



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

LA PROTECCIÓN CONSULAR EN LOS CASOS
DE PENA DE MUERTE DE MEXICANOS EN
ESTADOS UNIDOS



TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:
OLIVER ABDIEL CONTLA ORTIZ

ASESOR: LIC. ANTONIO ESTEVEZ GUZMÁN

MARZO 2005

m.342163



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: OWEY ABDIEL

CANTOS OTEZ

FECHA: 23/03/05

FIRMA: 

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
--------------------	---

CAPÍTULO 1

PROTECCIÓN CONSULAR.....	11
--------------------------	----

1.1 La Oficina Consular.....	11
1.1.1 Evolución Histórica	11
1.1.2 Conformación de la Oficina Consular de nuestros días.....	13
1.2 La Oficina Consular Actual	14
1.3 La Protección Diplomática y Consular	16
1.4 México y las labores de protección.....	19
1.5 La Evolución de la Protección Mexicana en Estados Unidos.....	21
1.6 México y la labor de protección a partir del año 2000.....	27
1.6.1 Reestructuración.....	28
1.6.2 Mexicanos fallecidos en su intento por ingresar sin documentos a Estados Unidos	29
1.6.3 Protección Preventiva.....	30
1.6.4 El Sistema de Protección Consular (SPC).....	32
1.6.5 Reestructuración de la Dirección de Protección de la DGPAC.....	34
1.6.6 Programa de Asesorías Legales Externas para Mexicanos en Estados Unidos	35
1.6.7 Nuevos Escenarios.....	36
1.6.8 La Matrícula Consular	37
1.6.9 Programa de Consulado Móvil.....	40
1.6.10 Capacitación	40

CAPÍTULO 2

LA PENA DE MUERTE EN ESTADOS UNIDOS.....	42
--	----

2.1 Historia de la Pena de Muerte.....	42
2.2 Limitaciones a la aplicación de la Pena de Muerte.....	47
2.3 Características de la Pena de Muerte al 2001.....	50
2.4 Etapas en un juicio capital.....	53
2.4.1 Audiencia Preliminar	55
2.4.2 Juicio.....	57
2.4.3 Los procesos de apelación	60
2.4.3.1 La apelación directa.....	60
2.4.3.2 Habeas Corpus Estatal.....	61
2.4.3.3 Habeas Corpus Federal.....	63
2.4.4 Solicitudes de clemencia.....	64
2.4.5 Ejecución	64

CAPÍTULO 3

PENA DE MUERTE Y PROTECCIÓN CONSULAR.....	66
3.1 Consideraciones generales sobre los Mexicanos sentenciados a pena de muerte en Estados Unidos	66
3.2 Manejo de casos de pena de muerte por el cónsul de protección.....	67
3.3 Identificación de los casos de pena de muerte	68
3.4 La Nacionalidad y la Protección Consular.....	70
3.5 Primer acercamiento a las autoridades.....	72
3.6 La primer entrevista con el detenido.....	74
3.7 Los acuerdos de culpabilidad.....	76
3.8 Entrevista con el abogado defensor.....	77
3.9 El manejo de casos desde México.....	80
3.10 Seguimiento de los procesos judiciales.....	82
3.11 Relación permanente con el acusado	83
3.12 El artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares	83

CAPÍTULO 4

PROGRAMA DE ASISTENCIA JURÍDICA PARA CASOS DE PENA CAPITAL EN ESTADOS UNIDOS	92
4.1 Antecedentes	92
4.2 Compromisos del Programa.....	94
4.3 Resultados del Programa.....	97
4.4 Continuación del Programa.....	99
4.5 Valoración del Programa.....	103
4.6 Consideraciones Finales.....	107
Conclusiones	109
Anexos	114
Bibliografía.....	125

INTRODUCCIÓN

La protección de los derechos humanos es un valor universal desde la perspectiva de nuestro país, así como una obligación individual y colectiva de los Estados. En la agenda en materia de derechos humanos se encuadra tanto la defensa de los derechos de los mexicanos en el extranjero mediante esquemas que garanticen trato humano, seguridad jurídica y condiciones de empleo dignas, como la ampliación de la cooperación con los mecanismos multilaterales de protección de derechos humanos.

La protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior es una de las prioridades de nuestra política exterior. En este orden de ideas, tiene mayor relevancia la defensa de los derechos fundamentales de los mexicanos en los Estados Unidos, donde se encuentran la mayoría de nuestros connacionales en el extranjero.

En este contexto, preocupa a nuestro sistema consular la privación de la libertad de nuestros connacionales, y especialmente aquellos casos de pena de muerte. Entendemos que el vecino país dicta sus leyes en materia penal soberanamente, estableciendo los delitos que ameritan prisión o pena de muerte para aquellos que los cometan; sin embargo debemos velar, incluso ante las mismas cortes domesticas, por que las penas privativas de la libertad no se impongan violando los derechos humanos de nuestros connacionales, especialmente aquellos relativos al debido proceso legal, a tener un abogado defensor y a no auto-incriminarse.

En lo relativo a la pena de muerte impuesta a nuestros connacionales en los Estados Unidos, además de todo lo anterior deben considerarse los conflictos de la existencia misma de esa penalidad con el derecho internacional.

Así pues, el presente trabajo buscará de contestar a la pregunta: *¿Cuál es la importancia de la intervención consular en los casos de los mexicanos sentenciados a pena de muerte en los Estados Unidos y en aquellos casos de mexicanos que enfrentan procesos judiciales que pudieran derivar en dicha sentencia?*

México es uno de los países en el mundo con una rica tradición en materia de protección consular y diplomática, lo anterior debido, en gran medida, al flujo migratorio México-Estados Unidos que ha estado presente desde etapas tempranas de nuestra historia como nación independiente.

No obstante, los estudios realizados sobre el tema de práctica consular mexicana son escasos, y algunos de estos obsoletos.

Las situaciones adversas a las que se enfrentan los mexicanos en los Estados Unidos de América requieren de personal diplomático y consular capacitado en diversas materias, con lineamientos claros y precisos sobre las acciones a realizar en los casos donde se requiera brindar protección y asistencia.

El tema de los mexicanos sentenciados a la pena de muerte, o aquellos que enfrentan procesos judiciales que pudiesen derivar en dicha sentencia, ha sido poco desarrollado e investigado, aun cuando este tema representa uno de los principales retos para las labores de protección desplegadas por la Cancillería Mexicana.

Luego, esta tesis procurará ser un estudio complejo sobre la labor consular mexicana en los casos de los mexicanos sentenciados a pena de muerte y aquellos que enfrentan procesos judiciales que pudieran derivar en dicha sentencia.

La presente tesis será realizada bajo el esquema de estudio exploratorio y descriptivo.

En primer lugar exploratorio dado que el objeto a examinar, en este caso el de los mexicanos sentenciados a pena de muerte en Estados Unidos, es un tema o problema de investigación poco estudiado que no ha sido abordado a detalle con anterioridad, esto para aumentar el grado de familiaridad con el fenómeno.

Con la investigación descriptiva se buscara identificar las propiedades importantes del fenómeno sometido a análisis, a través de la revisión de las fuentes de información primarias, secundarias y terciarias.

El presente trabajo tiene como hipótesis: La importancia de la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores, principalmente de los Consulados de México, en los casos de

pena de muerte de los mexicanos en Estados Unidos, deriva de la asistencia que pueden brindar en los procesos de pena capital a fin de evitar la imposición de dicha sentencia.

Como objetivo general, se pretende demostrar la importancia de la protección consular en los casos de los mexicanos sentenciados a pena de muerte y de aquellos que pudiesen ser sentenciados a esta.

En este sentido, el presente trabajo cuenta con cuatro objetivos específicos:

- A) Describir la institución consular, incluyendo su evolución histórica y el marco normativo que la rige, así como analizar las acciones en materia de protección y asistencia que brinda el Gobierno de México a sus nacionales en el extranjero.

- B) Identificar y valorar el fenómeno de la pena de muerte en los Estados Unidos, así como los procesos judiciales aplicables en los casos de capital en ese país, a fin de encontrar elementos que coadyuven en la defensa de los mexicanos que afrontan procesos penales que pudiesen derivar en sentencias de pena capital.

- C) Determinar la importancia de la protección consular en los casos de los mexicanos que enfrentan procesos que involucren la imposición de la pena capital, principalmente aquellos en donde la Representación consular se involucra oportunamente.

D) Analizar el Programa de Asistencia Jurídica para Casos de Pena de Muerte, instrumentado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como la trascendencia de su continuación.

Los principales conceptos utilizados durante la elaboración de la presente tesis son:

¿Cuales son los procesos judiciales aplicables en los casos de pena de muerte en los Estados Unidos?

Por procesos judiciales aplicables nos referimos a todas aquellas etapas seguidas en los casos de los individuos acusados o sentenciados a pena de muerte, contempladas en la legislación estadounidense estatal o federal.

¿Qué es la Oficina Consular?

La oficina consular es un órgano periférico del Estado, encargado esencialmente de ejercer en el exterior, en el marco de las reglas establecidas al efecto por el Derecho Internacional, las funciones que corresponden a la administración pública, tanto en relación con las autoridades de otro estado o sus nacionales como, fundamentalmente, respecto de los propios nacionales¹.

¿A qué llamamos Protección Consular?

¹ Brotons, Antonio Remiro. Derecho Internacional, McGraw Hill, Madrid, 1997, p. 487.

En una definición amplia, entendemos por protección consular como el conjunto de acciones que un Estado lleva a cabo para resguardar a sus nacionales que temporal o permanentemente radican en el exterior; brindarles asistencia; asegurar el respeto a sus derechos; evitarles daños o perjuicios indebidos en sus personas o intereses; así como injusticias o arbitrariedades por parte de autoridades extranjeras, y persecución o discriminación por motivo de su origen, o cualquier otra causa ².

¿Cuáles son los tipos de protección de acuerdo a su objeto y a los medios utilizados³:

- 1) *Protección diplomática*, consiste en una reclamación internacional de un Estado frente a otro por la comisión de un hecho internacionalmente ilícito del que sean víctimas sus nacionales
- 2) *Protección consular*, se distingue de la protección diplomática en dos aspectos. En primer lugar, la reclamación puede versar sobre la infracción no sólo del Derecho Internacional sino también del Derecho interno del Estado reclamado. En segundo lugar, la reclamación se sustenta por el Jefe de la respectiva oficina consular ante los órganos domésticos competentes del Estado infractor.
- 3) *Asistencia diplomática*, comprende cualquier tipo de acción diplomática emprendida por el Estado, a través de sus órganos centrales o más habitualmente de sus misiones diplomáticas, para la defensa de los derechos e intereses de sus

² Lee Luke T., *Consular Law and Practice*. Clarendon Press, Oxford, 1991

³ Brotons. Antonio Remiro, *op. cit.*, p. 500.

nacionales en el extranjero sin que medie necesariamente la comisión de un hecho internacionalmente ilícito por otro Estado o, al menos, sin que se materialice en una reclamación internacional.

- 4) *Asistencia consular*, es la ayuda que prestan las oficinas consulares. Se diferencia de la diplomática en dos aspectos. En primer lugar, se presta por la oficina consular de forma regular y habitual⁴, mientras que la asistencia diplomática es dispensada de manera ocasional. En segundo lugar, presenta un contenido más amplio y preciso, manifestándose a través de distintos medios: a) los auxilios materiales, tales como repatriaciones voluntarias en situaciones de necesidad, evacuaciones de damnificados o ayudas económicas (para asistencia jurídica, casos de enfermedad o incluso pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los migrantes); b) el auxilio al nacional en sus relaciones con los órganos jurisdiccionales o administrativos del Estado receptor, asesorándole, facilitándole un intérprete o, incluso, representándole "*ex officio*"; c) la asistencia a los nacionales arrestados, detenidos o en prisión y, en su caso, la organización de su defensa; es ésta una de las funciones protectoras que más importancia han adquirido en los últimos años, y d) la información y asistencia a los nacionales en relación con sus actividades en el Estado receptor.

⁴ Artículo 5º de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.

Capítulo 1

Protección Consular

1.1 La Oficina Consular

La institución consular tiene una tradición más rica y variada que las misiones diplomáticas. Esta debe su existencia a diferentes propósitos (diplomáticos, políticos, comerciales y marítimos), mismos que han definido la institución consular como la conocemos actualmente⁵.

El preámbulo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares indica, que “las relaciones consulares han sido establecidas entre las personas desde tiempos antiguos”.

1.1.1 Evolución Histórica

Entre las muchas aportaciones políticas de las ciudades-estado griegas se encuentra el más antiguo antecedente de la institución consular; los Prostates, quienes eran escogidos por los ciudadanos griegos que vivían en el exterior de las Ciudades-Estado⁶. Fungían como intermediarios en las relaciones legales y políticas entre los griegos de esa comunidad y el gobierno local. Alrededor del siglo VI a.c. los egipcios permitieron a los griegos

⁵ Lee Luke T., “Consular Law and Practice”. Clarendon Press, Oxford, 1991, p. 110

⁶ *Idem*

seleccionar *prostates*, en este mismo periodo hay antecedentes de esta institución en partes de la India⁷.

Asimismo, la institución de los *Proxenos* ha sido comparada con el cónsul honorario actual, ya que cumplían funciones políticas⁸. Escogidos por los nacionales del Estado receptor, prestaban varios servicios a los nacionales del Estado que representaban, como: protección, aval, promoción al comercio, entre otros. Ocasionalmente, recibía representantes diplomáticos de su Estado y participaba en la negociación de tratados y como árbitro⁹. Los *proxenos* eran merecedores de cierto tipo de privilegios y honores.

Dentro de la aportación del Imperio Romano a la institución consular encontramos la figura del *Praetor Peregrinus* fue creada en 242 d.c. por la República Romana para fungir como juez en las disputas entre los extranjeros o en las disputas entre extranjeros y ciudadanos romanos¹⁰.

Igualmente, el *Cónsul* en la República Romana se refería a los principales jefes civiles y magistrados militares. El término sobrevivió durante todo el Imperio Romano, fue hasta el Imperio Bizantino cuando el título de cónsul era otorgado a magistrados especiales que tenían jurisdicción sobre las colonias semi-autónomas¹¹

⁷ *Ibidem*, p. 111

⁸ *Idem*.

⁹ Xilietl Ramírez, Ramón. "Derecho Consular Mexicano", Porrúa, México, 1982, p. 8

¹⁰ Lee Luke T., *op. cit.*, p. 111

¹¹ Xilietl Ramírez, Ramón, *op. cit.* p. 9.

1.1.2 Conformación de la Oficina Consular de nuestros días

En 1060 Constantinopla otorga el derecho a Venecia de enviar magistrados a su territorio a fin de que traten los asuntos civiles y penales donde estuviesen involucrados nacionales de Venecia¹². Durante el periodo comprendido ente 1204 y 1340 Génova, Montpellier y Narbonne, respectivamente, adquieren el derecho de establecer colonias en el Imperio Bizantino, así como, mandar magistrados a Constantinopla¹³.

El aumento del comercio durante y después de las cruzadas, estimuló el desarrollo del sistema consular¹⁴. De 1223 a 1351, comerciantes de Italia, España y Francia, nombraron a cónsules en los países del Este para supervisar el comercio, proteger los intereses de sus nacionales, y solucionar disputas entre comerciantes. Las atribuciones de estos cónsules crecieron durante el periodo de las capitulaciones, que fueron una serie de tratados firmados entre las naciones cristianas y musulmanas¹⁵.

Como se ha ilustrado, la institución consular esta ligada a las actividades comerciales, por lo que el auge de esta actividad propició un aumento de los cónsules en los puertos de mayor actividad mercante

En el Siglo XVI los Estados comienzan a tomar control directo sobre la institución consular, ahora son los que despachan cónsules, quienes asumen el carácter de funcionarios

¹² Lee Luke T., *op. cit.*, p. 112

¹³ *idem*

¹⁴ Xilof Ramírez, Ramón, *op. cit.*, p. 10

¹⁵ Lee Luke T., *op. cit.*, p. 113

públicos, cumpliendo, en algunas ocasiones, labores diplomáticas, y recibiendo privilegios e inmunidades¹⁶.

En el Siglo XVII el aumento de las representaciones diplomáticas, seguidas por el sentimiento de extraterritorialidad de los nacionales en el extranjero del Estado que envía, causaron serios problemas en la institución consular, los cuales se ven superados acotando el carácter de extraterritorialidad¹⁷.

Durante el siglo XX la tarea de codificación del Derecho Consular se inicia en América con las Convenciones de Caracas (1911), y de La Habana (1928), cristalizándose en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (24 de abril de 1963), y sus dos protocolos facultativos¹⁸.

1.2 La Oficina Consular Actual

Una definición integral de la oficina consular es la proporcionada por Remiro Brotons en su libro Derecho Internacional:

*“La oficina consular es un órgano periférico del Estado, encargado esencialmente de ejercer en el exterior, en el marco de las reglas establecidas al efecto por el Derecho Internacional, las funciones que corresponden a la administración pública, tanto en relación con las autoridades de otro Estado o sus nacionales como, fundamentalmente, respecto de los propios nacionales”*¹⁹.

¹⁶ *Ibidem*, p. 114.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Ibidem*, p. 115.

¹⁹ Brotons, Antonio Remiro. “Derecho Internacional”, McGraw Hill, Madrid, 1997, p. 487

Aunque el artículo 5° de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 (anexo I) contiene una relación detallada de las funciones de la oficina consular, ésta no es exhaustiva, ya que la propia Convención especifica que la oficina puede ejercer otras funciones confiadas por el Estado que envía, siempre que éstas se encuentren en la legislación del Estado receptor, o que éste no se oponga. Así mismo, la oficina consular podrá realizar funciones reconocidas en los tratados consulares bilaterales²⁰. En el caso de México, existe la tendencia de que nuestras Representaciones consulares actúen y evolucionen de acuerdo a las necesidades de la población mexicana que radica dentro de su circunscripción.

La Oficina Consular realiza algunas funciones políticas encomendadas a la misión diplomática, tales como: proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía, fomentar las relaciones amistosas y la cooperación comercial, económica, cultural y científica, informar por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución del estado receptor²¹.

Por su parte, la Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002, establece en el artículo 44 las funciones encomendadas al jefe de la oficina consular:

ARTÍCULO 44.- Corresponde a los jefes de oficinas consulares:

- I. Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se*

²⁰ *Ibidem.* p. 488

²¹ *Ibidem.* p. 489.

encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;

- II. Fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares, el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría al respecto;*
- III. Ejercer, cuando corresponda, funciones de Juez del Registro Civil;*
- IV. Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el Reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la República, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal;*
- V. Desahogar las diligencias que les encomienden las autoridades judiciales de la República;*
- VI. Ejecutar los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegado de las dependencias del Ejecutivo Federal en los casos previstos por las leyes o por orden expresa de la Secretaría; y*
- VII. Prestar el apoyo y la cooperación que demande la misión diplomática de la que dependan.*

Los jefes de oficina consular podrán delegar en funcionarios subalternos el ejercicio de una o varias de las facultades señaladas en el presente artículo, sin perder por ello su ejercicio ni eximirse de la responsabilidad por su ejecución. La delegación se hará en los términos que establezca el Reglamento de la presente Ley.

1.3 La Protección Diplomática y Consular

El derecho del cónsul de proteger a sus nacionales en el exterior ha sido reconocido mundialmente en la práctica de los Estados, estos últimos están obligados por el Derecho Internacional a garantizar los derechos y la dignidad de los extranjeros que temporal o permanentemente radican en su territorio, así como a reparar, conforme lo marque la ley, los daños que les hubieren ocurrido a dichos extranjeros como producto de negligencia o

discriminación por parte de la autoridad²². Cuando un Estado falta a esta responsabilidad internacional, los nacionales extranjeros pueden recurrir a la protección de su Estado de origen.

Podemos definir la protección consular como: el conjunto de acciones que un Estado lleva a cabo para resguardar a sus nacionales que temporal o permanentemente radican en el exterior; brindarles asistencia; asegurar el respeto a sus derechos; evitarles daños o perjuicios indebidos en sus personas o intereses; así como injusticias o arbitrariedades por parte de autoridades extranjeras, y persecución o discriminación por motivo de su origen, o cualquier otra causa²³.

La protección, supone una irregularidad que requiere la intervención del Estado que envía ante una autoridad del Estado receptor, a través de sus representantes consulares o diplomáticos. Normalmente, un caso de protección da lugar a una reclamación que se manifiesta, por escrito, a las autoridades respectivas del gobierno receptor.

Existen dos escuelas de pensamiento respecto al derecho de un nacional del Estado que envía a recibir protección de su cónsul. Brasil, Hungría y el Reino Unido, por ejemplo, mantienen que el cónsul está obligado a brindar protección inmediata a sus connacionales, mientras que los cónsules de los Estados Unidos deben solicitar instrucciones a su gobierno

²² Pagina de Internet del Consulado de México en Laredo, Texas, www.sre.gob.mx/laredo

²³ Lee Luke T., *op. cit.*, p. 121.

sobre prestar o no protección en los casos donde no se cuente con pruebas claras de la nacionalidad, una vez que ésta es incuestionable, existe la obligación de brindar protección.

En la práctica consular mexicana se ha mantenido la constante de prestar protección a nuestros connacionales con la simple presunción de nacionalidad; sin embargo, los cónsules de protección mexicanos deben, eventualmente, confirmar de manera fehaciente el vínculo de la nacionalidad mexicana (actas de nacimiento, pasaporte, cartilla del servicio militar, entre otros).

La legislación de Brasil confiere el derecho a los nacionales brasileños de demandar protección a sus funcionarios consulares. El artículo 69 de la constitución de Hungría de 1989 establece: “Cada ciudadano húngaro goza del derecho de recibir protección de la República de Hungría, durante su estancia en el exterior”.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002 en el Capítulo VIII, De las obligaciones de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, artículo 2, segundo párrafo indica:

“Corresponde al Servicio Exterior Mexicano:... Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;...”

Asimismo, el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002, contiene la obligación de los miembros del Servicio Exterior de brindar protección a los mexicanos en el exterior:

ARTÍCULO 65.- Es obligación prioritaria de los miembros del Servicio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero. Con este propósito prestarán sus buenos oficios, impartirán asistencia y protección consular y, llegado el caso, proporcionarán a la Secretaría los elementos para que ésta decida si el Estado mexicano ejercerá la protección diplomática.

La asistencia consular se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras. Para estos efectos los miembros del Servicio Exterior deberán:

- I. Asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades e informarles sobre la legislación local, la convivencia con la población local, sobre sus derechos y obligaciones frente al estado extranjero en donde se encuentren, y sus vínculos y obligaciones en relación con México, en especial su registro en la oficina consular correspondiente;*
- II. Asesorar jurídicamente a los mexicanos, cuando éstos lo soliciten, entre otros a través de los abogados consultores de las representaciones;*
- III. Visitar a los mexicanos que se encuentren detenidos, presos, hospitalizados o de otra manera en desgracia, para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia; y,*
- IV. Asumir la representación de los mexicanos que por estar ausentes o por otros motivos estén imposibilitados de hacer valer personalmente sus intereses...*

De acuerdo al artículo 21 del Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores (anexo II), operativamente el área en México encargada de los temas de protección es la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC).

1.4 México y las labores de protección

México es uno de los países en el mundo con un significativo índice de migración de sus nacionales en el mundo. Si revisamos la estadística elaborada por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) de la SRE, con insumos de las representaciones de nuestro país alrededor del mundo, la presencia de nuestros connacionales se manifiesta en casi todas las partes de globo, este fenómeno va emparejado con la prestación de los servicios

consulares, ya que dentro de las prioridades de la política exterior de México se encuentra la de velar por los mexicanos allende nuestras fronteras.²⁴

La protección consular es quizá el servicio consular más complejo, nuestro país, que cuenta con una añeja tradición en la materia, a través de diversas acciones continua perfeccionando los mecanismos para brindar una ágil y efectiva asistencia a nuestros connacionales alrededor del planeta.

Como consecuencia de que los Estados Unidos es el principal destino de la migración de los mexicanos al exterior, el 90% de los casos de protección registrados se presentan en ese país, la asistencia consular brindada en la Unión Americana requiere de un trato diferenciado a la otorgada en el resto del mundo²⁵.

Durante el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2002, se han atendido más de 100,000 casos de protección²⁶, cada uno con diferentes grados de complejidad. Los departamentos de protección de los consulados de México en el mundo atienden desde una presunción de nacionalidad hasta casos de mexicanos sentenciados a pena de muerte.

Como ejemplo de esto, tenemos que en el año 2002 se atendieron 77,728 casos de protección, destacando los 51 mexicanos sentenciados a pena de muerte, los 142 mexicanos

²⁴ Rodríguez Hernández, Roberto. "La Protección Consular en la Política Exterior de México", conferencia impartida en el Instituto Matías Romero, octubre 2002.

²⁵ Rodríguez Hernández, Roberto. "Dos años de Protección Consular". Manuscrito presentado para su publicación, 2003. p. 6. *edición mimeografiada en poder del autor para su consulta*

²⁶ Dirección de Protección a Mexicanos, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC) 2002. Datos no publicados

que enfrentan procesos penales por los que pudieran ser sentenciados a la pena capital y los 34 casos de violaciones graves a los derechos humanos.

1.5 La Evolución de la Protección Mexicana en Estados Unidos

En el año 1930, el censo estadounidense reportaba 1.4 millones de habitantes de origen mexicano, de los cuales el 38% había nacido en Estados Unidos de padres mexicanos. Por lo tanto, unos 860 mil eran nacionales mexicanos²⁷.

Durante el primer quinquenio de los años treinta, se observó una disminución en la migración mexicana a ese país, los casos de protección debidos a repatriaciones, indigencias, recuperación de salarios e indemnizaciones crecieron rápidamente²⁸. Dicho incremento hizo necesario que se desarrollaran estrategias más integrales para la atención de los casos.

En aquel periodo comenzaron a sistematizarse las giras y visitas dentro de la circunscripción consular para tener un conocimiento de primera mano sobre las condiciones de vida en los lugares apartados y los centros de trabajo²⁹.

Se reglamentaron los informes de protección, instituyendo los apéndices estadísticos para reportar casos y gestiones, por tipo de caso y consulado. Lo anterior permitió por primera vez a la Secretaría de Relaciones Exteriores contar con una evaluación del tipo de problemática y las cargas de trabajo.

²⁷ Bogardus Emory, "The Mexicans in the United States", University of Souther California Press, Los Angeles EUA, 1934, p. 32.

²⁸ Rodríguez Hernández, Roberto, "La Protección Consular en la Política Exterior de México", conferencia.

²⁹ Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1932-1933. SRE, México, p. 28.

Cabe destacar la valiosa participación de las comunidades mexicanas radicadas en Estados Unidos que, en especial entre 1929 y 1933, acudieron en apoyo de los connacionales y de los consulados.

Las asociaciones comunitarias ayudaron a suplir la carencia de recursos económicos para repatriar a los mexicanos que lo requerían. En este periodo se crearon comités de auxilio, como la Beneficencia Mexicana de Los Ángeles.

Para reforzar las acciones desarrolladas por los consulados, en 1931 se instituyen los puestos de Consejero Jurídico en la Embajada en Washington y el de Abogado del Departamento Consular³⁰. El año siguiente, se estableció el cargo de Visitador General de Consulados.

En 1933 se crea el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) y en 1940 esta agencia queda bajo la supervisión del Departamento de Justicia. A finales de los treinta, en algunos Estados, se detectan casos de discriminación en escuelas públicas y a principios de los cuarenta en otros lugares públicos³¹.

Al final de esta década, académicos estadounidenses comienzan a estudiar el papel de la mano de obra mexicana como factor fundamental para el desarrollo y el crecimiento económico de los Estados Unidos, así como las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos.

³⁰ Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1931-1932, Edit. SRE, México, p. 19.

³¹ Rodríguez Hernández, Roberto, "Dos años de Protección Consular", *op. cit.*, p. 9.

En 1942, México firmó la Convención Consular con Estados Unidos que definía las funciones relativas a la protección y asistencia consular. Esta convención constituye parte del marco jurídico que regula las relaciones bilaterales en la materia.

La demanda de mano de obra obligó al Gobierno Estadounidense a negociar convenios de trabajadores migratorios. Estos acuerdos, genéricamente denominados Braceros, tuvieron vigencia de 1942 hasta 1964³².

En 1948 se creó la categoría de Agentes Consulares, una nueva clase de personal auxiliar nombrado por los cónsules con aprobación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para coadyuvar con las labores de protección; asimismo, a mediados de 1956, también con el objeto de ampliar la prestación de servicios consulares, se nombraron Inspectores Consulares, en las zonas de empleo de los trabajadores migratorios, a fin de supervisar sus condiciones de vida³³. Los agentes y los inspectores pueden considerarse antecedentes de los cancilleres de protección que se nombraron en los años ochenta.

En febrero de 1968, se celebró una primera reunión bilateral informal para examinar medidas que detuvieran la migración indocumentada, con modestos resultados.

³² Galarza, Ernesto. "Merchants of Labor. The Mexican Bracero History", 1942-1960. United States of America. California. McNally & Loftin. 1974. pp. 8-15.

³³ Rodríguez Hernández, Roberto, "Dos años de Protección Consular", *op. cit.*, p. 11

En 1972, el Gobierno de México formó una Comisión Intersecretarial para el estudio de los derivados de la corriente migratoria a los Estados Unidos. Misma que trabajó de manera coordinada con el grupo de estudio paralelo establecido por el gobierno estadounidense³⁴.

Como resultado, la Comisión acordó mejorar las condiciones de vida en las zonas expulsoras de mano de obra; informar sobre los riesgos de la migración indocumentada; ampliar los alcances de las campañas contra traficantes de indocumentados; así como fortalecer las tareas de protección de los consulados.

La Secretaría de Relaciones Exteriores comisionó personal en los centros de detención migratoria. El servicio se prestaba 24 horas al día (Rodríguez, 2002).

En 1980, en la Secretaría de Relaciones Exteriores se creó la Dirección General de Protección, que permitió dedicar esfuerzos extraordinarios y especializados a estas tareas, introduciendo un enfoque político integral y mejorando los sistemas de atención, seguimiento y solución de la problemática.

A partir de 1981, los consulados elaboran un programa anual de protección, que permite definir un plan de acciones, programar visitas y racionalizar tiempo y recursos.

La Dirección General de Protección uniformó los criterios para los informes, elaboró monografías sobre las características de las circunscripciones, hizo más eficiente y seguro

³⁴ Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1972-1973, SRE, México, p. 13

el manejo de valores. Los resultados se reflejaron en una infraestructura humana y material que permitió atender, primero, miles de casos, después decenas de miles de casos, así como recuperar más de un millón de dólares en valores (indemnizaciones, salarios, pensiones, etc.) y multiplicar la capacidad de atender a la comunidad mexicana en Estados Unidos³⁵.

En 1981, se empezaron a establecer convenios con universidades estadounidenses para que funcionarios del Servicio Exterior estudiaran maestrías en derecho estadounidense, lo que permitiría contar con un equipo de expertos que pudieran asesorar más eficazmente el planeamiento de casos judiciales que requieren un profundo conocimiento del derecho estadounidense³⁶.

El programa continúa a la fecha y sus resultados son invaluable para la Cancillería y los connacionales que se benefician del servicio brindado.

En los años noventa, los esfuerzos se enfocaron a la protección preventiva, a mejorar los sistemas de comunicación e instrumentar sistemas de computo para registro de matrículas, pasaportes y casos de protección.

En esta década en conjunto con las comunidades mexicanas, se actualiza y capacita permanentemente a los funcionarios del Servicio Exterior. se profundiza en la dimensión política de fenómeno migratorio y se amplían los mecanismos de cooperación bilateral en

³⁵ Rodríguez Hernández, Roberto. "La Protección Consular en la Política Exterior de México", conferencia

³⁶ *Idem*

la materia: los grupos de trabajo, los mecanismos de enlace fronterizos, el estudio binacional, las consultas permanentes en materia de derechos humanos, etcétera.

Las organizaciones de mexicanos en Estados Unidos han jugado un rol relevante en la labor consular mexicana, debido a que la Red Consular históricamente se ha visto apoyada por la estructura de estas organizaciones, mismas que participan activamente en la vida de los mexicanos, tal es el caso de LULAC o MALDEF.

Desde el punto de vista organizativo, en 1995, se reestructura la Dirección General de Asuntos Consulares para convertirse en Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Al poner énfasis en el compromiso de la protección se busca no solo reforzar los aspectos operativos, sino crear un área de Políticas de Protección que tiene a su cargo el análisis de información y el diseño de estrategias y líneas. Para reforzar aun más el área de Protección y Asuntos Consulares de la Cancillería, en agosto de 1996 fue elevada al rango de Coordinación General.

A mediados de la década de los noventa, ante la imperiosa necesidad de contar con información veraz sobre las actividades que en materia de protección realiza la SRE, se desarrolla el primer programa de cómputo con este fin, el Sistema para Casos de Protección Consular (basado en la tecnología Fox-Pro) es utilizado por las representaciones de México en Estados Unidos de América³⁷.

³⁷ Rodríguez Hernández, Roberto, "Dos años de Protección Consular", *op. cit.*, p. 15

1.6 México y la labor de protección a partir del año 2000.

Durante los últimos años la protección consular y la defensa de los derechos humanos de los mexicanos han adquirido un lugar prioritario en la Política Exterior de México.

A pesar de los esfuerzos realizados para fortalecer las actividades de las representaciones consulares, la falta de infraestructura adecuada, de recursos suficientes, y de personal capacitado, limitaron la eficiencia de los programas planteados.

Considerando lo anterior, a partir del año 2000 se llevó a cabo un proceso de análisis de los movimientos migratorios de los mexicanos, principalmente a la Unión Americana, con el objeto de modernizar, sistematizar y hacer más eficientes las labores consulares.

Según el censo estadounidense del año 2000 se calcula que más de 9 millones de mexicanos viven en la Unión Americana, de los cuales se estima que al menos 3.8 millones se encuentran de manera indocumentada, la gran mayoría de ellos vulnerables en cuanto al respeto de sus derechos fundamentales

En lo que se refiere al resto del mundo, datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores arrojan que en América Latina viven 47,619 mexicanos. 16,315 en Europa, 4,937 en Asia, 585 en Oceanía y 542 en África³⁸.

³⁸ Dirección General para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (DGCME), SRE, 2001. Datos estadísticos no publicados.

1.6.1 Reestructuración

Como resultado del análisis, se determinó la necesidad de efectuar una reestructuración a fondo sobre la ubicación de las representaciones consulares de México en el exterior; así como la necesidad de modernizar los servicios de documentación y hacer más efectivas las acciones de apoyo y orientación a nuestros nacionales; reforzar las labores de protección y asistencia jurídica³⁹.

Principalmente, el reacomodo de las oficinas consulares obedeció a la dinámica de la población mexicana en el exterior. En una primera etapa y con objeto de lograr una mayor cobertura de los servicios consulares, se determinó el cierre, reubicación y apertura de oficinas consulares de México en Estados Unidos. Los consulados cerrados durante esta reestructuración fueron Corpus Christi, Midland y Nueva Orleans. Al mismo tiempo se inauguraron los consulados en Yuma, Las Vegas e Indianápolis, mientras que el Consulado en San Luis, Missouri, fue reubicado en Kansas City.

En una segunda etapa, a fin de reducir la carga de trabajo que presenta el Consulado General de México en Chicago, se tiene planeado la apertura de un consulado de carrera en Minncapolis, Minesota, así como una representación en Memphis, Tennessee, con lo que quedará reubicado el Consulado General de México en Nueva Orleans⁴⁰.

³⁹ Rodríguez Hernández, Roberto, "Dos años de Protección Consular", *op. cit.*, p. 16.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 17

Por lo que se refiere a los Consulados Honorarios de México en el resto del mundo, en el 2002 se designaron nuevos titulares en Venecia, Italia y Cartagena de Indias, Colombia; y se abrieron oficinas honorarias en Hamburgo, Alemania y Vilna, Lituania⁴¹.

1.6.2 Mexicanos fallecidos en su intento por ingresar sin documentos a Estados Unidos

Pese a los múltiples esfuerzos de la Cancillería Mexicana, en conjunto con otras autoridades federales, estatales y municipales, durante el 2002, 371 mexicanos fallecieron en su intento por cruzar la frontera norte de nuestro país. Para llevar un registro más preciso de este fenómeno, se contabilizan las personas que fallecieron en territorio nacional y territorio estadounidense, asimismo, se clasifican en fallecidos identificados y no identificados⁴².

Debido a que nacionales de otros países utilizan nuestro país como "puente" a los Estados Unidos, se tiene registro que de la cifra de fallecidos no identificados el 90% son mexicanos y el 10% restante son de otras nacionalidades⁴³.

Contrario a lo que se pudiera pensar, la cifra de fallecidos es una estimación confiable porque nuestra amplia red de consulados fronterizos en los Estados Unidos, con 12 representaciones distribuidas en California, Texas y Arizona, son la fuente de información directa. sin embargo, la cifra puede variar debido a que la estadística no contabiliza a los

⁴¹ *Idem.*

⁴² Dirección de Protección a Mexicanos, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC) 2002. Datos no publicados.

⁴³ *Idem*

fallecidos por actos de violencia en la frontera no relacionados con su intento de ingresar a Estados Unidos.

De igual manera, la red consular fronteriza ha buscado superar las dificultades que supone el reconocimiento de los cuerpos que yacen en el desierto.

En el año 2000, se registraron 491 fallecimientos de migrantes en su intento por ingresar a Estados Unidos, de los cuales 269 casos fueron reportados por nuestras representaciones consulares en Texas, 132 por los consulados de California y 90 por los de Arizona. De estos 491 fallecidos, 86 ocurrieron en territorio nacional y 405 en territorio estadounidense, 112 cuerpos no fueron identificados.

En 2001 se registraron 391 fallecimientos de migrantes en su intento por llegar a Estados Unidos, de los cuales 178 casos fueron reportados por nuestras representaciones consulares en Texas, 132 por los consulados de California y 81 por los de Arizona. De estos 391 fallecidos, 72 ocurrieron en territorio nacional y 319 en territorio estadounidense, 116 cuerpos no fueron identificados⁴⁴.

1.6.3 Protección Preventiva

Todas las representaciones consulares de México en el mundo, y principalmente las que se encuentran en los Estados Unidos, llevan a cabo campañas de prevención destinadas a

⁴⁴ *Idem.*

orientar a nuestros connacionales sobre sus derechos, así como proporcionarles información práctica y útil sobre la legislación local, a fin de prevenir que se vean afectados en sus intereses.

En el marco de la protección preventiva que realiza la SRE a través de su red consular en la Unión Americana, se encuentra el monitoreo y detección de iniciativas, disposiciones legales, decisiones judiciales y políticas antimigrantes, que puedan afectar directa o indirectamente los derechos de los mexicanos que residen en la unión americana, sin distinguir si radican documentados o no, es decir, sin importar su estatus migratorio. Lo anterior con la finalidad de diseñar estrategias y políticas que permitan prevenir y disminuir los efectos negativos en la población mexicana.

En la zona fronteriza se han desplegado acciones específicas de protección preventiva tendientes a contrarrestar el creciente número de muertes de connacionales al internarse en territorio estadounidense.

Las acciones consisten en la difusión de advertencias y recomendaciones mediante programas de radio y televisión, contratación de desplegados periodísticos, colocación de mantas de advertencia y señalamientos en lugares estratégicos, distribución de material impreso con la colaboración de autoridades municipales y estatales de nuestro país.

La dinámica social actual en los Estados Unidos presenta nuevas problemáticas para nuestros connacionales, por lo que la red consular de México ha apoyado las campañas de

salud preventiva encaminadas a crear conciencia sobre los riesgos de contagio del VIH y otras enfermedades endémicas. Se han promovido ante las autoridades estatales de Estados Unidos las modificaciones en la normatividad para la expedición de licencias de conducir, con el fin de que sea eliminado el requisito de comprobación de residencia legal⁴⁵.

Sin menospreciar el importante flujo de mexicanos al resto del mundo la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares desarrolló de un sitio en Internet con información útil para los miles de turistas mexicanos que visitan destinos en el resto del mundo distintos a los Estados Unidos, de igual manera, la información en red contará con manuales de viaje para los países más visitados por nuestros nacionales.

1.6.4 El Sistema de Protección Consular (SPC)

Con objeto de fortalecer los servicios de protección a mexicanos que proporcionan las Representaciones consulares de México en el exterior, la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, buscando modernizar y hacer más eficientes los sistemas de trabajo, inició una revisión integral sobre los procedimientos, informes, prácticas y políticas establecidas en este rubro.

Como consecuencia de este esfuerzo, en el 2001 se lanzó el nuevo Sistema de Protección Consular, que es un sistema de computo avanzado diseñado en el seno de SRE, automatizado en red para el puntual registro, seguimiento y control de los casos de

⁴⁵ Rodríguez Hernández, Roberto, "Dos años de Protección Consular". *op. cit.*, p. 19.

protección a mexicanos en el exterior, para uso de las representaciones consulares en el extranjero y las delegaciones foráneas de esta Secretaría en el interior de la República Mexicana⁴⁶.

Al final del año 2002, 162 oficinas están dadas de alta en el sistema, 60 Consulados, 67 Secciones Consulares, 34 Delegaciones foráneas y la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares.

Sus principales objetivos son: uniformar las acciones de protección, facilitar la labor de los servidores públicos de la Cancillería dedicados a las labores de protección en México y en el extranjero, agilizar la comunicación entre las representaciones y la SRE, y finalmente, asegurar un eficiente y mejor servicio al público.

En este sentido, con el propósito de adaptar los conceptos de trabajo en materia de protección a las circunstancias y realidad actuales, fue creada una nueva clasificación para el registro y archivo de casos. La propuesta original de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares fue enriquecida con valiosas contribuciones de todas las representaciones consulares en el mundo⁴⁷.

⁴⁶ Rodríguez Hernández, Roberto. "La Protección Consular en la Política Exterior de México", conferencia.

⁴⁷ *Idem*.

Dicha clasificación quedó integrada al nuevo Sistema de Protección Consular por lo que, al dar de alta un nuevo caso en el sistema, queda asignado automáticamente el número de expediente único que será empleado en esa oficina y en la DGPAC.

Con la instrumentación del Sistema de Protección Consular, paulatinamente se vuelve obsoleto el envío de comunicaciones tradicionales, como oficios, faxes o correos electrónicos, para el manejo de casos ordinarios de protección, toda vez que la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares tiene acceso a los mismos al momento de su captura en el SPC por las representaciones en línea.

Con el SPC la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares cuenta con la base de datos generada por el sistema, gracias a lo cual se puede consultar la información que requiera centralmente, producir reportes estadísticos y evaluar las cargas de trabajo de los consulados, lo que complementa este proyecto para convertirlo en una herramienta efectiva en el manejo de los casos de protección.

1.6.5 Reestructuración de la Dirección de Protección de la DGPAC

Con el propósito de equilibrar las cargas de trabajo y desahogar puntualmente los planteamientos que sobre casos de protección formulan las representaciones consulares en el exterior y el público usuario en México, a finales del 2001 fueron creadas la Subdirección de Protección para Estados Unidos, con cinco departamentos operativos, y la Subdirección de Protección para Canadá y Resto del Mundo, con dos departamentos

operativos, incluido el del Programa de Trabajadores Agrícolas México - Canadá, de modo que la Dirección de Protección cuenta a partir de esa fecha con tres subdirecciones, incluida la de Asuntos Especiales, con un departamento para casos de pena capital y uno para casos de violaciones de derechos humanos⁴⁸.

1.6.6 Programa de Asesorías Legales Externas para Mexicanos en Estados Unidos

El Programa de Asesorías Legales Externas para Mexicanos en Estados Unidos consiste en asignar recursos adicionales a la red consular de nuestro país para que celebren contratos con despachos de abogados en su circunscripción.

Dentro de sus labores principales se encuentra la de brindar protección a los mexicanos que radican o se encuentran en tránsito por ese país. Uno de los elementos fundamentales de esa labor es el de proporcionar orientación, asesoría y, en algunos casos, facilitar la representación legal a nuestros connacionales en varios ámbitos, como son: derechos humanos, migratorio, laboral, penal, civil y administrativo, con el fin de lograr una óptima defensa que se pueda traducir en la obtención de la libertad, mejores indemnizaciones en caso de accidentes, respeto a sus derechos humanos y beneficios en materia migratoria para mejorar sus condiciones de vida durante su estancia en Estados Unidos.

En el año 2001 fue posible la celebración de más de 80 contratos, con lo que se logró atender a cerca de 13,000 casos de mexicanos. Luego del análisis de los resultados

⁴⁸ Rodríguez Hernández, Roberto. "Dos años de Protección Consular", *op. cit.*, p. 20.

favorables arrojados por este programa, durante 2002 la SRE dio continuidad al programa⁴⁹.

1.6.7 Nuevos Escenarios

La protección de nuestros nacionales en el exterior es un tema que preocupa y concierne a todo el Gobierno de México, por lo que mediante decreto de fecha 30 de diciembre de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2002, fueron reformadas diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, estableciéndose en la fracción IX del artículo 2, la facultad del Servicio Exterior de destinar los ingresos recibidos por los servicios que presta el Estado Mexicano a través de sus representaciones consulares en el extranjero y cuyos derechos se determinan en los artículos 20, 22 y 23 de la Ley Federal de Derechos

Estos recursos provenientes de las recaudaciones consulares permitirán la instrumentación de los programas comprendidos en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, que a continuación se mencionan:

- Programa de Repatriación y Traslado de Restos
- Programa de Asesoría Jurídica
- Programa de Visitas a Cárceles y Centros de Trabajo
- Programa de Atención Telefónica para Presos y Detenidos

⁴⁹ *Ibidem*, p. 21

(a través de un número 1-800)

- Programa de Consulados Móviles
(incluyendo unidades móviles equipadas)
- Programa de Mejoramiento de los Servicios de Atención al Público
- Programa de Difusión y Protección Preventiva

Para la instrumentación de estos programas, la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares ha instruido a cada representación consular elaborar un plan de trabajo dependiendo de la naturaleza y características de su circunscripción, en la inteligencia que no todos los programas son aplicables a todos los consulados, por lo que éstos son ponderados de acuerdo a las prioridades de su circunscripción.

Con estos recursos se esperaría que en el corto plazo se desarrollen nuevos y más complejos programas de protección, que busquen impactar a un mayor número de connacionales.

1.6.8 La Matricula Consular

Como resultado de los acontecimientos en Estados Unidos, del 11 de septiembre de 2001, las autoridades de aquel país han tomado diversas medidas de seguridad que pueden impactar a nuestros connacionales.

El cambio en las políticas migratorias estadounidenses presenta un nuevo desafío para los mexicanos que radican de manera indocumentada en Estados Unidos, dado que actualmente en muchas situaciones de la vida cotidiana es imprescindible un documento de identificación oficial para comprobar su identidad, sin importar su calidad migratoria.

En este contexto es que toma especial importancia la matrícula consular mexicana, la cual es el registro de mexicanos que residen en el extranjero, los antecedentes de ésta se remontan hasta 1871. Los mexicanos que entran a este padrón consular, reciben un certificado que acredita que el connacional se encuentra en este registro.

Este certificado, mejor conocido como "matrícula consular", además de cumplir fines censales, ha demostrado ser también un útil documento de identidad para los mexicanos que residen en el extranjero. Asimismo, la matrícula es usada por nuestros nacionales como medio de identificación ante las autoridades migratorias mexicanas al momento de regresar a territorio nacional.

En la dinámica de modernización de los servicios consulares, a partir del año 2002, el Gobierno de México determinó introducir medidas de seguridad para la elaboración de las matrículas consulares. Dichas medidas responden a los estándares de seguridad aceptados internacionalmente⁵⁰.

⁵⁰ Rodríguez Hernández, Roberto. "La Protección Consular en la Política Exterior de México", conferencia

Como era de esperarse, con la introducción de la Matrícula Consular de Alta Seguridad (MCAS), la demanda de este documento se incrementó sustancialmente, por lo que a finales del 2002, las oficinas consulares expidieron más de un millón de certificados de matrícula consular.

La matrícula es aceptada por instituciones bancarias, incluyendo los bancos con mayor cobertura en la Unión Americana, lo que se traduce en beneficios palpables para nuestros connacionales, ya que el acceso a los servicios bancarios, les da la seguridad de contar con una cuenta de ahorro que evita la serie de abusos a los que estaban expuestos.

El acceso a una amplia red de cajeros y sucursales bancarias, permite la realización de transferencias de dinero sin el pago excesivo de comisiones, haciendo posible el envío de dinero a sus familiares en México a través de los cajeros automáticos.

Asimismo, autoridades locales de diversos Estados de la Unión Americana aceptan la matrícula consular como documento de identificación oficial, evitando que nuestros connacionales utilicen documentos apócrifos para su identificación. La aceptación de la matrícula consular brinda acceso a distintos servicios como, bibliotecas, hospitales, oficinas de pequeños negocios, obtención de licencias de conducir, trabajos públicos, entre otros.

1.6.9 Programa de Consulado Móvil

Los consulados de México en Estados Unidos cuentan con un programa denominado Consulado Móvil, mediante el cual se visita regularmente a las comunidades mexicanas ubicadas dentro su circunscripción, con el propósito de conocer la situación en que se encuentran, proporcionarles servicios consulares y detectar posibles casos de protección.

Durante 2001 y 2002 se atendieron cerca de 110,000 personas en las más de 400 visitas de consulados móviles⁵¹.

Con la realización de Consulados Móviles, el Gobierno de México se encuentra más cerca de sus nacionales, llegando a lugares tan alejados como Alaska o Hawai. Actualmente existe la propuesta de mantener unidades móviles permanentes dentro de la circunscripción de los consulados con mayores cargas de trabajo.

1.6.10 Capacitación

El constante cambio de la realidad internacional requiere de personal consular altamente calificado, capaz de afrontar cabalmente los retos que presenta la protección en este nuevo milenio.

⁵¹ Dirección de Protección a Mexicanos, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC) 2002. Datos no publicados

Conscientes de ello, la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, tiene como una de sus tareas centrales la capacitación y actualización de sus cuadros, por lo que en el transcurso de dos años se han realizado una serie de cursos y talleres dirigidos al personal de la SRE.

Dentro de estas actividades destacan: los cursos de capacitación sobre Pena de Muerte; Migración y Protección Consular a Mexicanos en Estados Unidos; y, el primer taller de capacitación sobre Protección a Mexicanos y uso del Sistema Protección Consular.

Capítulo 2

La Pena de Muerte en Estados Unidos

2.1 Historia de la Pena de Muerte

Se tiene registro de que la primer ordenamiento sobre la pena de muerte fue en Código del Rey Hammaurabi de Babilonia, en el S. XVIII A.C., donde se estipulaba la pena capital para los delitos más graves.

Durante el S. X, el ahorcamiento fue el método de ejecución más utilizado en la Gran Bretaña, algunas otras formas de ejecución comunes en la época eran el ahogamiento o la hoguera, dentro de los delitos que se castigaban con la pena máxima encontramos la traición o no confesar un crimen.

Fue la influencia británica la que trajo la pena de muerte a los Estados Unidos, país que ha aplicado esta sentencia desde sus orígenes como Estado. El primer caso de pena de muerte documentado fue en 1608 en las trece colonias, cuando el capitán George Kendal fue ejecutado por espionaje en Virginia.⁵²

Las leyes sobre la aplicación de la pena de muerte cambiaban dependiendo de la colonia, tal es el caso de Nueva York donde golpear a los padres o negar la “verdad de Dios” eran delitos que se castigaban con la pena capital⁵³

⁵² Michigan State University and Death Penalty Information Center. “History of the Death Penalty”, Michigan State University Press, Michigan. EU, 2000, p.1

⁵³ *Idem*

En el siglo XVIII se dieron diversos cambios en las legislaciones penales de las trece colonias, de hecho ya existían tendencias abolicionistas de la pena de muerte, o que restringían su aplicación solamente a delitos como el homicidio con circunstancias agravantes, siendo este el caso de Pensilvania⁵⁴. La pena de muerte por asesinato fue abolida por primera vez en Michigan en 1846, quedando este castigo solamente por el delito de traición⁵⁵.

Posteriormente otros Estados la abolieron, como Rhode Island y Wisconsin. Aunque no todos los Estados se sumaron a esta tendencia, algunos la restringieron a los llamados asesinatos en primer grado⁵⁶.

En la época de la guerra civil estadounidense se desató un fuerte debate sobre la abolición de la pena de muerte⁵⁷.

De los cuatro métodos usados en Estados Unidos para infringir la pena capital además de la horca, fue Nueva York el que introdujo la electrocución en 1888, ejecutando a la primera persona dos años más tarde⁵⁸.

⁵⁴ R. Bohm, "Death quest: An Introduction to the Theory and Practice of Capital Punishment in the United States", Anderson Publishing, Cincinnati. EUA, 1999, p. 7.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ W. Schabas, "The Abolition of the Death Penalty in International Law", Cambridge University Press, Galway, Irlanda, 1997, p. 9

⁵⁷ Michigan State University and Death Penalty Information Center, *op. cit.*, p. 3

⁵⁸ L.Randa, "Society's Final Solution: A History and Discussion of the Death Penalty", University Press of America, EUA, 1997, p. 5

Nevada adoptó el uso de gas letal en 1924, con la idea de que este método era una forma más “humana” de ejecutar a los sentenciados. En la primera ejecución por gas letal, éste se utilizó mientras el prisionero dormía, como no se obtuvo el resultado esperado, se optó por construir la cámara de gas. Utah continuó practicando el fusilamiento hasta fechas recientes. La muerte por inyección letal fue introducida en 1977 por Oklahoma⁵⁹.

De 1907 a 1917, seis Estados desecharon la pena de muerte de sus legislaciones y tres más limitaron su aplicación al delito de traición y el homicidio en primer grado de un oficial de policía. Sin embargo, esta tendencia duro poco, ya que debido a la situación interna de los Estados Unidos, aunado a la entrada de ese país a la 1ª. Guerra Mundial, cinco de los seis Estados abolicionistas reinstalaron la pena de muerte en 1920⁶⁰.

Debido a estudios realizados por destacados criminalistas en Estados Unidos, durante el periodo comprendido entre 1920 y 1940, se dio un inusitado resurgimiento de la aplicación de la pena de muerte. Los referidos criminalistas argumentaban que la pena capital era necesaria como medida de control social⁶¹.

Por el alto número de homicidios ocurridos en los años treinta se tiene registrado el más alto número de ejecuciones por año –167-, especialistas afirman que esto se debió en parte a la “Prohibición” y a la “Gran Depresión”⁶². El número de ejecuciones disminuyó durante

⁵⁹ R. Bohm, *op. cit.*, p. 8

⁶⁰ *idem*

⁶¹ *ibidem* p. 9

⁶² W. Schabas, *op. cit.*, p. 10

los años cuarenta, siguiendo con esta tendencia durante los cincuenta. Esta propensión continúa hasta reducirse al uno por ciento en los años cincuenta y sesenta⁶³.

La mayoría de los Estados tenían legislada la pena de muerte pero el 60% de las ejecuciones (2,257) de 1930 a 1967 tuvieron lugar en Georgia, Nueva York, Texas, California, Carolina del Norte, Ohio, Florida, Carolina del Sur, Mississippi y Pennsylvania. La mayoría de las ejecuciones fueron por electrocución⁶⁴.

En la década de los cincuenta la opinión pública ante la pena de muerte cambio totalmente; de hecho, muchas naciones aliadas a los Estados Unidos abolieron la pena capital o limitaron su aplicación, las 1,289 ejecuciones registradas en los años cuarenta frente a 191 registradas de 1960 a 1976 demuestran esta tendencia. En 1966 una encuesta realizada por la agencia Gallup arrojó el grado más bajo de aceptación de la pena de muerte por los estadounidenses, con el cuarenta y dos por ciento de aprobación⁶⁵.

Fue a principios de la década de los sesenta cuando se comenzó a cuestionar la constitucionalidad de la pena capital, ya que se consideró que ésta era un castigo cruel e inusitado, contraponiéndose a lo señalado en la Octava Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América⁶⁶.

⁶³ R. Bohm, *op. cit.*, p. 10

⁶⁴ Michigan State University and Death Penalty Information Center, *op. cit.*, p. 3

⁶⁵ R. Bohm, *op. cit.*, p. 11

⁶⁶ *Idem*

En este mismo periodo la Suprema Corte de los Estados Unidos decide prestar más atención a la aplicación de la pena de muerte, aceptado analizar dos casos de pena capital en 1968⁶⁷.

El tema de la arbitrariedad al decidir las sentencias capitales fue llevado por primera vez ante la Suprema Corte de los Estados Unidos en 1972 con el caso *Furman vs. Georgia*⁶⁸, en una votación de cinco contra cuatro, en ese mismo año la Suprema Corte decide, que la aplicación de la pena de muerte es anticonstitucional por tratarse de un castigo cruel e inusitado, en virtud de que existía mucha discrecionalidad en su aplicación por parte de los Estados que la imponían. Con esto inicia la moratoria de la pena de muerte en Estados Unidos, misma que duraría dos años.

Sin embargo, con objeto de continuar con la aplicación de la pena de muerte, algunos Estados promulgaron nueva legislación reduciendo la discrecionalidad de las sentencias capitales. Por ello en 1976 la Suprema Corte en el caso *Gregg vs. Georgia* admitió la constitucionalidad de la pena de muerte en esas nuevas legislaciones⁶⁹.

Estas nuevas legislaciones determinaban que se tomarían en cuenta factores exógenos para mitigar la sentencia, así como la instauración de un proceso específico para la determinación de la sentencia, luego del término del proceso donde se establecería la

⁶⁷ Michigan State University and Death Penalty Information Center. *op. cit.*, p. 4

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Loc. Cit.*

culpabilidad del acusado⁷⁰. Entre las reformas destaca la institución de la apelación automática de las sentencias de pena de muerte.

En 1977 tuvo lugar la primera ejecución de los tiempos modernos en Utha por fusilamiento⁷¹. Desde entonces paulatinamente ha continuado en aumento el número de ejecuciones.

La tasa de criminalidad aumentó significativamente en los setenta y los ochenta, lo que provocó que los ciudadanos estadounidenses vieran con mayor simpatía a la pena de muerte.

Otro cambio propio de la era moderna fue la tendencia de terminar con la electrocución, para utilizar la cámara de gases, hasta la actualidad en la que prácticamente el único procedimiento es la inyección letal.

2.2 Limitaciones a la aplicación de la Pena de Muerte

Al término de la 2ª Guerra Mundial muchos países europeos abolieron o restringieron la pena de muerte, de hecho muchos de ellos firmaron y ratificaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y demás tratados subsecuentes, instrumento jurídico

⁷⁰ *Ibidem*, p. 5

⁷¹ Bureau of Justice Statistics Bulletin (BJSB), Capital Punishment 2001, U.S. Department of Justice, Washington, 2002, p. 1

internacional que prohíbe su aplicación. Los Estados Unidos no abolieron totalmente la pena de muerte pero impusieron una serie de restricciones a ésta.

La Suprema Corte de los Estados Unidos decidió en 1977 que no se impondría la pena de muerte en los delitos de violación cuando la víctima no moría, en el caso *Coker vs. Georgia*; esta es una de las primeras limitaciones importantes a la imposición de la pena capital, ya que muchos especialistas coinciden que a partir de esta decisión se inició una serie de fallos que limitarían gradualmente su aplicación a casos muy específicos.

En 1986 la Suprema Corte de Estados Unidos anuló la sentencia de muerte de las personas con retraso mental en el caso *Ford vs. Wainwright*; sin embargo, en 1989 esa misma corte manifestó que la ejecución de personas con retraso mental no violaba la Octava Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos con el caso *Penry vs. Lynaugh*. De cualquier forma, la condición mental del acusado continuó tomándose en cuenta como factor mitigante en las sentencias capitales. Fue hasta el 2002 cuando la propia Corte anunció su decisión en el caso *Atkins vs. Virginia*, mediante la cual el máximo tribunal estadounidense declaró inconstitucional la ejecución de personas con retraso mental.

El factor racial de la víctima y del acusado en los casos de pena de muerte ha estado en debate continuo en el sistema judicial estadounidense. En 1997 la Suprema Corte de los Estados Unidos indicó que los miembros del jurado en los casos capitales tendrían que ser ciudadanos de diversas razas, a fin de lograr un fallo más neutral y no plagado de prejuicios raciales.

La cuestión racial de los acusados entró en el debate una vez más cuando la Suprema Corte de los Estados Unidos analizó el caso de *McCleskey vs. Kemp*, en esta ocasión McCleskey argumentó que existían discriminación racial en las sentencias de pena de muerte en el estado de Georgia, presentando una serie de estudios estadísticos que demostraban disparidades en las sentencias capitales dependiendo de la raza de las víctimas.

En junio de 2002, la Suprema Corte de Estados Unidos, en el caso *Ring vs. Arizona*, el máximo tribunal estadounidense declaró inconstitucional el proceso mediante el cual únicamente un juez, sin la intervención de un jurado, impone una sentencia penal. El más alto tribunal de Estados Unidos determinó que dicho sistema viola el derecho constitucional de todo inculpaado a tener un juicio con la participación de un jurado⁷².

Esta decisión afecta alrededor de 150 sentencias a muerte en diversos Estados de la Unión Americana. En principio la decisión de la Suprema Corte tendría aplicación inmediata en los Estados de Arizona, Idaho, Montana, Colorado y Nebraska.

Igualmente, la decisión podría ser aplicada en aquellos Estados, como Florida, Alabama, Indiana y Delaware, en los que un jurado únicamente recomienda si un inculpaado debe ser sentenciado a muerte o a cadena perpetua y es finalmente sentenciado por un juez.

⁷² En el derecho estadounidense este tipo de procedimiento es denominado "trial by jury".

2.3 Características de la Pena de Muerte al 2001

Los Estados de la Unión Americana en los que se aplica la pena de muerte son: Alabama, Florida, Louisiana, N. Hampshire, Oregon, Virginia, Arizona, Georgia, Maryland, New Jersey, Pennsylvania, Washington, Arkansas, Idaho, Mississippi, New Mexico, S. Carolina, Wyoming, California, Illinois, Missouri, New York, S. Dakota, Colorado, Indiana, Montana, N. Carolina, Tennessee, Connecticut, Kansas, Nebraska, Ohio, Texas, Delaware, Kentucky, Nevada, Oklahoma y Uta⁷³

Durante el 2001, quince Estados y el gobierno federal de Estados Unidos ejecutaron a 66 prisioneros, 19 menos que en el año 2000. Todos estos prisioneros ejecutados permanecieron en prisión un promedio de 11 años, 10 meses, 5 meses más que los presos ejecutados en el 2000⁷⁴.

Al final del 2001, 3,581 personas se encontraban sentenciadas a la pena de muerte. Del 1 de enero de 1977 al 31 de diciembre de 2001, 749 presos fueron ejecutados por 32 Estados y el gobierno federal. Cerca de dos tercios de las ejecuciones tuvieron lugar en Texas, Virginia, Missouri, Florida y Oklahoma⁷⁵.

⁷³ *Ibidem*, p. 2

⁷⁴ *Loc. Cit.*

⁷⁵ *Ibidem*, p. 3

Hasta el 31 de diciembre de 2001 la pena de muerte estaba autorizada en treinta y ocho Estados más el gobierno federal. En ese mismo año 10 Estados realizaron revisiones de sus legislaciones relativas a la pena de muerte.

Generalmente los delitos que se castigan con pena de muerte son: homicidio múltiple, homicidio cometido en el curso de la comisión de otro delito grave, infanticidio y homicidio de un oficial de policía.

Treinta y siete Estados cuentan con procesos de apelación automática. En el ámbito federal no existe esta previsión. La corte suprema de cada Estado es usualmente la instancia para revisar los procedimientos.

Dentro de los métodos de ejecución, como se mencionó anteriormente, la inyección letal es el más utilizado, nueve Estados contemplan en sus legislaciones la ejecución mediante la silla eléctrica, cuatro la cámara de gases, tres el ahorcamiento y el escuadrón de fusilamiento⁷⁶.

Dieciséis Estados tienen legislado más de un método de ejecución, generalmente se contempla que el prisionero pueda elegir entre éstos, la razón de contar con varios métodos se debe a que si eventualmente la Suprema Corte de los Estados Unidos declara alguno de estos anticonstitucional, se pueda aplicar otro más.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 2

Siete Estados no especifican una edad mínima para imponer la pena de muerte. En algunos Estados se ha establecido la edad mínima para recibir sentencias de muerte en función de la edad en que los jóvenes infractores son transferidos al sistema penitenciario para adultos.

Catorce Estados y el Gobierno Federal han determinado que la edad mínima para recibir la pena capital es a los 18 años. Diecisiete Estados tienen regulado un rango de edad entre 14 y 17 años para esta sentencia⁷⁷.

Al 31 de diciembre de 2001, los treinta y ocho Estados con pena de muerte más el ámbito federal alojaban un total de 3,581 prisioneros con esta sentencia, lo que representaba una disminución de 20 presos frente al año 2000⁷⁸, se considera que esta reducción se debió al debate que existía sobre la aplicación de la pena capital, incluyendo la creciente participación de los movimientos pro derechos humanos y abolicionistas.

El sistema federal penitenciario albergaba un total de 19 sentenciados a la pena capital. Tres Estados alojaban el 40% de los sentenciados a muerte en todo Estados Unidos: California (603), Texas (453) y Florida (372)⁷⁹. De los treinta y ocho Estados con la pena de muerte solo New Hampshire no tenía ningún sentenciado. Kansas, Dakota del Sur, Nuevo México y Wyoming tenían menos de cinco prisioneros con esta pena.

⁷⁷ *Idem*

⁷⁸ *ibidem*, p. 4

⁷⁹ *ibidem*, p. 5

Durante el 2001 el número de sentenciados de raza blanca decreció en 20 prisioneros, el número de sentenciados de raza negra igualmente disminuyó en 3, y el número de otras razas (asiáticos, hispanos y nativos americanos) aumentó de 71 en 2000 a 74 en 2001⁸⁰.

El número de hispanos, sin especificar nacionalidad, aumento de 341 a 358. Veintitrés hispanos recibieron sentencias capitales, tres fueron exonerados y tres fueron ejecutados. Casi tres cuartas partes de los hispanos sentenciados a pena de muerte se encuentran en California, Texas y Florida⁸¹.

En el 2001 el número de mujeres sentenciadas a muerte se redujo de 54 a 51⁸². Ninguna mujer fue sentenciada a esta pena en ese año y tres fueron ejecutadas.

2.4 Etapas en un juicio capital

El procedimiento que se cita a continuación no es siempre el observado en todos los casos de pena de muerte en los Estados Unidos, debido a que la legislación puede variar de un Estado a otro.

Cabe indicar que generalmente en los juicios de pena de muerte existen dos etapas. En la primera etapa se determina la culpabilidad o inocencia del acusado. En caso de que el acusado sea encontrado culpable, comienza una segunda etapa donde se determina si se

⁸⁰ *Loc. Cit.*

⁸¹ *Ibidem.* p. 8

⁸² *ibidem.* p. 9

impondrá la pena capital o la cadena perpetua como castigo. En la etapa de sentencia resaltan particularmente las evidencias mitigantes, ya que como se vera más adelante; la infancia del acusado, los antecedentes familiares, las enfermedades de éste o de sus progenitores, pueden jugar un rol primordial en la sentencia.

Los crímenes castigados con la pena de muerte son casi siempre donde se involucra un homicidio violento que conmociona a la localidad en la que se cometió. También es común que exista una fuerte presión sobre la policía para que efectúe el arresto y sobre la fiscalía para que el acusado sea sentenciado.

En este tipo de casos es difícil que la policía intervenga en el momento del incidente, usualmente, las fuerzas policiales dependen de la evidencia que puedan obtener en la escena del crimen o de los posibles testigos.

La policía suele mostrar a los testigos fotografías de personas que han cometido delitos en el pasado, por lo que cualquiera puede ser involucrado en el homicidio sólo por el hecho de parecerse físicamente al autor material.

Dentro de las técnicas de investigación policiaca se utilizan informantes, con el objeto de obtener datos que puedan ayudar a encontrar al presunto homicida, esta información muchas veces es ficticia y poco confiable.

El acusado es arrestado y puesto a disposición por las fuerzas del orden, ante la autoridad competente por la probable comisión de un delito, en este caso es, obviamente, el de homicidio, para proceder es necesario tener una orden de un juez.

Luego del arresto, se procede a presentar al acusado ante un juez para informarle formalmente los cargos contra él. En este acto⁸³ el acusado se declara culpable o inocente de los cargos. Es común que en esta etapa sea asignado el abogado defensor, en caso de que el acusado no cuente con uno.⁸⁴

2.4.1 Audiencia Preliminar

La Audiencia preliminar es el primer procedimiento después del arresto, están presentes generalmente, el juez, el fiscal y el abogado defensor, en esta audiencia se decide si el Estado tiene suficientes evidencias para mantener al sospechoso bajo custodia.

Esta audiencia se limita a indicar que un delito fue cometido y que el sospecho fue sujeto activo en el mismo. Si existe evidencia suficiente, el caso será presentado ante un gran jurado⁸⁵.

Durante esta primera etapa la fiscalía anunciará que buscará la pena de muerte como sentencia en caso de que el acusado sea encontrado culpable.

⁸³ Denominado en el derecho anglosajón "*Arraignment*"

⁸⁴ Weinstein Martin, "Summary of American Law". The Lawyer Cooperative Publishing Company, Los Angeles. EUA, 1989, p. 43

⁸⁵ Alcaraz Varó Enrique. *et. al.*, "El ingles juridico norteamericano". Ariel Derecho. México, 2001, p. 52.

Luego de la audiencia preliminar, el caso es turnado al “Gran Jurado”, el cual es un cuerpo conformado por un grupo de personas, alrededor de veinte, seleccionados para investigar o escuchar sobre las evidencias. Si este cuerpo querellante determina que la evidencia es suficiente para iniciar la persecución del delito, se emitirá una acusación formal (*Indictment*), con los cargos específicos por los que se acusa al sospechoso. Su función no es la de juzgar o condenar, simplemente acusar por escrito, determinado si en su opinión existen indicios razonables de que se ha cometido un delito y de que se puede procesar al imputado⁸⁶.

Es importante exponer en esta parte el documento conocido como “*Indictment*”, en este se presentan todos los cargos que se le hacen a una persona por la comisión del delito, puede constar de diversas amputaciones pormenorizadas por cada hecho delictivo, en el caso que nos ocupa, por ejemplo, se mencionan los demás delitos como robo, violación, secuestro o lesiones⁸⁷.

Durante todo el procedimiento judicial, tanto la fiscalía como el abogado defensor presentan mociones, las cuales son una petición o solicitud que se hace a la Corte, ya sea de forma verbal o escrita, solicitando se lleve a cabo una determinada acción o se pide a la contraparte lleve a cabo otra. En estas mociones se trata de incluir o excluir cierto tipo de

⁸⁶ Weinstein Martin, *op. cit.*, p. 44

⁸⁷ Alcaraz Varó Enrique, *op. cit.*, p. 53

evidencias, requerir la participación de un experto como testigo, presentar argumentos legales, etcétera.

2.4.2 Juicio

El juicio formalmente se divide en dos grandes etapas, en la primera se determinará únicamente la culpabilidad o inocencia del acusado, para luego proceder con la etapa de sentencia.

Los abogados defensores, los fiscales y los jueces entrevistan a los ciudadanos que conformarán el jurado, los prospectos deben ser cuidadosamente examinados para evitar cualquier tipo de influencia que dañe el procedimiento. Los jurados deben ser personas abiertas a considerar todos los elementos del caso, especialmente las evidencias mitigantes y agravantes.

Durante los argumentos iniciales, ambas partes, la defensa y la fiscalía exponen su caso ante el jurado o en algunos Estados sólo al juez, es común que cada uno indique qué evidencias presentará, así como los testigos que pretende declaren en la Corte.

El Estado, representado en el juicio por la fiscalía, tiene la obligación de demostrar la culpabilidad del acusado más allá de una duda razonable, con la evidencia ofrecida se pretenderá convencer al jurado de que el acusado cometió el homicidio.

Por otra parte, el abogado defensor deberá presentar evidencias para contrarrestar las pruebas de la fiscalía. Aunque el acusado se presume inocente hasta que se demuestre lo contrario, la defensa puede presentar evidencia para debilitar el caso de la fiscalía o ayudar a establecer la inocencia del acusado.

Al final de presentar su caso, ambas partes, hacen una exposición general al juez y al jurado, antes de que estos últimos empiecen sus deliberaciones, para decidir el veredicto, por lo general el abogado defensor le solicita al jurado considerar la evidencia y aplicar la ley en favor de su cliente.

Previamente a las deliberaciones del jurado, el juez explica cuidadosamente algunas pautas al jurado acerca de la ley aplicable en el caso.

Luego de realizar las deliberaciones pertinentes, incluyendo en algunos casos debates internos, el jurado determinará si el acusado es culpable o inocente, tomando en cuenta toda la evidencia presentada y si la fiscalía ha demostrado la culpabilidad más allá de una duda razonable

En caso de que el acusado sea encontrado culpable, inicia la segunda etapa del procedimiento, la sentencia, ya que, como se mencionó con anterioridad, aunque la fiscalía haya solicitado la pena de muerte, esta podrá ser de cadena perpetua si el jurado así lo determina.

En esta fase toman una gran importancia los elementos agravantes, los cuales son los hechos que hacen que el crimen sea castigado con la pena máxima. Algunas circunstancias son muy específicas, por ejemplo, el asesinato de más de una víctima o si el asesinato fue cometido de manera cruel o atroz.

En contraparte, los elementos mitigantes son los hechos que excusan la ofensa, buscando reducir el grado moral de culpabilidad, con el objeto de reducir la sanción. Por ejemplo, se presenta como evidencia mitigante la salud mental del acusado, las circunstancias de su infancia, antecedentes de buena conducta, entre otros.

El jurado considera las circunstancias agravantes y mitigantes que rodean al crimen y al acusado para emitir la pena recomendada, se dice recomendada porque será el juez quien ratifique la sentencia. En este momento el jurado escoge entre la pena de muerte o la cadena perpetua sin preliberación o, en ciertos casos, optan por sentencias indeterminadas, como cierto número de años a vida. Cuando la sentencia es de 25 años a vida, el acusado tendrá que cumplir al menos 25 años en prisión para después de este término pasar a la junta de perdones para solicitar su preliberación, en muchos casos, no se otorga este beneficio.

Después de escuchar la recomendación del jurado, el juez pronuncia formalmente el castigo que recibirá el acusado. En algunos Estados, el juez debe seguir la recomendación del jurado; en otros, el juez puede ir en contra de la recomendación del jurado.

2.4.3 Los procesos de apelación

Los procesos de apelación en los procesos de la pena capital son un tanto complejos, éstos se agrupan en tres conjuntos de grupos que a continuación se explican, y pueden presentarse de forma colateral; es decir, al mismo tiempo los abogados defensores suelen agotar uno a uno los recursos, con el objeto de ganar tiempo para sus defendidos. Una vez agotados los procesos de apelación, es común que se fije una fecha de ejecución que difícilmente puede ser modificada. No obstante, algunos fiscales solicitan al juez determine una fecha de ejecución aunque esté corriendo algún proceso de apelación, esto con el objeto de ejercer presión a la defensa del acusado.

2.4.3.1 La apelación directa

Una vez que una persona es encontrada culpable, la presunción de inocencia se desecha, el sentenciado tiene ahora la posibilidad de demostrar si existieron errores durante el primer procedimiento. Por lo general la apelación automática se sigue de oficio y tiene como objeto subsanar las faltas cometidas, a fin de verificar si la sanción impuesta se dictaminó conforme a todas las garantías que confiere la ley.⁸⁸ Algunos estados tienen límites de tiempo para la admisión de evidencia.

⁸⁸ Babcock. Sandra, Etapas de casos que conllevan la pena capital. 2002. Manuscrito no publicado (disponible en la carpeta del Seminario de Capacitación sobre Protección Preventiva en Materia de Pena Capital Secretaría de Relaciones Exteriores, Los Ángeles California, 5 y 6 de diciembre de 2002), p. 27.

Por lo general el Estado proporciona un abogado defensor de oficio para todas las apelaciones⁸⁹, quien debe tener un excelente conocimiento del proceso, ya que este es muy complejo, convirtiendo cualquier equivocación en problemas subsecuentes para su representado.

Si después de las revisiones en la apelación directa se encuentra que existieron irregularidades, como evidencia insuficiente o errores procesales, la Corte Estatal de Apelaciones Criminales correspondiente determina la realización de un nuevo juicio.

En caso de que la decisión no sea favorable al sentenciado, se puede apelar esta ante la Suprema Corte a nivel estatal y, eventualmente, ante la Suprema Corte de los Estados Unidos.

2.4.3.2 Habeas Corpus Estatal

Dependiendo del Estado puede llamarse recurso de Habeas Corpus, moción de liberación post-sentencia, petición de error *Coram Nobis*⁹⁰. Mediante el Habeas Corpus el detenido se opone a la acusación o a la sentencia, alegando que está detenido de manera ilegal. En muchos Estados, es una acción civil en contra del custodio de la prisión, en la cual el reo indica que su detención constituye una violación de la Constitución Federal o Estatal, así

⁸⁹ Michigan State University and Death Penalty Information Center. *op. cit.*, p. 7

⁹⁰ Babcock, Sandra, *op. cit.* p. 28

como de leyes secundarias. En algunos Estados es una acción penal que se lleva a cabo bajo las normas del derecho penal procesal.

Dependiendo de cada legislación, este recurso debe ser presentado ante la Corte que dictó la sentencia o ante el Condado donde se encuentra la prisión que aloja al sentenciado.

En casi todos los Estados, los asuntos que no fueron tratados durante el juicio o en la apelación directa, se pueden hacer valer en este proceso; tales como: defensa deficiente, que la fiscalía no proporcionó evidencia exculpatoria en su poder *-error Brady-*, entre otros⁹¹. Estas cuestiones son valoradas por el tribunal a efecto de terminar si pueden ser consideradas.

La Corte puede ordenar que se celebre una audiencia para presentar pruebas, en algunos Estados esto se hace por escrito, es decir, los procedimientos son menos estrictos que en el juicio. Por ejemplo, se permite entregar testimonios por medio de declaraciones juradas *-affidavits-*.

La Corte puede suspender la ejecución en tanto se decide el Habeas Corpus, en muchos Estados no se fija fecha de ejecución hasta que terminen el procedimiento. Después de recibir y analizar las pruebas, la Corte emite un fallo sobre el asunto, el cual puede ser apelado ante la Suprema Corte Estatal y, eventualmente, ante la Suprema Corte de los Estados Unidos.

⁹¹ *Idem.*

2.4.3.3 Habeas Corpus Federal

Una persona bajo custodia y que fue sentencia por una Corte estatal, puede solicitar el recuso de Habeas Corpus a nivel federal, basándose en que la sentencia bajo la cual se encuentra detenido viola la Constitución de los Estados Unidos (Babcock, 2002). Esta es una acción civil en contra del custodio de la prisión donde se encuentra detenido o contra el Departamento de Correccionales Estatal y es presentada ante la Corte Federal de Distrito correspondiente (los Estados Unidos esta divididos geográficamente en 11 distritos más Washington D.C., por ejemplo el Estado de Texas corresponde al Noveno Distrito con sede en Nueva Orleans).

En algunos casos la Corte de Distrito puede suspender la ejecución mientras revisa y emite una decisión sobre la petición. Como en el caso del Habeas Corpus Estatal, la Corte de Distrito emitirá un fallo después de recibir y analizar las pruebas.

Las apelaciones a este fallo son presentadas a las Cortes de Apelación de los Estados Unidos y, eventualmente, ante la Suprema Corte de los Estados Unidos a través de la petición de "*Writ of Certiorari*".

2.4.4 Solicitudes de clemencia

La junta de perdones es un órgano administrativo, compuesto por un panel de personas miembros de la comunidad, con el mandato de emitir recomendaciones al Gobernador del Estado a fin de dictar clemencia a favor de un sentenciado a muerte, las solicitudes de perdón son promovidas por el sentenciado, a través de su abogado. En algunos Estados el gobernador no está autorizado a otorgar clemencia si no existe una recomendación de la junta de perdones.

En este sentido, los gobernadores de cada Estado tienen la facultad de emitir una conmutación de la pena capital por una pena no privativa de la vida, en algunas ocasiones los gobernadores optan por conmutar la pena de muerte por cadena perpetua sin libertad condicional. En el caso de los sentenciados a pena de muerte en el ámbito federal, es el Presidente de los Estados Unidos quien tiene esta facultad.

2.4.5 Ejecución

Los Estados con pena capital en sus legislaciones cuentan con prisiones de alta seguridad para alojar a los sentenciados. Las secciones donde se encuentran los sentenciados son llamadas “pabellones de la muerte”.

Generalmente cuando llega el momento de la ejecución, se entrega al sentenciado o a su abogado un papel con la firma del juez o del gobernador con la fecha de ejecución. Cerca

de 24 horas antes de que se cumpla la orden el reo es aislado, se le ofrece la última cena y se pone a su disposición la visita de un sacerdote.

En la ejecución está presente personal de la prisión y un médico, quien determina oficialmente el deceso. A la ejecución pueden asistir los familiares del sentenciado, los familiares de la víctima, el abogado y, en algunas ocasiones, miembros autorizados de la prensa.

Capítulo 3

Pena de Muerte y Protección Consular

3.1 Consideraciones generales sobre los Mexicanos sentenciados a pena de muerte en Estados Unidos

A finales del año 2002, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, oficina encargada de velar por los derechos de los nacionales en el exterior, tenía registro de:

- 51 casos de mexicanos sentenciados a pena de muerte.
- 142 casos de mexicanos en procesos penales que podrían derivar en esa sentencia.

En el periodo comprendido entre enero de 2001 a diciembre de 2002, 45 mexicanos fueron excluidos de recibir la pena de muerte. Asimismo, los consulados de México en Estados Unidos han detectado casos de pena de muerte o casos que podrían culminar con dicha pena en por los menos 18 Estados de la Unión, además de un caso federal en Michigan.

Cinco mexicanos han sido ejecutados desde 1993. En algunos textos se menciona que antes de la moratoria de 1972 ya habían sido ejecutados dos mexicanos, pero esta aseveración es un tanto incierta, ya que en los registros oficiales no se encuentran pruebas fehacientes de estos casos, desconociendo a ciencia cierta si se trataba de mexicanos o simplemente de personas de origen hispano.

3.2 Manejo de casos de pena de muerte por el cónsul de protección

Como se ha mencionado anteriormente, el oportuno conocimiento de los casos de pena de muerte es de vital importancia para que el gobierno de México pueda intervenir de manera integral a fin de lograr brindar la asistencia y protección necesaria a nuestros connacionales.

La intervención del consulado desde las etapas previas al juicio o en su defecto durante las primeras fases puede ser determinante⁹². En las etapas prístinas de los casos de pena de muerte el cónsul de protección juega un rol fundamental como coadyuvante de la defensa.

Como se explicará en el siguiente capítulo, el Gobierno de México cuenta con un programa especial de asistencia legal dirigido a los mexicanos sentenciados a pena de muerte o aquellos que enfrentan procesos judiciales que pudieran derivar en estas sentencias. Asimismo, los departamentos de protección de los consulados de México en Estados Unidos cuentan con una serie de directrices específicas para la atención de estos casos.

En un principio es importante destacar la forma mediante la cual el consulado conoce sobre un mexicano enfrentando la pena de muerte

⁹² Quilantan Arenas, Rodolfo, "La Pena de Muerte y la Asistencia y Protección Consular". Embajada de México en Washington D.C. E.U.A., 1998, 29.

3.3 Identificación de los casos de pena de muerte

Una de las prioridades de nuestras representaciones consulares en Estados Unidos de América, es la de mantener excelentes relaciones con las autoridades de su circunscripción, ya sean judiciales o administrativas. En el caso que nos ocupa destacan las relaciones con las cortes o las defensorías de oficio.

Por esto, la SRE ha instruido a los consulados de México en Estados Unidos para que envíen misivas a estas autoridades, indicándoles la importancia que representan los casos de los mexicanos sentenciados a pena de muerte, así como el tipo de asistencia que puede ser brindada por nuestro gobierno, ya sea para la defensa o para el propio acusado⁹³.

En muchos consulados de México en Estados Unidos ya se cuenta con mecanismos específicos para la realización de la notificación consular, pero esto se dificulta cuando los procesos son realizados en condados alejados de la sede consular, ya que estas localidades no conocen a detalle las funciones de las representaciones consulares. La notificación consular se complica cuando no se cuenta con representaciones consulares en las capitales de los estados, como en el caso de Oklahoma, ya que aunque el consulado en Dallas, Texas, comprenda dentro de su circunscripción a ese Estado esto no es suficiente para poder otorgar la asistencia debida.

⁹³ Dirección General e Protección y Asuntos Consulares (DGPAC). "Atención de los casos de los mexicanos sentenciados a pena de muerte en los Estados Unidos", documento no publicado, enero 2003, p. 2. *edición mimeografiada en poder del autor para su consulta.*

Otra forma de identificación de los casos es por medio de los familiares o amigos del acusado, en esta parte destaca el impacto que tengan las campañas de protección preventiva desplegadas por cada representación consular o, la relación del consulado con la comunidad mexicana. Se tiene registro que algunos casos de pena de muerte fueron llevados a la atención del consulado por clubes de oriundos o líderes comunitarios.

Existe la posibilidad de enterarse de estos casos a través de un monitoreo de los medios de comunicación, aunque esto a veces resulta complicado y poco ortodoxo. El Consejero del Servicio Exterior Hernán Ruiz Bravo⁹⁴, quien permaneció durante casi diez años trabajando en el departamento de protección del Consulado General de México en Houston, Texas, comenta que todos los días leía la nota roja de los periódicos, si en esta lectura identificaba alguna persona con nombres y apellidos que pudiesen ser mexicanos, que estuviera involucrada en incidentes de homicidio, llamaba a la autoridad local competente para preguntar si el detenido era de nacionalidad mexicana. El Consejero Ruiz Bravo indica en varias ocasiones sus suposiciones fueron correctas ya que mediante este monitoreo localizó a mexicanos con procesos judiciales que podían derivar en penas capitales. Asimismo, en otros casos tuvo conocimiento que los detenidos eran de nacionalidades latinoamericanas, comunicando esto de manera inmediata a las representaciones consulares de los países correspondientes o a sus embajadas en caso de carecer de éstas.

Finalmente, el cónsul de protección puede tener conocimiento de los casos de pena de muerte mediante las vistas que realicen a los centros penitenciarios cuando los mismos

⁹⁴ Ruiz Bravo, Hernán. Entrevista personal, febrero 2002.

internos de origen mexicano comentan que hay otros enfrentado esa misma situación⁹⁵. El consejero Hernán Ruiz indica en este apartado que en muchas ocasiones se enteró de mexicanos sentenciados a pena de muerte durante sus vistas mensuales a los presos mexicanos en la prisión Hunstville, donde anteriormente se alojaban a los sentenciados a pena de muerte en Texas. En muchos casos algunos presos eran de origen mexicano, de padres mexicanos, pero eran ciudadanos estadounidenses, lo que conlleva otra problemática que se tratará mas adelante, ya que existen conflictos para brindar protección a mexicanos que cuentan también con la nacionalidad estadounidense y se encuentran presos en ese país.

En los últimos años se ha dado una nueva variante, con la entrada en vigor del Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena de Muerte muchos abogados que representan a mexicanos en proceso capitales ha entrado en contacto directamente con la abogada Sandra Babcock, titular del Programa. Los abogados al preparar su caso y buscar precedentes legales para la defensa de extranjeros en casos de pena de muerte, encuentran en revistas especializadas o por otros profesionistas la existencia de este programa y la asesoría que puede brindar.

3.4 La Nacionalidad y la Protección Consular

Antonio Remiro Brotons, en su libro Derecho Internacional, dentro del apartado de los requisitos para el ejercicio de la protección diplomática- en este caso consular, donde se

⁹⁵ Quilantan, Rodolfo, *op. cit.*, p. 43

aplican los mismos principios-, específicamente en el tema de la nacionalidad del perjudicado explica claramente este tipo de casos⁹⁶:

Que el particular ostente la nacionalidad tanto del Estado Reclamante como del Estado reclamado.

En estos casos la reclamación resultaría en principio inadmisibile: un Estado no puede conceder la protección diplomática a uno de sus nacionales contra un Estado cuya nacionalidad tal persona también posee (art. 4 del Convenio de La Haya de 1930 relativo a los conflictos de leyes en materia de nacionalidad). Esta regla viene respaldada por algún procedimiento arbitral y, sobre todo, a ella parece acudir la Corte Internacional de Justicia en su célebre dictamen en el asunto de la reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas (1949), en el que la Corte se refiere a la práctica generalmente seguida según la cual <<un Estado no ejerce su protección en beneficio de uno de sus nacionales contra un Estado que considere a éste como su propio nacional>>.

Remiro Brotons también indica que algunos tribunales internacionales han aplicado el supuesto de la nacionalidad efectiva o prevalente, sin negar la regla anterior. Normalmente, si la nacionalidad efectiva no es la del Estado reclamado, la regla que impide ejercer la protección diplomática contra el Estado que considera nacional a la persona protegida queda en entredicho. En este sentido, el Tribunal de Reclamaciones Irán- Estados Unidos ha sostenido su competencia para conocer de reclamaciones presentadas contra Irán por nacionales de los Estados Unidos que también ostente la nacionalidad iraní en los casos que se constate que la nacionalidad dominante y efectiva sea la primera (decisión de 1984 en el asunto de la jurisdicción sobre reclamaciones de personas con doble nacionalidad). Cabe

⁹⁶ Brotons, Remiro, *op. cit.*, p. 503

plantearse si se trata de una excepción a la regla por acuerdo de las partes o, por el contrario, una prueba de que la única regla aplicable es la de la nacionalidad efectiva⁹⁷.

El académico concluye manifestando que en muchos casos de doble nacionalidad, en particular cuando la nacionalidad efectiva de la víctima es la del Estado presuntamente responsable, lo más que pueden hacer los Estados, movidos por consideraciones humanitarias y de opinión pública, son gestiones englobadas en el más amplio concepto de asistencia diplomática⁹⁸.

No obstante que nuestro país ha optado como principio no otorgar protección a los nacionales contra un Estado cuya nacionalidad tales personas también poseen, en algunos casos se ha seguido la práctica de apoyar de manera directa a los familiares que sean nacionales mexicanos, haciendo diversas gestiones de carácter humanitario.

3.5 Primer acercamiento a las autoridades

El cónsul de protección al tener conocimiento del caso debe entrar en contacto inmediatamente con la fiscalía, el juez que atenderá el asunto, y con el abogado defensor, en caso de que éste no haya sido designado todavía el cónsul deberá estar al pendiente de que éste sea un profesionalista calificado y con experiencia en este tipo de casos⁹⁹.

⁹⁷ *ibidem*, p. 504

⁹⁸ *ibidem*, p. 506

⁹⁹ Gómez Toledo, Aníbal. Entrevista Personal. mayo 2002.

Asimismo, El cónsul de protección tendrá que manifestar en todo momento la posición del gobierno de México ante este tipo de casos, consistente en que nuestro gobierno, respetuoso de los sistemas judiciales de otros países, no hace juicios de valor sobre inocencia o culpabilidad de nuestros mexicanos sino simplemente, estima que la pena de muerte es cruel e inhumana y no favorece a la rehabilitación de los individuos. En todo caso la posición de México es simplemente la de coadyuvar con los abogados defensores para la defensa de nuestros connacionales para que cuenten con un juicio justo con todas las garantías procesales¹⁰⁰.

Se tendrá que destacar que estos mexicanos se encuentran desvalidos en un sistema judicial que les es ajeno, en una lengua que no conocen y lejos de sus familiares cercanos, y como es obvio, estos casos, que involucran la vida de un mexicano, son de atención prioritaria para la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Al conocer de estos procedimientos, el cónsul de protección tendrá la necesidad de crear canales de comunicación entre la representación consular y las diversas autoridades involucradas.

¹⁰⁰ *Idem.*

3.6 La primer entrevista con el detenido

La primera entrevista entre el cónsul de protección y el connacional en el lugar de detención es de mayúscula importancia, en ésta el cónsul puede tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- Explicarle de manera clara y sencilla el rol de nuestro gobierno en el proceso, la función del consulado y el apoyo y asistencia que podrá recibir de este.
- Corroborar su nacionalidad mexicana. Cabe destacar que en primera instancia es suficiente la presunción de la nacionalidad, pero ésta deberá ser verificada con documentación fehaciente proporcionada por familiares o bien a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Preguntar si conoce el nombre de su abogado defensor y si ya se entrevistó con él.
- Inquirir si entiende y habla el idioma inglés y, si al momento de la detención, teniendo necesidad de un traductor, éste le fue proporcionado.
- Preguntar la fecha y hora exactas de la detención y si al momento de aprehenderlo, manifestó su nacionalidad a las autoridades y si éstas le notificaron su derecho a contactar al consulado mexicano.
- Averiguar si en algún momento solicitó a las autoridades su apoyo para comunicarse con un representante del gobierno de México o con alguna otra persona y cuál fue la respuesta que obtuvo.
- Por ningún motivo se le deberá solicitar una narración de los hechos y circunstancias en los que presuntamente cometió el delito. sin la presencia de su

abogado defensor, debido a que ello sólo puede confundir al acusado y afectar su defensa. Asimismo, se tiene registro que en algunas prisiones las conversaciones son grabadas, violando las inmunidades de los funcionarios consulares, el gobierno de México ha presentado las reclamaciones correspondientes, en tanto no se defina esto, se deberá evitar en todas las entrevistas hablar sobre el incidente.

- Ofrecerle apoyo para establecer y mantener contacto con familiares o amigos tanto en Estados Unidos como en México.
- Aconsejarle evitar en la fase inicial cualquier contacto con los medios de comunicación, en caso de que éstos lo solicitaran, o bien conceder entrevistas sólo tras consulta previa con su abogado defensor o con el consulado mexicano, a fin de no perjudicar su proceso.
- Verificar su buen estado de salud física, mental y emocional. En caso de estimarlo necesario, se deberá recurrir a ayuda profesional para determinar su condición.
- Ganar la confianza del connacional, haciéndolo sentir que el cónsul es alguien quien conoce sus tradiciones, cultura e idioma, aunque esto parezca trivial, estudios psicológicos han demostrado la importancia de este tipo de comunicación.
- Deberá explicarle sin dejar lugar a dudas los cargos que enfrenta y la pena que conlleva.

A continuación se sugiere al cónsul que recabe algunos datos¹⁰¹:

1. Nombre completo (incluidos los alias o sobrenombres, es usual que los mexicanos indocumentados usen los nombres de las personas que les prestan sus números de seguro social para obtener empleos).
2. Lugar y fecha de nacimiento
3. Situación migratoria en Estados Unidos
4. Tiempo de permanencia en los Estados Unidos
5. Domicilio y números telefónicos en Estados Unidos y México
6. Nombre, domicilio y teléfono de sus familiares en México o en los Estados Unidos
7. Escolaridad
8. Ocupación en Estados Unidos y, si es el caso, en México
9. Circunstancias de tiempo, lugar y modo sobre, y únicamente, su detención, ya que es importante tener claro si se le informó al detenido sobre su derecho de contactar a su representación consular.

3.7 Los acuerdos de culpabilidad

En algún momento en la etapa previa al inicio del juicio, es común que la fiscalía ofrezca un acuerdo de culpabilidad. Los acuerdos de culpabilidad consisten en que el acusado se declare culpable de los delitos que se le imputan a cambio de no ir a juicio y de recibir una condena menor, diferente a la pena capital.

¹⁰¹ Quilantan, Rodolfo, *op. cit.*, p. 44

La práctica ha demostrado que cerca del 80% de los mexicanos acusados de delitos capitales no aceptan ninguna clase de arreglos. Al cuestionarles de su negativa, indican que aun tienen esperanzas que el jurado los absuelva, cosa que rara vez ocurre. Ante esta situación, el cónsul de protección debe mantener una postura objetiva para explicarle al connacional las ventajas o desventajas del acuerdo, algunos encargados de protección optan por insistir en que sea aceptado el arreglo, convencidos de que es lo mejor para el inculpado, esta situación puede resultar contraproducente, ya que ante tal insistencia se puede ver fuertemente mellada la confianza del compatriota hacia el consulado en las etapas posteriores del proceso.

3.8 Entrevista con el abogado defensor

Después de esta entrevista entre el cónsul de protección y el nacional detenido, es conveniente promover otra donde también participe su abogado defensor, a éste le será informado del apoyo integral brindado por el Gobierno de México en las diversas fases del proceso. Se deberá dejar en claro que el objetivo de la Cancillería es velar por el respeto al derecho a la vida, a los derechos humanos, a un juicio justo y al debido proceso legal de nuestros connacionales¹⁰².

¹⁰² Dirección General e Protección y Asuntos Consulares (DGPAC). "Atención de los casos de los mexicanos sentenciados a pena de muerte en los Estados Unidos", *op. cit.*, p. 5.

Es importante explicar las implicaciones de la violación al artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en el caso de que el connacional no haya sido notificado de su derecho a contactar al consulado mexicano al momento de su detención.

Ofrecerle apoyo y orientación jurídica, en caso de ser un abogado con poca o nula experiencia en casos de pena de muerte, a través del Programa de Asistencia Jurídica, que coordina la Lic. Sandra Babcock.

Hay que tomar en cuenta que no todos los casos son incluidos de manera automática en el Programa, por regla general se ha establecido una serie de criterios para que los casos sean atendidos directamente por el Programa¹⁰³:

1. Casos en los que existen elementos para presumir la inocencia del connacional.
2. Casos de menores de edad en la fecha de la comisión del delito.
3. Connacionales que tengan o hayan tenido una representación legal notoriamente incompetente.
4. Casos de evidente discriminación racial durante el proceso, especialmente cuando coacusados mexicanos hayan recibido sentencias menores.
5. Connacionales que presenten problemas mentales.
6. Casos federales de pena capital.

¹⁰³ Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC). "Justificación Técnica del Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte", documento no publicado, marzo 2001. p. 6. edición mimeografiada en poder del autor para su consulta

7. Sentenciados a pena de muerte que podrían recibir una fecha de ejecución en el futuro cercano, y sentenciados con fecha de ejecución programada.
8. Violaciones graves al proceso legal y al derecho de acceso y notificación consular, en flagrante violación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

Sin embargo, aunque el caso no cumpla con alguno de los requisitos para ser incluido en el Programa, éste brindará asesoría al abogado defensor, proporcionando datos de intérpretes certificados, expertos en derecho internacional, ejemplos de mociones, entre otros¹⁰⁴.

Ordinariamente los consulados de México ofrecen la siguiente asistencia a la defensa del connacional¹⁰⁵:

- Apoyo para obtener pruebas mitigantes
- Localización de especialistas para presentar testimonios
- Asistencia en la búsqueda de testigos en territorio nacional
- Asesoría sobre las diversas disposiciones contenidas en convenciones internacionales, como la de Viena antes referida, al igual que la jurisprudencia de ese país relativa al tema de pena de muerte.
- Proporcionar las publicaciones que aparecen en las revistas jurídicas de ese país sobre el tema de la citada convención, sobre incorporación del derecho internacional, incluyendo las convenciones internacionales sobre derechos

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 8.

¹⁰⁵ Dirección General e Protección y Asuntos Consulares (DGPAC). "Atención de los casos de los mexicanos sentenciados a pena de muerte en los Estados Unidos", *op. cit.*, p. 7.

humanos, y fallos y opiniones consultivas de cortes internacionales como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- Informar que el Gobierno de México cuenta con recursos financieros para apoyar la defensa de algunos casos de pena de muerte, por lo que también puede acudir a la oficina consular en este sentido.

Todo lo anterior es adicional a otras formas de acción y de intervención para ayudar a los connacionales en los procesos que afecten sus derechos fundamentales, como la presentación de "*Amicus Curiae*", documentos denominados de "amigo de la corte" que son coadyuvancias que hace el Gobierno de México para explicar a los jueces algunas normas del derecho internacional que benefician a los mexicanos.

3.9 El manejo de casos desde México

La Coordinación de Asuntos Especiales de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC), es el área operativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores encargada de dar seguimiento a los casos de los mexicanos sentenciados a pena de muerte y aquellos que pudiesen ser sentenciados a ésta. La Consultoría Jurídica (CJ) de la SRE, participa igualmente en el seguimiento y atención de los casos de pena capital, pero esta unidad administrativa se enfoca más activamente en el aspecto técnico-jurídico de los procedimientos judiciales.

Los consulados de México en Estados Unidos están instruidos a informar de inmediato de cualquier caso nuevo de pena de muerte, independientemente de la fase en que se encuentre el proceso, y no esperar hasta que se dicte la sentencia de pena capital al connacional para informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores¹⁰⁶.

La Cancillería sirve de conducto para la obtención de evidencias mitigantes en territorio nacional. Éstas pueden consistir entre otras de: certificados de no antecedentes penales, constancias médicas y certificados de estudios. De igual modo la SRE puede auxiliar a investigadores y expertos que viajen a México para recabar testimoniales de familiares y amigos.

Muchas veces es desde México donde se diseñan las directrices de la defensa de los connacionales, por lo que la DGPAC y Consultoría Jurídica de la SRE, mantiene un estrecho contacto con los abogados asignados a los casos y el Programa de Asistencia Jurídica para Casos de Pena de Muerte¹⁰⁷.

Como es bien sabido, los procesos judiciales en los casos capitales tardan varios años, dependiendo de la entidad federativa de los Estados Unidos, cuando un nacional mexicano tiene fecha de ejecución inminente, la Cancillería Mexicana generalmente convoca a un grupo *ad hoc*.

¹⁰⁶ Gómez Toledo, Aníbal, Entrevista Personal, mayo 2002.

¹⁰⁷ Ruíz Bravo, Hernán. Entrevista personal, febrero 2002.

En las reuniones del Grupo de Pena de Muerte se delinea la estrategia a fin de impedir la ejecución del connacional, ésta consiste en una serie de acciones, incluyendo la intervención de autoridades mexicanas del más alto nivel¹⁰⁸.

3.10 Seguimiento de los procesos judiciales

El consulado de México correspondiente debe informar regularmente a la DGPAC, y a la Consultoría Jurídica de cualquier avance o cambio relacionado con el proceso legal del connacional, así como de las visitas que realice al connacional y de las comunicaciones relevantes que sostenga con el abogado defensor.

Establecer una buena relación con representantes de los diversos medios de comunicación locales y monitorear la información divulgada sobre los casos de mexicanos. Como procedimiento interno, las solicitudes de entrevista por parte de los medios de comunicación son remitidas a la Dirección General de Comunicación Social¹⁰⁹.

Realizar visitas periódicas a la prisión donde se encuentra, es provechoso llamar al abogado defensor al menos una vez al mes para solicitarle informe sobre el estado que guarda el caso.

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ Gómez Toledo, Aníbal. Entrevista Personal, mayo 2002

Los funcionarios de protección deben asistir a todas las audiencias, esto con la finalidad de hacer patente en la corte que el Gobierno de México tiene especial interés en el caso¹¹⁰.

3.11 Relación permanente con el acusado

El funcionario consular debe determinar si el connacional tiene conciencia de la gravedad de la situación que enfrenta y, en caso necesario, solicitar ayuda profesional para conocer su estado de salud mental.

Asimismo, debe mantenerlo informado en todo momento de la fase en que se encuentre su proceso y explicarle en forma sencilla pero exhaustiva todas las fases de su proceso.

En caso de solicitarlo, brindarle apoyo en las entrevistas que conceda a medios de comunicación, previa consulta con su abogado defensor.

3.12 El artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares

Como se expuso anteriormente, una de las obligaciones de todo cónsul es la de asistir a sus nacionales en cualquier tipo de situación. Los nacionales más vulnerables, y que necesitan de esta asistencia son aquellos que enfrentan cargos criminales en un país extranjero y están a punto de ser juzgados. Las personas que son arrestadas en un país extranjero se convierten

¹¹⁰ Dirección General e Protección y Asuntos Consulares (DGPAC), "Atención de los casos de los mexicanos sentenciados a pena de muerte en los Estados Unidos", *op. cit.*, p. 8.

en extraños en una tierra extraña, enfrentando un sistema legal que no conocen, lejos de sus hogares y bajo la total y absoluta disposición de las autoridades locales.

El derecho internacional consuetudinario ha reconocido, desde tiempos remotos, que los cónsules tienen el derecho a visitar y comunicarse con sus nacionales que se encuentran detenidos en el extranjero. Ciertamente, el concepto de que los países tienen el deber y el derecho a visitar y comunicarse con sus nacionales que se encuentren allende sus fronteras, es un principio del Derecho Diplomático y Consular.

En el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es donde se ha codificado estas normas, mismo que reza como sigue:

Comunicación con los nacionales del estado que envía

- 1. con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del estado que envía:*
 - a) los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y visitarlos:*
 - b) si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo*

transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado;

- c) los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o puesto en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir a favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.*
- 2. las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes del estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo.*

De la primera lectura de este artículo vemos que confiere derechos a todos los extranjeros detenidos en cárceles de otros países, consistentes en:

- Ser informados, sin demora alguna, del derecho a ser asistidos por el cónsul de su país.
- Que la autoridad que llevó a cabo la detención informe de manera inmediata al respectivo cónsul que uno de sus nacionales se encuentra detenido.
- Decidir sobre aceptar o no la comunicación con su cónsul y la protección consular.

Este también otorga derechos a las representaciones consulares:

- Derecho a comunicarse, visitar, recibir y mantener correspondencia con sus nacionales detenidos, en todas las etapas de su proceso.
- Derecho a otorgar al detenido, previa aceptación de su nacional, asistencia humanitaria, o apoyo legal.

La falta del acceso y notificación consular a los extranjeros detenidos en Estados Unidos se ha convertido en un asunto de preocupación en la comunidad internacional¹¹¹.

Estados Unidos ratificó la Convención de Viena en 1969, comprometiéndose a cumplir sus disposiciones, pero la experiencia nos ha demostrado que los casi 120 extranjeros sentenciados a pena de muerte no fueron notificados de los derechos atribuidos por el artículo 36 de la CVRC¹¹².

En los casos de los 51 mexicanos sentenciados a pena de muerte en Estado Unidos, fue violado el artículo 36 de la CVRC¹¹³.

¹¹¹ Quilantan, Rodolfo. *op. cit.*, p. 28

¹¹² Pagina de Internet, www.deathpenaltyinfo.org

¹¹³ Dirección de Protección a Mexicanos. Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC) 2002. Datos no publicados.

Cada uno de los 51 fue privado la asistencia y protección consular brindada por los consulados mexicanos en Estados Unidos, la intervención oportuna ha probado ser la mejor herramienta para evitar que los mexicanos sean condenados a la pena capital.

No obstante los esfuerzos realizados por México, las violaciones al artículo 36 de la Convención de Viena en perjuicio de nuestros connacionales continúan.

Las violaciones del artículo 36 han impedido a México ejercer sus derechos para realizar la asistencia y protección consular debida. Con esto México ha sufrido lesiones a su propio derecho y, por consiguiente al derecho de nuestros connacionales de recibir protección.

Cuando el gobierno de México tiene conocimiento oportuno de que uno de sus nacionales enfrenta un proceso judicial, nuestro gobierno ha intervenido de manera integral a favor de nuestros nacionales, comenzando la asistencia desde el inicio del juicio, pasando por los procesos de apelación, hasta, si es el caso, la solicitud de clemencia ejecutiva. En todos estos procesos México ha alegado categóricamente la violación del artículo 36 de la CVRC, incluso el gobierno de México ha presentado varias notas diplomáticas de protesta ante el Departamento de Estado de los Estados Unidos¹¹⁴.

No obstante estos esfuerzos, las autoridades competentes en los ámbitos estatales y federales, se han negado enmendar adecuadamente el perjuicio provocado a nuestros nacionales.

¹¹⁴ *Idem.*

En las negociaciones en las que se redactó el artículo 36, un gran grupo de países motivó esta disposición, ya que buscaban que sus nacionales fueran tratados en el extranjero, particularmente en los procesos penales, en condiciones de igualdad con las nacionales del Estado en que se encontraban (*equal protection clause*) y que gozaran de todos los derechos y procedimientos contemplados en la ley local (*due process clause*)¹¹⁵. Estados Unidos reconoce la asistencia y protección consular a favor de sus nacionales. El *Foreign Affairs Manual*, del Departamento de Estado, "...describe la importancia que las autoridades estadounidenses otorgan a la asistencia y notificación consular de sus nacionales en el extranjero"¹¹⁶. Los cónsules estadounidenses tienen la obligación de efectuar visitas periódicas a los ciudadanos americanos privados de su libertad.

Cabe destacar que en últimas fechas se ha desatado un debate académico al interior de Estados Unidos, ya que reconocidos especialistas en Derecho Internacional han manifestado que la violación sistemática del artículo 36 de la CVRC por parte de las autoridades de aquel país sientan un desfavorable precedente en la comunidad internacional, demostrado recientemente cuando el gobierno Talibán en Afganistán rehusó a que Estados Unidos prestara asistencia consular a un estadounidense que enfrentaba un proceso que podía derivar en la imposición de la pena capital¹¹⁷.

¹¹⁵ Quilantan, Rodolfo, *op. cit.*, p. 26

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ Documento "Amigo de la Corte" -Brief Amicus Curiae- presentado por los gobiernos de México, Argentina, Brazil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Polonia, España, Uruguay, y Venezuela; en apoyo a Javier Suarez Medina (mexicano ejecutado en agosto de 2002 en el Estado de Texas).

El gobierno de México instauró el 9 de enero de 2003 un procedimiento ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en La Haya, Países Bajos, para hacer valer las violaciones del derecho de información sobre asistencia consular de 54 nacionales mexicanos sentenciados a pena de muerte en Estados Unidos¹¹⁸. Cabe aclarar que cuando México presentó la demanda existían 3 casos de mexicanos sentenciados a pena de muerte en Illinois, pero debido a una decisión sin precedente por el Gobernador de ese estado, George Ryan, sus penas fueron conmutadas por cadenas perpetuas. Los casos de Illinois permanecieron incluidos en la demanda para efectos de reparación del daño.

El objetivo de la demanda era que la CIJ se pronunciara, como lo ha hecho en otros precedentes internacionales (caso *LaGrand, Alemania vs. Estados Unidos*), respecto del incumplimiento por parte de las distintas autoridades estatales y municipales de Estados Unidos de su obligación legal internacional prevista en la CVCR. La demanda se dirigió a los casos de mexicanos sentenciados a muerte, quienes no recibieron oportunamente la debida asistencia de funcionarios consulares mexicanos que podría haber evitado la aplicación de la pena capital¹¹⁹.

¹¹⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). El Gobierno de México somete a la Corte Internacional de Justicia de La Haya los casos de 54 mexicanos sentenciados a muerte en Estados Unidos, Comunicado de Prensa No. 006/03, México, D. F., 9 de enero de 2003.

¹¹⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Inician procedimientos ante la Corte Internacional de Justicia respecto de la demanda entablada por México sobre violaciones cometidas en los casos de mexicanos sentenciados a muerte en Estados Unidos, Comunicado de Prensa No. 007, México, D. F., 21 de enero de 2003.

El gobierno de México solicitó a la CIJ que Estados Unidos sea obligado a otorgar una reparación adecuada del daño, mediante la revisión y reconsideración efectiva de las condenas y sentencias de los mexicanos cuyos derechos no fueron respetados.

Esta demanda incluía una solicitud a fin de que la CIJ ordenara medidas precautorias, para que Estados Unidos tomara todas las acciones necesarias y se evite que alguno de los mexicanos sentenciados a pena de muerte sea ejecutado o se fije fecha de ejecución en tanto la cuestión de fondo sea resuelta definitivamente (SRE, 31/01/2003).

Con anterioridad a la decisión de presentar esta demanda, el gobierno de México agotó todos los recursos ante tribunales y autoridades administrativas de Estados Unidos y recurrió a instancias bilaterales e internacionales. En dichas gestiones, hizo valer la opinión consultiva OC/16 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitada por México, con el fin de asegurar el respeto al derecho de información sobre asistencia consular¹²⁰.

Entre los argumentos esgrimidos por México ante la Corte Internacional de Justicia, se incluye la necesidad de preservar los derechos de nuestro país garantizados por la Convención, así como evitar que se cause un daño irreparable a los nacionales mexicanos incluidos en la demanda.

México designó al Lic. Bernardo Sepúlveda Amor como juez *ad-hoc* ante la CIJ en el marco del procedimiento. La figura del juez *ad-hoc*, prevista en el Estatuto de la Corte

¹²⁰ *Idem.*

Internacional de Justicia, faculta a los Estados que lleven causas ante la Corte a nombrar a una persona de su elección para que participe en calidad de juez en la tramitación de dichas causas. Este derecho se ejerce en aquellos casos en los que la Corte no cuenta con jueces de la nacionalidad de alguna de las Partes en litigio. Los jueces *ad-hoc* tienen los mismos derechos y obligaciones que los jueces permanentes¹²¹.

¹²¹ Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Designa México al Licenciado Bernardo Sepúlveda como juez ad-hoc ante la Corte Internacional de Justicia. Comunicado De Prensa No. 012. México, D. F., 26 de enero de 2003.

Capítulo 4

Programa de Asistencia Jurídica para Casos de Pena Capital en Estados Unidos

4.1 Antecedentes

En los últimos años, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha desplegado una serie de esfuerzos para evitar la ejecución de los mexicanos en el extranjero que han sido condenados a la pena de muerte o que enfrentan procesos judiciales que podrían derivar en dicha condena.

México es el país que tiene el más alto número de sentenciados a pena de muerte en Estados Unidos. Los 51 connacionales actualmente sentenciados a la pena máxima representan un preocupante 44 % del total de extranjeros condenados a la pena capital en ese país.

En apoyo a la labor de los consulados de México en Estados Unidos, la Secretaría de Relaciones Exteriores instituyó en septiembre de 2000 el entonces denominado “Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte”, que representa un esfuerzo para apoyar y complementar las acciones de protección de la red consular en favor de los mexicanos sentenciados a la pena capital. A partir de su renovación en octubre del 2001, la denominación del Programa se modificó a su forma actual para ahora incluir no

sólo casos de sentenciados, sino también los de aquellos casos de mexicanos que aún sin estar condenados, enfrentan la posibilidad de que sus procesos culminen con imposición de la pena capital.

A través de dicho Programa, fueron contratados los servicios del despacho jurídico de la abogada Sandra Babcock, que es una oficina de representación legal altamente calificada en materia de casos de pena capital en Estados Unidos y especialista en derecho internacional. Estas características le han permitido destacar como uno de los pocos despachos con expertos en esos dos ámbitos de la práctica legal en la Unión Americana.

El despacho, con domicilio en Minneapolis, Minnesota, está respaldado por la amplia experiencia profesional de la abogada Babcock, quien fue la primera defensora en hacer valer ante las cortes estadounidenses la violación del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares como argumento de defensa en casos de extranjeros sentenciados a la pena capital. Asimismo, la licenciada Babcock participó activamente en la argumentación de la solicitud de opinión consultiva que el Gobierno de México formuló ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1997, relativa a la interpretación del citado artículo 36 y ha colaborado en la defensa de casos de pena de muerte ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹²².

¹²² Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC), "Justificación Técnica del Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte". op. cit., p. 4.

Igualmente, la profesionista citada ha sido abogada defensora en varios casos de extranjeros sentenciados a muerte en Estados Unidos, como fue el del mexicano Ricardo Aldape Guerra, sentenciado a muerte en Texas y liberado por falta de pruebas en 1997 luego de 15 años de reclusión¹²³.

El Programa se ha fijado tres objetivos generales¹²⁴:

1. Evitar que los mexicanos acusados por la comisión de delitos punibles con la pena capital reciban dicha condena, mediante la intervención oportuna y el apoyo técnico-legal del Programa, tanto a los abogados defensores de los acusados, como a nuestras representaciones consulares en Estados Unidos.
2. Proporcionar asistencia técnico-jurídica en los casos de mexicanos ya sentenciados a la pena capital, a fin de que sus defensores cuenten con todos los elementos legales, especialmente de derecho internacional, y mitigantes durante los procesos de apelación ante tribunales locales y federales, incluida la Suprema Corte de Estados Unidos. Lo anterior con el fin de lograr la suspensión de la ejecución o, en su caso, la anulación de la sentencia y la reposición de los procedimientos.
3. Coadyuvar en la capacitación de los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano (SEM) que desempeñan labores de protección en los consulados en Estados Unidos y en la Cancillería, a fin de proporcionarles elementos teórico-prácticos para el mejor manejo y atención de los casos de pena de muerte.

4.2 Compromisos del Programa

Como se apuntó, el apoyo del Programa se proporciona tanto en diversas fases del proceso judicial (procedimientos preparatorios al juicio, fase de culpabilidad y fase de sentencia), como durante las etapas posteriores a la condena, a través de asesoría especializada en legislación penal estadounidense e internacional (tratados y convenciones, en particular la

¹²³ *Idem*.

¹²⁴ Babcock, Sandra L. "La Pena de Muerte en los Estados Unidos", diciembre 2001. Manuscrito no publicado (disponible en la carpeta del Seminario de Capacitación sobre Protección Preventiva en Materia de Pena Capital Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 10 y 11 de junio de 2002), p. 17.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares) a los abogados encargados de la defensa de los mexicanos que enfrentan la pena de muerte.

Entre otras acciones, el Programa tiene la responsabilidad de:

- Brindar asistencia y asesoría en la elaboración de mociones y documentos legales dentro de las diversas etapas procesales o incluso, en algunos casos, presentarlos directamente ante los tribunales o autoridades competentes, como por ejemplo:
- Documentos de *amicus curiae* en representación del Gobierno de México
- Recursos de *habeas corpus* ante cortes tanto estatales, como federales
- Solicitudes de *writ of certiorari* ante la Suprema Corte de Estados Unidos.
- Solicitudes de Clemencia Ejecutiva ante las Juntas estatales de Perdones y Libertad Condicional
- Quejas por violaciones a instrumentos internacionales de derechos humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- En casos críticos, comparecer directamente en las audiencias ante los tribunales competentes, a fin de argumentar las mociones presentadas por los defensores o por el propio Gobierno de México.
- Recabar copias de los expedientes oficiales de los procesos con el fin de detectar irregularidades cometidas antes, durante o después del juicio, tales como discriminación racial, omisión de notificación consular, representación legal

notoriamente incompetente, retraso o discapacidad mental entre otras, con el fin de hacerlas valer en los recursos correspondientes.

- Apoyar las labores de defensa legal que realizan los abogados de oficio a través de la obtención de pruebas mitigantes relacionadas con los antecedentes familiares, laborales y médicos de los acusados. Lo anterior incluye la contratación de investigadores para que realicen pesquisas tanto en Estados Unidos, como en nuestro país.
- Localizar y contratar especialistas, de preferencia bilingües, para que en su carácter de expertos elaboren dictámenes y rindan testimonio ante las cortes en apoyo a la defensa de los acusados, en áreas tan diversas como psicología, psiquiatría, neurología, trabajo social, entorno sociocultural de los mexicanos en Estados Unidos, etc.
- Realizar visitas a prisiones a fin de entrevistarse directamente con los acusados y participar en reuniones con funcionarios consulares y autoridades locales, como jueces, fiscales de distrito y otros oficiales encargados de procuración de justicia en casos capitales.
- Servir como enlace a fin de facilitar la comunicación entre las representaciones consulares y abogados defensores de oficio, fiscales, funcionarios judiciales y otras autoridades locales.
- Mantener comunicación entre Consulados, Abogados defensores y Encargados del Programa en la SRE.

- Organizar, coordinada y conjuntamente con la SRE, seminarios, conferencias y/o cursos de capacitación para personal consular, funcionarios de la propia Cancillería y miembros del Servicio Exterior Mexicano.

4.3 Resultados del Programa

No obstante su corto periodo de operación, desde la puesta en marcha del Programa se han obtenido logros concretos importantes, entre los que destacan los siguientes¹²⁵:

- Gracias a diversas gestiones de los abogados del Programa, se logró que los fiscales se desistieran de solicitar la pena de muerte en 7 casos, excluyéndose de la aplicación de dicha pena a 10 connacionales, 4 de ellos en Texas.
- Igualmente, la intervención oportuna del Programa resultó fundamental para que 3 mexicanos que enfrentaban la pena de muerte en Arizona, fueran finalmente sentenciados a cadena perpetua.
- Debe destacarse el caso del mexicano Gerardo Valdez Maltos, sentenciado a muerte en Oklahoma y a la fecha el logro más importante del Programa. Gracias a su inmediata intervención, se obtuvo la suspensión de la ejecución en dos ocasiones y, finalmente, la anulación de la sentencia capital por parte de la Corte de Apelaciones

¹²⁵ *Ibidem*, p. 20

Criminales del Estado, la cual, en una decisión sin precedentes, ordenó una nueva audiencia para reconsiderar su sentencia.

- Por lo que se refiere a la calidad de la representación legal de los defensores de oficio asignados a los casos de mexicanos – una de las prioridades del Programa – gracias a su intervención se logró que abogados competentes aceptaran hacerse cargo de la defensa en 5 casos, incluyendo los de dos connacionales en Texas condenados injustamente por homicidio.
- Vale la pena mencionar también que, como resultado de la intervención de los abogados del Programa, se logró preservar diversos argumentos legales, incluido el de la violación al derecho a la notificación consular, en los expedientes oficiales de 8 casos. Con lo anterior, dichos argumentos podrán hacerse valer en recursos legales posteriores, impidiendo que opere el principio de la preclusión procesal y sean desechados por tribunales superiores.
- Finalmente y por lo que se refiere a las acciones de capacitación de personal consular y funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la fecha se han realizado, con la participación del Programa, tres seminarios regionales en Houston, Texas, Los Ángeles, California, y Chicago, Illinois, dirigidos a los cónsules de protección de las representaciones con mayor incidencia de casos capitales; otro seminario en la misma materia en San Francisco, California, para personal consular

de esa circunscripción y otras aledañas; y uno más en la ciudad de México, dirigido a miembros del Servicio Exterior Mexicano recién egresados del Instituto Matías Romero, así como a personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores que interviene en la atención los casos de pena de muerte (Rodríguez, 2003).

4.4 Continuación del Programa

La permanencia del Programa ha permitido dar continuidad y ampliar considerablemente su cobertura. Como lo demostró la intervención directa del Presidente Fox en el caso del mexicano Javier Suárez Medina, ejecutado en Texas en el 2002, el respeto de los derechos humanos de los mexicanos en el exterior ocupa un lugar prioritario en la agenda de política exterior del Ejecutivo Federal. En consecuencia, la atención oportuna y adecuada a los casos de connacionales que enfrentan la pena capital se ha convertido en un elemento central de las acciones de defensa legal a mexicanos en Estados Unidos por parte de la Cancillería y de sus representaciones en aquel país.

En ese mismo tenor, una de las labores principales encomendadas a la red de consulados en Estados Unidos en materia de protección y asistencia consular consiste precisamente en orientar, asesorar y, en algunos casos, coadyuvar en la representación legal de los mexicanos que enfrentan procesos penales. Lo anterior, con el fin de cerciorarse de la plena observancia de los derechos fundamentales de los acusados mexicanos ante la

evidente situación de desventaja en que se traduce su enjuiciamiento conforme a un sistema legal extranjero¹²⁶.

En los casos de pena capital, dada la gravedad de la sanción y su carácter irreversible, la intervención oportuna del consulado en apoyo a la defensa legal de los acusados resulta decisiva. Máxime si se toma en cuenta que, prácticamente en todos los casos, son abogados de oficio quienes tienen a su cargo la defensa de los mexicanos que enfrentan procesos capitales. La representación legal por parte de abogados públicos resulta muchas veces deficiente, llegando en ocasiones a ser francamente incompetente¹²⁷.

Por otra parte, la experiencia de nuestra práctica consular ha demostrado que, en algunos casos, la intervención del consulado ha sido factor fundamental para lograr la exclusión de los acusados de la aplicación de la pena máxima.

En este sentido, el Programa se ha constituido en un instrumento de suma utilidad para que la red consular en Estados Unidos atienda, en forma oportuna y adecuada, las necesidades de asistencia legal que requieren estos casos en las diversas circunscripciones consulares.

Al mismo tiempo, el Programa ha permitido coordinar las acciones para la defensa legal de los casos de pena de muerte por parte de la Cancillería, – a través de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares y la Consultoría Jurídica – los consulados en Estados

¹²⁶ Gómez Toledo, Aníbal, Entrevista Personal, mayo 2002.

¹²⁷ Babcock, Sandra L., "La Pena de Muerte en los Estados Unidos", *op. cit.*, p. 22.

Unidos y la Embajada en Washington, logrando resultados inmediatos en beneficio de varios connacionales que enfrentan procesos capitales.

Igualmente, la continua labor de seguimiento que lleva a cabo el Programa y sus abogados en los diversos Estados de la Unión Americana ha logrado detectar nuevos casos y asegurar la intervención en algunos de ellos durante las etapas procesales previas al juicio, cuando existen mayores posibilidades de excluir al acusado de la imposición de la pena capital.

Finalmente, gracias también al grupo de abogados y expertos que colaboran con el Programa, se ha brindado asistencia legal en casos urgentes de sentenciados en los que, luego de haberse agotado todos los recursos ordinarios, se ha fijado una fecha de ejecución por las cortes competentes.

No obstante los resultados favorables del Programa, detallados en el apartado precedente y obtenidos en el lapso relativamente corto de su vigencia, los alcances de este proyecto frente al elevado número de mexicanos que enfrentan la pena capital en Estados Unidos, aún son muy limitados. Basta mencionar al respecto que los 83 casos incorporados formalmente al Programa representan cerca de la mitad del total de casos capitales detectados por las representaciones consulares en Estados Unidos.

Por otra parte, la intervención del Programa en los casos incorporados varía considerablemente. Si bien en algunos de ellos, sobre todo en los casos de sentenciados con fecha de ejecución próxima, el Programa se ha involucrado en mayor medida, contratando

abogados, investigadores y expertos, en la mayoría de los casos su intervención es restringida. Básicamente, se limita a entrevistarse telefónicamente con los defensores, mantener el seguimiento de los procesos y, en su caso, al envío de materiales legales a los abogados sobre argumentos de derecho internacional que pueden hacerse valer como parte de la defensa de los acusados.

En este sentido, la continuidad Programa permite no sólo aumentar la cobertura de este mediante la incorporación de un mayor número de casos, sino también elevar el nivel de intervención del Programa a través de visitas a los acusados, entrevistas personales con los defensores, contratación de expertos (psicólogos, psiquiatras, trabajadores sociales, investigadores, etc.) que colaboren con la defensa y, en general, mediante una atención más completa en beneficio de los acusados.

Igualmente, la extensión del Programa permite aumentar la red de abogados que actualmente colaboran con el Programa y que se encuentran localizados en varios Estados de la Unión Americana. Considerando la gran extensión geográfica de ese país y la imposibilidad de la abogada titular de atender personalmente todos los casos, la disponibilidad de abogados que se encuentran en el Estado en el que se desarrollan los procesos legales representa una gran ventaja para lograr una atención directa y oportuna.

Por último, con un aumento en los recursos se permitirá avanzar en la consecución de otro de los objetivos fundamentales del Programa: la capacitación de los funcionarios del SEM en la atención a casos de pena de muerte tanto en México, como en Estados Unidos.

El costo de dichos seminarios es muy elevado, ya que deben cubrirse los gastos de viajes y estancia, así como los honorarios de los ponentes; además de costos administrativos y de reproducción de materiales.

Asimismo, la disponibilidad de mayores recursos permitirá llevar a la práctica algunos proyectos como parte de las actividades del Programa que no se han realizado por falta de fondos. Tal es el caso por ejemplo de una base de datos computarizada para sistematizar el seguimiento de los procesos judiciales correspondientes a los casos incorporados al Programa, especialmente de los casos en Texas cuyo desarrollo procesal es muy expedito.

Igualmente, podrá procederse a la elaboración de manuales tanto para abogados que representan a mexicanos en procesos capitales, como para los funcionarios consulares que laboran en las áreas de protección. Dichos documentos proporcionarían acceso inmediato a información básica sobre la defensa legal de mexicanos que enfrentan la pena de muerte y sobre el manejo adecuado de dichos casos con abogados defensores, autoridades locales y medios de comunicación, respectivamente.

4.5 Valoración del Programa

La titular del despacho y los abogados que colaboran en el Programa, mantienen con el Gobierno de México una tarifa muy por debajo del costo promedio de los honorarios que

cobran los abogados penalistas en Estados Unidos por defender acusados en casos capitales.

Para tener una idea de lo ventajoso que en términos económicos resulta para la Cancillería la contratación de los servicios del despacho, basta mencionar que el costo promedio de la defensa legal de un caso de pena de muerte únicamente en la primera instancia (procedimientos preparatorios, juicio y sentencia), sin incluir apelaciones, varía en un cálculo muy conservador entre los \$350,000.00 y los \$500,000.00 dólares¹²⁸.

Además del bajo costo del Programa a la luz de las anteriores consideraciones, la ampliación se justifica en términos de eficiencia. Gracias al esquema de trabajo bajo el cual opera el Programa (una abogada principal que coordina las acciones del Programa y un grupo de abogados igualmente calificados en diversos Estados de la Unión Americana), se ha logrado cubrir, si bien no con el nivel de intervención ideal, la mayor parte de los Estados en los que se han detectado casos de mexicanos que enfrentan la pena de muerte y mantener un seguimiento mínimo de los mismos.

De otra forma y considerando que el ejercicio de la profesión legal en Estados Unidos está regulada de tal forma que sólo se permite a los abogados litigar en aquellos Estados en los que están autorizados, resultaría muy oneroso y difícil de dar seguimiento en la práctica, a contratos independientes con diferentes despachos en cada uno de los Estados de la Unión Americana en los que se han detectados casos que requieren de atención.

¹²⁸ Michigan State University and Death Penalty Information Center, *op. cit.*, p. 12

En este sentido, el despacho ha demostrado una probidad y transparencia absoluta en el manejo de los recursos del Programa, así como una gran integridad profesional. Iguales comentarios pueden hacerse respecto de los demás abogados que colaboran con el Programa.

Además, luego de los casi dos años de su desempeño como encargada del Programa, es evidente que el compromiso profesional de la abogada Babcock va más allá del aspecto meramente legal de la defensa de los casos de los mexicanos que enfrentan la pena máxima.

Como se desprende del apartado de antecedentes y del relativo a los logros del Programa, es claro que el despacho de licenciada Babcock cuenta con la capacidad profesional y el nivel de especialización en materia jurídica, especialmente en el área de derecho internacional, para proporcionar asistencia y asesoría en la defensa legal de los casos de mexicanos que enfrentan la pena capital en Estados Unidos

Asimismo, la capacidad de respuesta inmediata del despacho ha quedado sobradamente demostrada, luego de la atención urgente que el Programa ha proporcionado a casos críticos en los que la pronta intervención de los abogados ha sido fundamental para la defensa legal de los acusados. A este respecto, cabe destacar el caso ya mencionado del señor Gerardo Valdez, del cual la Cancillería tuvo conocimiento a escasos dos meses de la fecha de ejecución. En ese lapso tan corto, el Programa llevó a cabo acciones urgentes, incluida la contratación de abogados, expertos e investigadores, con los resultados antes descritos.

Los servicios consisten en la asesoría especializada en materia de litigio capital, o bien en proporcionar representación legal a nacionales mexicanos (quedan excluidos los dobles nacionales o los individuos de ascendencia mexicana pero de nacionalidad estadounidense) ante tribunales y autoridades competentes de Estados Unidos. Los recursos son entregados en su totalidad a la titular del despacho de la abogada Sandra Babcock, a través del Consulado General de México en Chicago.

Se establece claramente la obligación de la abogada Babcock de informar en forma periódica y detallada sobre el avance de los casos, así como sobre los gastos inherentes a los servicios prestados, incluyendo un desglose del tiempo destinado a cada caso. En todos los casos incorporados al Programa, la abogada propone un presupuesto para cada uno de ellos, conteniendo los gastos proyectados por concepto de asesoría y/o representación legal, así como, en su caso, para la contratación de expertos. Dicho presupuesto es aprobado en forma conjunta por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares y la Consultoría Jurídica de la Cancillería, sin perjuicio de ser modificado con posterioridad en atención a la evolución procesal de los casos.

En cuanto a la incorporación de los casos al Programa, se reciben propuestas de las áreas competentes de la SRE (DGPAC - Consultoría Jurídica), de los Consulados o bien de la propia abogada Babcock. Previo análisis de las propuestas, dichas áreas, en forma conjunta, determinan en última instancia los casos que quedarán formalmente incorporados al Programa. Lo anterior sin perjuicio de que, conforme al desarrollo procesal de los casos y a

fin darle flexibilidad al Programa, la lista de casos incorporados es revisada por las áreas competentes a fin de determinar la incorporación de nuevos casos y/ o la salida de casos que, por algún motivo, hayan dejado de requerir de la asistencia del Programa¹²⁹.

4.6 Consideraciones Finales

El Programa de Asistencia Jurídica para casos de pena capital en Estados Unidos es el único proyecto de este tipo a nivel mundial, lo que otorga a México una posición de vanguardia en la materia.

Los resultados del Programa a la fecha ponen de manifiesto que, al darse una intervención oportuna en los casos de pena capital – de preferencia en las etapas preparatorias al juicio –, existen mayores posibilidades de éxito en la defensa y de lograr la exclusión de los acusados de la aplicación de la pena de muerte.

Sin embargo y ante el aumento constante en el número de casos que requieren atención, es necesario un aumento considerable de los recursos, con el fin de ampliar tanto cuantitativa, como cualitativamente el alcance y cobertura del Programa para que éste continúe cumpliendo sus objetivos de complementar la defensa legal de casos capitales, incluida la contratación de abogados y expertos. Igualmente, para mantener el seguimiento puntual de

¹²⁹ Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC), "Justificación Técnica del Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte", op. cit., p. 18.

los procesos y para dar continuidad a los esfuerzos de capacitación para personal consular y funcionarios de la SRE.

Dada el área de especialización del despacho de la abogada Sandra Babcock (defensa de casos capitales con base en argumentos de derecho internacional), así como las condiciones tan favorables en que dicho bufete presta sus servicios a la Cancillería, resulta prácticamente imposible que otro despacho en Estados Unidos aceptara hacerse cargo del Programa en los términos en que lo hace la licenciada Babcock. Especialmente si se toma en cuenta que los casos de pena de muerte se prolongan por varios años, tienen un desenvolvimiento muy lento acorde con los tiempos procesales y, en atención al costo tan elevado de su defensa, resultan muy poco redituables para los abogados que laboran en despachos privados.

La existencia del Programa de Asistencia Jurídica para Casos de Pena Capital en Estados Unidos, se encuentra plenamente justificada en términos de recursos humanos y técnicos, así como en razones de economía y eficiencia.

Conclusiones

Los retos a los que se enfrenta la Red consular de México en el exterior son enormes, especialmente aquellas representaciones que se encuentran ubicadas en los Estados Unidos de América. Por un lado, se encuentran las tareas de documentación, tanto a mexicanos y extranjeros y, por otro, las labores de protección y asistencia consular.

Como se expuso en el cuerpo de la tesis, una de las funciones primordiales de los cónsules de todas las naciones es la de proporcionar ayuda a sus connacionales en el exterior. La protección consular toma una importancia específica en los casos donde se enfrentan a cargos que pudiesen derivar en la pena capital. Desde que dicha sentencia fue nuevamente implantada en ese país la Secretaría de Relaciones Exteriores ha realizado esfuerzos sostenidos para evitar que mexicanos sean ejecutados.

El Gobierno de México ha institucionalizado una serie de acciones para coadyuvar a los mexicanos que enfrentan procesos en los que se involucra la pena de muerte, estas acciones y programas, aventajan en mucho a lo realizado por otros Estados, tal es el caso del Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte, cuya sólida evolución y resultados favorables a lo largo de sus corto periodo de existencia, ha permitido también incluir casos de mexicanos en procesos penales que pudiesen derivar en dicha condena.

Sin embargo, aun con las acciones instrumentadas, la falta de recursos para las labores de protección y asistencia consular es un problema recurrente, el cual debe de ser considerado seriamente al momento de autorizar el presupuesto para este rubro; si bien es cierto que en los últimos años se ha registrado un aumento considerable, este debe de ser constante y no obedecer a fines políticos.

Los recursos deben ser orientados a la contratación de abogados especialistas, al fortalecimiento de la infraestructura consular, incluyendo el aumento de las plantillas de personal y la capacitación de los funcionarios involucrados en la atención de los casos de pena de muerte. En este sentido, es necesario que la Secretaría de Relaciones Exteriores aumente el número de acuerdos con universidades en Estados Unidos a efecto que más de miembros del Servicio Exterior Mexicano se capaciten en Derecho Estadounidense.

Con mayores recursos, tanto humanos como materiales, avocados a las tareas de protección consular, los Consulados de México contarán con mejor capacidad para asegurar en los casos de pena de muerte que exista un trato justo e igual para el acusado mexicano en su relación con el abogado defensor y las autoridades locales.

Asimismo, cabe destacar una vez más la importancia del personal consular como “puente cultural” entre el acusado y el sistema jurídico local, proporcionando información básica al detenido, informándole plenamente del proceso jurídico y facilitando su plena participación en el mismo.

Generalmente los mexicanos que podrían recibir pena de muerte en EU y los que están sentenciados a esta, tienen un total desconocimiento de sus derechos y del funcionamiento del sistema judicial americano, a esto debemos agregar que en muchos casos los mexicanos carecen de abogados defensores competentes, así como la violación de la notificación consular.

En la mayoría de los casos, el argumento medular de la defensa de los mexicanos sentenciados a pena de muerte es el de la falta de la notificación y acceso consular, según el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, de la que México y Estados Unidos son partes, cuando un nacional es arrestado o detenido en el extranjero, las autoridades competentes tienen la obligación de notificar al Consulado o Embajada sobre esta detención, lo anterior con la finalidad de poder brindarle una puntual asistencia; asimismo, deben de informar al detenido de su derecho de contactar al Consulado o Embajada de su país. En los casos de los mexicanos sentenciados a pena de muerte en EU, pocas veces el consulado fue notificado oportunamente de la detención, dificultando que el consulado correspondiente se involucre en el caso para tratar de evitar la imposición de este tipo de sentencias.

En los Estados Unidos es tan grave violar un tratado internacional, como lo es violar legislación federal, y nadie más apropiado para señalar alguna violación a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, u otro tratado internacional, a los abogados defensores que los funcionarios consulares. Los abogados defensores estadounidenses aun cuando tengan una importante formación jurídica penal, generalmente no conocen diversas

disposiciones contenidas en convenciones internacionales, como la de Viena antes referida, pero el cónsul sí debe conocerlas, al igual que la jurisprudencia de ese país relativa al tema de pena de muerte.

Los casos de los connacionales Ramón Montoya Facundo, Mario Benjamín Murphy, Irineo Tristán Montoya, Miguel Ángel Flores y Javier Suárez Medina, ejecutados, mediante inyección letal, entre 1993 y el año 2002 llevan a revalorizar la importancia y utilidad práctica y procesal del Artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y a la necesidad de desarrollar intensamente un programa que incida en los resultados de los procesos penales.

Los resultados favorables obtenidos por en los últimos años por la Red consular de México demuestran que al darse una intervención oportuna en los casos, antes del inicio del juicio, existen mayores posibilidades de éxito en la defensa.

Aunque el sistema de justicia penal estadounidense ofrece diversas garantías para proteger los derechos jurídicos de las personas que enfrentan acusaciones penales, la ayuda consular oportuna, en la etapa inicial del proceso, es determinante para la solución del caso.

En lo que respecta a la aplicación de la pena de muerte, como se puede observar en el desarrollo del presente trabajo, en la práctica no se ha demostrado que sirva para reducir las tendencias criminales, lamentablemente excluye la posibilidad de rehabilitar a los sujetos, impide la posibilidad de que se repare algún error judicial al condenar a un inocente, y en

general no reporta a la sociedad mayores beneficios de los que pudieran reportar las penas de cadena perpetua. En este orden de ideas, la mayoría de los Estados donde se aplica la pena de muerte muestran proporciones más altas de homicidios que los Estados donde no se practica ésta.

La tendencia internacional hacia la abolición de la pena de la muerte y de la denegación de los Estados Unidos de no actuar conforme al Derecho Internacional pone a este país en una posición controversial, dado que este último ha tratado de buscar cada vez mas el apoyo de la comunidad internacional en sus acciones hacia el exterior, basándose en un marco jurídico internacional

ANEXO I

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963

ARTICULO 5

Funciones consulares

Las funciones consulares consistirán en:

a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;

b) fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención;

c) informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas;

d) extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado;

e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;

f) actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor;

g) velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;

h) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;

i) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;

j) comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor;

k) ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones;

l) prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k) de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor,

efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía;

m) ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor.

Anexo II

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

ARTÍCULO 21. *Corresponde a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares:*

I. Dictar los lineamientos y directrices que normen los programas integrales y acciones tendientes a garantizar la protección de la dignidad, los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior;

II. Recabar, analizar y sistematizar la información que permita el diseño de políticas de protección y la instrumentación de acciones preventivas que contrarresten situaciones lesivas a la dignidad, derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior;

III. Participar en coordinación con las autoridades competentes, en el diseño e instrumentación internacional de la política migratoria de México;

IV. Prestar apoyo a las representaciones de México en el exterior y a las delegaciones en el interior de la República en el manejo de casos de protección que requieran trámites concertados con otras autoridades federales, estatales o municipales o en gestiones de otra clase que deban ser realizadas en México, en coordinación con las Direcciones Generales de Enlace Federal y Estatal y de Delegaciones;

V. *Elaborar programas de protección y, en su caso, ordenar, revisar y aprobar los que deban ser preparados por las representaciones de México en el exterior, así como supervisar su buen desarrollo y cumplimiento;*

VI. *Instruir a las representaciones de México en el exterior y las delegaciones foráneas para el cumplimiento oportuno y eficaz de las acciones y programas de protección, y supervisar su buen desarrollo;*

VII. *Estandarizar los procedimientos y criterios de los programas integrales y acciones de protección;*

VIII. *Instrumentar acciones de capacitación y actualización para los servidores públicos que intervienen en las tareas de protección;*

IX. *Intervenir, de manera concertada con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, en la negociación, ejecución y supervisión de tratados, acuerdos o programas laborales, para asegurar la instrumentación de medidas que garanticen el respeto a la dignidad, derechos humanos, laborales y otras garantías de los mexicanos en el exterior;*

X. *Realizar las funciones derivadas de su designación como autoridad ejecutora o central en tratados y acuerdos internacionales en materia de adopciones, sustracción de menores y pensiones alimenticias;*

XI. *Promover y realizar estudios, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto al análisis integral del fenómeno migratorio;*

XII. *Ser el conducto para entregar a los beneficiarios los bienes y valores obtenidos y recuperados a su favor, por las representaciones de México en el exterior;*

XIII. *Supervisar, en coordinación con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, el uso correcto y oportuno de las partidas de protección y ayuda a mexicanos en el exterior;*

XIV. *Atender, en coordinación con las demás unidades administrativas de la Secretaría, los casos de violación de los derechos humanos, laborales, civiles y otros de los mexicanos en el exterior o respecto al incumplimiento de convenios, o de tratados internacionales que deriven en perjuicio de nacionales mexicanos;*

XV. *Emitir instrucciones a las representaciones de México en el exterior respecto de asuntos técnico-consulares y coordinarse para los mismos efectos con las demás unidades administrativas de la Secretaría que fueren competentes en asuntos: políticos, culturales, de cooperación técnica y científica, comercial, turística y de imagen de México;*

XVI. *Supervisar, coordinar y autorizar la expedición en las oficinas diplomáticas y consulares de México en el exterior, de pasaportes, visas,*

autorizaciones de internación, certificados de matrícula consular, legalización de documentos públicos, certificación de documentos, actos del registro civil, actos notariales, cartillas del Servicio Militar Nacional, declaraciones de nacionalidad mexicana y demás actos jurídicos competencia de las oficinas consulares;

XVII. Participar en los trabajos de las áreas competentes y de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en lineamientos y propuestas de México en materia de documentación migratoria;

XVIII. Ser el enlace de la Secretaría con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración en materia migratoria;

XIX. Opinar y, en su caso, proponer ante las autoridades administrativas competentes de la Secretaría, la apertura y cierre de oficinas consulares tanto de México en el exterior como de otros países en México y, por lo que hace a las primeras, opinar sobre la asignación de personal, de recursos materiales y financieros, así como supervisar el funcionamiento general de las mismas;

XX. Supervisar, en las materias que son de su competencia, que las oficinas consulares cumplan las obligaciones establecidas en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su Reglamento y en otras disposiciones legales aplicables, girándoles instrucciones en coordinación con otras unidades administrativas de la Secretaría y dependencias de la Administración Pública Federal;

XXI. Llevar las estadísticas de los actos consulares y migratorios que efectúen las oficinas consulares, vigilar que los informes sean rendidos de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia y notificar a estas últimas el tipo de cambio con que deberán operar para el cobro en moneda extranjera de los servicios que prestan;

XXII. Proponer la apertura o clausura de Consulados Honorarios de México, el nombramiento y término de funciones de los Cónsules y Vicecónsules Honorarios de México, elaborar las cartas patentes de dichos servidores públicos y, en general, supervisar todo lo relativo al funcionamiento de dichas oficinas;

XXIII. Normar y supervisar la elaboración y correcta expedición de las formas valoradas de su competencia, en coordinación con las demás unidades administrativas;

XXIV. Coordinar las medidas de simplificación, modernización tecnológica y desregulación administrativa tendientes a mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios consulares y migratorios que ofrecen las representaciones de México en el exterior, y

XXV. Realizar las demás atribuciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores y que le encomiende el Secretario.

Anexo III

Mexicanos Sentenciados a pena de muerte en Estados Unidos al 31/12/2002

	Consulado	Nombre del reo
1	Austin/ Houston	Ibarra Rubí Ramiro
2	Dallas	Camargo Ojeda Rafael
3	Dallas	Torres Aguilera Oswaldo Netzahualcoyotl
4	Detroit	Loza Ventura José Trinidad
5	El Paso/ Houston	Gómez Ignacio
6	Fresno/ San Francisco	Sánchez Ramírez Juan Ramón
7	Fresno/ San Francisco	Ramírez Villa Juan de Dios
8	Houston	Álvarez Banda Juan Carlos
9	Houston	Maldonado Rodríguez Virgilio
10	Houston	Medellín Rojas José Ernesto
11	Houston	Plata Estrada Daniel Ángel
12	Houston	Rocha Díaz Félix J (a) Chanukua Benito
13	Houston	Tamayo Arias Edgar
14	Houston	Maturino Resendiz Angel (a) Recendez Ramirez Rafael o Angel Leoncio Reyes Resendiz
15	Houston/El Paso	Fierro Reyna César Roberto
16	Houston/ Dallas	Regalado Soriano Oswaldo
17	Los Angeles/ San Francisco	Zamudio Jiménez Samuel
18	Los Angeles/ San Francisco	Maciel Hernández Luis Alberto
19	Los Angeles/ San Francisco	Parras Dueñas Enrique
20	Los Angeles / San Francisco	Valdés Reyes Alfredo
21	Los Angeles / San Francisco	Salazar Nava Magdalena
22	Los Angeles / San Francisco	Gómez Pérez Rubén
23	Mc Allen / Houston	García Torres Héctor
24	Mc Allen / Houston	Ramírez Cárdenas Rubén
25	Mc Allen / Houston	Moreno Ramos Roberto
26	Orlando	Hernández Alberto Pedro
27	Pórtland	Reyes Camarena Alberto Horacio
28	Las Vegas	Pérez Gutiérrez Carlos René
29	San Antonio/ Houston	Leal García Humberto
30	San Antonio/ Houston	Hernández Llanas Ramiro
31	San Francisco	Salcido Bojórquez Ramón
32	San Francisco	Verano Cruz Tomás
33	San Francisco	Contreras López Jorge (a) George Lopez
34	San Francisco	Tafoya Arriola Ignacio

	Consulado	Nombre del río
35	San Francisco / San Diego	Hoyos Jaime Armando
36	San Francisco/ San Bernardino	Mendoza García Martín
37	San Francisco/ San Diego	Lupercio Cázares José
38	San Francisco/ San José	Covarrubias Sánchez Daniel
39	San Francisco/ Fresno	Carrera Montenegro Constantino
40	San Francisco/ Fresno	Benavides Figueroa Vicente
41	San Francisco/ Los Angeles	Manríquez Jacquez Abelino
42	San Francisco/ Los Angeles	Ochoa Tamayo Sergio (a) Vargas George
43	San Francisco/ San Bernardino	Aviles De la Cruz José Luis (a) Fuentes Martínez Omar (a) José Serrano Martínez
44	San Francisco/ San Diego	Ayala Medrano Juan Héctor (a) Reynaldo Ayala
45	San Francisco/ San José	Avena Guillén Carlos
46	San Francisco /Los Angeles	Martínez Sánchez Miguel Angel
47	San Francisco /Los Angeles	López Juan Manuel
48	San Francisco /Sacramento	Juárez Suárez Arturo
49	Santa Ana	Vargas Barocio David
50	Tucson	Fong Soto Martín Raúl (a) Martínez (a) Chachi
51	Los Angeles/ San Francisco	Barrera Esquivel Marcos

Bibliografía

- Alcaraz Varó, Enrique *et al.*, El inglés jurídico norteamericano, Ariel Derecho, México, 2001.
- Bogardus Emory, The Mexicans in the United States, University of Southern California Press, Los Angeles, Estados Unidos, 1934.
- Brotons, Antonio Remiro, Derecho Internacional. McGraw Hill, Madrid, 1997.
- Galarza, Ernesto, Merchants of Labor. The Mexican Bracero History, 1942-1960, Edit. McNally & Loflin, California, Estados Unidos, 1974.
- L.Randa, Society's Final Solution: A History and Discussion of the Death Penalty, University Press of America, EUA, 1997.
- Lee, Luke T., Consular Law and Practice, Clarendon Press, Oxford, 1991
- Michigan State University and Death Penalty Information Center, History of the Death Penalty, Michigan State University Press, Michigan, EUA, 2000
- R. Bohm, Death quest: An Introduction to the Theory and Practice of Capital Punishment in the United States, Anderson Publishing. Cincinnati, 1999.
- W. Schabas, The Abolition of the Death Penalty in International Law. Cambridge University Press, Galway, Irlanda, Segundo edición, 1997.
- Weinstein, Martin, Summary of American Law. The Lawyer Co-operative Publishing Company, segunda edición, Los Angeles, EUA, 1989.

- Xílotl, Ramón Ramírez, Derecho Consular Mexicano, Porrúa, México, 1982.

Documentos

- Babcock, Sandra L., La Pena de Muerte en los Estados Unidos, (disponible en la carpeta del Seminario de Capacitación sobre Protección Preventiva en Materia de Pena Capital Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 10 y 11 de junio de 2002), diciembre 2001
- -----, Sandra L, Etapas de casos que conllevan la pena capital, (disponible en la carpeta del Seminario de Capacitación sobre Protección Preventiva en Materia de Pena Capital Secretaría de Relaciones Exteriores, Los Ángeles California, 5 y 6 de diciembre de 2002), 2002.
- Documento de Amigo de la Corte -*Brief Amicus Curiae*- presentado por los gobiernos de México, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Polonia, España, Uruguay y Venezuela; en apoyo a Javier Suárez Medina (mexicano ejecutado en agosto de 2002 en Texas, EU) – Petitioner- v. State of Texas –Respondent-, Estados Unidos, Agosto 2002.
- Bureau of Justice Statistics Bulletin (BJSB), Capital Punishment 2001, U.S. Department of Justice, 2002.
- Dirección General para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (DGCME), SRE, datos estadísticos, *edición mimeografiada*, 2001.
- Quilantan Arenas, Rodolfo, La Pena de Muerte y la Asistencia y Protección Consular, Embajada de México en Washington D.C., EUA, 1998.

- Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1931-1932, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), México.
- Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1932-1933, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), México.
- Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1972-1973, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), México.
- Rodríguez Hernández Roberto, Dos años de Protección Consular, Manuscrito presentado para su publicación, *edición mimeografiada*, 2003
- Documentos elaborados por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC) de la Secretaría de Relaciones Exteriores:
 - Dirección de Protección a Mexicanos, datos estadísticos, *edición mimeografiada*, 2002.
 - Dirección de Protección a Mexicanos, Justificación Técnica del Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte, *edición mimeografiada*, marzo 2001.
 - Dirección de Protección a Mexicanos, Atención de los casos de los mexicanos sentenciados a pena de muerte en los Estados Unidos, *edición mimeografiada*, enero 2003.

Legislación

- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 1963.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano.
- Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Comunicados de Prensa

- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Designa México al Licenciado Bernardo Sepúlveda como juez ad-hoc ante la Corte Internacional de Justicia, Comunicado de Prensa No. 012, México, D. F., 26 de enero de 2003.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), El Gobierno de México somete a la Corte Internacional de Justicia de La Haya los casos de 54 mexicanos sentenciados a muerte en Estados Unidos, Comunicado de Prensa No. 006/03, México, D. F., 9 de enero de 2003
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Inician procedimientos ante la Corte Internacional de Justicia respecto de la demanda entablada por México sobre violaciones cometidas en los casos de mexicanos sentenciados a muerte en Estados Unidos, Comunicado de Prensa No. 007, México, D. F., 21 de enero de 2003.

Paginas de Internet

- Secretaría de Relaciones Exteriores www.sre.gob.mx
- Consulado de México en Laredo, Texas www.sre.gob.mx/laredo
- Death Penalty Information Center www.deathpenaltyinfo.org

Otros

- Gómez Toledo, Anibal, entrevista personal, mayo 2002.
- Ruiz Bravo, Hernán, Entrevista personal, febrero 2002.

- Rodríguez Hernández Roberto, La Protección Consular en la Política Exterior de México, conferencia impartida en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, octubre 2002.