



# Asamblea General

Distr. general  
20 de agosto de 2019  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 72 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## **Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias**

### **Nota del Secretario General\*\***

El Secretario General tiene el honor de transmitir el informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Agnès Callamard, presentado en cumplimiento de la resolución [71/198](#) de la Asamblea General.

---

\* [A/74/150](#).

\*\* El presente informe se presentó después del plazo establecido a fin de incluir información sobre los acontecimientos más recientes.



## **Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias**

### **Aplicación de la pena de muerte a ciudadanos extranjeros y prestación de asistencia consular por el Estado de origen**

#### *Resumen*

El presente informe se centra en la aplicación de la pena de muerte a ciudadanos extranjeros y en la prestación de asistencia consular por el Estado de origen. En él se sostiene que el acceso consular es un derecho humano que impone obligaciones específicas pero complementarias tanto al Estado de enjuiciamiento como al Estado de origen y que el hecho de que el Estado de origen no preste una asistencia consular adecuada constituye una violación de su responsabilidad de proteger el derecho a la vida. La última sección del informe contiene directrices para prestar una asistencia consular adecuada.

## I. Introducción

1. La Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias presenta este informe en cumplimiento de la resolución [71/198](#) de la Asamblea General y de la resolución [35/15](#) del Consejo de Derechos Humanos. Su informe temático se centra en la aplicación de la pena de muerte a ciudadanos extranjeros y en la prestación de asistencia consular<sup>1</sup>.

## II. Pena de muerte y asistencia consular

### A. Carácter abolicionista del derecho internacional

2. La pena de muerte entra en el ámbito del mandato de la Relatora Especial porque su aplicación constituye una ejecución arbitraria contraria al artículo 6, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cuando se impone en violación de cualquier disposición del Pacto<sup>2</sup>.

3. La Relatora Especial coincide con la opinión individual emitida en el caso *Judge c. Canadá* examinado por el Comité de Derechos Humanos en 2003<sup>3</sup>:

“El Pacto permite a esos Estados [los Estados retencionistas] seguir aplicando la pena de muerte. Esta ‘dispensa’ otorgada a los Estados partes no puede interpretarse como una justificación de la privación de la vida de las personas, aunque estas hayan sido condenadas legalmente a muerte, ni hace que la ejecución de una sentencia de muerte sea estrictamente legal”.

4. En 2018, el Comité de Derechos Humanos concluyó claramente que “no es posible conciliar la pena de muerte con el pleno respeto del derecho a la vida, por lo que la abolición de la pena de muerte es a la vez deseable y necesaria para elevar la dignidad humana y desarrollar progresivamente los derechos humanos”<sup>4</sup>. Por lo tanto, la pena de muerte vulnera el derecho a la vida consagrado en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y constituye un trato cruel o inhumano con arreglo al artículo 7. Existen exenciones para los Estados partes retencionistas, siempre que la pena de muerte se aplique dentro de parámetros estrictos, es decir, que se aplique únicamente a los delitos más graves y utilizando un método que cause el menor sufrimiento posible<sup>5</sup>. Actualmente se entiende que la categoría de los “delitos más graves” abarca solo el homicidio intencional, esto es, el asesinato ([A/67/275](#), párr. 35).

5. La Relatora Especial opina que ha de considerarse que, como mínimo, el derecho internacional es progresivamente abolicionista, en el sentido de que exige a los Estados abandonar la pena de muerte, si no inmediatamente, al menos con el paso del tiempo (véanse [A/67/275](#), párrs. 39 a 42, y [A/69/265](#), párr. 90).

<sup>1</sup> La Relatora Especial desea dar las gracias por su ayuda a Zara Brawley y Kyan Pucks, del despacho de abogados QEB Hollis Whiteman, a la organización de derechos humanos Reprieve y a Sofía Jaramillo Otoy y Conall Mallory; también desea dar las gracias a todos los participantes en la reunión de expertos sobre el tema celebrada el 17 de julio de 2019.

<sup>2</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018), [CCPR/C/GC/36](#), secc. IV.

<sup>3</sup> Véase [CCPR/C/78/D/829/1998](#), apéndice, opinión individual A.

<sup>4</sup> [CCPR/C/GC/36](#), párr. 50.

<sup>5</sup> Véase Tribunal Supremo del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, *The Death Penalty Project (intervención), El Gizouli (AP) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, causa núm. UKSC 2019/0057.

6. Según un principio aceptado del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados partes (incluidos los retencionistas) no deben aumentar el número de casos o la medida en que se aplica la pena de muerte<sup>6</sup> y, de hecho, deben como mínimo reducir gradualmente los delitos por los que se puede imponer la pena de muerte. Además, el artículo 6, párrafo 6, del Pacto establece que ninguna disposición de ese artículo “podrá ser invocada por un Estado parte [...] para demorar o impedir la abolición de la pena capital”.

7. En el plano regional, en 2010 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos puso de relieve que, desde que se había redactado el Convenio Europeo de Derechos Humanos, hacía 60 años, se había producido una evolución hacia la completa abolición de la pena de muerte en el derecho y la práctica de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa. El avance hacia la abolición confirma que, según los criterios actuales, la pena capital vulnera el artículo 3 del Convenio Europeo. Por consiguiente, el Consejo de Europa es en la actualidad una zona totalmente libre de la pena de muerte<sup>7</sup>.

8. En el párrafo 50 de su observación general núm. 36, aprobada en 2018, el Comité de Derechos Humanos llegó a la conclusión de que “el artículo 6, párrafo 6, reafirma la posición de que los Estados partes que todavía no son completamente abolicionistas deberían avanzar decididamente, en el futuro próximo, hacia la abolición total de la pena de muerte de hecho y de derecho [...] Es incompatible con el objeto y el propósito del artículo 6 que los Estados partes adopten medidas para aumentar de hecho el número de casos y la medida en que se recurre a la pena capital, y reduzcan el número de indultos y conmutaciones que otorgan”.

9. Es sumamente preocupante que algunos países estén contemplando la posibilidad de restablecer la pena de muerte, como Filipinas, que la abolió en 2016 y ha ratificado el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Es un principio bien asentado que los Estados partes que han abolido la pena de muerte pasando a ser partes en el Segundo Protocolo Facultativo tienen prohibido reintroducirla<sup>8</sup>. Sri Lanka, pese a haber aplicado una moratoria de la pena de muerte desde 1976, tiene previsto reanudar las ejecuciones por delitos relacionados con las drogas, posición incompatible con los compromisos expresados por el país en varias ocasiones y contraria al objeto y fin del artículo 6 del Pacto.

10. Es igualmente preocupante que los Estados a menudo no protejan a sus ciudadanos detenidos en el extranjero contra la imposición de la pena de muerte y consideren la prestación de una asistencia consular adecuada como “discrecional” y, por lo tanto, en la práctica, como arbitraria.

11. En el presente informe, la Relatora Especial sostiene que: a) el acceso consular es un derecho humano e incluye el derecho a ser notificado y el derecho a recibir asistencia consular; b) dicho derecho impone obligaciones específicas pero complementarias tanto al Estado de enjuiciamiento como al Estado de origen de los detenidos; y c) el hecho de que el Estado de origen no preste una asistencia consular adecuada cuando se le notifique que uno de sus ciudadanos podría ser condenado a muerte constituye una violación de su responsabilidad de proteger el derecho a la vida.

<sup>6</sup> CCPR/C/GC/36, párr. 50.

<sup>7</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sala Cuarta), *Al Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*, demanda núm. 61498/08, sentencia de 2 de marzo de 2010, párr. 120.

<sup>8</sup> CCPR/C/GC/36, párr. 34.

## B. Ciudadanos extranjeros condenados a muerte

12. Según confirman los datos disponibles, la aplicación de la pena de muerte afecta de manera desproporcionada a los ciudadanos extranjeros, incluidos los migrantes<sup>9</sup>. En Indonesia, de las 48 nuevas condenas a muerte registradas en 2018, 15 se habrían impuesto a ciudadanos extranjeros, todas ellas por delitos relacionados con las drogas<sup>10</sup>. En Malasia, al mes de diciembre de 2018 había, según la información disponible, 568 ciudadanos extranjeros condenados a muerte, lo que representaba el 45 % de todos los condenados a muerte<sup>11</sup>. A finales de 2017 había, según la información disponible, cinco ciudadanos extranjeros condenados a muerte en Sri Lanka. En 2018, al menos 24 ciudadanos extranjeros fueron ejecutados en Tailandia y 4 en Viet Nam<sup>12</sup>. Según la información disponible, en 2017 había aproximadamente 600 ciudadanos nigerianos a la espera de ser ejecutados en países del Asia Sudoriental, la mayoría de ellos por delitos relacionados con las drogas. Según la información disponible, en 2018 se ejecutó en la Arabia Saudita a 78 ciudadanos extranjeros, la mayoría de ellos por delitos relacionados con las drogas, frente a 71 nacionales<sup>13</sup>. En el Iraq se dictaron varias condenas a muerte contra ciudadanos extranjeros acusados de pertenecer a una organización terrorista. En los Emiratos Árabes Unidos, 8 de las 9 mujeres que, según la información disponible, están condenadas a muerte son trabajadoras domésticas migrantes. En Mauritania, a finales de 2016 se informó de que 11 de los 77 presos condenados a muerte eran ciudadanos extranjeros. A finales de 2017 habían sido ejecutados cuatro ciudadanos extranjeros en Nigeria, tres en Zambia, seis en el Japón y cinco en Kuwait<sup>14</sup>. En los Estados Unidos de América se ha aplicado la pena de muerte a varios extranjeros, entre ellos los ciudadanos mexicanos Roberto Ramos Moreno y Rubén Cárdenas Ramírez, a los que se denegó su derecho a recibir asistencia consular tras su detención.

13. En su observación general núm. 36, el Comité de Derechos Humanos afirma que toda aplicación discriminatoria de la pena de muerte es arbitraria y constituye una violación del derecho a la vida consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>15</sup>. En su informe de 2017 sobre la pena capital y la aplicación de las salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a muerte (A/HRC/36/26), el Secretario General hizo hincapié en la aplicación discriminatoria de la pena de muerte a los ciudadanos extranjeros. En dicho informe se señaló que las personas susceptibles de ser condenadas a la pena de muerte en el extranjero podían verse afectadas de manera desproporcionada por esa pena y que el acceso a la asistencia consular previsto en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares era un aspecto importante para su protección. Esta posición fue precisada en 2018 por el Comité de Derechos Humanos, que señaló que “el hecho de no informar prontamente a los extranjeros detenidos acusados de un delito castigado con la pena capital de su derecho a la notificación consular con arreglo a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares [...] infringiría el artículo 6, párrafo 1, del Pacto”<sup>16</sup>. A este respecto, en su resolución 71/187, relativa a la moratoria del uso de la pena de muerte, la Asamblea General también exhortó a todos los Estados a que

<sup>9</sup> Carolyn Hoyle y Giada Girelli, *The Death Penalty for Drug Offences: Foreign Nationals*, Harm Reduction International, documento informativo, marzo de 2019.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Amnistía Internacional, *Condenas a muerte y ejecuciones en 2018* (Londres, 2018).

<sup>12</sup> Amnistía Internacional, *Condenas a muerte y ejecuciones en 2016* (Londres, 2016).

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Amnistía Internacional, *Condenas a muerte y ejecuciones en 2017* (Londres, 2017).

<sup>15</sup> CCPR/C/GC/36, párr. 44.

<sup>16</sup> *Ibid.*, párr. 42. Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, opinión consultiva de 1 de octubre de 1999, párr. 137.

cumplieran sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención de Viena, especialmente el derecho a recibir información sobre la asistencia consular.

14. La noción de que el Estado de enjuiciamiento está obligado por el derecho internacional a notificar a los ciudadanos extranjeros detenidos el derecho que estos tienen a recibir asistencia consular está asentada en el derecho internacional (aunque no siempre se aplique en la práctica). No ocurre lo mismo en lo que respecta a las obligaciones del Estado de origen. En el presente informe se aborda esta laguna y se muestra que los Estados de origen tienen la obligación de prestar asistencia consular con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, en particular, aunque no exclusivamente, cuando existe un riesgo de que se vulnere el derecho a la vida. El análisis que se hace en el presente informe también es aplicable a otros derechos que pueden ser pertinentes en los casos en que no se presta asistencia consular. Este enfoque es coherente con los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Comisión Europea de Derechos Humanos, que han reconocido la aplicabilidad de las obligaciones de derechos humanos a los agentes diplomáticos y consulares<sup>17</sup>.

### C. Deber de proteger el derecho a la vida

15. El derecho a la vida es un derecho fundamental y universalmente reconocido, aplicable en todo momento y en todas las circunstancias, incluso durante los conflictos armados u otra emergencia pública. Es una norma de *ius cogens* y está protegido por tratados internacionales y regionales, por el derecho internacional consuetudinario y por los ordenamientos jurídicos internos.

16. El derecho internacional de los derechos humanos impone a los Estados el deber de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos “por ley”. Ello incluye la obligación de establecer instituciones y procedimientos adecuados para prevenir la privación arbitraria de la vida: los Estados partes tienen la obligación, en respuesta a amenazas previsibles y creíbles contra la vida, de adoptar con la debida diligencia medidas positivas razonables que no les impongan cargas desproporcionadas.

17. Diversos tribunales de todo el mundo han articulado el principio de diligencia debida aplicado a la protección contra una muerte ilícita, y han evaluado su aplicación en función de los siguientes criterios: a) cuánto sabía o debería haber sabido el Estado; b) el riesgo o la probabilidad de un daño previsible; y c) la gravedad del daño<sup>18</sup>.

18. La obligación de proteger de los Estados se aplica a todos los órganos e instituciones gubernamentales<sup>19</sup> y, por lo tanto, a los funcionarios consulares. En lo que respecta a la protección extraterritorial de los derechos humanos internacionales, los funcionarios consulares se encuentran en una posición única. Las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares facultan a los consulados para ofrecer una asistencia inestimable a sus nacionales a fin de ayudarlos a superar las complejidades de sistemas extranjeros que no conocen. Esta asistencia es especialmente importante en los casos en que los derechos humanos fundamentales están en peligro, como es el caso de una posible aplicación de la pena de muerte.

<sup>17</sup> Véase Comisión Europea de Derechos Humanos, *X v. Federal Republic of Germany* (1965), *X v. United Kingdom* (1977) y *V. Dinamarca* (1993), y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Al-Skeini and Others v. The United Kingdom* (2011); véase también A/38/40, anexo XIV, párr. 6.1.

<sup>18</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Osman v. The United Kingdom*, causa núm. 87/1997/871/1083, sentencia de 28 de octubre de 1998, párrs. 32 y 33.

<sup>19</sup> CCPR/C/GC/36, párr. 19.

19. Como señaló la Relatora Especial en el informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2019, el deber de proteger de los Estados puede aplicarse extraterritorialmente. Así lo dejó claro también el Comité de Derechos Humanos en su observación general núm. 36, en la que concluyó que el deber de proteger del Estado se aplica a “todas las personas sujetas a su jurisdicción, es decir, todas las personas sobre cuyo goce del derecho a la vida ejerza poder o control efectivo. Ello incluye a las personas que se encuentren fuera de cualquier territorio controlado efectivamente por el Estado pero cuyo derecho a la vida se vea sin embargo afectado por sus actividades militares o de otra índole de manera directa y razonablemente previsible”<sup>20</sup>.

#### D. El acceso a la asistencia consular como derecho humano

20. Los presos y detenidos son especialmente vulnerables a las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, las personas que son acusadas fuera de su propio país se enfrentan a dificultades adicionales debido a su desconocimiento del sistema judicial, la cultura, el idioma y el entorno<sup>21</sup>. Puede que los ciudadanos extranjeros no conozcan sus derechos en el momento de la detención, como el derecho a no declarar contra sí mismos o el derecho a guardar silencio, o su derecho a recibir asistencia letrada y consular. Se les puede pedir que firmen confesiones escritas en un idioma que no entienden. A menudo no se les proporcionan los servicios de interpretación que necesitan para poder participar de manera significativa en el procedimiento judicial. Puede que carezcan de una red de apoyo local, como familiares, para ayudarlos a desenvolverse en los procesos judiciales, cubrir los costos de una defensa letrada efectiva o prestarles apoyo emocional. Puede que sus amigos que también sean extranjeros o migrantes no estén dispuestos a prestar apoyo o testificar a su favor, o tengan miedo de hacerlo, problema que se agrava cuando los testigos son migrantes “irregulares”. Si los ciudadanos extranjeros son ejecutados, también podrían vulnerarse sus últimos derechos, incluido el derecho de sus familiares a ser notificados de la ejecución y a recibir sus restos.

21. Estas realidades, sumadas, colocan a los ciudadanos extranjeros en una situación de desventaja natural<sup>22</sup>. No basta con afirmar simplemente que los ciudadanos extranjeros tienen los mismos derechos que los nacionales del Estado en que se celebra el juicio. Esos derechos deben combinarse con otros para que los extranjeros puedan comparecer ante un tribunal “en pie de igualdad” con los nacionales<sup>23</sup>.

22. Varios tribunales internacionales y regionales y expertos han sostenido en repetidas ocasiones que la notificación y la asistencia consular son una garantía mínima de un juicio imparcial en los casos de pena de muerte y que los detenidos extranjeros tienen derecho a recibir asistencia consular<sup>24</sup>.

23. La Corte Internacional de Justicia ha considerado que el derecho a la información consular es un derecho individual. En sus pronunciamientos en las causas *LaGrand, Avena y Jadhav*, la Corte declaró que el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares creaba derechos individuales para las personas

<sup>20</sup> *Ibid.*, párrs. 63 y 66.

<sup>21</sup> *Ibid.*; y Giada Girelli, *The Death Penalty for Drug Offences: Global Overview 2018* (Londres, Harm Reduction International, 2019).

<sup>22</sup> Véase S. Adele Shank y John Quigley, “Foreigners on Texas’s death row and the right of access to a consul”, *St. Mary’s Law Journal*, vol. 26, núm. 3 (1995).

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, opinión consultiva OC-16/99, 1 de octubre de 1999, voto concurrente del juez Sergio García Ramírez, pág. 2.

<sup>24</sup> John Quigley, *Foreigners on America’s Death Rows: the legal combat over access to a consul* (Cambridge University Press, 2018), “The Obligation of Countries of Origin”, págs. 222 a 225.

detenidas o acusadas fuera de su propio país. En la causa *LaGrand*, la Corte consideró que “el artículo 36, párrafo 1, crea derechos individuales para la persona detenida, además de los derechos que otorga al Estado que envía”<sup>25</sup>. En la decisión *Avena*, la Corte también abordó la relación entre los derechos de la persona y del Estado que envía, y señaló que “las violaciones de los derechos de la persona previstos en el artículo 36 pueden constituir una violación de los derechos del Estado que envía, y las violaciones de los derechos de este último pueden constituir una violación de los derechos de la persona”<sup>26</sup>.

24. En 2019, en una causa entre la India y el Pakistán, la Corte Internacional de Justicia, por primera vez, vinculó directamente la denegación de acceso y asistencia consular en los casos de pena de muerte con el derecho a un juicio imparcial, y sugirió que el acceso a la asistencia consular constituía un derecho humano:

“La Corte considera que la violación de los derechos enunciados en el artículo 36, párrafo 1, de la Convención de Viena y sus consecuencias para los principios de un juicio imparcial deben examinarse plenamente y abordarse debidamente durante el proceso de reexamen y revisión. En particular, cualquier posible perjuicio y las consecuencias para los elementos de prueba y el derecho de defensa del acusado deben ser objeto de un examen minucioso durante el reexamen y la revisión”<sup>27</sup>.

25. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el derecho a la información consular es un derecho humano en una opinión consultiva de 1999, en la que concluyó que “el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reconoce al detenido extranjero derechos individuales a los que corresponden los deberes correlativos a cargo del Estado receptor”. La Corte consideró que el derecho a la información consular formaba parte del derecho internacional de los derechos humanos y concluyó que “la inobservancia del derecho a la información del detenido extranjero, reconocido en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, afecta las garantías del debido proceso legal y, en estas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación del derecho a no ser privado de la vida ‘arbitrariamente’”<sup>28</sup>.

26. Reconociendo la importancia de la asistencia consular para los ciudadanos detenidos en el extranjero, la Asamblea General ha exhortado a los Estados a que cumplan sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y respeten el derecho de los ciudadanos extranjeros a recibir información sobre la asistencia consular cuando se inicie un procedimiento judicial contra ellos<sup>29</sup>. En las directrices de la Unión Europea sobre la pena de muerte también se afirma que, al examinar si los procedimientos judiciales ofrecen todas las salvaguardias posibles para garantizar un juicio justo, se debe prestar atención a si toda persona sospechosa o acusada de un delito que pueda castigarse con la pena de muerte ha sido informada de su derecho a ponerse en contacto con un representante consular<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Corte Internacional de Justicia, *LaGrand (Germany v. United States of America)*, fallo, *I.C.J. Reports 2001*, pág. 466, párr. 89.

<sup>26</sup> Corte Internacional de Justicia, *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, fallo, *I.C.J. Reports 2004*, párr. 40.

<sup>27</sup> Corte Internacional de Justicia, *Jadhav (India v. Pakistan)*, fallo de 17 de julio de 2019, *I.C.J. Reports 2017*, párr. 145.

<sup>28</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, opinión consultiva OC-16/99, 1 de octubre de 1999, párrs. 84 y 137.

<sup>29</sup> Resolución 69/186, párr. 5 b); véase también A/70/304.

<sup>30</sup> A/HRC/24/18, párr. 52.

27. La Asamblea General hizo suyas las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) en su resolución [70/175](#) como normas que deben observarse en todos los países. En la regla 62 se aborda la situación de los reclusos extranjeros: se señala que “los reclusos de nacionalidad extranjera gozarán de facilidades adecuadas para comunicarse con los representantes diplomáticos y consulares del Estado del que sean nacionales”, y se añade que “los reclusos que sean nacionales de Estados que no tengan representación diplomática ni consular en el país, así como los refugiados y apátridas, gozarán de las mismas facilidades para dirigirse al representante diplomático del Estado encargado de sus intereses o a cualquier autoridad nacional o internacional que tenga la misión de proteger a las personas en su situación”.

28. En 2014, el Secretario General también llegó a la conclusión de que, “según el derecho internacional, negar el derecho a la notificación consular conduce a la violación del debido proceso, y la ejecución de un extranjero privado de su derecho a los servicios consulares constituye una privación arbitraria de la vida, en contravención de los artículos 6 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”<sup>31</sup>.

29. El derecho a recibir asistencia consular en los casos de pena de muerte ha sido reconocido por tribunales nacionales, como los de Alemania, el Brasil y Malawi, que también han considerado que el artículo 36 de la Convención de Viena otorga a las personas derechos que pueden invocar ante los tribunales. En 2013, haciendo referencia a los fallos de la Corte Internacional de Justicia en las causas *LaGrand y Avena*, el Tribunal Constitucional de Alemania determinó que el artículo 36 “crea un derecho del acusado” cuya violación puede frustrar el derecho del demandado a un juicio imparcial<sup>32</sup>. El Supremo Tribunal Federal del Brasil también ha interpretado que el artículo 36 confiere un derecho individual a la información y notificación consulares y que el cumplimiento de ese artículo es esencial para garantizar el respeto del debido proceso. El Tribunal Superior de Malawi también ha llegado en dos ocasiones a la conclusión de que el derecho a recibir asistencia consular debe ser objeto de una rigurosa protección<sup>33</sup>.

30. Los tribunales mexicanos han sostenido reiterada y sistemáticamente que los ciudadanos extranjeros condenados por delitos tienen derecho a recibir asistencia consular y a disponer de recursos judiciales por la violación de los derechos que les corresponden en virtud del artículo 36. La Suprema Corte de Justicia de México ha señalado lo siguiente: “Así, el derecho fundamental a la asistencia consular de los extranjeros no puede ser concebido como un mero requisito de forma. Cuando una autoridad, ya sea policial, ministerial o judicial, impide a un extranjero la posibilidad de suplir sus carencias a través de los medios que el artículo 36 de la Convención de Viena pone a su disposición, no solo limita, sino que hace imposible la plena satisfacción del derecho a una defensa adecuada”<sup>34</sup>. La Suprema Corte también ha observado que el derecho a recibir asistencia consular tiene una función propia y diferenciada tanto del derecho a tener un abogado como del derecho a tener un traductor o intérprete, ya que los funcionarios consulares velan por que sus nacionales comprendan plenamente sus derechos en el contexto de su cultura y sociedad<sup>35</sup>. Así, aunque el título de la Convención de Viena no indica que sea un tratado sobre

<sup>31</sup> [A/HRC/27/23](#), párr. 55.

<sup>32</sup> Tribunal Constitucional Federal de Alemania (Sección Primera de la Sala Segunda), orden núm. 2 BvR 1579/11, de 5 de noviembre de 2013.

<sup>33</sup> Tribunal Superior de Malawi, *The Republic v. Lameck Bandawe Phiri*, 2017.

<sup>34</sup> Suprema Corte de Justicia de México, *Amparo Directo en Revisión 517/2011 Florence Marie Cassez Crepin*, enero de 2013.

<sup>35</sup> *Ibid.*, págs. 88 y 89.

derechos humanos, los derechos conferidos por el artículo 36 constituyen, sin embargo, “derechos fundamentales”<sup>36</sup>.

31. Está por tanto bien asentado en el derecho internacional que la asistencia consular es un derecho humano y que la denegación de ese derecho por el Estado de enjuiciamiento convierte la imposición de la pena de muerte en una privación arbitraria de la vida.

## **E. Prestación de asistencia consular: una obligación del Estado que envía**

32. Tras haber recordado o establecido en el presente informe que: a) la imposición de la pena de muerte es una privación arbitraria de la vida, b) los Estados retencionistas pueden aplicar la pena de muerte con estrictas limitaciones, c) el acceso a la asistencia consular es un derecho humano y d) la falta de notificación a los detenidos extranjeros de su derecho a recibir asistencia consular supone un incumplimiento de las obligaciones que incumben al Estado de detención con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos y a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la Relatora Especial pasa ahora a centrarse en las obligaciones de los Estados de origen y sostiene que el derecho de los derechos humanos les impone la obligación de prestar asistencia consular, por las razones que se exponen a continuación.

33. En primer lugar, en los casos en que se requieren medidas específicas para que un derecho tenga un efecto significativo, la adopción de esas medidas es una obligación complementaria. El derecho a recibir asistencia consular es consecuencia de al menos dos factores: la obligación del Estado de detención de informar a los detenidos de su derecho a recibir asistencia consular y la obligación del Estado de origen o que envía de prestar a los detenidos una asistencia consular adecuada.

34. En segundo lugar, como se ha demostrado anteriormente, la prestación de asistencia consular constituye una garantía de un juicio imparcial, que contribuye a compensar las dificultades a que se enfrentan todos los detenidos extranjeros y que se ven agravadas por múltiples formas de discriminación, como la raza, la condición de inmigrante, el género o la clase social. La responsabilidad de proteger de los Estados puede invocarse extraterritorialmente, en los casos en que un determinado Estado tenga la capacidad de proteger el derecho a la vida contra una amenaza inmediata o previsible para la vida<sup>37</sup>. La determinación de si los Estados han actuado con la debida diligencia para proteger de una muerte ilícita se hace a la luz de los siguientes factores: a) cuánto sabía o debería haber sabido el Estado sobre los riesgos; b) el riesgo o la probabilidad de un daño previsible; y c) la gravedad del daño<sup>38</sup>.

35. Así pues, puede decirse que el Estado de origen tiene jurisdicción sobre sus nacionales detenidos en el extranjero porque sus acciones destinadas a prestar una asistencia consular adecuada influyen directamente en el derecho a la vida de aquellos. Además, ningún Estado de origen puede argumentar de manera convincente que no sabe que esos riesgos, incluido el riesgo de pena de muerte: a) existen; b) podrían causar un daño previsible; o c) en el caso de la pena de muerte, al ser esta absolutamente irreparable, son de extrema gravedad.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pág. 81.

<sup>37</sup> Véase [CCPR/C/GC/36](#).

<sup>38</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Osman v. The United Kingdom*, causa núm. 87/1997/871/1083, sentencia de 28 de octubre de 1998, párrs. 32 y 33.

36. La Relatora Especial reconoce que la obligación primordial de no matar arbitrariamente recae en el Estado de detención. Sin embargo, subraya que, por su propia naturaleza, la responsabilidad de proteger del Estado surge en respuesta a actos perjudiciales cometidos por otros agentes, que pueden ser agentes no estatales u otros agentes estatales.

37. La siguiente cuestión que hay que evaluar es la idoneidad y eficacia de la asistencia consular en relación con la carga que impone al Estado de origen<sup>39</sup>. Si bien no siempre es posible prestar apoyo consular en toda su amplitud, hay medidas razonables que todos los Estados pueden adoptar para prestar una asistencia efectiva que no constituya una carga desproporcionada. En la última sección del presente informe se establecen requisitos mínimos, que se basan en la asistencia que prestan actualmente los países de ingresos medianos.

38. En tercer lugar, la Relatora Especial no está de acuerdo con la idea de que la prestación de asistencia consular puede ser jurídicamente intervencionista o puede violar la prohibición de aplicar leyes nacionales en el territorio de otro Estado sin el consentimiento de este. Desde un punto de vista procedimental, debería recabarse el consentimiento del Estado de enjuiciamiento y deberían aplicarse procedimientos claros en la prestación de asistencia consular. Sin embargo, desde un punto de vista sustantivo, dado que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares impone al Estado de enjuiciamiento la obligación clara de notificar al Estado de origen, debe presumirse que existe consentimiento para la prestación de asistencia consular. Además, la prestación de una asistencia consular adecuada reduce la carga que para el Estado de enjuiciamiento supone cumplir las normas del debido proceso. Al financiar a los abogados, facilitar las visitas de los familiares y realizar investigaciones de mitigación, entre otras cosas, la asistencia consular también beneficia a los Estados de detención.

39. El derecho internacional de la protección diplomática prevé una excepción al concepto de no injerencia del Estado en los casos en que un Estado actúa para impedir la denegación de justicia a sus propios nacionales<sup>40</sup>. Si bien la protección diplomática se distingue de la protección consular en que se refiere a los derechos de los Estados y no a los de las personas, existe un *corpus* jurídico convincente que sostiene que esta excepción también puede aplicarse en los casos en que un ciudadano extranjero puede sufrir denegación de justicia<sup>41</sup>.

40. En cuarto lugar, la Corte Internacional de Justicia ha dejado claro que las consideraciones de seguridad nacional no pueden prevalecer sobre la obligación que incumbe al Estado de detención, de conformidad con el artículo 36, párrafo 1, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de notificar sin demora a la persona el derecho que tiene a recibir asistencia consular<sup>42</sup>. La única interpretación posible de la intención de la Corte es que los ciudadanos extranjeros deben tener acceso, en todos los casos, a la protección consular si así lo solicitan. De ello se deduce lógicamente que, para que el pronunciamiento de la Corte surta efecto, la

<sup>39</sup> CCPR/C/GC/36, párr. 21: “Por lo tanto, los Estados partes tienen la obligación de proceder con la diligencia debida para adoptar medidas positivas razonables, que no les supongan una carga desproporcionada”.

<sup>40</sup> Corte Permanente de Justicia Internacional, *The Mavrommatis Palestine Concessions (Greece v. United Kingdom)*, fallo, P.C.I.J., Series A, No. 2, 30 de agosto de 1924, pág. 12; *Factory at Chorzów (Germany v. Poland)*, fallo, P.C.I.J., Series A, No. 17, 13 de septiembre de 1928; y *Panevezys-Saldutiskis Railway (Estonia v. Lithuania)*, fallo, P.C.I.J., Series A/B, No. 76, 28 de febrero de 1939; y Corte Internacional de Justicia, *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, fallo, I.C.J. Reports 1970, págs. 3 y ss., párrs. 78 y 79.

<sup>41</sup> Alex Mills, “Rethinking jurisdiction in international law”, *British Yearbook of International Law*, vol. 84, núm. 1 (2014), págs. 187 a 239.

<sup>42</sup> *Ibid.*

prestación de asistencia consular por el Estado de origen no puede restringirse invocando como motivo la seguridad nacional.

41. En la causa *Jadhav (India c. Pakistán)*, la Corte Internacional de Justicia ordenó al Pakistán que realizara “un reexamen y revisión efectivos de la condena y la pena” impuestas a Kulbhushan Sudhir Jadhav, ciudadano indio condenado a muerte por espionaje. El propósito de esa revisión judicial era determinar si el Sr. Jadhav se había visto perjudicado por la denegación de sus derechos a la información, la notificación y el acceso consulares, que se le habían denegado invocando motivos de seguridad nacional. La Corte ordenó que, como parte de la reparación, el Pakistán debía permitir a los funcionarios consulares indios “tener acceso a él y organizar su defensa ante los tribunales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36, párrafos 1 a) y c)”. La Corte sostuvo además que mantener la suspensión de la ejecución que había impuesto al Pakistán al comienzo del proceso era “una condición indispensable para el reexamen y revisión efectivos de la condena y la pena impuestas al Sr. Jadhav”<sup>43</sup>.

42. La Relatora Especial es consciente de la práctica de algunos Estados de origen consistente en privar de su ciudadanía a los detenidos en el extranjero, eliminando así su obligación de proteger, incluida la de prestar asistencia consular. Si bien el examen de esta práctica excede del objeto del presente informe, la Relatora Especial considera que puede constituir una vulneración del derecho a la vida cuando repercute previsible y directamente en el derecho a la vida de la persona, circunstancia muy probable si a los acusados se les imputan delitos punibles con la pena de muerte, por ejemplo con arreglo a la legislación antiterrorista.

43. En quinto lugar, la Relatora Especial considera que la responsabilidad de los Estados de origen de prestar asistencia consular es una norma emergente del derecho internacional consuetudinario, como lo demuestra la aplicación del criterio de la Comisión de Derecho Internacional para el derecho internacional consuetudinario (a saber, la existencia de una práctica general, por un lado, y su aceptación como derecho, u *opinio iuris*, por otro)<sup>44</sup>.

## F. Una norma internacional consuetudinaria emergente

### Práctica general de los Estados

44. La prestación de una protección consular de cierto nivel a los nacionales que podrían ser condenados a muerte en el extranjero es una práctica general entre muchos Estados, es decir, es lo que realmente hacen. Por ejemplo, 28 Estados reconocen un derecho constitucional a la protección consular<sup>45</sup>, y otros Estados reconocen el derecho a recibir asistencia consular en sus políticas para los nacionales detenidos en el extranjero<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Corte Internacional de Justicia, *Jadhav (India v. Pakistan)*, fallo de 17 de julio de 2019, párrs. 134 y 138 a 148.

<sup>44</sup> A/73/10, párr. 66 3).

<sup>45</sup> Constitución de Bulgaria, artículo 25 5); Constitución de Estonia, artículo 13; Constitución de Hungría, artículo 69 3); Constitución de Letonia, artículo 98; Constitución de Lituania, artículo 13; Constitución de Polonia, artículo 36; Constitución de Portugal, artículo 14; Constitución de Rumania, artículo 17; Constitución de China, artículo 50; Constitución de la República de Corea, artículo 2 2); y Constitución de Guyana, artículo 31.

<sup>46</sup> John Quigley, *Foreigners on America's Death Rows* (Nueva York, Cambridge University Press, 2018), “Consular Access as a Human Right”, págs. 211 a 222.

45. Varios Estados han dejado claro que debería haber una mayor protección consular en los casos en que pueda imponerse la pena de muerte<sup>47</sup>, y hay casos muy destacados tanto de Estados retencionistas como abolicionistas en los que se ha ofrecido una asistencia significativa y eficaz a nacionales que podían ser condenados a muerte en el extranjero.

46. En Nigeria, Estado retencionista, la Fiscalía General intervino por orden del Presidente en el caso de una ciudadana nigeriana, la Sra. Zainab Aliyu, que corría el riesgo de ser condenada a muerte por tráfico de drogas en la Arabia Saudita en 2018<sup>48</sup>.

47. Indonesia también proporciona protección consular a sus nacionales en el extranjero que corren del riesgo de sufrir una privación arbitraria de la vida. En marzo de 2018, el Director de Protección de Ciudadanos y Entidades Jurídicas de Indonesia dijo que el caso de Eti binti Toyib, una trabajadora migrante indonesia condenada a muerte por el presunto asesinato de su empleador en la Arabia Saudita en 2002, era uno de los dos casos críticos de los 20 casos de ciudadanos indonesios en la Arabia Saudita que podían ser condenados a muerte. El Gobierno de Indonesia llevó a cabo actividades de recaudación de fondos para pagar a las víctimas del caso y lograr la liberación de la ciudadana indonesia.

48. México es un ejemplo de Estado abolicionista que ofrece un excelente nivel de asistencia consular a sus nacionales susceptibles de ser condenados a muerte. En 2000, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México estableció el Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital en Estados Unidos, que, hasta 2017, había logrado que 1.014 mexicanos, de un total de 1.150, se librasen de la pena de muerte en prisiones de los Estados Unidos, lo que significaba que en el 88 % de los casos se había logrado revertir el fallo<sup>49</sup>.

49. También hay casos muy destacados en los que los Estados no han prestado asistencia consular, o la han prestado de manera insuficiente, a sus nacionales en el extranjero que corrían el riesgo de que se les impusiera la pena de muerte o se vulnerase su derecho a un juicio imparcial y a no ser sometidos a torturas.

50. La Relatora Especial reitera su preocupación por la ínfima calidad de la asistencia consular prestada por los Gobiernos a sus nacionales condenados a muerte en el Iraq con arreglo a la legislación antiterrorista<sup>50</sup>. Como se indica más adelante, la prestación de una protección consular adecuada incluye asegurarse de que los abogados defensores prestan una asistencia efectiva y que los juicios cumplen las normas de un juicio imparcial reconocidas internacionalmente, algo que los países de origen de los denominados “combatientes extranjeros” parecen no haber intentado.

<sup>47</sup> Véase Reino Unido, Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos del Commonwealth, “Support for British nationals abroad: A guide”, actualizado en febrero de 2019, pág. 20: “Nos oponemos a la pena de muerte en todas las circunstancias. Si se le ha imputado un cargo que conlleva la pena de muerte, o si ha sido condenado a muerte, normalmente plantearíamos su caso en cualquier etapa y nivel que consideremos apropiado. También podemos ponerlo en contacto con The Death Penalty Project ([www.deathpenaltyproject.org](http://www.deathpenaltyproject.org)), que presta asesoramiento y asistencia jurídica gratuitos a los ciudadanos británicos que pueden ser condenados a muerte, y con Reprieve ([www.reprieve.org.uk](http://www.reprieve.org.uk)), que trabaja para impedir la ejecución de cualquier ciudadano británico detenido en el extranjero”.

<sup>48</sup> Enioluwa Adeniyi, “Onochie speaks on how Zainab Aliyu was incriminated in Saudi Arabia”, *Naija News*, 30 de abril de 2019.

<sup>49</sup> Gobierno de México, “Reporta la Cancillería logros del Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital en Estados Unidos”, comunicado de prensa, 6 de noviembre de 2017.

<sup>50</sup> Lara Marlowe, “France accused of ‘subcontracting’ execution of jihadists in Iraq”, *Irish Times*, 6 de junio de 2019.

*Opinio iuris*

51. Sigue sin haber un consenso claro sobre la calidad de la asistencia consular que debe prestarse para cumplir la obligación jurídica que incumbe al Estado, y algunos Estados rechazan activa y públicamente el requisito de prestar determinados tipos de asistencia consular<sup>51</sup>.

52. En el caso *Vélez Loor vs. Panamá*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que, desde la óptica de los derechos de la persona detenida, hay tres componentes esenciales del derecho debido a la persona por el Estado parte: a) el derecho a ser notificada de sus derechos con arreglo a la Convención de Viena; b) el derecho de acceso efectivo a la comunicación con el funcionario consular; y c) el derecho a la propia asistencia<sup>52</sup>.

53. En 2004, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica consideró que “el Estado, de conformidad con las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional, puede estar obligado a tomar medidas para proteger a uno de sus ciudadanos contra una violación manifiesta de las normas internacionales relativas a los derechos humanos”<sup>53</sup>. El Tribunal señaló además que “sería difícil, y en casos extremos hasta imposible, rechazar una petición de ayuda al Gobierno en circunstancias en que los hechos fueran indisputables”<sup>54</sup>.

54. Tribunales de Sudáfrica<sup>55</sup>, el Canadá<sup>56</sup> y el Pakistán<sup>57</sup> han calificado la responsabilidad de los Estados de prestar asistencia consular en casos de pena de muerte como un deber<sup>58</sup>.

**G. Estados abolicionistas y retencionistas**

55. La Relatora Especial ha sostenido hasta ahora que todos los Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos u otros tratados de derechos humanos que garantizan el derecho a la vida tienen la obligación de proteger el derecho a la vida, incluida la de proporcionar asistencia consular (adecuada) a sus nacionales que podrían ser condenados a muerte en el extranjero. Tanto los Estados retencionistas como los abolicionistas están obligados por el Pacto a cumplir esta obligación positiva.

56. Esta obligación positiva es más fuerte para los Estados abolicionistas que han ratificado el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 1, párrafo 2, establece que “cada uno de los Estados

<sup>51</sup> Reino Unido, Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos del Commonwealth, “Support for British nationals abroad: A guide” (actualizado el 27 de febrero de 2019): “En ningún caso sufragaremos sus gastos jurídicos o de interpretación”. Esto difiere significativamente de la práctica de Alemania: “Los casos en que ciudadanos alemanes pueden ser condenados a muerte son motivo de gran preocupación para el Gobierno alemán. En esas circunstancias, [...] la República Federal de Alemania proporcionará ‘el dinero que sea necesario’”, según se cita en Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para el Sexto Circuito, *Ronald Michael Cauthern v. Roland Colson, Warden*, causa núm. 10-5759, escrito *amicus curiae*, 2011, pág. 11.

<sup>52</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Vélez Loor vs. Panamá*, sentencia de 23 de noviembre de 2010, párr. 153.

<sup>53</sup> Tribunal Constitucional de Sudáfrica, *Samuel Kaunda and Others v. President of the Republic of South Africa*, causa núm. CCT 23/04, sentencia de 4 de agosto de 2004, párr. 69.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Tribunal Federal del Canadá, *Khadr v. Canada (Prime Minister)*, 2009 FC 405, 341 F.T.R. 300, párr. 64.

<sup>57</sup> *The News International* (Pakistán), “LHC orders protection policy for Pakistanis detained abroad” (14 de enero de 2017).

<sup>58</sup> A/HRC/40/52/Add.4, párr. 47.

partes adoptará todas las medidas necesarias para abolir la pena de muerte en su jurisdicción”. Como ya se ha señalado, el impacto directo y previsible de la asistencia consular en el derecho a la vida hace que el Estado de origen abolicionista tenga jurisdicción sobre la persona susceptible de ser condenada a muerte, y le impone el deber de prestar una asistencia consular adecuada en todos los casos en que se podría imponer la pena de muerte.

57. También cabe argumentar que la decisión de los Estados abolicionistas *de iure* y *de facto*<sup>59</sup> de no prestar una asistencia consular adecuada a sus nacionales detenidos en el extranjero susceptibles de ser condenados a muerte los expone a la pena de muerte y, por lo tanto, constituye una violación de su obligación de respetar el derecho a la vida. La decisión de no prestar asistencia consular hace que el Estado de origen sea cómplice de una muerte arbitraria.

58. El Comité de Derechos Humanos llegó a la conclusión, en el caso *Judge c. Canadá* (párr. 10.4), de que “los países que han abolido la pena capital tienen la obligación de no exponer a una persona al riesgo real de su aplicación”. El Comité declaró lo siguiente: “Así pues, no pueden expulsar, por deportación o extradición, a las personas de su jurisdicción si se puede prever razonablemente que serán condenadas a muerte, sin exigir garantías de que la condena no se ejecutará”. La Relatora Especial sugiere que la “expulsión, deportación o extradición” deberían considerarse ejemplos de métodos de “exposición” a la pena de muerte, pero no una lista exhaustiva, y opina que, habida cuenta de las conocidas dificultades que padecen los detenidos extranjeros acusados de delitos punibles con la pena de muerte y del riesgo creíble y previsible de muerte, también cabe afirmar que el hecho de no prestarles asistencia consular los expone a la pena de muerte.

59. El Comité de Derechos Humanos ha reiterado que los Estados abolicionistas tienen la obligación de obtener garantías fidedignas y efectivas de los Estados retencionistas de que no se aplicará la pena de muerte<sup>60</sup>. Si bien la prestación de asistencia consular no constituye una garantía contra la pena de muerte, la Relatora Especial sugiere que tanto el hecho de que el Estado preste esa asistencia como el hecho de que el Estado exija y obtenga garantías efectivas pueden entenderse como una garantía de que el Estado cumple su obligación en relación con el derecho a la vida de un detenido.

## H. Principio de no discriminación y asistencia consular

60. Huelga decir que la prestación de asistencia consular a los nacionales susceptibles de ser condenados a muerte en el extranjero y la calidad de esa asistencia deben aplicarse sin discriminación. El Comité de Derechos Humanos considera que el término “discriminación” debe entenderse “referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Es decir, tanto los Estados que han abolido la pena de muerte como los Estados que son abolicionistas en la práctica, por ejemplo cuando existe una moratoria oficial de las ejecuciones o cuando el Estado ha firmado el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos pero aún no ha abolido la pena de muerte en su legislación.

<sup>60</sup> [CCPR/C/GC/36](#), párr. 34.

<sup>61</sup> [HRI/GEN/1/Rev.1](#), Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 18, párr. 7.

61. Si un Estado parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos decide denegar la protección consular a una persona en razón del delito presuntamente cometido, ello violaría tanto la obligación del Estado de proteger el derecho a la vida como la prohibición de discriminación. La Relatora Especial sugiere que la referencia a “cualquier otra condición social” en la disposición del Pacto contra la discriminación debe abarcar los presuntos delitos cometidos por los ciudadanos en el extranjero, ya que “la discriminación basada en ‘otra condición social’ exige un planteamiento flexible que incluya otras formas de trato diferencial”<sup>62</sup>.

62. La Relatora Especial insiste en que, contrariamente a cómo se comportan algunos Estados en la actualidad, en los casos de ciudadanos detenidos en el extranjero acusados de los delitos más graves o atroces es necesario que la diligencia del Estado de origen sea mayor, no menor. Por ejemplo, la Relatora Especial ha observado con alarma que los ciudadanos extranjeros detenidos en el Iraq acusados de pertenecer a una organización terrorista corren un riesgo muy alto de ser condenados a muerte, pero que, en gran medida, no han recibido una asistencia consular adecuada de sus Estados de origen. La Relatora Especial ha denunciado en repetidas ocasiones tanto la falta de rendición de cuentas a las víctimas del Estado Islámico en el Iraq y el Levante como la falta de las debidas garantías procesales para los presuntos autores.

### III. Directrices para prestar una asistencia consular adecuada

63. Con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, todos los Estados tienen el deber de prestar un nivel adecuado de asistencia consular a sus nacionales susceptibles de ser condenados a muerte. Para que las personas puedan disfrutar de un derecho humano internacional, los Estados deben velar por que las actividades emprendidas para hacer realidad ese derecho sean sustanciales y efectivas. Las medidas que se exponen a continuación no constituyen una carga excesiva para el Estado y son el mínimo necesario para cumplir ese deber, con independencia de las circunstancias específicas de la persona detenida o del Estado de detención.

#### A. Medidas iniciales: preparación para prestar una asistencia adecuada

##### Capacitación de los funcionarios consulares: derecho internacional y local

64. El Estado de origen debe capacitar a sus funcionarios consulares para que puedan prestar una asistencia consular adecuada a los detenidos proporcionándoles información y conocimientos sobre las disposiciones fundamentales de: la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares<sup>63</sup>; los acuerdos consulares bilaterales entre el Estado de origen y el Estado de detención, destacando los puntos de divergencia entre esos acuerdos y la Convención de Viena; y el sistema jurídico del Estado de detención y sus disposiciones de derecho penal, especialmente cuando estas difieran de las del Estado de origen<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> E/C.12/GC/20, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20, párr. 27.

<sup>63</sup> Reino Unido, Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos del Commonwealth, Academia Diplomática, folleto de presentación, enero de 2015, pág. 9.

<sup>64</sup> Corte Internacional de Justicia, *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, memoria de México, 20 de junio de 2003, párr. 53: “Los funcionarios consulares mexicanos han recibido formación específica sobre el derecho de los Estados Unidos para proporcionar información que permita evitar que un nacional detenido renuncie a importantes

### Suministro de información a los detenidos

65. Para ayudar a los detenidos, los consulados deben preparar una ficha informativa de fácil comprensión sobre cada país, en el idioma o los idiomas nacionales del Estado de origen, que abarque cuestiones como: las condiciones y normas penitenciarias; una sinopsis de los procedimientos penales en el Estado de detención; los derechos del detenido con arreglo a las leyes locales; cómo obtener representación letrada (adjuntando una lista de abogados locales de prestigio); e información sobre las organizaciones que pueden prestar apoyo a los detenidos y ayudarlos en su causa judicial<sup>65</sup>.

66. También debe haber información clara y fácilmente accesible en el sitio web del consulado sobre la naturaleza del apoyo consular disponible y sobre cómo notificar nuevos casos al consulado.

## B. Medidas inmediatas cuando se notifica una nueva detención a un Estado

67. El Estado de origen debe actuar inmediatamente cuando tenga conocimiento de una nueva detención, ya sea mediante notificación formal (por ejemplo, por las autoridades de detención) o de manera informal (por ejemplo, por un familiar del detenido)<sup>66</sup>.

68. Los funcionarios consulares deben seguir un procedimiento preestablecido para el contacto inicial, a saber:

- a) Visitar al detenido tan pronto como sea posible o, como mínimo, concertar una llamada telefónica privada si no se puede organizar una visita inmediata<sup>67</sup>;
- b) Proporcionar artículos de primera necesidad al detenido (incluidos alimentos, medicamentos y material de lectura y escritura) en los casos en que se sepa que las autoridades de detención no proporcionan tales artículos;
- c) Entregar al detenido la ficha informativa sobre el país y explicarle su contenido (véase el párr. 65)<sup>68</sup>;
- d) Recabar el consentimiento del detenido para la prestación de asistencia consular;
- e) Cuando proceda, recabar también el consentimiento escrito del detenido para recibir asistencia de una organización no gubernamental o de beneficencia fiable (entre ellas Prisoners Abroad, Reprieve, Redress (the Redress Trust) y The Death Penalty Project);

---

derechos y tome decisiones erróneas con consecuencias jurídicas adversas”.

<sup>65</sup> Carta de Servicios Consulares del Canadá, Ottawa, 2015

(<https://travel.gc.ca/assistance/emergency-info/consular/canadian-consular-services-charter>).

<sup>66</sup> La India envió 13 notas verbales al Pakistán en las que solicitaba acceso consular a su nacional: véase Corte Internacional de Justicia, *Jadhav (India v. Pakistan)*, acta literal núm. CR 2019/3, 20 de febrero de 2019, párr. 45.

<sup>67</sup> Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para el Sexto Circuito, *Ronald Michael Cauthern v. Roland Colson, Warden*, escrito *amicus curiae*, pág. 10.

<sup>68</sup> De esa manera, el cónsul ayuda al nacional a superar la “multitud de barreras lingüísticas, culturales y conceptuales que dificultan su habilidad [para un extranjero detenido] para entender, de forma cabal y completa, los derechos que le asisten”: véase Suprema Corte de Justicia de México, *Amparo Directo en Revisión 517/2011 Florence Marie Cassez Crepin*, pág. 83.

f) Ofrecerse a informar a los familiares o amigos del detenido de su detención<sup>69</sup>;

g) Proporcionar al detenido los datos de contacto del consulado.

69. Si se rechaza la asistencia en esta visita inicial, los funcionarios consulares deben repetir la oferta en múltiples visitas, durante las cuales deberían tratar de establecer una relación de comunicación y confianza.

70. Los funcionarios consulares no deberían aceptar sin más ninguna declaración de las autoridades de detención en que se afirme que un detenido ha renunciado a su derecho a recibir asistencia consular. Deben hacer lo posible por verificar ese extremo directamente con el detenido.

71. Durante cada visita, los funcionarios consulares deben estar atentos a posibles indicios de tortura o malos tratos del detenido. Debería dejarse constancia de ello de inmediato en las notas sobre la visita que han de tomar los funcionarios consulares. Cuando se observe algún indicio o cuando el detenido formule alguna queja, los funcionarios consulares deberían considerar si se requiere una evaluación médica experta o si es necesario recurrir a una organización no gubernamental debidamente calificada para evaluar la situación. Los funcionarios consulares también deberían considerar la posibilidad de intervenir directamente ante las autoridades de detención y, si ello no surte efecto inmediato, considerar la posibilidad de someter la cuestión a instancias superiores a nivel nacional o internacional<sup>70</sup>.

72. Los funcionarios consulares deben insistir en que se respete el derecho del detenido a una comunicación consular privada. Cualquier motivo de preocupación sobre posibles intentos de vigilar o grabar conversaciones, denegar el acceso consular o violar de alguna otra manera los derechos consulares del detenido debe ser denunciado a las autoridades locales y, si es necesario, comunicado a instancias superiores. Además, los consulados deberían determinar los riesgos asociados a la protección de cada nacional e implementar un programa de visitas para satisfacer las necesidades del nacional en cada caso. Un caso de alto riesgo puede requerir que se haga una visita consular cada 8 semanas, mientras que en un caso con menor riesgo de que se imponga la pena de muerte podría realizarse una vez cada 12 semanas.

## C. Detención preventiva

### Contacto con las autoridades de detención

73. Una vez que el detenido ha consentido en recibir asistencia consular, el Estado de origen debe ponerse inmediatamente en contacto de manera oficial con las autoridades de detención. Como mínimo, debe solicitar a dichas autoridades que: consignen que el detenido es un ciudadano extranjero que recibe asistencia consular; proporcionen al detenido los medios para ponerse en contacto de manera privada con funcionarios consulares; y mantengan al consulado informado sobre la situación del detenido (por ejemplo, sobre cualquier traslado de prisión, novedades en la tramitación de la causa o cuestiones médicas).

<sup>69</sup> Véase American Bar Association, *Guidelines for the Appointment and Performance of Defense Counsel in Death Penalty Cases*, febrero de 2003.

<sup>70</sup> Véase la Carta de Servicios Consulares del Canadá; y Tribunal Federal del Canadá, *Khadr v. Canada (Prime Minister)*, párr. 64. Véase también Reino Unido, Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos del Commonwealth, "Support for British nationals abroad", pág. 4.

### Contacto con las autoridades de detención o de enjuiciamiento<sup>71</sup>

74. En algunos casos, el Estado de origen debería considerar la posibilidad de formular, en una etapa temprana, protestas oficiales u oficiosas contra la detención. Dependiendo de las circunstancias, los funcionarios consulares o gubernamentales deberían:

- a) **Manifestar su oposición a que la persona siga detenida o sea acusada de algún delito:** por ejemplo, cuando la persona ha sido detenida por motivos espurios, como posicionamiento político o en circunstancias que vulneran claramente los derechos humanos;
- b) **Manifestar su oposición a que la persona detenida sea acusada de un delito que conlleve la pena de muerte:** por ejemplo, cuando haya motivos para argumentar que la acusación apropiada es homicidio no intencional, no asesinato;
- c) **Manifestar su oposición a que se solicite la pena de muerte, cuando se trate de un aspecto a discreción de las autoridades de enjuiciamiento:** por ejemplo, cuando haya motivos para argumentar, sobre la base de los hechos del presunto delito o de las circunstancias personales del detenido, que no se cumple el umbral para solicitar la pena de muerte.

### Contacto con el detenido

75. Durante todo el período de detención, los funcionarios consulares deben mantener un contacto regular con el detenido y, si este lo desea, visitarlo con la mayor frecuencia posible. Deben permanecer atentos a posibles torturas o malos tratos, asegurarse de que el detenido disponga de artículos de primera necesidad y tratar de responder a cualquier preocupación o problema que se plantee.

### Contacto con el equipo jurídico del detenido

76. Si el detenido nombra o se le asigna un abogado que no figura en la lista de abogados locales de prestigio preparada por el consulado, los funcionarios consulares deben hacer lo posible por averiguar la reputación del abogado.

77. En todos los casos, los funcionarios consulares deben reconocer la importancia de colaborar con el equipo jurídico del detenido y, con el consentimiento de este, establecer un contacto temprano y directo con el equipo. Los funcionarios consulares deben explicarle al abogado que están prestando asistencia consular al detenido y, si el abogado no está familiarizado con la representación de ciudadanos extranjeros, explicarle el papel del consulado y las formas de asistencia que puede (y que no puede) prestar.

78. Los funcionarios consulares deben mantener luego un contacto regular con el abogado defensor y llegar a un acuerdo con él para mantenerse mutuamente informados sobre sus respectivos avances.

79. En el marco de su comunicación permanente, los funcionarios consulares deben informar al abogado defensor de cualquier cuestión que hayan detectado y consideren que puede ser pertinente para la situación del detenido, en particular cualquier preocupación acerca de la salud mental o la capacidad intelectual del detenido o de malos tratos infligidos por las autoridades de detención.

<sup>71</sup> En un caso de un ciudadano británico acusado de delitos punibles con la pena de muerte, el Primer Ministro del Reino Unido formuló protestas a nivel diplomático y político en la fase previa al juicio para asegurarse de que la fiscalía no solicitara la pena de muerte; véase Reprieve, *EC Project Manual*, 2011, pág. 28 ([https://reprieve.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/2014\\_08\\_07\\_INT-EC-Project-Manual-FINAL-KEY-DOC.pdf](https://reprieve.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/2014_08_07_INT-EC-Project-Manual-FINAL-KEY-DOC.pdf)).

### Preocupación acerca de la representación letrada del detenido

80. Los funcionarios consulares supervisarán la representación letrada del detenido y tomarán nota, en particular, de cualquier indicio que sugiera que el abogado se niega a colaborar, que no tiene experiencia o carece de la competencia necesaria para ocuparse del caso del detenido, que no dedica el tiempo o los esfuerzos necesarios o que no actúa en relación con cuestiones potencialmente importantes<sup>72</sup>.

81. Si se presenta alguna de estas circunstancias, los funcionarios consulares, según sea necesario y apropiado, y con el consentimiento del detenido, deben tomar una o varias de las siguientes medidas:

- a) Plantear sus inquietudes al abogado y pedirle que sean atendidas de inmediato;
- b) Solicitar al abogado que acepte la asistencia de otro abogado que ejerza en esa jurisdicción y que los funcionarios consulares sepan que es competente;
- c) Solicitar al abogado que se retire del caso y sea reemplazado por un abogado que se sepa que es competente;
- d) Nombrar a un abogado competente para facilitar la remoción del abogado anterior y para que se haga cargo del caso del detenido<sup>73</sup>.

### Asistencia en la preparación de la defensa del detenido

82. El Estado de origen debe prestar asistencia para la preparación de la defensa, en particular por los siguientes medios:

#### Financiación

- a) Proporcionando financiación para contratar a un abogado cuando no haya ningún abogado designado por el Estado y cuando la representación letrada *pro bono* no sea una opción<sup>74</sup>;
- b) Proporcionando financiación para un abogado de apoyo en los casos en que haya un abogado designado por el Estado o se contrate a un abogado *pro bono*<sup>75</sup>;

#### Investigación (hechos/atenuación de la pena)<sup>76</sup>

- c) Facilitando la investigación del equipo jurídico del detenido, en particular prestando servicios de traducción o interpretación, contratando *in situ* a una persona con experiencia para que ayude a los investigadores y prestando asistencia en la

<sup>72</sup> México ha declarado que su función es señalar cuestiones como la discriminación racial en su interacción con los abogados: véase Corte Internacional de Justicia, *Avena and other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, memoria de México, 20 de junio de 2003, párrs. 43 a 48 ([www.icj-cij.org/files/case-related/128/8272.pdf](http://www.icj-cij.org/files/case-related/128/8272.pdf)).

<sup>73</sup> El Reino Unido trata de obtener una mejor asistencia letrada en los casos en que existe preocupación por la ineficacia del asesoramiento jurídico prestado, véase *Linda Anita Carty v. Rick Thaler, Director, Texas Department of Justice, Correctional Institutions Division*, escrito *amicus curiae* del Reino Unido en apoyo del peticionario, 2010, pág. 19.

<sup>74</sup> Tribunal Supremo del Reino Unido, *R (on the application of Sandiford) v. The Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, causa núm. UKSC 2013/0170, sentencia de 16 de julio de 2014, párrs. 74 y 75.

<sup>75</sup> Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para el Sexto Circuito, *Ronald Michael Cauthern v. Roland Colson, Warden*, escrito *amicus curiae*, 2011.

<sup>76</sup> Práctica de Serbia en el Tribunal Supremo de Nevada, *Avram Vineto Nika v. Renee Baker, Warden, and Catherine Cortez Masto, Attorney General of the State of Nevada*, causa núm. 59776, escrito *amicus curiae* de Serbia en apoyo del apelante, 2012, en especial págs. 10 y 11 ([https://reprieve.org.uk/wp-content/uploads/2014/10/2011\\_08\\_10\\_PUB\\_Nika\\_Serbia\\_Amicus\\_Brief.pdf](https://reprieve.org.uk/wp-content/uploads/2014/10/2011_08_10_PUB_Nika_Serbia_Amicus_Brief.pdf)).

recopilación de expedientes (por ejemplo educativos o médicos), contactando para ello a las instituciones pertinentes, enviando cartas de presentación o agilizando la entrega de documentos que se encuentren en archivos centralizados;

d) Apoyando una solicitud ante el tribunal para recibir financiación para la investigación, cuando sea posible, y, cuando no lo sea, proporcionando por sí mismo la financiación necesaria;

#### **Testimonios de expertos<sup>77</sup>**

e) Ayudando a encontrar expertos competentes lingüística y culturalmente que puedan ayudar en la defensa;

f) Apoyando una solicitud ante el tribunal para recibir financiación para el experto, cuando sea posible, y, cuando no lo sea, proporcionando por sí mismo la financiación necesaria.

### **D. Audiencias previas al juicio**

83. Un funcionario consular debe asistir a todas las audiencias previas al juicio que sean importantes en la causa del detenido. El funcionario debe levantar acta de las actuaciones y comunicar inmediatamente cualquier preocupación sobre la audiencia o la representación letrada del detenido. El consulado debe velar por que esas preocupaciones se atiendan y, si es necesario, se comuniquen a instancias superiores<sup>78</sup>.

84. En la medida de lo posible y según proceda, los funcionarios consulares y otros agentes del Estado deben seguir manifestando su oposición a la imposición de la pena de muerte y realizando otras intervenciones<sup>79</sup>. Según las jurisdicciones, ello incluirá iniciativas para facilitar que las autoridades de enjuiciamiento ofrezcan un “acuerdo de admisión de culpabilidad” por el que el detenido se declare culpable en condiciones que excluyan la pena de muerte. Cuando exista la posibilidad de llegar a un acuerdo de admisión de culpabilidad, los funcionarios consulares deben asegurarse de que el detenido comprenda sus condiciones y consecuencias y tome una decisión plenamente informada sobre si aceptarlo o no<sup>80</sup>.

### **E. Juicio**

85. Un funcionario consular debe estar presente en todas las sesiones del juicio. Al igual que con las audiencias previas al juicio, el funcionario debe levantar acta de las actuaciones e informar inmediatamente de cualquier preocupación que el consulado desee comunicar, si es necesario, a instancias superiores a nivel nacional e internacional.

<sup>77</sup> Práctica de Alemania en el Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para el Sexto Circuito, *Ronald Michael Cauthern v. Roland Colson, Warden*, escrito *amicus curiae*, pág. 11.

<sup>78</sup> Corte Internacional de Justicia, *Avena and other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, memoria de México, 20 de junio de 2003, párrs. 75 a 78 ([www.icj-cij.org/files/case-related/128/8272.pdf](http://www.icj-cij.org/files/case-related/128/8272.pdf)).

<sup>79</sup> Práctica de España, descrita en Mark Warren, “Death, dissent, and diplomacy: the U.S. death penalty as an obstacle to foreign relations”, *The William and Mary Bill of Rights Journal*, vol. 13 [2], págs. 309 a 337.

<sup>80</sup> Corte Internacional de Justicia, *Avena and other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, memoria de México, 20 de junio de 2003, párrs. 61 a 69 ([www.icj-cij.org/files/case-related/128/8272.pdf](http://www.icj-cij.org/files/case-related/128/8272.pdf)).

## F. Imposición de la pena

86. Si el detenido es condenado a muerte (ya sea tras una admisión de culpabilidad o tras una condena en juicio), los funcionarios consulares deben seguir facilitando cualquier nueva investigación para la atenuación de la pena que realice el equipo de defensa.

87. Cuando los testigos para la atenuación de la pena se encuentren en el extranjero, en particular en el Estado de origen, los funcionarios consulares deben facilitar su asistencia para que presten declaración en la fase de imposición de la pena, en particular ayudando a localizarlos y agilizando la tramitación de sus documentos de viaje. El Estado de origen debe prestar asistencia en relación con cualquier solicitud de financiación de viajes, intérpretes y otros gastos conexos presentada ante el tribunal y, cuando sea necesario, considerar, como mínimo, la posibilidad de proporcionar por sí mismo la financiación necesaria.

88. Cuando los propios funcionarios consulares tengan un conocimiento pertinente del detenido o de las circunstancias del caso, deben aceptar la solicitud de prestar testimonio escrito u oral en apoyo del detenido en la fase de la imposición de la pena. Cuando proceda, los funcionarios consulares también deben estar dispuestos a prestar testimonio escrito u oral sobre cualquier violación del derecho del detenido a recibir asistencia consular y sobre las repercusiones de esas violaciones en los derechos del detenido.

89. Durante todo este período, el Estado de origen debe, en la medida de lo posible y según proceda, seguir manifestando de manera oficial y oficiosa su oposición a la aplicación de la pena de muerte.

90. Si se solicita la pena de muerte, el Estado de origen, según proceda, debe presentar formalmente alegaciones ante el tribunal contra la imposición de dicha pena, dando instrucciones y, en caso necesario, financiando a un equipo jurídico con capacidad de actuar en el Estado de enjuiciamiento para que redacte y presente las alegaciones.

## G. Asistencia tras la imposición de la pena de muerte

91. Si el detenido es condenado a muerte, los funcionarios consulares deben seguir prestando una asistencia del mismo nivel que en la etapa previa al juicio y durante el juicio, incluso en apoyo de cualquier apelación posterior a la condena<sup>81</sup>.

92. Además de las medidas descritas anteriormente<sup>82</sup>, si la situación del detenido solo se notifica al Estado de origen después de que se haya impuesto la pena de muerte, deben adoptarse dos medidas adicionales para compensar el perjuicio sufrido por la víctima:

a) En primer lugar, el Estado de origen debe presentar una queja ante las autoridades por la falta de notificación consular y elevar la cuestión al tribunal regional o al órgano competente;

b) En segundo lugar, el Estado de origen debe ofrecerse a presentar una declaración escrita o un escrito *amicus curiae* en apoyo de cualquier apelación que

<sup>81</sup> Corte Internacional de Justicia, *Avena and other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, memoria de México, 20 de junio de 2003, párr. 80, nota de pie de página 97 ([www.icj-cij.org/files/case-related/128/8272.pdf](http://www.icj-cij.org/files/case-related/128/8272.pdf)).

<sup>82</sup> Véase, entre otras, la práctica de Serbia de presentar un escrito *amicus curiae* en apoyo del ciudadano serbio Avram Nika, Tribunal Supremo de Nevada, *Avram Nika v. Att. Gen. State of Nevada*, causa núm. 59776, escrito *amicus curiae* de Serbia en apoyo del apelante, 2012.

interponga el detenido por violación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, inadecuación de la asistencia letrada prestada durante el juicio, cuestiones de salud mental, discapacidad intelectual o minoría de edad u otras violaciones de los derechos humanos o del derecho a un juicio imparcial<sup>83</sup>.

93. Durante todo el período posterior a la condena, los funcionarios consulares deben seguir prestando apoyo al detenido mediante visitas periódicas y, cuando sea necesario, proporcionarle artículos de primera necesidad.

94. Cuando proceda, los funcionarios consulares deben formular protestas, en nombre del consulado y del Gobierno, a fin de que el ejecutivo adopte medidas de conmutación de la pena del detenido. También deben informar al detenido sobre su traslado al Estado de origen y, si el detenido lo solicita, esforzarse en facilitar dicho traslado.

## H. Puesta en libertad del detenido

95. Si el detenido es puesto en libertad, el Estado de origen debe prestar la asistencia consular y humanitaria necesaria para facilitar, según los deseos del detenido:

a) Su regreso al Estado de origen: los funcionarios consulares deben agilizar la tramitación de los documentos de viaje y, cuando sea necesario, prestar apoyo financiero para los gastos de viaje; los funcionarios consulares también deberían ayudar al detenido con sus necesidades prácticas inmediatas, como alimentación y alojamiento, hasta que puedan viajar a su país de origen, lo que incluye asegurarse de que reciba cualquier tratamiento médico urgente que necesite;

b) Su reintegración en la comunidad del Estado de enjuiciamiento: los funcionarios consulares deben atender las necesidades prácticas inmediatas del detenido, como facilitar su viaje a la zona en que resida y, en caso necesario, ponerlo en contacto con servicios locales de apoyo.

## I. Período previo a la ejecución

96. Si se ha fijado una fecha de ejecución, los funcionarios consulares deben proporcionar apoyo escrito y oral, según sea necesario, para cualquier solicitud de suspensión de la ejecución o petición de clemencia preparada por el equipo jurídico del detenido. Como se pone de manifiesto en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, durante el juicio y en la etapa posterior a la condena los funcionarios consulares deben ayudar a encontrar y, cuando sea necesario, financiar a los abogados locales o extranjeros que se necesiten para ese fin.

97. Paralelamente a los procedimientos formales de clemencia, el Estado de origen debe formular todas las protestas oficiales y oficiosas posibles contra la ejecución, desde el nivel consular local hasta las más altas instancias gubernamentales.

## J. Intervenciones al más alto nivel

98. El Estado de origen debe considerar todas las formas posibles de presión consular y política para que el Estado de enjuiciamiento rinda cuentas de las infracciones del derecho internacional y nacional, entre ellas, por ejemplo, la incoación de procedimientos ante los tribunales internacionales, la expulsión de los

<sup>83</sup> Véase, por ejemplo, Corte Internacional de Justicia, *Avena and other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, memoria de México, 20 de junio de 2003, párrs. 273 y 274 ([www.icj-cij.org/files/case-related/128/8272.pdf](http://www.icj-cij.org/files/case-related/128/8272.pdf)).

funcionarios consulares del Estado de enjuiciamiento, la retirada de acuerdos bilaterales y la imposición de sanciones comerciales y de otro tipo. El Estado de origen también debe considerar la posibilidad de solicitar a otros Estados intervenciones similares en apoyo del detenido.

99. Estas intervenciones deben continuar hasta que se lleve a cabo la ejecución y después de ella.

## **K. Relación con los familiares del detenido**

100. Durante todo el período de detención, los funcionarios consulares deben velar por que los detenidos puedan comunicarse con sus familiares. Si se dificulta ese contacto, los funcionarios consulares deben, con la autorización de los detenidos, proporcionar información a los familiares.

101. Si el detenido tiene hijos en el país de detención, los funcionarios consulares deben evaluar su situación y nivel de atención, proporcionar el apoyo necesario, prestar asistencia para las visitas periódicas a la cárcel y ayudar a repatriarlos, según las circunstancias.

102. Los detenidos y sus familiares tienen derecho a prepararse para la muerte (A/67/279, párr. 40). En caso de que se imponga la pena de muerte, los funcionarios consulares deben, con el consentimiento de los detenidos, informar inmediatamente a los familiares de la fecha de la ejecución.

103. Los funcionarios consulares deben velar por que el Estado de detención respete plenamente los últimos derechos del detenido. El Estado de origen debe organizar la repatriación del cadáver del fallecido si ese era su deseo y si el Estado de detención no lo hace.

104. Si la repatriación no es posible, los funcionarios consulares deben asegurarse de que se da debida sepultura al cadáver de acuerdo con la religión, los ritos o las creencias del difunto, determinar la ubicación de la tumba y prestar asistencia a los familiares que deseen viajar para rendirle homenaje.

## **IV. Conclusiones**

**105. Es un principio bien asentado en derecho que los Estados de detención tienen la obligación de notificar a los detenidos extranjeros su derecho a recibir asistencia consular. El informe de la Relatora Especial muestra que el acceso a la asistencia consular es un derecho humano y que, por lo tanto, su materialización impone una obligación complementaria a los Estados de origen de los detenidos. Dado que la aplicación de la pena de muerte afecta de manera desproporcionada a los ciudadanos extranjeros, el hecho de que los Estados de origen no presten una asistencia consular adecuada en esos casos constituye una violación de su responsabilidad de proteger el derecho a la vida.**

**106. La motivación de la Relatora Especial para redactar el presente informe no solo es el gran número de ciudadanos extranjeros con condenas a muerte en todo el mundo y la multitud de víctimas de juicios sin las debidas garantías en los Estados de enjuiciamiento, sino también su deseo de poner de relieve la indiferencia de demasiados Estados de origen ante esa situación. Tras examinar esta tendencia mundial, la Relatora Especial llega a la conclusión de que tal indiferencia tiene sus raíces en un grave sesgo. La decisión de no prestar asistencia consular o de prestar una asistencia de baja calidad solo puede calificarse de arbitraria. Al actuar de esa manera, los Estados de origen violan**

el principio fundamental de no discriminación, privan a sus ciudadanos de su derecho a la igualdad ante la ley y son cómplices de la vulneración de los derechos de sus ciudadanos por los Estados de enjuiciamiento.

107. Incluso Estados que son firmemente abolicionistas han sido tolerantes en relación con la imposición de la pena capital a sus ciudadanos en el extranjero, en contravención de sus obligaciones jurídicas y sus posiciones morales, y dan la impresión de estar imponiendo la pena de muerte por procuración, subcontratando su aplicación a algunos de sus ciudadanos que son considerados indignos de disfrutar de igual protección de los derechos humanos. Ello equivale a importar la brutalidad de la pena de muerte a la sociedad de origen, normalizando dicha pena y todo lo que ella conlleva, incluidas su desigualdad, arbitrariedad y crueldad.

108. Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos. No se adquieren. No pueden ser “cancelados” arbitrariamente, por muy repugnante que sea el delito cometido<sup>84</sup>. Cuando un Estado se ha comprometido a aplicar la prohibición de la pena de muerte, esa obligación debe aplicarse universalmente, incluidos sus ciudadanos en el extranjero. Los delitos atroces pueden ser la prueba más difícil de la adhesión de un Estado al abolicionismo, pero permitir que esos actos destruyan esa adhesión corroe el fundamento mismo de los derechos humanos, al menoscabar las garantías de los derechos humanos en el Estado en el plano nacional y, en consecuencia, enviar un escalofriante mensaje sobre la adhesión a los derechos humanos en el plano internacional.

## V. Recomendaciones

109. Los Estados que aún no hayan abolido la pena de muerte deberían establecer una moratoria de las ejecuciones y considerar la posibilidad de adoptar medidas encaminadas a lograr la abolición. En los países donde se sigan dictando condenas a muerte, deben respetarse plenamente las salvaguardias relativas a la imposición de la pena de muerte. Las condenas a muerte solo deberían imponerse para los delitos más graves, a saber, los casos de homicidio intencional, y solo después de un juicio que cumpla los criterios más estrictos de imparcialidad.

110. Los Estados que han abolido la pena de muerte tienen terminantemente prohibido trasladar por la fuerza a una persona a Estados donde exista un riesgo real de imposición de la pena de muerte, a no ser que se obtengan garantías adecuadas, eficaces y creíbles. Los Estados con una moratoria duradera sobre la imposición de la pena de muerte (y que, por tanto, se consideran abolicionistas *de facto*) deberían estudiar la posibilidad de modificar la legislación nacional en materia de extradición y deportación en consonancia con esta prohibición.

111. Todos los Estados deberían:

a) Incorporar en su constitución o sus leyes el derecho de sus ciudadanos a recibir asistencia consular si son detenidos en el extranjero y, concretamente, cuando corran el riesgo de que se les imponga la pena de muerte;

---

<sup>84</sup> Con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos (véase [www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/BasicPrinciplesTreatmentOfPrisoners.aspx](http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/BasicPrinciplesTreatmentOfPrisoners.aspx)).

b) **Celebrar acuerdos bilaterales con los Gobiernos de los países en los que con frecuencia se retrasa o deniega el acceso consular, a fin de establecer la obligación de notificación consular y un acceso consular regular;**

c) **Adoptar medidas para garantizar un acceso rápido y efectivo de los funcionarios consulares a sus ciudadanos cuando estos corren el riesgo de ser condenados a muerte o ejecutados en el extranjero (medidas que se detallan en las directrices que figuran en la secc. III);**

d) **Formular y aplicar una política unificada de apoyo consular a los ciudadanos encarcelados en el extranjero, en particular a los que corren el riesgo de ser ejecutados;**

e) **Si procede, manifestar inmediatamente una oposición enérgica en nombre de los ciudadanos detenidos en el extranjero para que se respeten las debidas garantías procesales y para asegurar su extradición;**

f) **Examinar los marcos regulatorios existentes para la emigración de ciudadanos extranjeros a fin de establecer salvaguardias adecuadas para la protección de los derechos fundamentales, incluso en caso de detención;**

g) **Modificar la legislación para obligar a las fuerzas de policía nacionales a no compartir información con otros organismos internacionales en los casos en que ello pueda dar lugar a la imposición de la pena de muerte a los presuntos autores;**

h) **Respetar los derechos individuales establecidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en relación con los ciudadanos extranjeros detenidos en su jurisdicción;**

i) **Proporcionar información sobre si se presta asistencia consular a los ciudadanos en el extranjero en los casos de condena a muerte y sobre la calidad de esa asistencia;**

j) **Proporcionar datos sobre el número de ciudadanos extranjeros acusados de cargos que llevan aparejada la pena de muerte en todo el mundo;**

k) **Establecer un mecanismo de asistencia e información para que los ciudadanos extranjeros y sus familiares puedan recibir información sobre las organizaciones que pueden prestarles apoyo en relación con su causa.**

112. **El Secretario General debería incluir, en las encuestas periódicas sobre la pena de muerte, solicitudes de información sobre si se presta asistencia consular en los casos de pena capital y sobre la calidad de esa asistencia.**

113. **La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos debería remitir todos los casos de ciudadanos extranjeros susceptibles de ser condenados a muerte a las organizaciones de la sociedad civil competentes, para que puedan ayudarlos a obtener una asistencia consular adecuada.**