
Amnistía Internacional

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Es el momento de actuar

**Hay que proteger los derechos consulares de los
ciudadanos extranjeros que afrontan la pena de muerte**

Agosto de 2001

RESUMEN

ÍNDICE AI: AMR 51/106/2001/s

DISTR: SC/CO/GR/DP

El 27 de junio de 2001, la Corte Internacional de Justicia emitió un fallo histórico en el caso LaGrand (Alemania contra Estados Unidos de América). Por una mayoría abrumadora, la corte resolvió que Estados Unidos había «infringido sus obligaciones para con Alemania y para con los hermanos LaGrand según la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares» al no haber informado a los ciudadanos alemanes Karl y Walter LaGrand inmediatamente después de su detención de su derecho a ponerse en contacto con su consulado. El estado de Arizona ejecuto a ambos en 1999.

La Corte Internacional de Justicia declaró que Estados Unidos debe permitir la revisión y la reconsideración de casos similares, y dictaminó que el derecho a informar al consulado es un derecho personal conferido a los individuos. Las barreras impuestas por los procedimientos procesales de cada país no se pueden invocar para impedir la revisión judicial y las posibles reparaciones en casos de violaciones graves de estos derechos. El fallo de la Corte Internacional de Justicia en este caso es vinculante e inapelable.

Los casos de Karl y Walter LaGrand distan mucho de ser ejemplos aislados. Desde el restablecimiento de la pena de muerte en Estados Unidos, hace un cuarto de siglo, más de 120 ciudadanos extranjeros pertenecientes a casi 40 nacionalidades han sido condenados a muerte. Prácticamente en ninguno de estos casos las autoridades que efectuaron las detenciones informaron a los ciudadanos extranjeros de sus derechos consulares, en muchos casos con consecuencias nefastas para la calidad de su asistencia letrada y el resultado de su juicio.

El incumplimiento generalizado de sus obligaciones consulares por parte de las autoridades de Estados Unidos ha provocado enérgicas respuestas de los gobiernos afectados y de organismos internacionales. A pesar de que dichas manifestaciones de preocupación han traído consigo progresos importantes y aplaudidos hacia una mejora en el cumplimiento de estas obligaciones, en Estados Unidos los derechos consulares siguen violándose con frecuencia e impunemente. El persistente fracaso de Estados Unidos a la hora de ofrecer remedios significativos a las violaciones de derechos consulares perpetradas en el pasado arroja serias dudas sobre sus propósitos de respetar esos derechos en el futuro como indica el caso del ciudadano mexicano Gerardo Valdez en Oklahoma.

Sólo hay un medio seguro para que Estados Unidos evite el «doble rasero» en la protección de los derechos consulares. Estados Unidos debe tomar medidas inmediatas y significativas para respetar las obligaciones contraídas en virtud de la Convención Viena y para compensar violaciones anteriores, particularmente aquellas que pudieron contribuir a que se dictaran condenas de muerte. Estados Unidos, si sigue incumpliendo lo establecido en la decisión del caso LaGrand, socavará aún más la credibilidad de su afirmación respecto a que ejerce un liderazgo mundial en cuanto a la protección de los derechos humanos.

Amnistía Internacional propone un conjunto exhaustivo de medidas a las autoridades estatales y federales de Estados Unidos para salvaguardar los derechos consulares de los ciudadanos extranjeros detenidos. La conclusión es insoslayable: Estados Unidos debe obedecer la ley de las naciones tal como se expresa en el fallo vinculante de la Corte Internacional de Justicia, o de lo contrario los derechos humanos de todos los ciudadanos extranjeros detenidos —incluidos los ciudadanos estadounidenses en el extranjero— sufrirán las consecuencias de su desacato.

PALABRAS CLAVE: CIUDADANOS EXTRANJEROS1 / PENA DE MUERTE1 / CONDENA A MUERTE / EJECUCIÓN / CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA / JUICIOS / INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS / MÉXICO / ALEMANIA

Este texto resume el documento *Estados Unidos de América: Es el momento de actuar. Hay que proteger los derechos consulares de los ciudadanos extranjeros que afrontan la pena de muerte* (Índice AI: AMR 51/106/2001/s), publicado por Amnistía Internacional en agosto del 2001. Si desean más información o emprender acciones sobre este asunto, consulten el documento principal. Pueden encontrar una amplia selección de materiales de Amnistía Internacional sobre éste y otros temas en <http://www.amnesty.org>, y nuestros comunicados de prensa se pueden recibir por correo electrónico: <http://www.amnesty.org/news/emailnws.htm>. Para los documentos traducidos al español consulten la sección «centro de documentación» de las páginas web de EDAI en <http://www.edai.org/centro>.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Es el momento de actuar. Hay que proteger los derechos consulares de los ciudadanos extranjeros que afrontan la pena de muerte

La Corte considera, no obstante, que una disculpa no es suficiente en este caso, como no lo sería en otros casos en los que ciudadanos extranjeros no hubiesen sido informados sin demora de sus derechos en virtud del artículo 36, párrafo I, de la Convención de Viena y hubiesen sido objeto de detenciones prolongadas o condenados a penas severas.

Fallo final de la Corte Internacional de Justicia en el caso LaGrand
(Alemania contra Estados Unidos de América)¹

Introducción: contra la ley de las naciones

El 3 de marzo de 1999, el ciudadano alemán Walter LaGrand fue ejecutado en la cámara de gas de Arizona, en claro desafío a una orden de la Corte Internacional de Justicia que exigía la suspensión de la ejecución.² El estado de Arizona había ejecutado al hermano de Walter, Karl LaGrand, mediante inyección letal una semana antes, a pesar de las peticiones de indulto del gobierno alemán. Cerca de 17 años después de sus detenciones, las autoridades de Arizona informaron finalmente a los hermanos LaGrand de su derecho, a notificar su detención a su consulado y a estar en contacto con éste, amparado por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Está establecido que dicha notificación debe realizarse, sin demora, en el momento de la detención de un ciudadano extranjero.

Condenados a muerte en 1984 por el asesinato de un empleado de banca durante un intento de robo en 1982, ninguno de los dos fue informado en el momento de su detención de su derecho a contactar con el consulado alemán para solicitar ayuda. Las autoridades alemanas no supieron nada sobre la apurada situación de los hermanos LaGrand hasta diez años después de su detención, cuando los dos tuvieron conocimiento de sus derechos consulares gracias a otros presos y se pusieron al habla con su representación consular. Para entonces, el proceso de apelación estaba demasiado avanzado y era tarde para alegar la violación del tratado y recurrir contra las condenas de muerte, según la doctrina legal estadounidense de «defecto procesal».³

¹ Del párrafo 123 del fallo definitivo. El texto completo de lo dispuesto por la Corte Internacional de Justicia está disponible en: <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/igus/igusframe.htm>>

² Establecida en 1945 como el brazo judicial de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia es un tribunal neutral e independiente que actúa a menudo para resolver disputas entre sus Estados miembros sobre tratados, fronteras y otros asuntos.

³ En terminos generales, cuando se revisan los recursos de hábeas corpus de presos estatales, los tribunales federales de Estados Unidos pueden rechazar cuestiones que busquen la revocacion de un fallo o una condena si dichas cuestiones no fueron presentadas primero durante las sesiones del tribunal estatal. La no presentacion de una alegación en las primeras sesiones dará lugar, normalmente, a un defecto procesal, en virtud del cual el tribunal de apelación no tendrá en cuenta en absoluto el valor de los hechos alegados.

La víspera de la ejecución de Walter LaGrand, la República Federal de Alemania presentó una demanda contra Estados Unidos de América ante la Corte Internacional de Justicia. Alemania sostenía que Estados Unidos había violado sus obligaciones vinculantes según el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares al no haber informado inmediatamente a los hermanos LaGrand de sus derechos consulares, y al haber impedido con ello a Alemania proporcionar la ayuda oportuna a sus ciudadanos.⁴ La Corte Internacional dictó una orden unánime con medidas provisionales, instando a Estados Unidos a «adoptar todas las medidas a su disposición» para detener la ejecución hasta que se tomase una decisión final sobre la violación del tratado. Las autoridades estadounidenses se quejaron más tarde de que no habían dispuesto de tiempo suficiente para poner plenamente en práctica la orden; sin embargo, sí encontraron tiempo para oponerse al recurso de última hora presentado por Alemania ante la Corte Suprema de Estados Unidos y para alegar que las órdenes de la Corte Internacional no eran legalmente vinculantes. La Corte Suprema rechazó el recurso de Alemania para que se cumpliera la orden de la Corte Internacional de Justicia. Jane Hull, gobernadora de Arizona, dio luz verde a la ejecución, haciendo caso omiso de la recomendación sin precedentes de la Junta de Indultos Ejecutivos de Arizona de que se concediera una suspensión de la ejecución de Walter LaGrand.⁵

A pesar de la ejecución de Walter LaGrand, Alemania continuó con sus esfuerzos para obtener un fallo vinculante. Durante una vista que duró cinco días en noviembre de 2000, ambos países presentaron sus argumentos finales y sus posturas ante la Corte Internacional. Alemania mantuvo que el artículo 36 de la Convención de Viena confiere derechos tanto a los ciudadanos de los países como a los Estados signatarios y que Estados Unidos había violado esos derechos. Alemania pidió a la Corte que dictaminara que la doctrina legal estadounidense de «defecto procesal» quebrantaba también el tratado, que exige que las leyes y normas nacionales permitan hacer efectivas en su totalidad sus disposiciones. Se instó a la Corte a declarar que sus medidas provisionales son de obligado cumplimiento según el derecho internacional y deben ser acatadas por las partes de un conflicto que le sea presentado. Por último, Alemania pidió a la Corte que resolviera que Estados Unidos debía proporcionar garantías de total cumplimiento en el futuro y también debía revisar debidamente los casos penales en los que no se hubiera informado a ciudadanos alemanes de sus derechos consulares y debía otorgar las reparaciones pertinentes.⁶

Por su parte, Estados Unidos admitió que había violado sus obligaciones para con Alemania en virtud del tratado, que había pedido disculpas por la infracción y que estaba tomando medidas para mejorar la aplicación del artículo 36. Sin embargo, Estados Unidos adujo también que la Convención de Viena no confiere derechos a los ciudadanos extranjeros y que sus procedimientos nacionales en casos penales, por lo tanto, no tenían relación con las obligaciones contraídas en virtud del tratado. Estados Unidos mantuvo que las órdenes

⁴ Estados Unidos ratificó sin reservas la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en 1969, ratificando al mismo tiempo su protocolo facultativo sobre la jurisdicción obligatoria para la solución de controversias. Según dicho protocolo facultativo, toda disputa sobre la interpretación o aplicación de la Convención de Viena entra dentro de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia. Como Estado Parte de la Convención de Viena y de su protocolo facultativo, Alemania tenía derecho a buscar un fallo vinculante de la Corte Internacional de Justicia contra Estados Unidos por su presunta violación de la Convención de Viena.

⁵ Con la suspensión se intentaba proporcionar tiempo a Alemania para presentar una solicitud formal ante la Corte Internacional de Justicia. Las autoridades alemanas sostuvieron que lo tardío de su petición había sido inevitable, ya que hasta una fecha reciente no habían podido demostrar que las autoridades de Arizona conocían la nacionalidad de los hermanos LaGrand desde poco después de su detención en 1982.

⁶ Las transcripciones de los argumentos tanto escritos como orales en el caso LaGrand se pueden consultar en: <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/igus/igusframe.htm>>

provisionales de la Corte Internacional de Justicia no son vinculantes y que toda la cuestión de la acusación y ejecución de los hermanos LaGrand quedaba fuera de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia.

El 27 de junio de 2001, la Corte Internacional de Justicia emitió su histórico fallo en el caso LaGrand. Por 14 votos a favor y 1 en contra, la Corte declaró que Estados Unidos había «violado sus obligaciones para con Alemania y para con los hermanos LaGrand según la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares»⁷ al no haber informado a Karl y Walter LaGrand inmediatamente después de su detención de su derecho a ponerse en contacto con su consulado. La Corte hizo constar que: «Es irrelevante para lo que se dirime en el presente caso si los LaGrand habrían tratado de obtener ayuda consular de Alemania, si Alemania habría prestado dicha ayuda o si se habría emitido un veredicto distinto. Basta con el hecho de que la Convención confiere dichos derechos y que Estados Unidos, al violarlos, impidió en la práctica que Alemania y los LaGrand los ejercieran si así lo deseaban»⁸

La Corte sostuvo que en tales casos «habría incumbido a Estados Unidos permitir la revisión y la reconsideración del fallo y la condena teniendo en cuenta la violación de los derechos expuestos en la Convención». La Corte Internacional de Justicia declaró también que, al no permitir que los tribunales consideraran la violación de los derechos consulares en las instancias finales de la apelación, Estados Unidos no había hecho «efectivos en su totalidad» los derechos de los hermanos LaGrand, violando una vez más las obligaciones contraídas en virtud del tratado. La Corte determinó que «la norma del defecto procesal tuvo como consecuencia impedir que Alemania ayudara a los hermanos LaGrand de forma oportuna, tal como establece la Convención.»

La Corte Internacional de Justicia rechazó también tajantemente la opinión de Estados Unidos de que la Corte estaba actuando indebidamente como un tribunal internacional de apelaciones en casos de condenas penales nacionales:

Aunque Alemania trata extensamente la práctica de los tribunales estadounidenses en relación con la aplicación de la Convención, los tres alegatos persiguen solicitar a la Corte que no haga más que aplicar las normas pertinentes de derecho internacional a los asuntos en litigio entre las partes de este caso. El ejercicio de esta función, expresamente encomendada en el artículo 38 de su Estatuto, no convierte a esta Corte en un tribunal de apelaciones para procedimientos penales.⁹

Una amplia sección del fallo está dedicada a la cuestión de las órdenes de medidas provisionales de la Corte. En una decisión con profundas implicaciones para futuros casos que se presenten ante la Corte Internacional de Justicia, ésta determinó que sus órdenes provisionales tienen un carácter totalmente vinculante y crean obligaciones legales. Por 13 votos a favor y 1 en contra, la Corte Internacional de Justicia declaró que «al no adoptar todas las medidas a su disposición para asegurar que Walter LaGrand no era ejecutado en espera de la decisión final de la Corte Internacional de Justicia sobre el caso, Estados Unidos incumplió la obligación

⁷ Salvo que se indique lo contrario, las citas proceden del sumario oficial del fallo de la Corte Internacional de Justicia de 27 de junio de 2001, que puede consultarse en: <http://www.icj-cij-org/icjwww/ipresscom/ipress2001-16bis_20010627.htm>

⁸ Del párrafo 74 del fallo definitivo, *supra*.

⁹ Del párrafo 52 del fallo definitivo, *supra*, nota 1

que le había sido impuesta en virtud de la Orden emitida por la Corte el 3 de marzo de 1999 y que indicaba medidas provisionales».

La Corte Internacional de Justicia declinó imponer a Estados Unidos reparaciones específicas para anteriores violaciones del tratado en casos penales, resolviendo que Estados Unidos debe permitir la revisión y la reconsideración de tales casos «por los medios que estime oportunos». Sin embargo, el fallo de la Corte establece claramente tres puntos clave que proporcionan una orientación concluyente. El derecho a la notificación consular es un derecho personal conferido a los individuos. Las barreras impuestas por los procedimientos procesales de cada país no se pueden invocar para impedir la revisión judicial y las posibles reparaciones en casos de violaciones graves de estos derechos. Por último, Estados Unidos debe proporcionar los medios mediante los cuales dichos casos puedan ser revisados y reconsiderados.

En una declaración aparte unida al fallo de la Corte, Gilbert Guillaume, presidente de la Corte Internacional de Justicia, señaló que «para evitar toda ambigüedad, debe quedar claro que no hay ninguna posibilidad de apelar mediante una interpretación *a contrario*» en los casos de ciudadanos extranjeros que no sean alemanes, en lo que se refiere a la obligación de facilitar la revisión y la reconsideración de sus condenas en tales casos. En otras palabras, aunque el fallo se refiere a los alegatos hechos por Alemania en relación con los casos de ciudadanos alemanes a quienes no se informó de sus derechos consulares, la declaración del presidente de la Corte Internacional de Justicia aclara que los principios de la resolución se aplican a todas las nacionalidades.

El fallo de la Corte Internacional de Justicia en este caso es vinculante e inapelable.

Antecedentes: una preocupación internacional creciente

Una tarea primordial de todos los cónsules es brindar ayuda a los ciudadanos de su país en el extranjero y velar por que reciban un trato justo, equitativo y humano mientras permanecen bajo custodia. El acceso al consulado y la ayuda de éste son indispensables siempre que ciudadanos extranjeros afrontan acusaciones y encarcelamiento en aplicación de los sistemas legales de otro país, especialmente cuando puede haber una condena a muerte. Una intervención consular oportuna asegura que los detenidos extranjeros comprenden sus derechos legales y cuentan con los medios para preparar una defensa adecuada.¹⁰

El artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares exige a las autoridades locales que informen inmediatamente a los ciudadanos extranjeros detenidos, privados de libertad o encarcelados de su derecho a notificar a su consulado su detención. A petición del detenido, las autoridades deben notificar la detención al consulado sin demora y autorizar el acceso de los representantes consulares a su compatriota detenido. Los cónsules tienen derecho a visitar y comunicarse con sus compatriotas detenidos en todos los casos y pueden organizar la asistencia letrada del detenido o facilitar otros servicios legales o humanitarios. Queda claro con el lenguaje llano de sus disposiciones que el objetivo primordial del artículo 36 es salvaguardar el derecho al proceso debido de los ciudadanos extranjeros detenidos. Numerosos instrumentos internacionales de derechos

¹⁰ Las autoridades alemanas mantienen, por ejemplo, que podrían haber ayudado a la defensa colaborando en la recopilación de pruebas atenuantes cruciales sobre la infancia de los LaGrand en Alemania.

humanos adoptados por las Naciones Unidas consagran también el derecho a la notificación y la ayuda consular, y dan así fe de la importancia universal de estos derechos para la comunidad internacional de naciones.¹¹

Los casos de Karl y Walter LaGrand distan mucho de ser ejemplos aislados. Desde el restablecimiento de la pena de muerte en Estados Unidos, hace un cuarto de siglo, más de 120 ciudadanos extranjeros pertenecientes a casi 40 nacionalidades han sido condenados a muerte. Prácticamente en ninguno de estos casos las autoridades que efectuaron las detenciones informaron a los extranjeros de sus derechos consulares, a menudo con consecuencias nefastas para la calidad de su asistencia letrada y el resultado de su juicio. De los 15 ciudadanos extranjeros ejecutados en Estados Unidos entre marzo de 1992 y mayo de 2001, ninguno fue informado de su derecho garantizado a la notificación y comunicación consulares. Según informes, al menos 90 ciudadanos extranjeros esperan la muerte en 18 jurisdicciones de Estados Unidos.¹² El número total de ciudadanos extranjeros encarcelados en Estados Unidos cuyos derechos en virtud de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares fueron violados se desconoce; muchos departamentos de prisiones ni siquiera elaboran listas de reclusos por nacionalidades.¹³

El incumplimiento generalizado por parte de las autoridades estadounidenses de sus obligaciones derivadas de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y su falta de disposición a reparar las violaciones de dicha Convención han provocado enérgicas acciones diplomáticas y legales por parte de los gobiernos extranjeros afectados. A consecuencia de la ejecución de dos ciudadanos mexicanos en Estados Unidos en 1997, el gobierno de aquél país solicitó una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las consecuencias que tienen sobre los derechos humanos las violaciones del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares en los casos de pena de muerte. La Corte Interamericana sostuvo unánimemente que el derecho establecido en el artículo 36 de la Convención de Viena: «debe ser reconocido y considerado en el marco de las garantías mínimas para brindar a los extranjeros la oportunidad de preparar adecuadamente su defensa y contar con un juicio justo».¹⁴

Por seis votos a favor y uno en contra, la Corte Interamericana dictaminó además que el no respetar el derecho a la información consular de un detenido extranjero «afecta las garantías del debido proceso legal y, en

¹¹ Véase, por ejemplo, el artículo 6(3) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (UNGA, Res. 39/46, (1984)); regla 38(1) de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (ECOSOC, Res. 663 (1957)); principio 16(2) del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (U.N.G.A., Res. 43/173 (1988)); artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven (U.N.G.A. Res. 40/144, (1985)).

¹² El Centro de Información sobre la Pena de Muerte publica una lista de los extranjeros condenados a muerte que se actualiza regularmente, y también publica información general sobre este tema. Pueden consultar <<http://www.deathpenaltyinfo.org/foreignnatl.html>>

¹³ Algunos estados (en particular Washington y Kentucky) intentan identificar a todos los presos extranjeros que pueden reunir las condiciones necesarias para cumplir sus condenas en sus países de origen en aplicación de los programas de transferencia de reclusos. El Servicio de Inmigración y Naturalización colabora también en la identificación de ciudadanos extranjeros encarcelados, muchos de los cuales son repatriados al cumplir sus condenas.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, párr. 122. La postura de México fue apoyada por las intervenciones de seis países de Centroamérica y varias ONG, entre ellas Amnistía Internacional

estas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación del derecho a no ser privado de la vida "arbitrariamente" según los tratados internacionales de derechos humanos. Una violación del artículo 36, en este contexto, lleva aparejadas «las consecuencia jurídicas inherentes a una violación de esta naturaleza, es decir, las pertinentes a la responsabilidad internacional del Estado y al deber de reparación». La Corte declaró también unánimemente que la notificación de los derechos consulares debe tener lugar inmediatamente después de la detención y antes de que se realice ningún interrogatorio. La Corte Interamericana es el brazo jurídico de la Organización de los Estados Americanos, de la que Estados Unidos es miembro destacado. Sin embargo, Estados Unidos no reconoce la autoridad de la Corte Interamericana.

Haciéndose eco de la decisión de la Corte Interamericana, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por mayoría abrumadora una resolución que reiteraba la necesidad de que todos los Estados protejan en su totalidad los derechos humanos internacionales reconocidos de los emigrantes «sobre todo en lo relativo a la asistencia y la protección, incluso aplicando las medidas previstas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares respecto del derecho a recibir asistencia consular del país de origen».¹⁵ Sólo un país —Estados Unidos de América— votó en contra de la adopción de la resolución. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas solicitó también a todos los países que aún mantienen la pena de muerte a «cumplir plenamente sus obligaciones internacionales, en particular las contraídas en virtud de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares».¹⁶ Estados Unidos de América se opuso también a la adopción de esta salvaguardia de los derechos humanos.

La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos decidió en fechas recientes «reiterar enfáticamente el deber de los Estados de velar por el pleno respeto y cumplimiento de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, particularmente en relación al derecho que tienen los extranjeros, sin importar su condición migratoria, a comunicarse con un funcionario consular de su Estado en caso de ser detenidos y la obligación a cargo del Estado, en cuyo territorio ocurre la detención a informar al extranjero sobre dicho derecho.»¹⁷

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha hecho públicas, en varias ocasiones, medidas preventivas en respuesta a las ejecuciones inminentes de ciudadanos extranjeros en Estados Unidos a quienes no se habían notificado sus derechos consulares.¹⁸ En su declaración oficial sobre el caso del ciudadano mexicano Miguel Flores, la Comisión señaló que había pedido en dos ocasiones a las autoridades estadounidenses

¹⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/55/92, febrero de 2001, *Protección de los migrantes* punto 5.

¹⁶ Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *Cuestión de la pena capital*, E/CN.4/RES/2001/68, 25 de abril de 2001, punto 4(d).

¹⁷ Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 1717 (XXX-O/00), *Los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y sus familias*.

¹⁸ En el caso de un preso federal mexicano-estadounidense que estaba en el pabellón de los condenados a muerte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró recientemente que «está profundamente preocupada» por el hecho de que «su capacidad de investigar eficazmente y determinar casos capitales se ha visto con frecuencia debilitada cuando los Estados han programado y han seguido adelante la ejecución de reclusos condenados a pesar del hecho de que esos reclusos tienen procedimientos pendientes ante la Comisión». Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Núm. 52/01, Caso Núm. 12243, Juan Raúl Garza, Estados Unidos, 4 de abril de 2001. Juan Garza fue ejecutado el 19 de junio a pesar de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había recomendado que se conmutara la pena.

que suspendieran la ejecución al estar pendiente su revisión del recurso del señor Flores en el que se alegaba una violación del artículo 36, pero que no había recibido contestación. La Comisión deploró la ejecución, declarando que Estados Unidos «como Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos, se encuentra sujeto a la jurisdicción de la Comisión para recibir e investigar denuncias sobre violaciones a los derechos humanos presentadas en su contra».¹⁹ Miguel Flores fue ejecutado en Texas el 9 de noviembre de 2000 a pesar de las peticiones de clemencia del gobierno mexicano, la Unión Europea, el Departamento de Estado estadounidense, cinco gobiernos extranjeros y organizaciones de derechos humanos.

Este grado extraordinario de preocupación y protesta internacional no pasó inadvertido en Estados Unidos. A raíz de la ejecución del ciudadano tailandés Jaturun Siripongs en 1999, el estado de California promulgó una ley exigiendo a la policía estatal y local que informen a todos los ciudadanos extranjeros de sus derechos consulares en un plazo de dos horas a partir de su detención. La ley exige también que las normas de la policía y los manuales de formación incorporen terminología procedente de las disposiciones del artículo 36.²⁰ Ningún otro estado de Estados Unidos ha aprobado leyes que exijan el cumplimiento de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, aunque en Texas se propuso recientemente un proyecto de ley similar. Aunque Amnistía Internacional se congratula por el hecho de que las autoridades del estado hayan reconocido de esta manera las obligaciones hacia los ciudadanos extranjeros derivadas del tratado, la organización advierte que la legislación de California no contiene sanciones o compensaciones para los casos de incumplimiento.

Varios casos de ciudadanos extranjeros ejecutados posteriormente en Texas atrajeron la atención generalizada de los medios de comunicación y dieron lugar a que se presentaran ante los tribunales recursos contra los procedimientos estatales de pena de muerte.²¹ En enero del 2000, la Fiscalía General de Texas editó y distribuyó un manual titulado *Magistrate's Guide to Consular Notification Under the Vienna Convention* (Guía para los magistrados sobre la notificación consular según la Convención de Viena). Este manual proporciona instrucciones e información a las autoridades judiciales de Texas sobre sus obligaciones en virtud de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y esboza procedimientos sugeridos de notificación. Sin embargo, el manual exige sólo que los magistrados locales garanticen que la notificación es facilitada a los ciudadanos extranjeros en el momento de su comparecencia ante el tribunal, en lugar de en el momento de su detención. A pesar de esta deficiencia, el manual constituye un importante avance en la mejora del cumplimiento de la Convención de Viena en los ámbitos estatal y local.²²

Las intervenciones consulares directas han dado como resultado que los departamentos de policía locales sean más conscientes de sus obligaciones consulares. Con posterioridad a sus reuniones con los representantes consulares mexicanos y polacos,²³ el Departamento de Policía de Chicago accedió a colocar carteles en varios

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa Núm. 17/00, Washington, D.C., 13 de noviembre de 2000.

²⁰ Estas disposiciones están ya incorporadas en la sección 834 (c) del Código Penal de California.

²¹ Véase: *Estados Unidos de América: Sumar oprobio al daño. El caso de Joseph Stanley Faulder*, Índice AI: AMR 51/86/98/s, y *Estados Unidos de América: Matar sin piedad. Los procedimientos de concesión de indulto en Texas*, Índice AI: AMR 51/85/99/s

²² El manual se puede consultar en: <<http://www.oag.state.tx.us/newspubs/publications.html>>

²³ El ciudadano polaco Gregory Madej está condenado a muerte en Illinois. Los detalle del caso se pueden consultar en: *Estados Unidos de América: Un abismo entre dos mundos. Violaciones de los derechos de los ciudadanos*

idiomas en todas sus instalaciones y zonas de detención advirtiéndoles a los ciudadanos extranjeros de su derecho a ponerse en contacto con su consulado. La Fiscalía del condado de Cook, Illinois, ha emitido también instrucciones por escrito exigiendo que los ciudadanos extranjeros sean informados de su derecho a ponerse en contacto con su consulado en su comparecencia inicial ante el tribunal.²⁴

En respuesta a las quejas diplomáticas y a las intervenciones de numerosos países, el Departamento de Estado estadounidense ha ampliado su programa para informar y formar a las autoridades locales sobre las obligaciones que han contraído en virtud de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Estados Unidos señaló en su alegato ante la Corte Internacional de Justicia que se habían distribuido más de 60.000 ejemplares del manual del Departamento de Estado sobre notificaciones consulares entre departamentos federales, estatales y locales encargados de hacer cumplir la ley y funcionarios judiciales de todo el país. El Departamento está llevando a cabo también programas de formación y ha distribuido a los organismos encargados de hacer cumplir la ley unas 400.000 tarjetas, del tamaño de una cartera de bolsillo, en las que se resumen las obligaciones relativas a los derechos consulares. Al conocer estas iniciativas, la Corte Internacional de Justicia declaró que «debían considerarse como la materialización de la petición alemana de una garantía general de que no se repetirán dichas violaciones».

Todos estos esfuerzos constituyen avances importantes y son bien acogidos. No obstante, los datos de que dispone Amnistía Internacional indican que en Estados Unidos siguen cometándose violaciones frecuentes del artículo 36. Tanto los agentes locales encargados de hacer cumplir la ley como los federales siguen, en gran medida, sin conocer las obligaciones vinculantes que les impone el tratado, o hacen caso omiso de ellas.²⁵ Además, las autoridades estatales y federales se oponen tenazmente a todo intento por parte de ciudadanos extranjeros de conseguir compensaciones, a través de los tribunales locales, por violaciones de sus derechos consulares.²⁶ En tanto que las violaciones del artículo 36 no tengan consecuencias legales, el cumplimiento de la Convención de Viena por parte de los departamentos de policía estadounidenses seguirá siendo irregular e incierta. La persistente actitud por parte de Estados Unidos de no proporcionar compensaciones significativas por violaciones de los derechos consulares cometidas en el pasado suscita también serias dudas sobre sus garantías de cumplimiento en el futuro.

Estados Unidos debe respetar y poner plenamente en práctica los derechos consulares de los ciudadanos extranjeros detenidos aunque sólo sea para proteger esos mismos derechos de sus propios ciudadanos en el

extranjeros condenados a muerte. Casos europeos. Índice AI: AMR 51/101/00/s

²⁴ Información publicada en el *Chicago Sun-Times*, de 27 de septiembre de 2000.

²⁵ Por ejemplo, el ciudadano mexicano Carlos Cortez fue detenido por asesinato en Kentucky en 1999. Los medios de comunicación que asistieron a una vista preliminar celebrada recientemente sobre la violación de sus derechos consulares revelaron que las autoridades locales no eran conscientes todavía de sus obligaciones en virtud de la Convención de Viena. Véase «States ignore foreign detainees' rights», *Lexington Herald-Leader*, 16 de julio de 2001.

²⁶ Durante una reciente apelación contra las condenas de varios ciudadanos chinos que permanecieron detenidos en régimen de incomunicación por orden de las autoridades federales, el Departamento de Justicia estadounidense envió un memorándum del Departamento de Estado a la Corte de Apelaciones del Primer Circuito de Estados Unidos. El memorándum hacía hincapié en que no debían facilitarse compensaciones a través de los tribunales nacionales por violaciones del artículo 36. La Corte de Apelaciones del Primer Circuito resolvió que los tribunales debían prestar una «atención significativa» a las opiniones del gobierno estadounidense sobre este asunto y denegó la apelación. Véase *Estados Unidos contra Li*, 206 F.3d 882 (1st Cir. 2000).

extranjero. Esta sencilla verdad no se les ha escapado a los directores de importantes periódicos estadounidenses. Manifestando su oposición a la ejecución prevista del ciudadano canadiense Stanley Faulder en Texas, el *New York Times* declaró: «En aras de la justicia y para garantizar el respeto a un principio que favorece a los estadounidenses, el gobernador Bush debería reconocer el error y persuadir a la Junta de Indultos de Texas de que conmute la condena del señor Faulder por la de cadena perpetua».²⁷ Un editorial del *Chicago Tribune* dijo: «Como potencia mundial con intereses ampliamente diseminados, Estados Unidos tiene cada día a cientos de miles de sus ciudadanos en peligro real o potencial en el extranjero —y es quien más tiene que ganar con el estricto cumplimiento universal de la convención sobre notificaciones consulares».²⁸

El caso de Gerardo Valdez Maltos: Un ejemplo clásico

Como los autores de los editoriales citados más arriba, el juez Charles Chapel de la Corte de Apelaciones en lo Penal de Oklahoma, expresó su preocupación sobre las consecuencias que pueden tener las violaciones de los derechos consulares de ciudadanos extranjeros detenidos en Estados Unidos. Al manifestar en 1999 su opinión respecto a las violaciones de estos derechos ocurridas en el caso del ciudadano mexicano José Flores, que cumple cadena perpetua en Oklahoma, el juez Chapel dijo que el hecho de que los tribunales no remedian tales violaciones: «pone a los ciudadanos estadounidenses que viajan al extranjero en peligro de ser detenidos sin que se notifique la detención a las autoridades consulares estadounidenses. ¿Por qué debería México, o cualquier otro de los países signatarios, respetar el tratado si Estados Unidos no lo pone en práctica? La próxima vez que veamos un reportaje televisivo sobre un ciudadano estadounidense encerrado en una cárcel mexicana, sin que ningún funcionario del gobierno de Estados Unidos haya sido informado, tendremos que recordar estos casos».²⁹

El ciudadano mexicano Gerardo Valdez Maltos fue condenado a muerte en Oklahoma en 1990. Aunque las autoridades de Oklahoma tenían desde el primer momento, conocimiento de su nacionalidad, no le informaron en ningún momento de sus derechos consulares. Como consecuencia, el consulado de México no tuvo noticias de su caso hasta abril del 2001 —dos meses antes de la fecha prevista para la ejecución— y ningún tribunal ha considerado nunca las consecuencias que la violación de la Convención de Viena tuvo en su juicio.

Gerardo Valdez fue declarado culpable y condenado a muerte por el asesinato de un homosexual, Juan Barron, en 1989. Después de conocer a Barron en un bar y volver con él a casa del propio Valdez, éste empezó a sermonear a Barron diciéndole que la homosexualidad iba contra las enseñanzas bíblicas, y amenazó con castrarlo o matarlo si no renunciaba a su orientación sexual. En la discusión que siguió, Valdez disparó contra Barron y le cortó el cuello, quemando luego su cadáver en el patio trasero. Cuando lo interrogaron las autoridades meses más tarde, Valdez confesó el crimen después de firmar una declaración por la cual renunciaba tanto a la presencia de un abogado como a su derecho a guardar silencio. Está claro que Gerardo Valdez no comprendió sus derechos legales, pues dijo a la policía en un inglés muy defectuoso que había firmado la renuncia porque «Entiendo que dice algo sobre un abogado y él quiere hacerme preguntas y eso es lo que busco, un abogado».

²⁷ «Texas and International Law», *The New York Times*, 9 de diciembre de 1998. Stanley Faulder fue ejecutado el 17 de junio de 1999 después de que el entonces gobernador George W Bush declinó intervenir en el caso.

²⁸ «A Golden Rule for Foreign Defendants», *Chicago Tribune*, 9 de diciembre de 1998.

²⁹ *Flores v State*, 1999. José Flores, ciudadano mexicano condenado por homicidio en primer grado, cumple sentencia de cadena perpétua sin posibilidad de libertad condicional. El estado de Oklahoma había solitado la pena de muerte, pero posteriormente retiró la petición.

Gerardo Valdez fue representado por un abogado de oficio que no había llevado nunca un caso de pena de muerte y que planteó una infructuosa defensa basada en la locura transitoria. El abogado citó a un testigo pericial que había examinado a su defendido durante aproximadamente cinco horas. El experto testificó que, en su opinión, Valdez había sido incapaz de distinguir el bien del mal en el momento del asesinato, había actuado bajo un delirio religioso y podía padecer esquizofrenia. Dos psiquiatras citados por el fiscal declararon que Valdez distinguía el bien del mal en el momento del crimen, aunque uno de ellos dijo que el declarar eso le hacía sentirse «incómodo». Entre los dos habían entrevistado a Valdez menos de una hora y media. El jurado declaró a Valdez culpable de asesinato en primer grado.

En la vista de determinación de la pena, la defensa ofreció un argumento inicial de cinco frases y presentó dos testimonios atenuantes: el de la madre de Gerardo Valdez y el de su esposa, que declararon que normalmente no era de carácter violento. A pesar de haber alegado que Valdez era un enfermo mental, su abogado lo llamó al estrado, como había hecho en la fase anterior del juicio. Valdez dijo al jurado que estaba poniendo en práctica las enseñanzas de la Biblia al impedir que Juan Barron volviera a pecar. Al ser interrogado admitió que podría volver a hacer lo mismo si volviera a enfrentarse a una situación similar. La intervención final de la defensa duró menos de tres minutos. Gerardo Valdez fue condenado a muerte rápidamente.

Las autoridades consulares mexicanas sostienen que ellas habrían explicado a Valdez sus derechos legales al ser detenido, le habrían ayudado a conseguir asistencia letrada competente y habrían garantizado que se reunían todas las pruebas atenuantes disponibles. Enfrentado a la ejecución inminente de este hombre, el gobierno mexicano contrató inmediatamente un equipo jurídico para colaborar en la preparación de la petición de indulto.

El 6 de junio de 2001, la Junta de Indultos y Libertad Condicional de Oklahoma recomendó, por tres votos a favor y uno en contra, que se conmutara la condena a muerte de Valdez por la de cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional. Era tan sólo la segunda vez que la Junta recomendaba el indulto durante los últimos 35 años.³⁰ La Junta escuchó datos recientemente descubiertos sobre los antecedentes y el historial médico de Valdez, incluidos los testimonios que indicaban que Valdez había sufrido daños cerebrales a consecuencia de una lesión casi mortal sufrida en la cabeza cuando era adolescente en México, y que también había sufrido una serie de lesiones en la cabeza durante su infancia. Los abogados de Valdez destacaron también la conducta ejemplar de éste mientras permaneció en el pabellón de los condenados a muerte y su falta de antecedentes de conducta violenta. Valdez testificó en la vista sobre la petición de indulto, donde expresó su remordimiento por el crimen y dijo al tribunal que había rezado pidiendo perdón.

El 16 de junio, el gobernador Frank Keating anunció una suspensión de 30 días en respuesta a la recomendación de indulto de la Junta. El gobernador dictó la suspensión después de una llamada telefónica del presidente mexicano Vicente Fox, quien pidió personalmente la conmutación de la condena de muerte. Keating declaró: «En vista de lo delicado e importante de este asunto, pienso que está indicado que mi oficina siga revisando el caso Valdez». Señaló también que el Departamento de Estado había «pedido que tenga en cuenta [la violación del tratado] cuando decida si concedo el indulto. No obstante, los funcionarios del Departamento de Estado coinciden en que la violación del tratado no debe ser el único factor determinante en este caso. Estoy considerando el posible impacto de esta violación y sopesándolo frente a la brutalidad del crimen que el señor Valdez admite haber cometido».

³⁰ En abril de 2001, el gobernador Keating puso en práctica una recomendación de la Junta al conmutar la pena de muerte de Phillip Dewitt Smith por una pena de cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional debido a las dudas existentes sobre la culpabilidad del condenado.

El 20 de julio, menos de un mes después del fallo de la Corte Internacional de Justicia, el gobernador Keating hizo pública su decisión en el caso Valdez. En una carta al presidente de México el gobernador decía:

Tal como prometí en nuestra conversación telefónica, concedí una suspensión de treinta días de la ejecución para revisar y reconsiderar debidamente la declaración de culpabilidad y la condena en este caso. Mientras tanto, la Corte Internacional de Justicia pronunció su fallo sobre el caso LaGrand (Alemania contra Estados Unidos). Le hago saber que mis colaboradores y yo mismo consultamos, a lo largo de todo el proceso, al Departamento de Estado de Estados Unidos y al Departamento de Justicia de Estados Unidos los aspectos legales relacionados con el tema de la notificación consular. Teniendo en cuenta la decisión en el caso LaGrand, he llevado a cabo esta revisión y reconsideración de la declaración de culpabilidad y la condena del señor Valdez teniendo presente la violación admitida del artículo 36 de la Convención de Viena en relación con la notificación consular, así como los datos proporcionados, entre otros, por representantes de su gobierno.

El resultado de la revisión y de las consultas con el Departamento de Estado de Estados Unidos fue la decisión del gobernador Keating de que: «No existe razón de peso para socavar la confianza y la integridad del jurado y los tribunales en este caso». El gobernador calificó la violación de los derechos consulares de «lamentable e inexcusable» pero le restó importancia al considerar que había causado «errores inocuos». Concluyó diciendo que conceder el indulto basándose en la violación de la Convención sería una «solución inapropiada en este caso», sin mencionar cual sería la apropiada, y añadió que conceder el indulto «supondría otorgar a los ciudadanos extranjeros unos derechos adicionales que, en mi opinión, no están justificados». Señaló también que no había duda respecto a la culpabilidad de Valdez y que éste había estado representado por un abogado experimentado. La carta al presidente Fox terminaba diciendo que el gobernador había «llegado a la conclusión de que se ha hecho justicia en este caso».

El gobierno mexicano contestó declarando que «lamenta profundamente la decisión, que es contraria al derecho internacional y a los principios elementales de cooperación entre naciones [...] Consideramos que es una obligación del gobierno de Estados Unidos garantizar que sus estados cumplen la Convención de Viena».³¹

El fiscal general de Oklahoma pidió inmediatamente a los tribunales estatales que fijasen la ejecución de Gerardo Valdez para el 21 de agosto de 2001. El gobierno mexicano contestó anunciando que emprendería «todas las acciones legales posibles en Estados Unidos y ante los tribunales internacionales [...] para preservar la vida de uno de nuestros ciudadanos y obtener el indulto».³²

Incluso estableciendo que el estado mental de Valdez era el eje de su defensa, el abogado que lo defendió en el juicio no investigó los antecedentes ni el historial médico de su cliente. Como sabría cualquier abogado con experiencia en casos de pena de muerte, el dato de las lesiones sufridas por Valdez en la cabeza conducía necesariamente a un examen neurológico para determinar si Valdez podía tener lesiones cerebrales orgánicas. Análisis posteriores han confirmado que Valdez las padece y que son de una clase asociada a menudo con el trastorno psicológico de «hiperreligiosidad»: una creencia irracional del paciente según la cual su comportamiento aberrante está dictado por instrucciones divinas. Si un solo miembro del jurado hubiese quedado convencido por esta prueba, fácil de obtener, de capacidad mental disminuida, Valdez habría sido condenado automáticamente a cadena perpetua.

³¹ «Mexican Killer Is Refused Clemency by Oklahoma», *New York Times*, 21 de julio de 2001.

³² «Mexico to appeal Valdez execution», *Associated Press*, 22 de julio de 2001

Sabiendo perfectamente bien que Valdez era culpable de homicidio, la junta de indultos de Oklahoma, sin embargo, recomendó el indulto apoyándose en información crucial de la que ni el jurado ni los tribunales de apelación dispusieron. La intervención consular mexicana arrojó una luz completamente diferente sobre las circunstancias del delito y la fiabilidad del veredicto emitido por el jurado. Ninguna revisión imparcial podría concluir más allá de una duda razonable que la violación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en el caso Valdez era «inocua», o que las nuevas y convincentes pruebas obtenidas gracias a los esfuerzos consulares no habrían conducido a una sentencia menor.

El 1 de agosto, la Corte de Apelaciones en lo Penal de Oklahoma fijó la ejecución de Gerardo Valdez para el 30 de agosto.

Conclusión: No hay excusas

El Departamento de Estado estadounidense ha subrayado que la notificación consular es «a nuestro modo de ver una obligación básica aceptada universalmente» según el derecho internacional consuetudinario. Según dicho departamento, las disposiciones del artículo 36 «son vinculantes para los gobiernos estatales y locales, así como para el gobierno federal, principalmente en virtud de la cláusula de supremacía del artículo VI de la Constitución de Estados Unidos».³³

Esas conmovedoras palabras sobre el carácter vinculante de los compromisos estadounidenses derivados de un tratado suenan a hueco. El abismo que media entre la retórica y la realidad se pone claramente de manifiesto en los desganados esfuerzos del gobierno federal para cumplir las obligaciones establecidas por las disposiciones del artículo 36 en los 30 años transcurridos desde su ratificación. Hace tres décadas, el reglamento federal fue enmendado para exigir a los agentes de la Oficina Federal de Investigación (FBI) y a los del Servicio de Inmigración y Naturalización que informaran inmediatamente a los ciudadanos extranjeros detenidos de sus derechos consulares y les facilitarían la libre comunicación consular.³⁴ No obstante, en la actualidad hay tres ciudadanos extranjeros condenados a muerte por cargos federales y todos ellos fueron, de hecho, privados por agentes federales de su derecho a buscar asistencia consular oportuna. En 1970, el Departamento de Estado envió una carta a los gobernadores de los estados informándolos de la ratificación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Sin embargo, según una declaración hecha en 1997 por el director ejecutivo de la Asociación Nacional de Jefes de Policía Retirados, «en los 47 años que he dedicado al cumplimiento de la ley, jamás he visto nada procedente del Departamento de Estado o del FBI sobre esta cuestión».³⁵

El Departamento de Estado estadounidense contempla correctamente la notificación de los derechos consulares como un asunto de la máxima importancia. Cuando se priva a ciudadanos estadounidenses en el extranjero de la notificación y la libre comunicación consular, este Departamento actúa de inmediato y enérgicamente para restituir tales derechos. No hay que olvidar que Estados Unidos fue el primer país que trató

³³ Departamento de Estado de Estados Unidos, *Consular Notification and Access* (Notificación y Comunicación Consular), enero de 1998, parte cinco. La cláusula de supremacía establece que un tratado ratificado por Estados Unidos «será el derecho común supremo; y los jueces de todos los estados estarán vinculados por dicho tratado, independientemente de que la Constitución o las leyes de cualquier estado establezcan lo contrario».

³⁴ Véase *Code of Federal Regulations* (Código del Reglamento Federal) 28 C.F.R. §50.5(a) and 8 C.F.R. §236.1(e).

³⁵ Véase *Estados Unidos de América: Violación de los derechos de los ciudadanos extranjeros condenados a muerte*. Índice AI: AMR 51/01/98/s

de obtener un fallo vinculante de la Corte Internacional de Justicia para proteger los derechos consulares, en aplicación de las disposiciones del Protocolo Facultativo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. A raíz del secuestro de la embajada estadounidense y sus ocupantes en Teherán en 1979, Estados Unidos buscó y obtuvo un fallo vinculante de la Corte Internacional contra Irán. En sus alegatos, Estados Unidos argumentó que las medidas provisionales ordenadas por la Corte Internacional son legalmente vinculantes. Estados Unidos afirmó también que:

El canal de comunicación entre las autoridades consulares y los ciudadanos de un país debe permanecer abierto en todo momento. De hecho, tal comunicación es tan esencial para el ejercicio de las funciones consulares que su cierre despojaría de todo sentido el concepto de relaciones consulares [...] El artículo 36 establece derechos no sólo para los funcionarios consulares sino, quizá más importante, para los ciudadanos del Estado que los destina al extranjero, y esos derechos garantizan que estas personas tendrán acceso a las autoridades consulares y, a través de éstas, a otras instancias.»³⁶

Veinte años después, cuando Alemania buscó proteger idénticos derechos de sus ciudadanos al recurrir al mismo mecanismo ejecutivo internacional, Estados Unidos cambió su postura argumentando que las medidas provisionales de la Corte Internacional de Justicia *no* son vinculantes y que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares *no* confiere derechos a los individuos.

Hasta ahora, la respuesta que Estados Unidos ha dado constantemente tras sus flagrantes violaciones de las obligaciones derivadas de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es una disculpa a los gobiernos de los ciudadanos extranjeros ejecutados. En 1998, el ciudadano paraguayo Ángel Breard fue ejecutado después de que la Corte Suprema de Estados Unidos resolvió que las autoridades del estado de Virginia no estaban sometidas a la obligación legal de obedecer una orden de medidas provisionales dictada por la Corte Internacional de Justicia para detener la ejecución.³⁷ Varios meses después, Paraguay retiró su denuncia contra Estados Unidos tras recibir una disculpa formal. En su disculpa, el Departamento de Estado señaló que la notificación consular «no es menos importante para los ciudadanos paraguayos y otros extranjeros en Estados Unidos que para los ciudadanos estadounidenses fuera de Estados Unidos. Nos damos perfecta cuenta de que debemos velar por que los ciudadanos extranjeros en Estados Unidos reciban el mismo trato que esperamos para nuestros ciudadanos en el extranjero. La ley es la misma para todos».³⁸

Pero según el derecho internacional una disculpa no es suficiente remedio como ha declarado ahora la Corte Internacional de Justicia. Aun más, es dudoso que Estados Unidos o sus ciudadanos estimasen que una disculpa póstuma fuese una respuesta adecuada a la ejecución de un ciudadano estadounidense en las mismas circunstancias en el extranjero. Sólo hay un medio seguro para que Estados Unidos pueda evitar «doble rasero» en la protección de los derechos consulares. Estados Unidos debe tomar medidas inmediatas para cumplir las obligaciones que ha contraído en virtud de la Convención de Viena y para compensar violaciones anteriores, particularmente aquellas que pudieron dar lugar a condenas a muerte.

³⁶ De: *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (USA. v. Iran)*, I.C.J. Pleadings, at 174, and *Memorial of the United States to the International Court of Justice in the Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*.

³⁷ Véase *Estados Unidos de América: La ejecución de Ángel Breard. Las disculpas no bastan*. Índice AI: AMR 51/27/98/s

³⁸ Comunicado de prensa del Departamento de Estado estadounidense, 4 de noviembre de 1998.

Hasta la fecha, el gobierno de Estados Unidos no ha hecho nada para cumplir con el fallo vinculante de la Corte Internacional, y ni siquiera ha hecho pública una respuesta a dicho fallo. Esa falta de actuación y ese silencio supone una afrenta intolerable a la autoridad de la más alta instancia judicial del mundo. En unos momentos en los que las relaciones armoniosas entre naciones dependen cada vez más del cumplimiento de los tratados internacionales y del respeto a los tribunales internacionales, Estados Unidos parece estar a punto de repudiar sus obligaciones legales internacionales. Las consecuencias de semejante actitud serían espantosas, tanto para las propias relaciones exteriores de Estados Unidos como para la totalidad de la comunidad internacional.³⁹

Ningún país que se precie de respetar el derecho internacional puede situarse por encima de la ley. Cualquier futuro incumplimiento de Estados Unidos respecto al fallo del caso LaGrand negaría la afirmación realizada frecuentemente por este país cuando dice ser un líder mundial en la protección de los derechos humanos. La conclusión es insoslayable: Estados Unidos debe obedecer la ley de las naciones tal como se expresa en el fallo de la Corte Internacional de Justicia; de lo contrario, los derechos humanos de todos los ciudadanos extranjeros detenidos —incluidos los ciudadanos estadounidenses en el extranjero— sufrirán las consecuencias de su desacato.

³⁹ Estados Unidos no es el único país retencionista que tiene un historial deplorable sobre violaciones de los derechos consulares en casos de pena de muerte. Véase *Arabia Saudí: Ejecución de nigerianos y nigerianas*. Índice AI: MDE 23/49/00/s. Miles de ciudadanos extranjeros (entre ellos ciudadanos estadounidenses) residen y trabajan en Arabia Saudí.

Recomendaciones: Es el momento de actuar

Amnistía Internacional cree que las autoridades estatales y federales de Estados Unidos deben tomar de inmediato medidas significativas para cumplir con el fallo vinculante de la Corte Internacional de Justicia sobre los derechos consulares de los detenidos extranjeros. Entre dichas medidas deben incluirse las siguientes:

Autoridades estatales

- 1) Los fiscales generales deben recordar inmediatamente a todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley su obligación de notificar los derechos consulares según la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y deben acometer revisiones periódicas de las medidas tomadas por la policía local y estatal para garantizar el total cumplimiento.
- 2) Los fiscales deben retirar sus objeciones a las naciones o apelaciones mediante las cuales ciudadanos extranjeros tratan de conseguir vistas judiciales basándose en la violación de sus derechos consulares, particularmente en los casos de pena de muerte.
- 3) Las autoridades con potestad para otorgar el indulto deben conmutar las condenas de muerte de los ciudadanos extranjeros que afrontan la ejecución y a quienes no se les notificaron sus derechos consulares en el momento de la detención.
- 4) Las academias de policía deben incluir en sus programas de estudios información sobre los derechos consulares y sobre la obligación de notificar dichos derechos en el momento de la detención de ciudadanos extranjeros.
- 5) Los legisladores deben redactar y aprobar leyes que establezcan el inmediato y completo cumplimiento de las disposiciones de la Convención de Viena para todos los ciudadanos extranjeros que son detenidos, privados de libertad o encarcelados; también deben elaborar planes de formación para los organismos encargados de hacer cumplir la ley y deben establecer sanciones en caso de incumplimiento.
- 6) Los departamentos de prisiones deben recopilar datos sobre los ciudadanos extranjeros encarcelados, garantizar que sus normas facilitan la notificación consular y las visitas y proporcionar a todo ciudadano extranjero encarcelado información sobre sus derechos consulares y sobre cómo ejercitarlos.

Autoridades federales

- 1) El Departamento de Estado debe seguir ampliando su programa de información consular mediante cursos de formación periódicos para la policía, los jueces y los fiscales en todos los estados y mediante evaluaciones periódicas del cumplimiento del artículo 36 en los ámbitos estatal y local.
- 2) El Departamento de Estado debe participar activamente en los esfuerzos para que conmuten las condenas a muerte en todos los casos de ciudadanos extranjeros que no fueron informados sin demora de sus derechos consulares y afrontan la ejecución inminente.
- 3) El Departamento de Justicia debe retirar sus objeciones a la revisión judicial de las violaciones del tratado en todos los casos de pena de muerte contra ciudadanos extranjeros que no fueron informados de sus derechos consulares en el momento de la detención.

- 4) El presidente debe hacer pública una orden ejecutiva recordando a todos los organismos federales con potestad para practicar detenciones su obligación de cumplir plenamente con lo dispuesto en la Convención de Viena y declarando que los futuros incumplimientos darán lugar a acciones disciplinarias.
- 5) El Departamento de Justicia debe recopilar datos sobre la nacionalidad de los presos federales, asegurarse de que los regímenes penitenciarios no contravienen las disposiciones de la Convención de Viena, y animar a los departamentos estatales de prisiones a que envíen datos sobre la nacionalidad de los reclusos para incluirlos en una base de datos nacional.
- 6) El Congreso de Estados Unidos debe redactar y aprobar leyes que consagren en los estatutos federales el derecho, basado en el tratado, a información, notificación y comunicación consulares, incluyendo asimismo sanciones para los casos de incumplimiento y disposiciones significativas para la revisión y la compensación judicial.