente la campaña publicitaria de desprestigio en contra de nuestro país al acusarlo de ser el responsable de la entrada de las drogas a los Estados Unidos: al respecto hay mucho que decir en relación con la dinámica de los estadounidenses en México.

Para fortalecer esta observación se hace notar la opinión de Fortney A. Stark, Senador Republicano por el Estado de California que dice : "...el hecho de que exista una gran mayoría de norteamericanos convictos de posesión de marihuana o cocaína, puede ser atribuido al deseo de México de impresionar con estadísticas, a fin de justificar la ayuda financiera que han recibido de nosotros, mientras que por otra parte hacen muy poco por aprehender a los bien organizados traficantes de heroína mexicanos".¹⁴

El Congresista afirma categóricamente que el Gobierno mexicano, aún a sabiendas de que los traficantes responsables de introducir la heroína a los Estados Unidos son mexicanos, México no hace nada por combatirlo. Es en estos momentos cuando las presiones hechas a México se hacen mas patentes y severas y hasta se llega a publicar en la prensa norteamericana que funcionarios del Gobierno mexicano se encuentran involucrados en el tráfico de drogas.

Las estadísticas que se han podido consultar demuestran que entre 1969 y 1974 el aumento de detenidos estadounidenses se fue incrementando año con año y en 1977 ya

¹⁴Op. cit. Comparecencia de Fortney A. Stark.

existían 2200 estadounidenses detenidos en 75 países, principalmente por delitos relacionados con el consumo y tráfico de estupefacientes. En esa época había un número aproximado de 550 estadounidenses detenidos en cárceles mexicanas y este número tan elevado se comenzó a transformar en un problema de carácter político cuando la prensa escrita denunció en los Diarios de los Estados Unidos de América el maltrato del que los mismos eran objeto. Como resultado de ello se comenzaron a organizar en los Estados Unidos, diversos grupos de protesta, conformados por familiares de prisioneros en México, quienes empezaron a ejercer fuerte presión sobre los miembros del Congreso estadounidense, con el fin de que dicho cuerpo legislativo sostuviera audiencias para analizar la forma de resolver dicha problemática. Uno de esos grupos, el llamado "Comité de Padres Preocupados" (Committee of Concerned Parents), llegó a editar un manual conocido con el nombre de "Manual de Supervivencia para Familias con Parientes detenidos en el Extranjero" (Survival Manual for families of Americans Jailed Abroad)", el que tenía por objeto asesorar a las familias para que éstas a su vez auxiliaran a sus familiares detenidos en el extranjero.

Esta posición iba a encontrar eco en la política de los derechos humanos predicada por el presidente Carter

2.- LA POLITICA DE DERECHOS HUMANOS DE LOS ESTADOS UNIDOS.

2.1 Los Derechos Humanos y la Administración de James Carter

Después de ocho años de una versión republicana de la "relación especial, enmarcada por la retórica de Nixon-Kissinger de una "asociación madura" y de un "nuevo diálogo, la nueva administración demócrata expresó su interés de mejorar sus relaciones con la América Latina. Así, en su discurso inaugural, Jimmy Carter declaró su intención de hacer de la preocupación por los derechos humanos un elemento central de la política exterior de los Estados Unidos. Precisamente desde 1973. El tema de los derechos humanos se había convertido en un lema en la batalla entre la legislatura y la rama ejecutiva acerca del manejo de los asuntos exteriores. El que ésto se diese respondió a situaciones críticas; en 1973 por fin se retiraron las tropas norteamericanas y terminaron los bombardeos, después, de una década de intervención en Vietnam. 1973 fue también el año del escándalo "Watergate" en el transcurso del cual el público estadounidense vió en la televisión investigaciones del Congreso acerca de la mala conducta política de los funcionarios públicos llevando todo ésto a la renuncia del presidente Nixon en el verano de 1974.

Habiendo demostrado su fuerza en la arena interna, con las audiencias de Watergate, el Congreso redobló su desafío a la Administración en la arena internacional. Los acontecimientos fueron discretamente puestos en movimiento el primero de agosto de

1973, cuando el Subcomité sobre Organizaciones y Movimientos Internacionales de la Cámara de Representantes abrió cuatro meses de audiencias sobre la Protección Internacional de los Derechos Humanos. Se escucharon testimonios sobre la respuesta de Estados Unidos y Naciones Unidas a violaciones específicas de derechos humanos en cierto número de países, así como los temas de los derechos humanos en los conflictos armados, los derechos humanos y la discriminación racial, los derechos humanos y el status de las mujeres y los derechos humanos y los sistemas penitenciarios alrededor de todo el mundo, pero en particular en aquellos países no desarrollados.

Como resultado de las audiencias, el Subcomité publicó un informe de gran alcance: "Human Rights in the World Community; a Call for U.S. Leadership" (marzo de 1974). Citando las desenfrenadas violaciones de los derechos humanos del mundo, se exigía una respuesta eficaz tanto de los Estados Unidos como de la comunidad mundial. Se acompañaban 29 recomendaciones, entre éstas varias dirigidas a México, sujeto a inquisición por la organización Americas Watch.

Como consecuencia de lo anterior se iniciaron en 1976 en la Cámara de Representantes y en el Senado de ese país, audiencias para debatir el tema, las que culminaron con una resolución conjunta de ambas Cámaras, que exhortaba al Presidente de la Nación a realizar las gestiones necesarias para que los Estados Unidos de América se abocaran a lograr la aplicación estricta del derecho internacional, combinando esfuerzos para

asegurar que existiera un trato justo y humano para los ciudadanos de todos los países" ¹⁵

2.2 Presiones Estadounidenses hacia México y las Cárceles Mexicanas.

En este contexto los Estados Unidos se encuentra frente a un doble problema el que a todas luces se muestra contradictorio. Ya que por una parte la meta principal es el combate del tráfico de estupefacientes que proviene de México, por otra el encarcelamiento de estadounidenses en México, acusados de tráfico y consumo de drogas se incrementa considerablemente.

Como ya se ha dicho anteriormente, los mencionados prisioneros en Mexico, así como sus familias en los Estados Unidos, se quejan del trato inhumano de que son objeto en las prisiones mexicanas, así como del recibido por parte de los agentes federales especialistas en la investigación y captura de delincuentes contra la salud, agentes que ellos mismos habían entrenado como parte de las medidas posteriores a la "Operación Intercepción".

La posición oficial del Departamento de Estado norteamericano a este respecto fué la de no eclipsar ambos objetivos y de continuar con la lucha antinarcoóticos en colaboración con México, como inicialmente se había propuesto.

¹⁵Audiencia en el Congreso de Junio 30 de 1976, P.L. 94-329, Title IV ' &408.90 Stat. 759,22 U.S.C. &2291(1976)

No obstante, la opinión pública norteamericana expresa la necesidad de un trato justo para sus nacionales en las cárceles mexicanas y así dá inicio una serie de intercambios de comunicación entre ambos Gobiernos y se propone dar solución al problema que los afecta mutuamente por la vía diplomática. Oficiales del Departamento de Estado sostienen que el buen resultado de la lucha contra el narcotráfico depende de la garantía que se dé al respeto de los derechos de los prisioneros, ya que sin ello se volvería infructuosa ¹⁶

En este sentido, durante las declaraciones de los legisladores del Comité de Relaciones Exteriores al Senado del Congreso, el Senador Benjamín Gilman sostiene:

"Muchas de las críticas del intercambio de prisioneros dicen, si bien por una parte se busca un fuerte castigo y por otra se pide que los prisioneros sean intercambiados, yo sostengo que no existe conflicto entre las dos propuestas, lo que realmente buscamos es dejar en claro que una vez que sean arrestados, sus derechos civiles queden protegidos. No somos críticos de la dureza de la pena. Si el castigo ha de ser fuerte que lo sea, pero vamos a estar seguros de que al menos los derechos de los individuos no están siendo violados, ya sea en México o en nuestro país ¹⁷

¹⁶ Op.Cit. Comparecencia de Leonard F. Walenty. Administrador del Depto. de Seguridad y Asuntos Consulares del Departamento de Estado de los E.U.A.

¹⁷"Senate Hearings". (Audiencias del Senado), supra note 20-21

Como respuesta a las presiones políticas internas en los Estados Unidos, el gobierno mexicano responde que con el fin de reconciliar las quejas de los ciudadanos encarcelados en México y de salvaguardar el respeto a sus derechos humanos y ambos países concluyen con la firma del Tratado de Ejecución de Sentencias Penales, el que establece que las sentencias impuestas en México a los nacionales norteamericanos podrán ser purgadas en instituciones penales de los Estados Unidos y viceversa, de acuerdo a lo que indica el Tratado.

En esencia el Tratado prevé de manera recíproca, beneficios para los nacionales de ambos países, toda vez que los norteamericanos que violen el Código Penal mexicano y sean encarcelados tendrán la oportunidad de purgar su sentencia en una prisión norteamericana. Una oportunidad recíproca es brindada a los ciudadanos mexicanos que cumplan sentencias en las prisiones de los Estados Unidos por violaciones al Código Penal de ese país.

Respecto al narcotráfico y considerando que el objetivo norteamericano es el de la erradicación total del mismo, podemos pensar en el fracaso de su estrategia, toda vez que está basado en la aplicación de una política desigual para México, en relación con los Estados Unidos la que solamente se limita a combatir al productor, pero no tomar medidas efectivas para el combate del consumidor en su propio país.

Esta política ha sido contraproducente y ha provocado tensión en las relaciones de ambos

países, su aplicación ha tenido como objetivo final el de ganar prestigio político internacional, buscando en esencia facilitar el camino hacia el control político de nuestro país. De esta forma los Estados Unidos se han erigido a sí mismos como el paladín de la justicia y la equidad en el área.

El manejo norteamericano de esta política coloca a México en una situación difícil, ya que con el pretexto del narcotráfico se toman medidas coercitivas como lo son la paralización del funcionamiento normal de una frontera o el desprestigio internacional, con la aseveración de ciertos juicios que reprueban la integridad del país, sin mencionar que sus ciudadanos también son elementos activos en el tráfico de drogas.

Cabe señalar que México también ha contribuido en parte a que los Estados Unidos puedan poner en tela de juicio la integridad de nuestras instituciones. Especialmente el respeto a los derechos humanos, por parte de las corporaciones policiacas mexicanas, toda vez que no ha sido un área en la cual podamos decir honestamente que ha habido avances significativos.

2.3 Los Derechos Humanos y los prisioneros: México-Estados Unidos.

Es un hecho que tanto la ciudadanía en México, como un gran número de extranjeros en nuestro país son víctimas de detenciones injustificadas, de torturas e incluso hasta la pérdida de la vida en manos de las autoridades mexicanas.

Consecuentemente, si bien creemos que la lucha por el narcotráfico y las acciones que el gobierno norteamericano tomó para combatirlo han sido desiguales, sí creemos que nuestras instituciones policíacas todavía dejan mucho que desear en cuanto al respeto a los derechos humanos en nuestro país. Lamentable hecho que ha dado a México una imagen por demás negativa a nivel internacional sobre todo por ser signatario de una Convención Internacional sobre Derechos Humanos.

2.3.1 Las cárceles en los Estados Unidos.

No obstante, diversos estudios han demostrado que no solamente en México se dan violaciones a los derechos humanos sino también en los Estados Unidos, siendo una situación típica de las cárceles de todo el mundo; así tenemos que de acuerdo a un estudio del Americas Watch, organización que tiene como finalidad apuntalar los derechos humanos de los individuos, al denunciar las violaciones cometidas contra su integridad física y así tratar de corregirlas, ofreciendo a su vez algunas alternativas.

Tenemos que las violaciones en las cárceles de los Estados Unidos ocurren en toda la Unión Americana, e incluyen desde Centros de Detención (lugares en los que son privados de su libertad los extranjeros que no cuentan con documentos migratorios para permanecer en el país), hasta cárceles y prisiones de alta seguridad. Un ejemplo de ello lo constituye el reporte hecho de la prisión estatal en Starke, Florida, en la que uno de sus edificios que no cuenta con ventanas, permanecen prisioneros encerrados por más de siete años consecutivos sin ver la luz, toda vez que no les es permitido salir al exterior

del edificio.

La situación de los prisioneros condenados a muerte, en la cual permanecen alrededor de 10 años aproximadamente antes de ser ejecutados, no es por demás difícil, toda vez que la actitud de los guardias en los reclusorios se caracteriza por hacerles difícil y en ocasiones imposible a los prisioneros que allí se encuentran, la atención médica por ejemplo. La idea que este personal tiene de los reos condenados a muerte, es que si de todas formas van a morir no tiene caso preocuparse demasiado por sus necesidades; información que se desprende de las visitas y entrevistas que Americas Watch realizó a este centro penitenciario.

Es interesante mencionar que según estadísticas de Americas Watch, la proporción de prisioneros en relación a la población total del país, puede considerarse la más grande del mundo, de cada 100 000 habitantes, 426 están encarcelados.

El hecho de que en las últimas dos décadas la población carcelaria se haya incrementado tremendamente en los Estados Unidos, entre 1973 y 1989 se triplicó y entre 1980 y 1990 se convirtió en el doble nuevamente, hace que las condiciones dentro de los penales sean en sí insostenibles, toda vez que el hecho de que los recursos económicos de las prisiones no alcancen para proveer por ejemplo, de suficientes camas a los prisioneros, origina para ellos el enfrentamiento diario a una serie de situaciones por demás conflictivas y violentas dentro de las cárceles. Sin mencionar otros aspectos vitales de

seguridad, salubridad, atención médica, educación medicinas; las que son pasadas por alto por las autoridades carcelarias de los Estados Unidos.

La sobrepoblación carcelaria existente en el país vecino, es violatoria en sí misma de los derechos humanos y de los derechos de los prisioneros; según lo estipula lo legislado en la Octava Reforma a la Constitución de los Estados Unidos, la que ha calificado de "cruel e inusitado-castigo" a la situación que prevalece en las cárceles estadounidenses.

De hecho existe en Naciones Unidas una resolución adoptada en 1955 por el "primer Congreso de Naciones Unidas sobre la Prevención de la Delincuencia y el Tratamiento de los Delincuentes", aprobada por el Consejo Económico y Social del mismo organismo, en su resolución 663 C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y la 2076 (LXII) de mayo de 1977, llamada "Normas Mínimas sobre el Tratamiento de Delincuentes" se especifican claramente los procedimientos a seguir a fin de que los sistemas carcelarios de los países firmantes, sean instituciones que sirvan más que para el castigo, para la rehabilitación de los delincuentes, para lo que se ennumeran una serie de normas a seguir para el tratamiento de los prisionero. A partir de los hechos denunciados por Americas Watch este mandato es violado continuamente.

Americas Watch reporta que a partir de su experiencia de visitar las prisiones de los Estados Unidos, en comparación con la de otros países que son considerados "menos democráticos", la dificultad y lentitud del proceso que tuvo que seguirse para obtener el

permiso de realizarlas fue exagerada. Asimismo, cuando finalmente se logró, pudieron percatarse de lo difícil que sería para el público en general el lograr obtener una idea más o menos real de la verdadera situación dentro de las cárceles estadounidenses.

Todo lo anterior, aunado a la agresión física y a las violaciones sexuales, tanto de hombres como de mujeres, registradas en las cárceles estadounidenses por Americas Watch, constituyen un ejemplo fidedigno de las violaciones a los derechos humanos y de la falta de respeto que existe hacia lo legislado sobre esa materia por las autoridades nacionales e internacionales, en el país vecino.

2.3.2 Las cárceles en México.-

Las violaciones a los derechos humanos en las cárceles mexicanas, también se registran en reportes hechos por Americas Watch, las que van desde situaciones insalubres y de tortura las que han causado la muerte de algunos individuos, hasta crímenes cometidos dentro de los penales por las grandes mafias internacionales dedicadas al tráfico de drogas, en los que lamentablemente se han visto involucradas las mismas autoridades. Asimismo, los problemas de sobrepoblación de insalubridad, de inseguridad, de violaciones sexuales y de falta de medicamentos, son recurrentes en las cárceles de México.

Sin embargo hay que hacer notar que a últimas fechas se ha hecho un gran esfuerzo por

combatir las violaciones a los derechos humanos en México; a este respecto lo sucedido en las cárceles ha sido registrado tanto por la Comisión Nacional de Derechos Humanos recién establecida, la que aún cuando declara haber logrado avances, dista mucho todavía de haber llevado a cabo cambios significativos.

Lo anterior nos lleva a concluir que tanto en las cárceles estadounidenses como en la mexicanas se dan situaciones en las que los derechos humanos son violentados. Sin embargo por motivos psicológicos y con el fin de hacer más fácil la readaptación social de los delincuentes encarcelados, es más conveniente que el prisionero cumpla su sentencia al encontrarse en su lugar de origen y no en un ambiente ajeno y extranjero.

2.4.- La Delincuencia de los Extranjeros: Un problema humano.

Se han creado fenómenos socioculturales y políticos que afectan los derechos humanos y la relaciones entre México y Estados Unidos, y es para fines de nuestro estudio en este ámbito analizado, las razones y consecuencias de la delincuencia de los nacionales de ambos países, la que dará como resultado que se les juzgue y prive de la libertad en un país en donde el sistema jurídico y carcelario es totalmente distinto al de su propio país en donde siempre serán extranjeros y como tales serán tratados.

El tema medular de nuestro estudio, el Tratado de Ejecución de Sentencias Penales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica resulta de singular

importancia tanto para México como para los Estados Unidos, toda vez que es a través del mismo que nos damos cuenta de una problemática social que existe y dicho Tratado aborda, por lo que su firma redundará en beneficio de los prisioneros trasladados a su país de origen.

Asimismo, la implementación de un mejor entendimiento en la relación bilateral México-Estados Unidos se convierte en un hecho. Toda vez que se ha identificado el problema de la dificultad de adaptación de los reos extranjeros en cada uno de los países en cuestión, además de la compleja problemática jurídica que ello conlleva y se crea la necesidad tácita de llevar a cabo un procedimiento jurídico importante para el intercambio de prisioneros entre ambos países y con ello solventarlo.

Históricamente podríamos decir, que el hecho sale físicamente a la luz a principios de 1974, cuando un gran número de norteamericanos encarcelados en prisiones mexicanas comienzan a quejarse a través de diferentes medios, de tratos inhumanos y discriminación de que son objeto por parte de las autoridades mexicanas como ya se había mencionado. Estas quejas son llevadas al Congreso estadounidense, para ser ventiladas durante las audiencias por varios de sus miembros, antes de ser presentadas en el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes durante los años de 1975 y 1976. Como resultado de estas quejas ante el Congreso y después de una serie de entrevistas entre funcionarios gubernamentales de ambos países, el Departamento de Estado Norteamericano aprueba la firma del Tratado de Ejecución de Sentencias Penales

entre México y los Estados Unidos el 25 de noviembre de 1976.

Es interesante mencionar que aún cuando el preámbulo del Tratado menciona que las razones de su firma fueron de tipo humanitario y de cooperación técnica entre ambos países y así se difunde en los medios de comunicación durante las audiencias del Congreso, el entonces Procurador de Justicia del Estado de Texas John Hill dá testimonio de hechos que nos hacen pensar más en razones de tipo político, que en otras de tipo humanitario o de cooperación, por parte del Gobierno norteamericano para llevar a cabo la firma del Tratado.

Según testimonios de funcionarios del Gobierno estadounidenses obtenidos durante entrevistas personales para fines de este trabajo, el asesor especial del Gobernador de Texas para Asuntos Criminológicos, en la ciudad de Austin, Texas, comentó que el entonces Procurador Hill, tenía aspiraciones políticas en esos momentos y por lo mismo convenía a sus intereses dar los primeros pasos para la firma del Tratado que nos ocupa. La información anterior es corroborada posteriormente por testimonios que él mismo hace ante el Senado, en donde declara textualmente lo siguiente:

"He tenido la experiencia personal de visitar a algunos de los prisioneros texanos en la Ciudad de México hace varios meses. Estos fueron cuatro mujeres en las que yo me encontraba particularmente interesado porque conozco a sus padres", al respecto tal parece que estas prisioneras eran hijas de importantes políticos en Texas, y continua:

"...dos de ellas provenían de la ciudad de Houston, una más de Tyler, y la otra de Longview"

Con el fin de aplicar estos casos a la generalidad, las cuatro habían sido utilizadas como "mulas" (personas que son usadas para transportar drogas de un país a otro), para transportar cocaína de Colombia a los Estados Unidos a cambio de dos mil dólares. Las circunstancias del caso fueron casi las mismas en las cuatro instancias; mujeres sin historia criminal alguna, dos de ellas lo hicieron solo por la emoción de la "aventura" y las otras dos por el dinero que involucraba el asunto. Al día de hoy ya las cuatro cumplieron con cuatro años de prisión en México."

"Cometieron un crimen y a mi juicio han pagado por ello un justo precio. Al respecto, creo que sería justo para esas mujeres que se les beneficiará con este Tratado, el que les daría la oportunidad de regresar y ser puestas en libertad"¹⁸

El Procurador menciona, asimismo, que 137 prisioneros texanos se encontraban en cárceles mexicanas y que ya no por razones humanitarias sino más bien por las condiciones en las que se encontraban las cárceles en México, era urgente ratificar el Tratado.

¹⁸"Implementation of Treaties for the Transfer of Offenders to or from Foreign Countries", Audiencias del Congreso, septiembre, 16 y octubre 6, 1977, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1977.. pag. 213.

A este respecto, el Procurador Hill fue considerado por el Senado estadounidense como el procurador estatal más activo en la materia.

Durante ese tiempo se llevó a cabo también a instancias del Procurador Hill, una conferencia binacional con el fin de tratar asuntos criminológicos y fronterizos en El Paso, Texas: la "Southwestern States Conference on Crime and the Border", a la que se invitó a participar a los ocho Procuradores mexicanos de los estados fronterizos con Estados Unidos, quienes sesionaron durante tres días. De igual forma estuvieron presentes, el señor Flaherty, director de la "Drug Enforcement Association" (DEA), el Sr. Leonel Castillo, Director General del Departamento de Migración de los Estados Unidos (INI); el Subprocurador General de México y el señor Jova, embajador de los Estados Unidos en México, durante esa época.

Durante tres días sesionaron más de doscientos legisladores federales de los Estados Unidos, así como de los estados de Texas, California, Nuevo México y Arizona y de varios Estados de México, con el fin de discutir el Tratado y su legislación.¹⁹

Como resultado de la difusión que se le dió al maltrato de los norteamericanos en las cárceles del país, México es acusado en los medios masivos de comunicación, sobre todo en la prensa, y por supuesto en las audiencias del Senado, de violar los derechos humanos de los norteamericanos en nuestro territorio. Asimismo se llevan a cabo

¹⁹Idem. pag. 214.

acusaciones tales como la de violar nuestras propias leyes al permitir hechos tales como la incomunicación de los prisioneros y no dar el aviso correspondiente, según la práctica jurídica internacional, a la Embajada norteamericana, de la existencia de ciudadanos norteamericanos en nuestras cárceles²⁰

Esta situación traducida en un sinúmero de presiones para México, da origen a la propuesta y primeras negociaciones de la firma de un Tratado que dé solución al problema. De esta forma y como respuestas a las notas diplomáticas de protesta, enviadas por el Secretario de Estado Henry Kissinger, al Secretario de Relaciones Exteriores, Alfonso García Robles, el Gobierno de México propone la necesidad llevar a cabo la firma de un tratado en el que se "explora la posibilidad de encontrar procedimientos que faciliten el intercambio de ciertas categorías de reclusos"²¹

Es así como el 25 de Noviembre de 1976 los Estados Unidos de América y México firma el primer Tratado sobre Ejecución de Sentencias Penales en toda América a fin de dar solución a un problema que había venido afectando a la relación entre los dos países.²²

²⁰Idem. pag. 179.

²¹Idem. pag.179

²² Ibidem.

3.- ANALISIS DEL TRATADO DE EJECUCION DE SENTENCIAS PENALES ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

3.1. Antecedentes Jurídicos.-

Durante las últimas dos décadas ha proliferado, en el ámbito del derecho penal internacional, la celebración de múltiples tratados sobre la ejecución de sentencias penales, comúnmente conocidas como tratados para el traslado de prisioneros. México no ha sido ajeno a dicho proceso.

Este tipo de convenios, como ya se ha señalado, permiten que individuos que se encuentran purgando una sentencia privativa de la libertad en un país extranjero, puedan retornar a sus países de origen para purgar en ellos sus condenas. Aunque la concepción de dichos mecanismos tiene sus orígenes en el siglo pasado, la importancia que dichos convenios han adquirido en la actualidad, se deriva de los adelantos tecnológicos que en materia de comunicaciones se han logrado en las últimas décadas; las mismas que han permitido que numerosos grupos de personas puedan trasladarse de un país a otro con relativa facilidad. En este contexto es imprescindible hacer referencia, a los antecedentes internacionales que han precedido al Tratado de Ejecución de Sentencias Penales que México y los Estados Unidos de América firmaron en 1976.

La "Convención de Mannheim sobre la Navegación del Río Rin" de 1868 ya preveía

en su artículo 40 la transferencia de prisioneros, y por consiguiente la ejecución de sentencias penales entre Francia, Baden, Bavaria, Hesse-Darmstadt, Prusia y los Países Bajos, miembros todos ellos de la Convención.

No debe olvidarse que la "Ley Colonial para la Transferencia de Prisioneros de 1869" aprobada por el Parlamento inglés establecía la posibilidad de que ciudadanos de las colonias inglesas de ultramar pudieran retornar a sus países de origen a terminar de cumplir sus condenas una vez que habían obtenido su libertad condicional.

Es importante, hacer notar que la existencia de Australia puede ser considerada como producto de la ejecución de sentencias penales, ya que la colonización de dicho continente se inició en 1788 como una colonia penal británica. Sin embargo, no fue hasta mediados de este siglo, cuando se da un nuevo impulso a los traslados de prisioneros.

Al respecto, el Consejo de Europa con sede en Estrasburgo, que actualmente comprende 17 países: Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Suecia, Gran Bretaña, Grecia, Turquía, Islandia, Alemania Federal, Austria, Suiza, y Malta, desde su creación en 1949, ha sido la organización que ha estado a la cabeza en los esfuerzos internacionales para reconocer y ejecutar sentencias penales. La "Convención para la Supervisión de Sentenciados en Libertad Condicional" permite que el país receptor supervise a aquellos individuos sujetos al régimen de libertad condicional

y sancione mediante la privación de la libertad a aquellos que violen las condiciones señaladas en ella.

Al mismo tiempo, la Convención Europea para el Castigo de Ofensas cometidas por Accidentes de Tránsito, que también fue suscrita en 1964, estableció la posibilidad de que los reos cumplieran sus sentencias en su país de origen, o en aquel donde hubieran residido por cinco años o más.

En 1967 Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, los miembros del Benelux, ya habían suscrito un tratado tripartito relativo a la ejecución de sentencias penales. Tratados adicionales de esta naturaleza fueron celebrados también por la República Francesa y sus colonias en 1960.

Más adelante, en 1970 fue suscrita la "Convención Europea para la Transferencia de Procedimientos o Intercambio de Sentenciados en Materia Criminal", la que ha sido ratificada por Chipre, Dinamarca, Noruega, Suecia, y Turquía; y permite la ejecución de sentencias penales entre los países firmantes.

Todos estos esfuerzos se han dado como respuesta al incremento en el número de reos extranjeros reclusos en cárceles europeas a consecuencia del incremento en los movimientos migratorios y el turismo. Un ejemplo de ello, lo constituye el hecho de que un estudio realizado en 1974 y 1975 en los Países Bajos, demostró que el 14% de la

población de reos de ese país estaba conformada por extranjeros. Dicho fenómeno se manifestaba también en países como la Ex-República Federal de Alemania, Francia, Dinamarca, Bélgica y Suecia.

Este estudio es considerado como uno de los primeros que documentó los problemas que tenían que enfrentar los reclusos extranjeros, y señala que dichos reos tenían dificultades para hacer contacto con abogados defensores, además de problemas relacionados con la alimentación y las diferentes religiones de los reclusos. La barrera del idioma constituía también un obstáculo para ellos, lo que originaba graves problemas de socialización de los reos extranjeros con otros reclusos y sobre todo con el personal de custodia de los penales.

A pesar del esfuerzo del Consejo de Europa, hacia 1975 el concepto de transferencia de reclusos se encontraba estancado. La Convención Europea para la Ejecución de Sentencias Penales nunca fue puesta en práctica en su totalidad, ya que muy pocos países la ratificaron; sobre todo debido al hecho de que el traslado de prisioneros era forzoso cuando el país trasladante lo solicitaba. Los esfuerzos en este sentido se renovaron cuando la Alianza de Organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas para la Prevención del Crimen y la Justicia Criminal insistió nuevamente sobre dicha temática. De conformidad con los trabajos realizados por dicho grupo, la Quinta Asamblea de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen y el Tratamiento de Reos aprobó en 1975, una resolución exhortando a los países miembros a celebrar tratados bilaterales y

multilaterales para la transferencia de reclusos.

Por lo que se refiere al caso de México debe destacarse lo mencionado anteriormente, que el Congreso de los Estados Unidos de América empezó a interesarse por el tema del traslado de prisioneros como consecuencia de las protestas que los grupos de familias estadounidenses que tenían parientes purgando sentencias en México habían externado, alegando que los mismos eran objeto de torturas y malos tratos en las prisiones mexicanas. Al respecto, hay que señalar que aún cuando el Departamento de Estado tenía expedientes de ciudadanos estadounidenses que se encontraban en prisiones extranjeras desde 1950, no fue sino hasta la década de los setentas que el número de ciudadanos estadounidenses encarcelados en prisiones extranjeras tuvo un incremento considerable por la razones ya analizadas en el capítulo anterior.

3.2. Objetivo, Naturaleza, Estructura y Alcances del Tratado de Ejecución de Sentencias Penales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica.

A fin de determinar la utilidad y eficacia del Tratado es necesario analizar el contenido del mismo, pero para ello es primordial examinar en primer termino los objetivos que el mismo se plantea y que aparecen en el premio.

A este respecto debe puntualizarse que dicho tratado se plantea dos objetivos:

- 1). La prestación de asistencia bilateral para combatir el crimen, que tiene efectos que trascienden las fronteras de ambos Estados, y
- 2). El mejoramiento de la administración de justicia a través de la instrumentación de medidas mediante las cuales se facilite la reincorporación del reo a la sociedad.

Aunque los dos objetivos enunciados por el Tratado son muy claros en su contenido y alcance, se puede hacer un análisis de los mismos partiendo de compararlos con los objetivos que se planteó el Tratado de Ejecución de Sentencias Penales celebrado posteriormente al de México, entre Canadá y los Estados Unidos de América, el 2 de marzo de 1977.

De acuerdo con el preámbulo de este segundo Tratado, negociado por los Estados Unidos de América, su celebración obedeció al deseo de ambos Estados de "permitir que los reos de ambos países, cuando así lo consintieren y desearan, pudieran purgar sus sentencias penales en sus países de origen, con el objeto de facilitar su rehabilitación y reintegración a la sociedad".

Es evidente el contraste que existe entre ambos preámbulos, si consideramos que los centros penitenciarios canadienses son similares a los estadounidenses y al hecho de que no se habían presentado quejas de ninguna especie por lo que se refiere a reclusos norteamericanos confinados en prisiones del Canadá, como se desprende del contenido de las audiencias celebradas por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de

América. Por ello es necesario recordar como durante las audiencias celebradas en el Congreso estadounidense reiteradamente se señaló que la celebración de un Tratado de esta naturaleza tendría como uno de sus objetivos principales buscar que los derechos de los individuos que hubieran cometido delitos y hubieran sido sentenciados, no se violaran ni en ese país ni tampoco en México. A este respecto también es importante recordar que en enero de 1976, el Departamento de Seguridad y Asuntos Consulares del Departamento de Estado, después de realizar un estudio caso por caso de los 517 estadounidenses detenidos en prisiones mexicanas, concluyó que los alegatos que se esgrimían acerca de las supuestas violaciones a los derechos humanos de estos reclusos en México, se apoyaban en hechos que reflejaban un patrón que confirmaba dichas aseveraciones. Ante las presiones internas, el Secretario de Estado Henry Kissinger envió el 16 de febrero de 1976 al Secretario de Relaciones Exteriores, Alfonso García Robles una carta personal en la cual le mostró su preocupación por la irregularidades y violaciones a las garantías individuales de sus ciudadanos encarcelados en México, contempladas por la Constitución Mexicana y la práctica internacional.

El Canciller García Robles contestó a dicha misiva el 25 de marzo del mismo año señalando lo siguiente: "... es constante preocupación del Gobierno de México velar por que todas las personas ya sean nacionales o extranjeras, procesadas o sentenciadas por la comisión de delitos, gocen de todas las garantías que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a todos los habitantes de la República." Mas adelante añadía que " No podemos, sin embargo, esperar que no se cometan

ocasionalmente algunas irregularidades, sobre todo cuando las detenciones se efectúan en lugares alejados del país. En esos casos, las autoridades competentes tomarán las medidas necesarias para corregir esas irregularidades." En la misma atribuía las quejas de los prisioneros estadounidenses a factores psicológicos planteando que dichos reclusos se encontraban en un estado de tensión y de conflicto en virtud de que se trataba de personas que se encontraban purgando condenas en un país extraño, lejos de su familia y fuera de su medio social. Concluía el Canciller proponiendo a su homólogo explorar la posibilidad de hallar procedimientos que facilitaran el intercambio de prisioneros entre ambos países con el fin de que los mexicanos sentenciados por tribunales de los Estados Unidos pudieran optar por cumplir sus condenas en reclusorios mexicanos y al mismo tiempo los estadounidenses sentenciados en México lo pudieran hacer en reclusorios estadounidenses. Para ello además sugería, que ambos Gobiernos estudiaran las posibles modificaciones legislativas que deberían emprender para poder implementar un Tratado de esta naturaleza.

Como resultado de dichas negociaciones el Secretario Kissinger viajó a la Ciudad de México en junio de 1976, para discutir con el Presidente de la República y funcionarios de la Cancillería, la propuesta mexicana que concluiría exitosamente en noviembre de 1976, con la firma del primer Tratado de Ejecución de Sentencias Penales firmado en el Continente Americano.

Lo anterior nos lleva a concluir que el preámbulo del Tratado entre los dos países, a

diferencia del que celebraron inmediatamente después Estados Unidos y Canadá, refleja de alguna manera la preocupación del Gobierno estadounidense por las violaciones de los derechos humanos de sus ciudadanos en México y la necesidad que tuvo nuestro país de acceder a proponer una solución a dicha problemática. Es interesante constatar como la firma de tratados similares, firmados casi al mismo tiempo contengan objetivos diferentes. El tratado con Canadá no menciona la necesidad de mejorar la administración de justicia en cuanto al tratamiento de reclusos, ni hace énfasis en los efectos de la criminalidad entre ambos países. Posiblemente lo anterior se debe, y esto es una simple especulación, a que por un lado Canadá de alguna manera quiso dejar sentado que existía una motivación diferente entre el Tratado de Ejecución de Sentencias Penales que había firmado con Estados Unidos y el que México había suscrito con ese país. En este mismo orden de ideas podría también arguirse que Estados Unidos concibió la idea de firmar con Canadá un Tratado similar al que había suscrito con México, a pesar de que sus ciudadanos no enfrentaban problemas en los reclusorios de ese país, porque deseaba de alguna manera diluir la publicidad negativa que se había generado contra México a este respecto.

De acuerdo con lo apuntado, es un hecho sin embargo, que el Tratado con México no tuvo como objetivo primigenio, al menos desde la óptica estadounidense, lograr que los reos de ambos países obtengan una más pronta rehabilitación y reincorporación a la sociedad, sino más bien establecer un mecanismo para trasladar a sus ciudadanos a cárceles estadounidenses con el fin de protegerlos, ya que consideraban que su seguridad

y derechos humanos no estaban garantizados en México. Es significativo a este respecto que el Congreso estadounidense haya instado al Jefe del Ejecutivo, durante las mencionadas audiencias en las que se trató el caso de México, a hacer uso de la sección 22 U.S.C & 1732 del Código Federal de los Estados Unidos de América, que establece que el Presidente de ese país tiene el deber de acudir en auxilio de cualquier ciudadano estadounidense que haya sido privado injustamente de su libertad por un gobierno extranjero, valiéndose para ello, de cualquier medio a su disposición, con excepción de actos de guerra, para lograr su liberación inmediata.

Asimismo, la posibilidad de adaptación de los reos norteamericanos en México o de los mexicanos en los Estados Unidos, en comparación con las de los canadienses y los norteamericanos, difieren en gran parte; toda vez que las dificultades que presentan las diferencias en el idioma y las costumbres de nuestros nacionales en México o Estados Unidos, no las tienen los ciudadanos canadienses en los Estados Unidos, o los norteamericanos en Canadá; ya que tanto las instalaciones carcelarias, como el idioma y las costumbres son similares en ambos países.

No obstante, hay que hacer notar que el Tratado de Ejecución de Sentencias Penales entre México y los Estados Unidos, sirvió de prototipo para la elaboración de otros tratados similares entre los Estados Unidos Mexicanos y otros países del orbe, como son Canadá suscrito en Ottawa, Canadá el 22 de noviembre de 1977; con Panamá suscrito en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 17 de agosto de 1979; con Bolivia, firmado

en la ciudad de La Paz, Bolivia el 9 de diciembre de 1985; con Belice, firmado en la Ciudad de México, Distrito Federal el 18 de noviembre de 1986; con España, firmado en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 6 de febrero de 1987 y con Argentina, firmado en la ciudad de Buenos Aires, el 8 de octubre de 1990.

Por su parte los Estados Unidos han celebrado este tipo de tratados con diversos países: Panama, Bolivia, Canadá, Francia, Perú, Tailandia, Turquía, los países miembros de la Comunidad Económica Europea, El Reino Unido y sus territorios.

En base a esto, es imperativo analizar el instrumento jurídico, en lo que respecta a sus alcances y limitaciones, toda vez que en la medida de que ha servido como modelo para ambos países cualquier error en su redacción o en su aplicación, redundaría en perjuicio de los objetivos que se persiguen y podría tener un efecto contrario a aquel con el que fue creado.

Por lo que se refiere a la naturaleza y estructura del Tratado que nos ocupa es necesario señalar que el mismo consta de 10 artículos cuyo análisis procedemos a realizar a continuación.

Artículo I.-

"1.- Las penas impuestas en los Estados Unidos Mexicanos a nacionales de los Estados Unidos de América podrán ser extinguidas en establecimientos penales de los Estados Unidos de América bajo la vigilancia de sus autoridades, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado".

- 2.- **Las penas impuestas en los Estados Unidos de América a nacionales de los Estados Unidos Mexicanos podrán ser extinguidas en establecimientos penales de los Estados Unidos Mexicanos o bajo la vigilancia de sus autoridades, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado.**

El artículo I del Tratado, establece que el propósito del mismo y de la legislación que se instrumentó para su funcionamiento, tiene como objetivo primordial permitir que ciudadanos de México y los Estados Unidos de América puedan ser trasladados a sus países de origen para extinguir las penas que les hayan sido impuestas por el Estado que los transfiere.

En este sentido es necesario reiterar que los Tratados internacionales de transferencia de prisioneros tiene como objetivos primordiales atender las necesidades físicas y emocionales de aquellos individuos que se ven privados de su libertad como resultado de haber sido condenados a prisión por violaciones a las leyes penales en un país que no es el de su origen. No debe olvidarse que el tratamiento penitenciario persigue la readaptación integral del individuo a través del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación. En este contexto el medio social en el cual se desenvuelve el sujeto es de fundamental importancia para ello, ya que el individuo logrará desarrollarse más adecuadamente, en un medio físico y cultural que le sea afín.

Desde un punto de vista jurídico, la transferencia de prisioneros de un país a otro con el propósito de permitir que éstos puedan purgar sus sentencias en sus países de origen, no obstante el hecho de que hayan sido sentenciados por el Estado que transfiere, se

logra cuando el Estado receptor tiene previsto en su legislación la ejecución de sentencias penales extranjeras en su territorio. Esta circunstancia es primordial ya que de lo contrario el encarcelamiento del individuo en un centro penitenciario en México que tuviera como sustento una sentencia extranjera, carecería de fuerza legal en el país, puesto que se estaría violando la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 21 establece que es facultad exclusiva del Poder Judicial del país la imposición de penas privativas de la libertad.

Por este motivo la Constitución Mexicana fue reformada en su artículo 18, y éste se convirtió en la base legal que sustenta en nuestro país, la ejecución de sentencias penales extranjeras y el traslado de reclusos extranjeros a sus países de origen. Por la importancia del mismo procedemos a transcribirlo a continuación:

... " Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República o del fuero común en el Distrito Federal, podrá ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos solo podrá efectuarse con su consentimiento expreso."

Además de ello conviene hacer notar que el precepto constitucional citado no reglamenta el reconocimiento de sentencias penales extranjeras. Únicamente regula la ejecución de

las mismas en el país de donde es originario el sentenciado y por ello el tratamiento de estos corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal o al de los Estados en su caso. De lo contrario sería indispensable la intervención de la autoridad judicial, que tendría a su cargo homologar dichas sentencias revisando si las mismas cumplen con los requisitos establecidos por la legislación mexicana, especialmente si las mismas fueron dictadas respetando la garantías individuales del sentenciado, consagradas en nuestra Carta Magna.

De lo anterior se desprende, como lo señala el artículo VI del Tratado, que el Estado trasladante tendrá jurisdicción exclusiva respecto de todo procedimiento, cualquiera que sea su índole, que tenga por objeto impugnar, modificar o dejar sin efecto las sentencias dictadas por sus tribunales. Por ello se considera indispensable y así lo establece el apartado 6 del artículo II: "Que ningún procedimiento de apelación, recurso o juicio en contra de la sentencia o de la pena esté pendiente de resolución en el Estado Trasladante y que el término prescrito para la apelación de la condena del reo haya vencido".

El objetivo que persigue el Tratado en este sentido es que la sentencia que haya dictado el tribunal del estado trasladante tenga el carácter de cosa juzgada y ya no pueda ser impugnada. La proposición contraria obligaría al reo a interponer el recurso ante las Cortes del Estado trasladante, ya que no podría hacerlo en el Estado al que fue trasladado, en virtud de que él mismo no dictó la sentencia condenatoria.

Asimismo, el apartado 6 del artículo IV señala que ningún prisionero podrá ser trasladado a menos que la duración de su sentencia haya sido establecida por las autoridades del Estado trasladante. En otras palabras, la sentencia a cadena perpetua sería motivo de descalificación de cualquier solicitante a ser trasladado a su país de origen, toda vez que "sentencia a cadena perpetua", no especifica ninguna duración determinada, por así decirlo.

Artículo II.

El presente Tratado se aplicará únicamente bajo las siguientes condiciones:

"1.- Que el delito por el cual el reo fue declarado culpable y sentenciado sea también generalmente punible en el Estado Receptor, en la inteligencia que, sin embargo, esta condición no será interpretada en el sentido de requerir que los delitos tipificados en las leyes de ambos estados sean idénticos en aquellos aspectos que no afectan a la índole del delito como por ejemplo, la cantidad de los bienes o del numerario sustraído o en posesión del reo, o la presencia de factores relativos al comercio interestatal."

Otras condiciones necesarias para que proceda un traslado son las señaladas en los apartados 2, 3, 4. y 5, del artículo que señalan a continuación:

- "2.- Que el reo sea nacional del Estado Receptor.
- 3.- Que el reo no esté domiciliado en el Estado Trasladante
- 4.- Que el delito no sea político en el sentido del Tratado de Extradición de 1899 entre las partes, ni tampoco un delito previsto en las leyes de migración o las leyes puramente militares.
- 5.- Que la parte de la sentencia del reo que quede por cumplirse en el momento de la solicitud sea de por lo menos seis meses."

A este respecto, la prueba de la nacionalidad tiene como objeto el origen mismo del Tratado, ya que al ser un tratado bilateral celebrado entre México y los Estados Unidos de América, se pretende que el mismo beneficie únicamente a los ciudadanos de ambos países.

Por ello el ciudadano mexicano, deberá demostrar fehacientemente ante las autoridades respectivas su nacionalidad y en el caso de no contar con los documentos necesarios, los oficiales consulares mexicanos deberán proveerlo de pasaporte mexicano, acta de nacimiento o cartilla militar. No obstante, hay que hacer notar que en muchas ocasiones se vuelve casi imposible la obtención de los mencionados documentos por parte de las autoridades consulares mexicanas debido a la lentitud de nuestros sistemas administrativos y en este caso los del Registro Civil para proporcionar un certificado de nacimiento con prontitud cuando se les solicita. Y ya que la mayoría de los nacionales mexicanos por obvias razones, es decir a fin de evitar en determinado momento, ser identificados y deportados a México al cruzar la frontera hacia los Estados Unidos, lo hacen sin documento alguno que los identifique. De manera que si el interesado no se ha mantenido en contacto con la oficina Consular para tramitar con anterioridad la obtención del instrumento probatorio, la falta del mismo se constituye en muchas ocasiones en un obstáculo para su traslado.

Afortunadamente en Texas, que es el Estado que dió inicio al Tratado que nos ocupa, como se ha visto en los antecedentes históricos de la firma del Instrumento, las

autoridades se han mostrado dispuestas a cooperar con los Consulados mexicanos, y han aceptado que en estos casos el documento en cuestión se sustituya con la expedición de un Certificado de Presunción de Nacionalidad Mexicana, que firma el Cónsul Mexicano dando fé de que a partir de una entrevista en la que se lleva a cabo un detallado interrogatorio, se presume que el individuo es mexicano y se le considera como tál.

Por lo que respecta al apartado 3, se considera "domiciliado" al reo que ha permanecido en el país trasladante más de cinco años con el propósito de establecer su residencia en él.

Por ello se prohíbe el traslado de personas que ha permanecido en un país diferente al suyo por más de cinco años en virtud de que se considera que el mismo se encuentra incorporado a dicha sociedad en todos los órdenes de su vida y por ello debe ser el país de su residencia el encargado de su readaptación, toda vez que es en él al que regresará a reintegrarse en un futuro cuando cumpla su sentencia; y no al país de su origen.

El apartado 4 especifica que si el delito es de tipo migratorio o en contra de las leyes de migración, el solicitante quedará excluido de solicitar su traslado.

En este sentido, podríamos analizarlo en el entendido de lo que se refiere al tráfico de indocumentados entre ambos países y en este sentido este apartado está exclusivamente dirigido a los mexicanos, a la luz de un sinúmero de factores que originan el delito, los

cuales, como ya se ha visto anteriormente, pueden ser de orden económico o social; los cuales además siguen promoviendo una serie de procesos migratorios irregulares, sobre todo de trabajadores mexicanos que cruzan la frontera hacia el país del norte sin documentos en busca de una mejor vida. Y puede entenderse que en este caso México no considera que emigrar a otro país en búsqueda de trabajo no es un delito. Sería paradójico que México aceptara tener en sus cárceles a personas a las que no le puede dar un empleo.

En el apartado 5 del mismo capítulo II, se menciona que para ser candidato al traslado, el solicitante debe tener cuando menos un remanente de seis meses en el cumplimiento de su sentencia.

A este respecto, no sería práctico para ninguna de las partes en el Tratado, ni aún para el solicitante mismo, el inicio de un largo proceso administrativo a fin de lograr su traslado, cuando el remanente de la sentencia fuera tan corto que no habría tiempo para su readaptación en el país al que será trasladado. Sobre todo, tomando en consideración que casi la totalidad de su sentencia la ha cumplido en el país trasladante. O que al momento de finalizar el proceso administrativo del traslado, la sentencia ya haya sido cumplida en su totalidad.

En cuanto al Capítulo III del Tratado:

"Cada Estado designará una autoridad que se encargará de ejercer las funciones previstas en el presente Tratado."

Los canales oficiales en ambas partes, son el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América y en México, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Gobernación; quienes a través de los representantes diplomáticos en ambos países hacen el intercambio de solicitudes de los aspirantes a formar parte del traslado y son éstas instituciones las que tienen a su cargo llevar a cabo el proceso administrativo.

En México las facultades de la autoridad encargada de aplicar el Tratado se encuentran contenidas en el Acuerdo Presidencial del 11 de noviembre de 1977, publicado en el Diario Oficial del 16 de noviembre, que entró en vigor, el día 30 del mismo mes y año. El mencionado ordenamiento determina que: "para los efectos del artículo III del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, sobre la Ejecución de Sentencias Penales, el Procurador General de la República será la Autoridad que ejerza todas y cada una de las funciones previstas en dicho Tratado"

En el caso de los Estados Unidos el Código Federal de los Estados Unidos de América en su Sección 18 apartado 3244, denominada "Foreign Offenders Transfers Act" establece que corresponderá al Procurador General de los Estados Unidos de América la instrumentación del Tratado.

En ambos casos los prisioneros someten sus solicitudes a través de sus representaciones consulares o diplomáticas. En el caso de México, además de los Consulados, con quienes los prisioneros tienen correspondencia y contacto directo, también pueden

solicitarlo directamente a las Oficinas de los Gobernadores, las que cuentan con un asesor especial para estos casos y turnan dichas solicitudes a la Embajada mexicana en Washington o al Departamento de Estado para su procesamiento y aprobación, una vez que han sido aprobadas por el Gobernador del Estado, cuando se trate de un delito del fuero estatal; de lo contrario no habrá necesidad de cubrir este requisito ya que en el caso de los prisioneros federales dichas facultades competen al Gobierno Federal.

El artículo IV del Tratado establece,

- 1. Todo traslado conforme al presente Tratado se iniciará por la Autoridad del Estado Trasladante. Nada de lo dispuesto en el presente Tratado impedirá a un reo presentar una solicitud al Estado Trasladante para que considere su traslado.**
- 2. Si la Autoridad del Estado Trasladante considera procedente el traslado de un reo y si éste da su consentimiento expreso para su traslado, dicha autoridad transmitirá una solicitud en ese sentido, por los conductos diplomáticos, a la Autoridad del Estado Receptor.**
- 3. Si la Autoridad del Estado Receptor acepta la solicitud, lo comunicará sin demora al Estado Trasladante e iniciará los procedimientos necesarios para efectuar el traslado del reo. Si no la acepta, lo hará saber sin demora a la Autoridad del Estado Trasladante.**
- 4. Al decidir respecto del traslado de un reo, la Autoridad de cada una de las Partes tendrá en cuenta todos los factores pertinentes a la probabilidad de que el traslado contribuya a la rehabilitación social del reo, incluyendo la índole y gravedad del delito y sus antecedentes penales si los tuviere; sus condiciones de salud; los vínculos que por residencia, presencia en el territorio, relaciones familiares u otros motivos, pueda tener con la vida social del Estado Trasladante y del Estado Receptor.**
- 5. Si el reo fue sentenciado por los tribunales de un Estado de una de las Partes será necesario tanto la aprobación de las autoridades de dicho Estado, como la de la Autoridad Federal. No obstante, la Autoridad Federal del Estado Receptor será responsable de la custodia del reo.**

6. No se llevará a cabo el traslado de reo alguno a menos que la pena que este cumpliendo tenga una duración determinada o que las autoridades administrativas competentes hayan fijado posteriormente su duración.
7. El Estado Trasladante proporcionará al Estado Receptor una certificación que indique el delito por el cual fue sentenciado el reo, la duración de la pena, el tiempo ya cumplido por el reo y el tiempo que deba abonársele por motivos tales como, entre otros, trabajo, buena conducta o prisión preventiva. Dicha certificación será traducida al idioma del Estado Receptor y debidamente legalizada por el Consulado que represente a este Estado. El Estado Trasladante también proporcionará toda la información adicional que pueda ser útil a la Autoridad del Estado Receptor para determinar el tratamiento del reo con vistas a su rehabilitación social.
8. Si el Estado Receptor considera que los informes proporcionados por el Estado Trasladante no son suficientes para permitirle la aplicación del presente Tratado, podrá solicitar información complementaria.
- 9.- Cada una de las Partes tomará las medidas legislativas necesarias y, en su caso, establecerá los procedimientos adecuados, para que los fines del presente Tratado surtan efectos legales en su territorio y las sentencias dictadas por los tribunales de la otra Parte se lleven a cabo.

En el primer apartado de este Capítulo, aunque no se menciona que el Estado trasladante iniciará el proceso del traslado a petición directa del interesado, queda implícito que éste se realizará siempre y cuando, se haya recibido la petición expresa del interesado. Es decir, es el reo directamente quien dá inicio al proceso del traslado y son las Representaciones Consulares las encargadas de informar a sus connacionales de las condiciones y requisitos. Asimismo, el Estado no podrá evitar que el solicitante haga la petición de su traslado cuantas veces lo desee, aunque ésta haya sido denegada con anterioridad.

En el segundo apartado, se le da atribución al Estado Trasladante para que pueda aprobar

o no el traslado del solicitante en base a criterios relacionados con:

- a) El tipo de delito cometido o,
- b) La temporalidad que ha vivido en el país,

Como se menciona en el Capítulo II, el traslado de un prisionero quedará sin efecto si se considera que éste no cumple con los requerimientos de "nacionalidad" o se encuentra "domiciliado"; o ha cometido un delito de tipo político; si ha violado las leyes migratorias del país trasladante.

No obstante, a este respecto se menciona en el artículo VIII que cualquiera de las partes pueden actuar a discreción de conformidad con su legislación, independientemente de lo dispuesto por el Tratado para decidir si un menor de edad o cualquier otra clase de infractor, puede ser o no trasladado a su país de origen. Lo que a todas luces permite que no tenga que cumplirse con la totalidad de las limitantes del Tratado.

Es decir que si el Procurador de cualquiera de los dos países firmantes, considera que el solicitante puede ser trasladado aún cuando tenga la característica de "domiciliado" y que por ejemplo, ésta responde a ciertas circunstancias que a juicio del Procurador, no son determinantes para negarle la posibilidad de regresar a su país a terminar de cumplir con su sentencia, puede aprobar su traslado.

En cuanto al apartado 3, de acuerdo con el Tratado, el Estado receptor debe estar de acuerdo con el traslado del solicitante, en este caso, tanto el Procurador de los Estados Unidos como el de México deberán de aceptar el traslado del reo en cuestión.

En cuanto a las características del procedimiento, asumiendo que la petición del traslado de un mexicano sea aprobada por alguno de los Gobernadores estadounidenses, dicha petición deberá ser turnada a la Embajada de México, y posteriormente enviada al Departamento de Estado, quien después de aprobarla solicitará oficialmente el traslado del prisionero.

El traslado de un prisionero estadounidense a su país se lleva a cabo casi de la misma forma. Si la petición es iniciada por el prisionero, los oficiales de la prisión deberán revisar la solicitud y asegurarse de que todas las multas impuestas han sido cubiertas. Esto es importante ya que el prisionero puede ser rechazado si se considera que tiene multas pendientes que pagar²³. Una vez que la solicitud es aprobada, es turnada a la Secretaría de Gobernación, quien hace contacto directo con el Departamento de Estado de los Estados Unidos para finalizar el proceso.

Con respecto al apartado 4 de este capítulo, el Tratado contiene criterios generales para considerar si un prisionero debe ser trasladado o no a su país de origen. En este sentido

²³ Conversación telefónica con el abogado Bob Higgins, Abogado Consultor del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. (febrero 24 de 1986)

se toma en cuenta el procedimiento que se llevará a cabo en beneficio del trasladado, al facilitar su rehabilitación y poder reintegrarlo a la sociedad a la que pertenece, como se ha mencionado anteriormente. No obstante, el instrumento jurídico no contiene una guía específica que sirva para evaluar si el traslado de un reo determinado procede o no en cada uno de los casos. Ello no significa que exista una necesidad de legislar sobre el asunto o que al haberlo dejado a criterio de los Procuradores se haya pasado por alto dicha necesidad. Al contrario, se considera que se ha querido dejar a discreción de las autoridades de ambos países con toda intención, ya que en los casos especiales, existe la posibilidad de que no convenga a los intereses de estos, que el reo regrese a su lugar de origen y pueda quede libre bajo palabra o con libertad condicional inmediatamente; solo por el hecho de que en ese caso pueda considerársele un delincuente peligroso, o bien por que se tiene algún interés especial en que permanezca en el Estado Trasladante. Este interés muchas veces responde a la intención de resolver alguna investigación pendiente en la que el reo esté involucrado. A este respecto, es necesario recordar que uno de los motivos de la firma del Tratado fué, como ya se mencionó en el Primer Capítulo de esta investigación, el problema del narcotráfico entre ambos países, y en este sentido habría que recordar que los Estados Unidos mantienen oficinas de la DEA (Drug Enforcement Agency), en toda la República Mexicana, encargadas de investigar y erradicar el tráfico de estupefacientes que afecta a los dos países.

Esta falta de criterios establecidos pueden crear sin embargo, perjuicios en contra de los reos, toda vez que pueden ser víctimas de discriminación injustificada, respecto a sus

posibilidades de traslado y en este sentido, no se cumple con el fin que el instrumento persigue, con los que se configura una violación a sus derechos humanos.

El apartado 5 de este capítulo, se refiere a la autoridad de cada uno de los países firmantes para el tratamiento del delincuente, cuando éste se haya sometido a los procedimientos del Tratado, es decir cuando se le puede contemplar como sujeto de traslado dentro de las provisiones del instrumento internacional, como es el que nos ocupa. A este efecto, en base al Derecho Internacional, los Tratados solo pueden ser regulados por los Gobiernos federales de los Estados, siempre y cuando ambos países estén organizados federalmente. En este sentido, tanto en México como en los Estados Unidos, las autoridades federales son las únicas que poseen la capacidad de celebrar Tratados y asimismo de hacerse cargo de la custodia del reo.

En los Estados Unidos de América este procedimiento se puede llevar a cabo si en la legislación de los Gobiernos Estatales existe el precepto que permite que los reos estatales puedan ser trasladados a otro país bajo los auspicios de la autoridad federal, ya bien como resultado de la modificación que hacen en su legislación a fin de ser parte del Tratado, los que no contaban con ella o como respuesta a la facultad que ya contenía la legislación estatal para permitir que sus prisioneros puedan formar parte del Tratado.

Este precepto se encuentra regulado en el artículo 42.17 del Código de Federal de los Estados Unidos de América.

A este respecto, ha sido necesario que los Estados de la federación que han deseado participar del Tratado en cuestión, hayan debido modificar su legislación a fin de dar autoridad al Gobernador para que apruebe el traslado de un prisionero a su país de origen.

Respecto al apartado 6 de este artículo, éste ya se trató ampliamente en renglones anteriores.

Los apartados 7 y 8 tratan del procedimiento administrativo que deben seguir ambos Estados para proceder al Traslado, así como para que una vez llevado a cabo éste se pueda estar en condiciones de dar al recluso el tratamiento adecuado, con miras a la readaptación a su sociedad de origen, al hacer entrega de los informes que se refieren a cada reo en particular. Por ello se prevé al Estado Receptor con la información relativa al tipo de delito que cometió, la duración de la pena, el tiempo que ya ha servido y cualquier crédito a que el prisionero tenga derecho y que pueda servir para la reducción del tiempo pendiente por cumplir; ya bien sea por trabajo o estudios realizados dentro de la prisión, por buena conducta.

Por otra parte, queda claro que cualquier beneficio al que el reo tuviera derecho puede ser cancelado si el prisionero llegara a violar la libertad condicional que el Estado Receptor le confiera al ser trasladado.

Asimismo, el Estado Trasladante provee al Estado Receptor con una copia certificada de la sentencia que le fue impuesta al reo. Y en el caso de que información adicional fuera necesaria, el Estado Trasladante deberá proveerla a fin de lograr transmitir el mejor y más completo perfil del sentenciado para que el Estado Receptor se encuentre en posibilidad de contar con los elementos necesarios. Los mencionados documentos deberán ser entregados al Estado Receptor con una traducción a su idioma oficial, así como certificados y legalizados por su Representación diplomática en el Estado Trasladante.

El apartado 9 habla de las medidas legislativas que deberá tomar el Estado Receptor para la aplicación de la pena.

En este sentido, si bien la sentencia dictada por el Estado Trasladante no puede modificarse en cuanto a su cumplimiento, es decir que el Estado Receptor no podrá modificarla. Por otra parte sí podrá llevar a cabo el proceso administrativo del cumplimiento de la misma, de acuerdo a su legislación. Si se considera que el reo traladado puede ser sujeto a alguno de los beneficios de libertad condicional o libertad preparatoria, según lo establecido por la Ley de Normas Mínimas en nuestro país. En los Estados Unidos de América el beneficio que se le dá a los sentenciados, si así lo considera conveniente el estado Receptor es el de "quedar libre bajo palabra" o "parole" o libertad condicional.

El Artículo V del presente Tratado establece:

- 1.- La entrega del reo por las autoridades del Estado Trasladante a las del Estado Receptor se efectuará en el lugar en que convengan ambas Partes. Antes del traslado, el Estado Trasladante dará al Estado Receptor la oportunidad, si éste la solicita, de verificar, por conducto del funcionario competente conforme a las leyes del Estado Receptor, que el consentimiento del reo par su traslado fue otorgado voluntariamente y con pleno conocimiento de las consecuencias inherentes.
- 2.- Salvo disposición en contrario del presente Tratado, el cumplimiento de la sentencia de un reo trasladado se sujetará a las leyes y procedimientos del Estado Receptor, incluyendo la aplicación de toda disposición relativa a la condena condicional y a la reducción del período de prisión mediante libertad preparatoria o cualquier otra forma de preliberación. El Estado Trasladante conservará, sin embargo, la facultad de indultar al reo o concederle amnistía y el estado Receptor, al recibir aviso de tal indulto o amnistía, pondrá al reo en libertad.
- 3.- Ninguna sentencia de prisión será ejecutada por el Estado Receptor de manera a prolongar la duración de la pena más allá de la fecha en que quedaría extinguida de acuerdo con la sentencia del tribunal del Estado Trasladante.
- 4.- El Estado Receptor no podrá reclamar el reembolso de los gastos en que incurra con motivo de la ejecución de la sentencia del reo.
- 5.- Las Autoridades de las Partes intercambiarán, cada seis meses, informes sobre el estado que guarde la ejecución de las sentencias de todos los reos trasladados conforme al presente Tratado, incluyendo en particular los relativos a la excarcelación (libertad preparatoria o libertad absoluta) de cualquier reo. Cualquiera de las Partes podrá solicitar, en cualquier momento, un informe especial sobre el estado que guarde la ejecución de una sentencia individual.
- 6.- El hecho de que un reo haya sido trasladado conforme a las disposiciones del presente Tratado no afectará sus derechos civiles en el Estado Receptor más allá de lo que pueda afectarlos, conforme a las leyes del Estado Receptor o de cualquiera de sus entidades federativas, el hecho mismo de haber sido objeto de una condena en el Estado Trasladante".

En el apartado 1 del presente artículo se trata la verificación del consentimiento del reo a ser trasladado. Antes de que el traslado se lleve a cabo debe obtenerse el previo consentimiento del prisionero. La legislación de los Estados Unidos de América especifica claramente, que un Magistrado o Juez deberá verificar que dicho consentimiento sea voluntario y que haya sido hecho con pleno conocimiento de las consecuencias que el Tratado conlleva. El representante judicial debe asegurarse de que el prisionero entiende que el traslado está sujeto a ciertas condiciones, incluyendo la de que la sentencia puede ser modificada o dada por terminada cuando así se considere. Únicamente por la Corte del país en la que el reo fue sentenciado, es decir por aquel que la dictó. Que la sentencia deberá ser cumplida bajo las leyes de este país y que la decisión del reo ha sido absolutamente voluntaria, y no el resultado de ninguna cohesión por parte del Estado Trasladante. Ello queda claramente reglamentado en el Código Federal de los Estados Unidos de América en el artículo 18, secciones 4107 y 4108, que obliga a que lo anterior quede por escrito y sea suscrito por el prisionero.

El prisionero tiene el derecho de consultar a un abogado antes de firmar el mencionado consentimiento. No obstante, si el prisionero no cuenta con recursos económicos para contratar a un abogado, el Estado Trasladante tiene designado que un Defensor Público Federal que elige el Magistrado a cargo del asunto, asesore a los reos que se encuentran en esta condición.

A fin de obtener la mencionada verificación, se lleva a cabo una audiencia en la que

participan todos los reos solicitantes al traslado. En el caso de los mexicanos, en esta audiencia se le pregunta a cada uno de los prisioneros si están de acuerdo en ser trasladados a México, y se les pide que firmen una declaración de voluntad escrita, en donde formalmente autorizan a que se les traslade. Esta declaración es proporcionada al prisionero en inglés y en español.

Por otra parte, si el prisionero es un ciudadano estadounidense, trasladado a los Estados Unidos, un Magistrado o Juez estadounidense viajará a México para verificar el consentimiento de los reos.

Hay que hacer notar que una vez firmado el consentimiento, en ambos casos es irrevocable. No obstante la legislación mexicana no contempla la necesidad de que la mencionada verificación se lleve a cabo, como requisito para trasladar a sus nacionales a territorio mexicano, lo que no ocurre con la de los Estados Unidos de América.

La razón de ello es que la verificación de consentimiento es de gran importancia para los Estados Unidos de América, toda vez que con ella se manifiesta que la decisión de ser trasladado ha sido totalmente voluntaria y de ninguna manera el resultado de alguna medida de presión por parte de ese Gobierno. Y como se mencionó anteriormente, se está de acuerdo en las consecuencias que ello implique en cuanto al pleno conocimiento de que al ser trasladado se estará sujeto a ciertas condiciones, incluyendo la de que la convicción se puede modificar únicamente por la Corte del Estado que la dictó.

El apartado 2 trata de la exclusividad en la jurisdicción que el Estado Tradante tiene respecto de la sentencia dictada al reo por él; y en este sentido se vuelve a referir al precepto de "cosa juzgada". Sergio García Robles la llama de "ejecución natural" del país al que llega el reo, es decir no se trata de poner en manos del Estado receptor una potestad de gracia o perdón que burle las determinaciones jurisdiccionales de la otra potencia, sino que si bien el Estado receptor está facultado para abreviar la duración de la pena, gracias a medidas como la remisión o la libertad preparatoria, o sus equivalentes en Derecho extranjero, no lo está para prolongar la duración de la misma.

En este sentido el procedimiento para llevar a cabo la administración del cumplimiento de la sentencia, es facultad exclusiva del Estado Receptor de acuerdo con sus leyes; incluyendo la aplicación de los procedimientos de libertad bajo protesta o libertad condicional, o créditos para la disminución en la temporalidad de la sentencia por buena conducta o trabajo realizado dentro de la prisión.

El apartado 3 de este mismo artículo se encuentra directamente relacionado con el punto anterior ya que una vez que el prisionero ha sido transferido, el Estado receptor no podrá extender la duración de la sentencia que no tiene jurisdicción legal para ello.

El apartado 4 es claro al señalar que el Estado Receptor se hace cargo de los gastos en los que incurra la ejecución de la sentencia del reo, toda vez que será en su territorio en donde terminará de cumplirla solicitar ningún reembolso.

El apartado 5 se refiere al intercambio de información que ambos Estados deberán llevar a cabo con posterioridad al traslado. Las investigaciones de campo realizadas para fines del presente trabajo en la Representación Consular de México en Houston, Texas, tal parece que hasta el momento esta práctica ha sido seguida irregularmente por parte de los Estados Unidos en contraposición a la política de México. No obstante, en los casos en los que el prisionero ha obtenido su libertad condicional o excarcelación, sí se dá cumplimiento a dicho precepto, informando al Estado Trasladante de la decisión en el procedimiento de la sentencia.

En cuanto al Artículo VI, como ya se ha mencionado anteriormente, el Estado Trasladante será el único con autoridad para modificar la sentencia del reo trasladado. Ya que como se vió la sentencia deberá tener la característica de "cosa juzgada" y el Estado Receptor no podrá modificarla. Facultad que conserva el Estado Trasladante. De manera que el prisionero debe estar de acuerdo en que no podrá solicitar de las cortes del Estado Receptor ningún cambio o modificación en la sentencia dictada, una vez que ha sido trasladado²⁴.

El Artículo VII dice,

Un reo entregado para la ejecución de una sentencia conforme al presente Tratado no podrá ser detenido, ni procesado ni sentenciado en el Estado

²⁴Este principio jurídico está contenido en la legislación estadounidense con el nombre de Foreign Offenders Transfer Act (Funcionamiento del Traslado de Delinquentes Extranjeros). En el Código Federal de los Estados Unidos, Sección 18, apartado 3244 (1977).

Tratado no podrá ser detenido, ni procesado ni sentenciado en el Estado Receptor por el mismo delito que motivó la sentencia a ser ejecutada. Para los fines de este Artículo, el Estado Receptor no ejercerá acción penal en contra del reo por cualquier delito respecto del cual el ejercicio de la acción penal no sería posible conforme a las leyes de ese Estado, en el caso de que la sentencia hubiere sido impuesta por uno de sus tribunales, federal o estatal.

Lo establecido por este artículo queda claro en el sentido del derecho a la exclusividad de la jurisdicción en cuanto a la modificación de la pena analizado anteriormente, y como se ha dicho, es exclusivo del Estado Trasladante cualquier modificación de la sentencia dictada por él.

De la misma forma que el Estado Receptor no tiene jurisdicción para modificar una sentencia ya dictada; en cuanto a dejar al reo en libertad o al conmutar una pena establecida por el Estado Trasladante, por ejemplo, tampoco tiene porqué juzgar nuevamente al reo en el Estado Receptor por un delito por el que ya fué juzgado y sentenciado en el Estado Trasladante. Ello es consecuencia lógica del principio jurídico universal conforme al cual nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa.

No obstante, hay que hacer notar que otra cosa sería si el reo trasladado tuviera pendiente por cumplir otra sentencia previamente dictada por el Estado Receptor o existiera en su contra alguna orden de aprehensión. En este caso el Tratado no prohíbe dichos supuestos.

El Artículo VIII sostiene,

1. El presente Tratado podrá también aplicarse a personas sujetas a supervisión u otras medidas conforme a las leyes de una de las Partes relacionadas con menores infractores. Las Partes, de conformidad con sus leyes, acordarán el tipo de tratamiento que se aplicará a tales personas una vez trasladadas. Para el traslado se obtendrá el consentimiento de quien esté legalmente facultado para otorgarlo.
2. Por acuerdo especial entre las Partes, las personas acusadas de un delito, respecto de las cuales se haya comprobado que sufren una enfermedad o anomalía mental podrán ser trasladadas para ser atendidas en instituciones en el país de su nacionalidad.
3. Ninguna disposición de este Tratado se interpretará en el sentido de limitar la facultad que las Partes puedan tener, independientemente del presente Tratado, para conceder o aceptar el traslado de un menor infractor u otra clase de infractor.

En cuanto a los menores infractores a los que se refiere el inciso 1, esto corresponde únicamente al sistema jurídico de los Estados Unidos, ya que para México los menores infractores mexicanos no existen en relación con la ejecución de sentencias penales que conlleva el Tratado por lo que no tienen necesidad de observarse. Y que si un menor llegase a ser sentenciado por una Corte estadounidense, éste con la intervención de nuestras Representaciones Consulares, sería entregado a los Consejos Tutelares o Tribunales para menores a fin de que fijen las medidas que le permitan la rehabilitación al menor. En este caso surgen en la práctica situaciones delicadas en cuanto al tratamiento distinto que se le da a un menor en los Estados Unidos, cuando se considera que ha cometido un delito. Normalmente, y esto puede decirse sólo del Estado de Texas, las autoridades judiciales estadounidenses se comunican con los Consulados Mexicanos

para informar que existen menores detenidos bajo su custodia y sin existir realmente ninguna obligación por parte de dichas autoridades, en muchas ocasiones entregan dichos menores a las autoridades mexicanas con la condición de que estos sean turnados a su vez a las autoridades tutelares mexicanas. En realidad aunque hasta la fecha no existe una reglamentación determinada en este hecho, podemos decir que las autoridades estadounidenses se han mostrado cooperativas en estos casos.

Por otra parte, este artículo maneja el tratamiento que debe dársele a un reo afectado de alguna enfermedad o anomalía mental. En este sentido, el Tratado reconoce el principio de ininputabilidad en el caso de los débiles mentales y establece que el afectado deberá ser trasladado a su país de origen con la autorización judicial del Estado Trasladante, a fin de que reciba el tratamiento médico que requiera.

El Artículo IX define que:

"Para los fines del presente Tratado:

- 1.- "Estado Trasladante" significa la Parte de la cual el reo habrá de ser trasladado.
- 2.- "Estado Receptor" significa la Parte a la que el reo habrá de ser trasladado".
- 3.- "Reo" significa una persona que, en el territorio de una de las Partes ha sido declarada responsable de un delito y se encuentra sujeta, en virtud de una sentencia o de cualquier medida legal adoptada en ejecución de dicha sentencia, ya sea a prisión, ya sea al régimen de condena condicional, de libertad preparatoria o de cualquier otra forma de libertad sujeta a vigilancia.
- 4.- Un "domiciliado" significa una persona que ha radicado en territorio de una

de las Partes por lo menos cinco años con el propósito de permanecer en él."

Este artículo, trata de la terminología utilizada en la redacción del presente instrumento con la que se definen diversos conceptos del instrumento jurídico.

El Artículo X establece:

- 1.- El presente Tratado estará sujeto a ratificación. El canje de ratificaciones tendrá lugar en Washington..
- 2.- El presente Tratado entrará en vigor treinta días después del canje de ratificaciones y tendrá una duración de tres años.
- 3.- Si ninguna de las Partes Contratantes hubiere notificado a la otra noventa días antes de la expiración del período de tres años a que se refiere el Apartado anterior, su intención de dejar que el Tratado termine, éste continuará en vigor por otros tres años y así sucesivamente de tres en tres años."

A este respecto se establece aquí lo que se conocen como cláusulas finales en todo tratado internacional y que se refieren a su firma, entrada en vigor y vigencia del mismo.

4. EL TRATADO DE EJECUCION DE SENTENCIAS PENALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA Y SUS BENEFICIOS PARA LOS SENTENCIADOS MEXICANOS Y LOS NORTEAMERICANOS.

Todos los tratados sobre traslados de prisioneros firmados hasta la fecha han sido diseñados para mejorar las circunstancias en las que se encuentran los prisioneros las que se consideran negativas en las prisiones de países extraños al propio; así como para proveer de relativa seguridad a los reos que son trasladados a su país de origen, toda vez que se ha comprobado que un reo en un país extraño puede ser sujeto de violaciones a sus derechos humanos y corre peligro de verse afectado en su integridad física. Y en este sentido la violación puede consistir en varios hechos, desde el originado porque no se le proporcione un traductor oficial en el momento de la audiencia, o un abogado que lo represente y que hable su idioma; redundando ello en muchas ocasiones, en la posibilidad de que sus derechos se vean violados al firmar la aceptación en su perjuicio, de una sentencia por un delito que no cometió o que no fue cometido bajo las circunstancias en las que se ha manifestado en la Corte que le acusa por ejemplo, a causa de no haber entendido exactamente lo que se dice en las Cortes al no comprender el idioma.

Paralelamente a ello, en casos excepcionales pero existentes, se considera que pueden ser violados los derechos de los prisioneros en otros países cuando se ven sometidos a

situaciones de tortura, de malos tratos o de discriminación en nuestro país o en los Estados Unidos para fines del Tratado que nos ocupa.

En el caso de la discriminación racial hacia los mexicanos, hecho tan patente en los Estados Unidos hacia de sus propios nacionales y tan común en las cárceles, en donde existen grupos de poder muy bien organizados o "gangs" que pertenecen a diferentes razas, las que los determinan; al tratarse de grupos superiores en número y en ventajas de idioma y fortaleza física frente a los mexicanos encarcelados, se convierten otro factor que afecta terriblemente la seguridad y la integridad física de nuestros nacionales en ese país. En base a trabajo de campo en la Representación Consular mexicana en Houston, Texas, se conoce que existe el fenómeno de violaciones sexuales entre los prisioneros en las cárceles de los Estados Unidos, el que actualmente ha dado por resultado un gran número de enfermedades incurables como el Sida. Es interesante hacer notar que este hecho puede derivarse en parte de que el sistema carcelario estadounidense no contempla la visita conyugal que existe en el sistema mexicano, como procedimiento de readaptación. Lo que se considera el motivador principal de que exista un clima de violencia y descontento mucho mayor que en las prisiones mexicanas. Haciendo de la prisión, como finalidad para la readaptación de un infractor a su sociedad un elemento cuestionable.

En este sentido, El Tratado de Ejecución de Sentencias Penales firmado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América logra que el individuo que cumple

con una sentencia en un país extraño logre una más rápida y mejor readaptación al regresar a su propio medio, lo que consecuentemente facilita su reintegración a la sociedad a la que pertenece; y desde este punto de vista es innegable que el Tratado lleva consigo un alto sentido humanitario.

Es muy interesante hacer notar que la razón de la delincuencia de los extranjeros en otros países no es siempre voluntaria como se mencionó anteriormente por así decirlo y en este sentido podríamos analizar el hecho de que al tratarse de sistemas jurídicos distintos, el extranjero llega a un país en donde además del hecho de no conocer el idioma, por supuesto tampoco conoce su legislación y en muchas ocasiones lo que significaría un delito en su país no lo es en el extranjero y viceversa. En el caso de los mexicanos en los Estados Unidos de América, el fenómeno es muy común y mantiene a nuestras Representaciones Consulares en ese país muy ocupadas en casos totalmente típicos de esta circunstancia. Por ejemplo, un caso concreto de un joven mexicano de dieciocho años de edad, recién llegado del Estado de Chiapas con sus padres, a la Ciudad de Houston, Texas en busca de una vida mejor, fue el hecho de que el joven encontró un empleo de guardia de un lote de autos durante las noches. El joven que al ser originario de la selva chiapaneca, siempre portó un machete como un instrumento natural que cargaba todos los días al igual que sus libros escolares. Este instrumento le era de mucha utilidad cuando camino a la escuela tenía que cortar algunas ramas para abrirse paso en la selva o había necesidad de defenderse de alguna serpiente que se encontraba en el camino. Al encontrarse en su lugar de trabajo encargado de la seguridad del lote de autos

por las noches y salir a comprar una cajetilla de cigarros, una patrulla lo interceptó y al interrogarlo y se percató de que el joven se encontraba "armado". Fue inmediatamente detenido y procesado por una serie de delitos, entre los cuales el de portar un arma en la vía pública con intenciones de cometer algún robo o algún delito. El joven fue sentenciado y a decir verdad le fué difícil comprender que había cometido un delito.²⁵ Sobre todo porque en su pueblo todos sus compañeros al igual que él, portan diariamente un pequeño machete al igual que sus libros escolares sin que sea considerado un delito.

Esta situación ocurre en circunstancias opuestas cuando algún joven estadounidense ha sido encontrado, al vacacionar en alguna de nuestras playas, con drogas para su consumo personal y ha sido detenido y juzgado por este delito en México; cuando en los Estados Unidos ello se considera un delito menor o simplemente no se considera delito al tratarse de "drogas para uso personal o recreativas" como lo estipula la legislación de una gran mayoría de Estados en la Unión Americana. También para los norteamericanos es difícil entender cuando han cometido un delito sin saberlo.

En general, los beneficios obtenidos para los prisioneros de ambos países han sido en primer término además del de tener contacto con la familia y los amigos al encontrarse en su país y dentro de su propia cultura, como ya se ha mencionado, en donde elementos tan simples como la comida o el clima son importantísimos para su bienestar.

²⁵Entrevista con el Cónsul Hernán Ruiz, Jefe del Departamento de Protección del Consulado de México en Houston, Texas, Estados Unidos de América.

Y para los estadounidenses sentenciados por delitos contra la salud en México, que habían sido víctimas de torturas y violaciones a sus derechos humanos, como lo declararon en las Audiencias del Congreso. Por lo que el ser trasladados a su país les resuelve esta compleja problemática y el tener conocimiento del idioma y acceso a los programas de rehabilitación que su país les ofrece, permite que su readaptación sea y más rápida.

Otra de las ventajas para los mexicanos trasladados, es que nuestro sistema penitenciario se considera de los más avanzados a nivel mundial en lo que respecta al tratamiento del delincuente, sobre todo a raíz del establecimiento de la Ley de Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados. Ya que la finalidad que se persigue realmente, no es la del castigo "per se", sino la de la reincorporación de un individuo a su sociedad, que por diversas causas se ha visto obligado a delinquir. A este respecto, hay que hacer notar que la Ley que establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados²⁶ es la que regula este procedimiento de readaptación de los reos en México, por lo que se considera importante hablar de ella en esta Tesis.

La Ley consta de 18 artículos y fue expedida durante el período del Presidente Echeverría, coincidentemente en la misma época de la firma del Tratado. Esta Ley persigue que el sistema penitenciario mexicano devuelva al individuo su dignidad y le

²⁶Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1971, sufriendo algunas reformas el 10 de diciembre de 1984.

ofrezca la oportunidad de acortar el tiempo de su sentencia a través del trabajo. Se pretende con ello la superación del hombre no sólo social sino espiritualmente, al mismo tiempo que lo capacita y lo educa para que regrese al seno de la sociedad como un elemento útil en lo económico y valioso en lo espiritual.

Hay que mencionar que esta Ley tiene aplicación en el Distrito Federal así como en los reclusorios federales; y no en las prisiones estatales; pero tomando en consideración que los prisioneros trasladados son considerados de orden federal, todos ellos se ven beneficiados de la Ley al momento de su traslado.

Tiene como finalidad primordial establecer, dentro de las instituciones penitenciarias, un sistema progresivo e individual de Readaptación de Sentenciados basado en el trabajo y en la capacitación para el mismo, así como la educación correctiva del sentenciado. A fin de llevar a cabo este tratamiento se someterá al reo a dos períodos de estudio, uno de diagnóstico y otro de tratamiento general, de acuerdo a él se decidirá cual será el tipo de prisión más adecuado a su rehabilitación.

Contempla la posibilidad de brindarle mayores libertades dentro del establecimiento carcelario, de las que se pueden destacar los días de visita, ya que dentro de esta concesión se encuentra el hecho de que el prisionero pueda convivir con su familia y amigos dentro de la prisión en días determinados. Y en el caso de que así lo solicite, su esposa puede quedarse a convivir con él en la institución por el tiempo que determinen

las autoridades y en edificios designados para este tipo de visitas. Permisos para poseer libros, periódicos, radios y otro tipo de objetos que se consideren benéficos para la finalidad de readaptación también son observados.

Los reos que hayan cumplido satisfactoriamente con los tratamientos que la ley enumera y que además se encuentren en fecha cercana al cumplimiento de su sentencia, se les permitirá salir de la prisión temporalmente para visitar a sus familiares o amigos fuera de ella, con el fin de que se prepare psicológica y físicamente para su salida definitiva.

Dispone la integración de un Consejo Técnico Interdisciplinario, el cual deberá establecerse en cada una de las instituciones penitenciarias existentes. La función de este Consejo, consiste en realizar estudios sobre la personalidad del recluso así como llevar un control de sus avances a través de notas relacionadas al trabajo realizado por el recluso y al aspecto educativo; con estas bases, el Consejo sugiere la aplicación del sistema progresivo y la ejecución de medidas preliberacionales y en la concesión de la remisión parcial de la pena, la libertad preparatoria y la aplicación de la retención.

Un tema especial del sistema penitenciario lo constituye asimismo el establecimiento de un reglamento interior de cada reclusorio, el cual contiene en forma clara y terminante las infracciones y las correcciones disciplinarias que se aplicarán a los reos. También establecerá en la misma forma, los hechos meritorios y las medidas de estímulo que concederán a los reclusos.

Respecto a dar solución al sostenimiento económico de las instituciones penitenciarias con el propósito de lograr su autosuficiencia económica, a través de este sistema, se establece que los prisioneros cuenten con una percepción por concepto del trabajo que desempeñen. Con esta percepción se pretende satisfacer el costo del sostenimiento del recluso así como del sostenimiento de sus dependientes económicos, de la constitución de un fondo de ahorro del recluso y el resto para los gastos menores del reo dentro de la prisión. Finalmente, este sistema no termina con la libertad del sentenciado, sino que estipula la promoción de los Patronatos de Asistencia a Liberados en cada entidad federativa y el establecimiento de agencias en los distritos judiciales y en los municipios de la propia entidad. Dichos patronatos prestan asistencia moral y material a los liberados. La que en los casos de los sentenciados con libertad preparatoria y de condena condicional, será obligatoria.

Asimismo, el artículo V de la propia ley contempla la remisión total de la pena.

En cuanto a los beneficios del Tratado para los prisioneros estadounidenses, es de gran importancia mencionar que el mejor de ellos ha sido el de que los prisioneros trasladados tengan la oportunidad de obtener su libertad condicional casi inmediatamente a su traslado. En este sentido como lo menciona el artículo V del Tratado en cuestión, el cual sostiene que "el cumplimiento de la sentencia de un reo trasladado se sujetará a las leyes y procedimientos del Estado Receptor, incluyendo la aplicación de toda disposición relativa a la condena condicional y a la reducción del período de prisión mediante

libertad preparatoria o cualquier otra forma de preliberación". La posibilidad de quedar libre bajo palabra en los Estados Unidos es muy clara y muy real, toda vez que aproximadamente el noventa y cinco por ciento de los reos trasladados bajo los auspicios del Tratado en cuestión cumplen sentencias por delitos contra la salud, y de acuerdo a la legislación mexicana no serían candidatos a obtener libertad bajo protesta por su situación de extranjeros y por la naturaleza de la sanción a este tipo de delitos en nuestra legislación. Lo que no ocurre en los Estados Unidos, en donde estas faltas no son consideradas como delitos mayores podríamos decir, y por lo mismo casi inmediatamente después de ser trasladados, la mayoría de ellos son puestos en libertad bajo palabra²⁷. De lo anterior conocemos que solo el diez por ciento del total de los prisioneros que han sido trasladados a prisiones estadounidenses, a través de todos los Tratados firmados por los Estados Unidos, permanecen en la prisión después de su traslado.²⁸

El 9 de diciembre de 1977, sesenta y un estadounidenses fueron trasladados de México a los Estados Unidos (y once mexicanos a Territorio Nacional Mexicano). Estos individuos constituían el grupo inicial de reos que regresaban a los Estados Unidos bajo los auspicios del Tratado recién firmado. De los cuales casi la tercera parte de ellos

²⁷En base al tiempo de la sentencia servida en México, una tercera parte de los prisioneros norteamericanos son liberados al llegar a los Estados Unidos y la otra tercera parte, mas o menos son liberados dos meses después.- Entrevista con Michael Abbel, Director de la Oficina de Asuntos Internacionales, División Criminal, Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América

²⁸Ibidem.

fueron elegidos inmediatamente a quedar libres bajo palabra o con libertad condicional ²⁹

Asimismo, intereses de ambos Estados en el área de la cooperación han sido satisfechos. Sobre todo los de los Estados Unidos en el área de la cooperación judicial. Como lo indica el proemio del Tratado estos jugaron un importante papel en el interés por la firma del Tratado, que como ya lo hemos señalado anteriormente el interes en este sentido era de la parte estadounidense

Consecuentemente, se considera que dicha importancia radica en facilitar que los prisioneros estadounidenses pudieran regresar a territorio de los Estados Unidos, sobre todo aquellos en los que el Gobierno estadounidense tenía interes especial por tratarse de "testigos de cargo", o personas que se encontraban involucradas en alguna investigación de la D.E.A. (Drug Enforcement Agency). El beneficio para el Gobierno Estadounidense en estos casos es que pueden obtener custodia sobre los individuos que de otra manera tal vez no serían sujetos a extradición, por varias razones, y una de ellas sería que no se les podría comprobar el haber cometido algún delito en territorio estadounidense, principio básico para poder llevar a cabo la extradición del individuo en cuestión. Y en los casos en que así fuera, que estos delincuentes estadounidenses encarcelados en México, también hubiesen cometido delitos previos en su país de origen, el Gobierno Estadounidense se ahorra el complicado proceso de la extradición con la existencia del Tratado de Ejecución de Sentencias Penales.

²⁹Op. cit. entrevista con Michael Abbell.

Otra característica a favor de los Estados Unidos es que, tomando en consideración que el artículo V menciona que la sentencia será llevada a cabo de acuerdo a la legislación del país Receptor, las autoridades estadounidenses pueden condicionar el beneficio de otorgar libertad bajo palabra o alguno de otro tipo, como son las condiciones del encarcelamiento del reo³⁰ a la disposición que muestre el prisionero trasladado de cooperar con las autoridades en alguna investigación de su interés. Finalmente, la posibilidad de quedar libre bajo palabra o en libertad condicional en los Estados Unidos podría ser considerado un beneficio cuando a la luz de las autoridades estadounidenses se trata con este proceso de mitigar la dureza con la que se juzgó el delito del estadounidense, cometido en México, y consecuentemente a la dureza de la sentencia dictada por este país, tomando en consideración las diferencias de criterios para juzgar los diferentes delitos en los sistemas jurídicos de ambos países, como se ha visto con anterioridad. En este sentido, también podríamos decir que los prisioneros mexicanos se ven beneficiados al encontrarse en las mismas circunstancias, pero en sentido opuesto, toda vez que para el Gobierno mexicano significa juzgar con demasiada dureza a un mexicano que por un delito de robo, por ejemplo, se le ha dado una sentencia de cuarenta años, cuando el delito en nuestro país se tipificaría de una manera muy distinta a la llevada a cabo en los Estados Unidos.

De lo anterior se desprende que uno de los más importantes beneficios del Tratado de

³⁰ A Constitutional Analysis of Current Prisoner Transfer Treaties, New England Journal on Criminal and Civil Confinement, Vol 13, Number 1, Winter 1987. New England School of Law, Boston, Massachusetts.

Ejecución de Sentencias Penales, para los prisioneros trasladados de ambos países, es el que al llegar a su país de origen queden en libertad condicional y con ello se logren "balancear" o equiparar las diferencias de criterios que existen en las políticas de aplicación de sentencias en ambos países. Y que de considerarse exageradas en base al sistema jurídico del país Receptor, puedan sean mitigadas legalmente en base a lo establecido por el Tratado.

CONCLUSIONES.

Durante el presente trabajo se trató de presentar el contexto histórico, económico, social, político y jurídico que dió origen al Tratado aquí analizado, así como el desarrollo de las negociaciones para su aplicación, los beneficios para los nacionales de ambos países y las reformas sugeridas.

A continuación enlistaré algunas reflexiones que considero importantes una vez terminado el trabajo.

I.- El Tratado cumple con su objetivo prioritario que es el traslado de reos sentenciados, en la práctica, uno de los elementos trascendentales en la protección de los derechos del hombre, la reintegración al medio social y cultural de aquellos individuos que por diversas circunstancias, han sido impulsados a cometer conductas antisociales en un país de dimensiones radicalmente opuestas al suyo.

II.- A quince años de la firma del Tratado y con la experiencia práctica de su aplicación, se puede decir que el instrumento jurídico es perfectible de modificaciones en algunos de sus artículos como son el Artículo 2, apartado 3, referente a que el "reo no esté domiciliado en el Estado trasladante para solicitar su traslado". Porque "domiciliado" para efectos del Tratado significa que el individuo debe haber permanecido cinco años en el territorio en donde se le acusó. Sin embargo considerando que la mayor

parte de los mexicanos que van a ese país con fines de trabajo, aunque permanecen más del tiempo aquí establecido, no forzosamente quiere decir que estén identificados con el sistema de vida allí establecido.

III.- Para efectos del Tratado, se considera necesaria la tipificación de los delitos cometidos en el Estado Trasladante así como la adecuación de las penas impuestas por el Estado Trasladante de acuerdo a la legislación del Estado Receptor; a fin de llevar a cabo el mejor cumplimiento del Tratado.

En este sentido, es necesario legislar en México sobre la ejecución de las sentencias penales extranjeras y su aplicación. Especialmente sobre su validez de acuerdo a lo establecido por el Código Penal Mexicano.

Si bien es cierto que en base al Tratado, el Estado Trasladante, tendrá jurisdicción exclusiva respecto de todo procedimiento que tenga por objeto impugnar, modificar o dejar sin efectos las sentencias dictadas por sus tribunales, lo que establece el Artículo VI del Tratado; también es cierto que nuestro país como Estado receptor, deberá sujetarse a las disposiciones de su legislación penal una vez retipificado el delito cometido en el extranjero, y por lo tanto no deberá excederse de los términos fijados por su Código Penal, pues la pena no estaría decretada en la ley aplicable al delito de que se trata. Esto se refiere al hecho de que en México, la pena máxima aplicable de acuerdo a nuestra legislación es de cuarenta años y en los Estados Unidos puede tener una

duración determinada de hasta 99 años.

Considero que al retipificar los delitos y adecuar las penas impuestas por las autoridades judiciales de ambos Estados, de ninguna manera se están restringiendo sus facultades y soberanía; sino que únicamente se están estableciendo los procedimientos adecuados para que las mismas, surtan efectos legales. Lo que sí sucedería en el caso en que México ejecutara y dejase intactas las sentencias penales que excedan de los términos máximos fijados en su legislación penal, de acuerdo al delito cometido.

IV.- Por otra parte es importante la participación de todos los Estados de la Unión Americana en el Tratado y no solo de los que considere el Gobierno de los Estados Unidos, que residen mexicanos³¹ Esta modificación es imperante, toda vez que los resultados del Censo de 1990 comprobaron que actualmente existen mexicanos en casi todos los Estados que no participan del Tratado y son: Alabama, Connecticut, Delaware, Georgia, Indiana, Kentucky, Louisiana, Missisipi, New Carolina, Ohio, Pennsylvania, Rohde Island, South Dakota, Tennessi, West Virginia y Vermont.

V.- La necesidad de incorporar al Tratado nuevas cláusulas por las que los Estados se encuentren obligados a cumplir con aquellas normas de Derecho Internacional

³¹Entrevista telefónica con Jody Ferruci, Jefe de la División de Justicia Criminal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América. Abril 10. de 1993. A fin de adherirse al Tratado algunos estados deben modificar su legislación.

generalmente aceptadas, que velan por el respeto de los Derechos Humanos. Específicamente el Tratado debería incorporar las cuestiones establecidas en el Acuerdo Modelo preparado por la Organización de Naciones Unidas y son las siguientes:

Notas explicativas del Acuerdo Modelo Sobre el Traslado de Reclusos Extranjeros: 1,5,15 y 16.

Notas Explicativas de las Recomendaciones sobre el Tratamiento de Reclusos Extranjeros: 36,37,40.

Proyecto de Resolución Relativo al Acuerdo Modelo sobre el Traslado de Reclusos Extranjeros.

Principios Generales: 6,7,9.

Asimismo, la necesidad de legislar en cuanto a la forma en que los Jueces estadounidenses deciden si un reo mexicano puede o no participar del Tratado a fin de ser trasladado a su país, lo que se encuentra contenido en el Capítulo IV del Tratado.

Lo anterior a fin de evitar la inadecuada utilización del Instrumento por parte de los Estados Unidos, al trasladar en algunas ocasiones a ciertos prisioneros con el solo fin de resolver casos pendientes de investigación de la D.E.A., como ha llegado a suceder; y

con ello evitarse el largo proceso de la extradición.

En este sentido, dicho acuerdo modelo en su apartado III, relativo a las Normas de Procedimiento, fija diversos instrumentos jurídicos que bién pudieran ponerse en práctica en el Tratado que nos ocupa, de lograrse se obtendría no únicamente una mejor y más humana administración de la justicia sino que además se fomentaría el respeto a la soberanía de ambas naciones.

VI.- Es necesario que tanto México como los Estados Unidos trabajen conjuntamente a fin de promover y fomentar el respeto de los derechos humanos en las cárceles de ambos países y que para ello establezcan mecanismos de vigilancia en el cumplimiento del Tratado de Ejecución de Sentencias Penales, mismos que se lleven a cabo en el entrenamiento del personal carcelario, enmarcados en lo que dictan los postulados de Naciones Unidas sobre el Tratamiento de los Delincuentes.

VII.- El Tratado tiene un gran sentido humanitario ya que fomenta el respeto a los derechos humanos del hombre, al permitir que los individuos que han sido objeto de castigos por conductas antisociales en otro país que no es el de su origen, puedan beneficiarse de la aplicación de éste, al elegir por ellos mismos el lugar en donde desean cumplir su sentencia.

VIII.- Se considera que el Tratado es un instrumento jurídico de negociación entre ambos

Gobiernos, con el que se persiguió mejorar sus relaciones bilaterales y al beneficiar a sus nacionales en prisión, y dar solución a un problema que afectaba a su relación política.

IX.- El Tratado es el resultado de la aplicación de la política estadounidense respecto a la ayuda al Gobierno mexicano para combatir el tráfico de estupefacientes, que dió como consecuencia que ciudadanos estadounidenses fueran detenidos en la mayoría de los casos. Así como la necesidad de atender todas las peticiones de la ciudadanía de ese país que reclamaban al Presidente de los Estados Unidos que acudiera en auxilio de sus ciudadanos en las cárceles mexicanas, a fin de evitar el trato "inhumano" del que eran objeto. Expresado en la Sección 22 inciso & 1732 del Código Federal de los Estados Unidos.³²

X.- Es motivo de reflexión la situación a futuro que se plantea en el nuevo contexto internacional, así como los cambios que sufren las relaciones bilaterales entre ambos países, donde se tiene calculado según el Censo estadounidense de 1990, que para el próximo siglo la población de latinos en Estados Unidos será de 40 millones, por lo que este Tratado que surge por causas diferentes al objetivo que actualmente cumple, se adapte, a través de sesiones conjuntas en períodos determinados, entre funcionarios de

³² Este apartado de la Ley estadounidense especifica: "El presidente debe acudir en auxilio de cualquier ciudadano estadounidense que haya sido privado injustamente de su libertad por un Gobierno extranjero..."

ambos países o la realidad constante que viven sus sociedades.³³

³³ "El Universal", Primera Plana, 8 de noviembre de 1992.- Habrà 40 millones de latinos en el 2010.

B I B L I O G R A F I A

ACEVEDO DANACHE, GENARO.

ANÁLISIS DE ALGUNOS PROBLEMAS FRONTERIZOS ENTRE MÉXICO Y
LOS ESTADOS UNIDOS U.N.A.M., México, 1984.

ALBA, FRANCISCO

MITOS Y REALIDADES DE LA MIGRACIÓN EL COLEGIO DE MÉXICO,
MÉXICO 1980.

ARELLANO, MARIA ISABEL

ANÁLISIS DE ALGUNOS PROBLEMAS FRONTERIZOS ENTRE MÉXICO Y
LOS ESTADOS UNIDOS: "EL MOVIMIENTO CHICANO". U.N.A.M.
MÉXICO 1980.

BOBBIO, NORBERTO Y MATTEVEEI, NICOLA

DICCIONARIO DE POLÍTICA, SIGLO XXI, MÉXICO 1988.

BUSTAMANTE, JORGE.

EL DESAFÍO DE LA INTERDEPENDENCIA, F.C.E., MÉXICO, 1978.

BUSTAMANTE, JORGE Y CORNELIOUS, WAYNE

FLUJOS MIGRATORIOS HACIA ESTADOS UNIDOS: "RETOS DE LAS
RELACIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS". MÉXICO, 1989.

CASSÍN, RENÉ.

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PLANO INTERNA-
CIONAL. PORRÚA, MÉXICO 1976.

CASTAÑEDA, JORGE Y PASTOR, ROBERT A.

"LÍMITES DE LA AMISTAD MÉXICO-ESTADOS UNIDOS" JOAQUÍN
MORTIZ PLANETA, MÉXICO 1989.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LECTURAS DE POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA, EL COLEGIO DE
MÉXICO, MÉXICO 1988.

FLETCHER, DAVID

THE DIPLOMACY OF ANNEXATION, TEXAS, OREGON AND THE MEXICAN
WAR, UNIVERSITY OF MISSOURI PRESS, COLUMBIA, MO., E.U.A.

GARCÍA PELAYO Y GROSS, RAMÓN

PEQUEÑO LARROUSSE ILUSTRADO, LARROUSSE, MÉXICO, 1982

GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO

LA REFORMA PENAL DE 1971, BOTAS, MÉXICO, 1971

GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO PENAL, SEP SETENTAS,
MÉXICO, 1976

GEN MORA, AMÉRICA

LAS MIGRACIONES DE MANO DE OBRA EN LAS ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES DE TRABAJO TESIS DE LA FACULTAD DE DE-
RECHO, U.N.A.M., MÉXICO, 1983

GONZÁLEZ CASANOVA, JOAQUÍN

"REPATRIACION DE PRISIONEROS"

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, U.N.A.M. (EN PRENSA)

GONZÁLEZ GUADALUPE Y TIENDA MARÍA

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN LA CADENA INTERNACIONAL DEL
NARCOTRÁFICO F.C.E., MÉXICO, 1989.

GREEN, ROSARIO

EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE MÉXICO, 1940-1973, MÉXICO,
EL COLEGIO DE MÉXICO, 1976

GREEN, ROSARIO

GRANDES TENDENCIAS POLÍTICAS CONTEMPORÁNEAS: "LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES" U.N.A.M., MÉXICO, 1986.

GREEN, ROSARIO Y SMITH, PETER

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA AGENDA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS F.C.E., MÉXICO 1989.

HANSEN, ROGER D.

LA POLÍTICA DEL DESARROLLO MEXICANO, SIGLO XXI, MÉXICO, 1989.

LABARIEGA VILLANUEVA, PEDRO

DERECHO DIPLOMÁTICO, TRILLAS, MÉXICO, 1989

LÓPEZ RUIZ, MIGUEL

ELEMENTOS METODOLÓGICOS Y ORTOGRÁFICOS BÁSICOS PARA EL EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN, U.N.A.M., MÉXICO, 1987

LUNA CALDERÓN, ANTONIO

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y CIVILES DE LOS TRABAJADORES INDOCUMENTADOS, TESIS DE LA FACULTAD DE DERECHO, U.N.A.M., MÉXICO, 1982

MARÍN HERRERA, LEOPOLDO

EL ACUERDO EJECUTIVO INTERNACIONAL Y EL TRATADO, EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO Y LA PRÁCTICA EN MÉXICO TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, U.N.A.M., MÉXICO, 1985.

OJEDA, MARIO

EL FUTURO DE LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS AMERICANOS, F.C.E., MÉXICO, 1984.

OJEDA, MARIO.

MÉXICO, SURGIMIENTO DE UNA POLÍTICA EXTERIOR ACTIVA,
S.E.P., MÉXICO 1986.

ÑATE LABORDE, SANTIAGO.

LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS FRENTE A LA JUSTICIA NORTE-
AMERICANA, FONEP-UCPET, MÉXICO, 1984

RESTREPO, FERNÁNDEZ, JUAN.

LA DESOCUPACIÓN, PROBLEMA PRINCIPAL DEL CAMPO MEXICANO,
F.C.E., MÉXICO, 1983.

REYES OSORIO, SERGIO, ET. ALT.

SETENTA Y CINCO AÑOS DE REVOLUCIÓN F.C.E., MÉXICO, 1988

SÁNCHEZ SANDOVAL, AUGUSTO

VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA;
PUNTO DE VISTA PENAL Y CRIMINOLÓGICO, TESIS DE GRADO
UNIVERSIDAD DE ROMA, ROMA, ITALIA, 1976

SEPÚLVEDA, CÉSAR

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ORDEN INTERNACIONAL, PORRÚA,
MÉXICO, 1982.

VÁZQUEZ, JOSEFINA ZORAIDA Y MEYER, LORENZO.

MÉXICO FRENTE A ESTADOS UNIDOS "LAS VICISITUDES DE LA NOR-
MALIDAD (1941-1970), EL COLEGIO DE MÉXICO, MÉXICO 1982.

WAYNE, CORNELIUS

LOS TRABAJADORES INMIGRANTES ILEGALES EL COLEGIO DE MÉ-
XICO, MÉXICO, 1983

AUDIENCIAS DEL CONGRESO ESTADOUNIDENSE

- SUPRA NOTE 4, 1974
- PL. 94.329, TITLE IV & 408.90 STAT. 759, 22 U.S.C. &
2291, JUNIO 30 DE 1976.
- SUPRA NOTE 4, 1977.

CENSUS OF POPULATION, PERSONS OF SPANISH ORIGIN BY STATE, 1980, U.S., DEPARTMENT OF COMMERCE, WASHINGTON, D.C. 1982

CENSUS NATIONAL AND STATE POPULATION COUNTS FOR HISPANICS AMERICANS, U.S., DEPARTMENT OF COMMERCE, WASHINGTON, D.C., 1991.

CÓDIGO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, E.U.A., 1977

"THE HISPANICS IN THE UNITED STATES", INTERVENCIÓN DEL CÓNSUL JOSÉ ANTONIO LAGUNAS BORJA, CONSULADO GENERAL DE MÉXICO EN NUEVA YORK, EN LA CONFERENCIA "MEXICAN COMMUNITIES IN THE U.S.A. WHAT ARE THEY? HUNTER COLLEGE, NEW YORK, NEW YORK, E.U.A., ABRIL 6, 1993.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ED. PORRÚA, MÉXICO, 1976.
- CÓDIGO PENAL DEL DISTRITO FEDERAL, ED. PORRÚA, MÉXICO 1976.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ED. PORRÚA, MÉXICO, 1980

IMPLEMENTATION OF TREATIES FOR THE TRANSFER OF OFFENDERS TO OR FROM FOREIGN COUNTRIES. AUDIENCIAS DEL CONGRESO, SEPTIEMBRE 16 Y OCTUBRE 6, 1977, U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE, WASHINGTON D.C., 1977.

INTERNATIONAL EXTRADITION AND PRISONER TRANSFER BETWEEN THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE UNITED STATES OF MÉXICO. GILBERT J. PEÑA. EXTRADITION COUNSEL. OFFICE OF THE GOVERNOR STATE OF TEXAS, U.S.A., 1990.

LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA, ED. ANDRADE, S.A., MÉXICO, 1978.

TRATADO SOBRE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS PENALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, MÉXICO 1977.

MÉXICO; RELACIÓN DE TRATADOS EN VIGOR. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, TLAZOLTEPEC, MÉXICO, D.F., ENERO 1990.

LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS, MÉXICO, 1971.

MEMORIA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, S.R.E., MÉXICO 1945.

TEXAS CRIMINAL LAWS, TEXAS PENAL CODE, TEXAS CODE OF CRIMINAL PROCEDURE, TEXAS RULES OF CRIMINAL EVIDENCE, TABLE OF CRIMES & PENALTIES 1987-1988, TEXAS DEPARTMENT OF PUBLIC SAFETY, AUSTIN, TEXAS, U.S.A.

ARIZONA JOURNAL OF INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW.
"MÉXICO-U.S. COOPERATION IN PENAL MATTERS". NOGALES, ARIZ., 1977

BANCO DE MÉXICO.
"INFORMES ANUALES", MÉXICO 1962-1977, MÉXICO.

BOLSTELMAN, KARIM
"TRASLADO DE PRISIONEROS", REVISTA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, DIRECCIÓN DE GOBERNACIÓN, DEPARTAMENTO DE READAPTACIÓN SOCIAL, NO. 7 AÑO 1, TOLLOACAN, S.A., TOLUCA, MÉXICO, 1986.

COATSWORTH, JOHN
"OBSTACLES TO ECONOMIC GROWTH IN NINETEEN CENTURY MÉXICO". THE AMERICAN HISTORICAL REVIEW, VOL. 83, NUM. 1, FEB. 1978.

COATSWORTH, JOHN
"MÉXICO DEL ATRASO AL SUBDESARROLLO" REVISTA DIÁLOGOS, NÚM. 108 MÉXICO, NOV.-DIC., 1982.

COMERCIO EXTERIOR
"EL GASODUCTO: UN TUBO POLÉMICO", VOL. 27, NUM. 11, MÉXICO, NOVIEMBRE DE 1977.

COMERCIO EXTERIOR

"LOS ILEGALES MEXICANOS, LEGADOS DE LA HISTORIA Y
PRESIÓN DE LA ECONOMÍA"
VOL. 28, NÚM. 7 MÉXICO, JULIO DE 1978

CUEVAS, FRANCISCO, ET.AL.

"LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE",
REVISTA DE LA ASOCIACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANA
NO. ASEM, PROA. N° 16, MÉXICO, 1988

FAGEN, RICHARD R.

"THE REALITIES OF U.S. MEXICAN RELATIONS", FOREIGN
AFFAIRS, VOL. 58, NUM. 4, NUEVA YORK, NUEVA YORK, -
JUNIO DE 1977.

GEAYSON, GEORGE W.

"MÉXICO'S OPPORTUNITY: THE OIL BOOM"? FOREIGN POLICY,
NUM. 79, NUEVA YORK, NUEVA YORK, INVIERNO 1977-1978

GONZÁLEZ VIDAURRI, ALICIA Y SÁNCHEZ, AUGUSTO

TRASLADO NACIONAL E INTERNACIONAL DE SENTENCIADOS"
CUADERNOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES,
MÉXICO, 1985,

NEW ENGLAND SCHOOL OF LAW

A CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF CURRENT PRISONER TRANSFER
TREATIES. NEW ENGLAND JOURNAL ON CRIMINAL AND CIVIL CON-
FINEMENT, VOL. 13, NUMBER 1, WINTER 1987, BOSTON
MASSACHUSETTS, U.S.A.

MARCO DEL PONT, LUIS,

INTERCAMBIO DE PRESOS REVISTA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA
No. 73, MÉXICO, 1978

MEYER, LORENZO

EL AUGE PETROLERO Y LAS EXPERIENCIAS MEXICANAS DISPO-
NIBLES. LOS PROBLEMAS DEL PASADO Y LA VISIÓN DEL FUTU-
RO. FORO INTERNACIONAL, NUM. 72, EL COLEGIO DE MÉXICO,
MÉXICO. ABRIL-JUNIO DE 1978

OJEDA, MARIO

MÉXICO ANTE LOS ESTADOS UNIDOS DURANTE LA COYUNTURA ACTUAL, FORO INTERNACIONAL, NÚM. 69, EL COLEGIO DE MÉXICO, MÉXICO, JULIO-SEPT. 1977

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

EL GOBIERNO MEXICANO, MÉXICO, NUM. 3 FEBRERO 1977

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA

MÉXICO ANTE EL MUNDO, MÉXICO, 1974

DIARIO LA PRENSA, NUEVA YORK, NUEVA YORK, E.U.A., 4 DE NOVIEMBRE DE 1992.

EL NACIONAL, MÉXICO, 15 DE OCTUBRE DE 1978

THE LOS ANGELES TIMES 6 DE JUNIO DE 1978.