

JURISPRUDENCIA SOBRE LA RESPONSABILIDAD  
INTERNACIONAL DEL ESTADO POR OMISIÓN.  
REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO DE LOS HOMICIDIOS  
Y DESAPARICIONES DE MUJERES Y NIÑAS  
EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA

Francisco IBARRA PALAFOX

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Comisión General de Peticiones entre México y Estados Unidos*. III. *Jurisprudencia y casos relevantes en la Corte Internacional de Justicia*. IV. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la responsabilidad internacional del Estado por omisión*. V. *Epílogo*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo es una reflexión sobre la responsabilidad internacional del Estado por omisión, a partir del análisis y estudio de algunos casos relevantes que nos proporciona la jurisprudencia internacional. Asimismo, el presente trabajo tiene su origen en la necesidad de explicar la posible responsabilidad del Estado por negligencia u omisión ante las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y niñas asesinadas y/o desaparecidas en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Entre 1993 y 2006 han tenido lugar en esta ciudad fronteriza una serie de homicidios y desapariciones de mujeres. Las cifras sobre el número de mujeres asesinadas y/o desaparecidas varía, según provengan de organismos e instituciones vinculadas al Estado mexicano, de organismos internacionales encargados de la protección de derechos humanos, o bien de organizaciones no gubernamentales (ONG). Así, por ejemplo, la Comi-

sión Nacional de los Derechos Humanos reporta en su informe especial 263 homicidios y 40 desapariciones;<sup>1</sup> la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) señala en su informe especial que se detectaron 268 homicidios y 257 reportes de mujeres desaparecidas;<sup>2</sup> Amnistía Internacional reporta 370 mujeres asesinadas y 70 desaparecidas;<sup>3</sup> por su parte, la organización no gubernamental denominada Nuestras Hijas de Regreso a Casa (NHRC), creada por familiares de las víctimas, reporta más de 430 homicidios y 600 desapariciones.<sup>4</sup> Más allá de estas cifras, lo cierto es que podemos hablar de alrededor de trescientos homicidios de mujeres y decenas de desaparecidas, lo que ha hecho de este caso uno de los sucesos más graves de violación de los derechos humanos en la historia reciente de México.

Como decía, la Comisión IDH ha emitido un informe especial en el que ha expresado con toda claridad una serie de recomendaciones al Estado mexicano sobre estos terribles acontecimientos.<sup>5</sup> Asimismo, del total de homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, cinco casos han sido admitidos para su examen, en cuanto al fondo, por la Comisión IDH, pues la mayoría de los familiares de las víctimas no han podido hacer llegar sus peticiones ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, principalmente porque carecen de recursos para ello.

De esta forma, con base en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, la misma Comisión IDH ha admitido cinco casos, correspondientes a Esmeralda Herrera Monreal (15 años), Claudia Ivette González (20 años), Laura Berenice Ramos Monarrez (17 años), Paloma Angélica Escobar Ledezma (16 años) y Silvia Arce (29 años). Los tres primeros casos admitidos por la Comisión IDH en 2005, corresponden al triste y paradigmático caso del predio baldío de Ciudad Juárez, en donde aparecieron ocho cuerpos sin vida entre el 6 y 7 de noviembre de 2001.<sup>6</sup> Los

<sup>1</sup> Véase, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/espec.htm>.

<sup>2</sup> Véase, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>.

<sup>3</sup> Según se indica en la introducción del informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *cit.*, nota 1.

<sup>4</sup> Véase, <http://www.mujeresdejuarez.org/>.

<sup>5</sup> El informe puede consultarse en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>.

<sup>6</sup> La admisión de estos casos para su examen de fondo por la Comisión IDH pueden examinarse en las siguientes direcciones electrónicas: el caso de Esmeralda Herrera en

casos de Paloma Escobar y Silvia Arce fueron admitidos por la Comisión IDH en 2006.

Los cinco casos fueron admitidos por la Comisión IDH para examinar la supuesta violación de derechos humanos, en particular de los artículos 2o., 4o., 5o., 7o., 8o., 11, 19 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1.1 de ese mismo instrumento; así como de los artículos 7o., 8o. y 9o. de la Convención de Belém do Pará. Al momento de enviar el presente artículo a prensa, los cinco casos siguen siendo examinados por la Comisión IDH en cuanto al fondo. En el supuesto de que la Comisión IDH determine que es probable la comisión de violaciones a los derechos humanos, los cinco casos o cualquiera de ellos podrán ser turnados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para que resuelva en definitiva si hubo violaciones de derechos humanos.

Por no ser este el lugar para desarrollar los temas relativos a la competencia de la Comisión IDH y de la Corte IDH, y sólo a manera de introducir al lector que no esté versado en estos asuntos, diré lo siguiente. Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte IDH es la única competente para determinar si existió violación de derechos humanos. Para que la Corte IDH pueda ejercitar su jurisdicción contenciosa en un caso, el Estado acusado de haber violado un derecho humano no sólo debe haber ratificado la Convención Americana, sino además haber aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte. En el caso que nos ocupa México ha cubierto los dos requisitos, pues no sólo ha suscrito la Convención, sino que además ha aceptado la jurisdicción de la Corte. Las víctimas individuales de una violación de derechos establecidos en la Convención no tienen derecho legal o legitimidad para llevar su caso ante la Corte, sólo lo puede hacer a través de la Comisión IDH. Ningún caso contencioso puede ser llevado a la Corte hasta que la Comisión IDH lo hubiese examinado antes, y haya determinado que existen elementos suficientes para presumir la violación de derechos humanos. Por esto último es tan importante la función que sobre el estudio de fondo haga la Comisión IDH. Finalmente, si la Corte IDH llegara a concluir que el

*www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/Mexico282.02sp.htm*; el de Claudia Ivette González en *www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/Mexico281.02sp.htm*; el de Berenice Ramos en *www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/Mexico283.02sp.htm*; el de Paloma Angélica Escobar Ledesma en *www.cidh.org/annualrep/2006sp/Mexico.1175.03sp.htm*; finalmente, el caso de Silvia Arce en *www.cidh.org/annualrep/2006sp/Mexico.1176.03sp.htm*.

Estado ha participado en la violación de derechos humanos, declarará la responsabilidad del Estado y determinará la reparación o indemnización correspondientes.

Dicho lo anterior, sólo nos resta esperar que la Comisión IDH se pronuncie sobre los cinco casos de mujeres y niñas asesinadas o desaparecidas y, en caso de que éstos lleguen a la Corte IDH, esperar a que ésta emita su veredicto. Seguramente la resolución de estos casos será de la mayor importancia no sólo para México sino para la protección integral de los derechos humanos de las mujeres en la región americana.

Desde luego, en el caso de Ciudad Juárez el estudio sobre la responsabilidad del Estado plantea un problema evidente: no se ha probado hasta el momento que el Estado, a través de sus funcionarios, hubiese participado en la violación de los derechos humanos de las mujeres asesinadas y desaparecidas. Más aún, en la investigación de los hechos ha sido constante la hipótesis de que los homicidios y las desapariciones de mujeres pudieron haber sido perpetrados por grupos vinculados a la delincuencia organizada, lo que supondría la realización de hechos delictivos y la violación de derechos humanos por particulares. Derivado de este problema, las preguntas que deberíamos hacernos es si el Estado puede ser responsable por el actuar de particulares cuando ello implica violación a los derechos humanos y, si la respuesta fuera afirmativa, bajo qué condiciones podría ser responsable.

Desde luego que el Estado sí puede ser responsable cuando los particulares hayan cometido hechos que impliquen violaciones a los derechos humanos, la jurisprudencia internacional ha sido constante al respecto, como veremos más adelante. Ahora bien, ¿bajo qué condiciones puede ser responsable de los hechos realizados por particulares? Cuando los tolera o permite que se lleven a cabo, lo cual puede constituir una responsabilidad internacional por omisión. En efecto, la violación a los derechos humanos por omisión tiene lugar cuando el Estado deja de cumplir con las responsabilidades que tiene a su cargo para hacer efectivos esos derechos. Es decir, aun cuando la violación de los derechos humanos no puede ser percibida con la misma nitidez, cuando el Estado deja de cumplir con sus deberes, deberes que están precisamente referidos a la protección de los derechos humanos de su población, tiene lugar la violación de esos derechos por omisión.

En efecto, en el caso de Ciudad Juárez desde el principio había una línea de trabajo que podía dirigir nuestra investigación: en la gran mayoría

de los casos de homicidios y desapariciones de mujeres, las investigaciones del Ministerio Público y los procesos judiciales no habían podido determinar quiénes eran los responsables: la impunidad era evidente y ello suponía una probable responsabilidad del Estado. Al respecto, hay que decir que la investigación de los delitos y la imposición de las penas a través de juicios que cumplan con las formalidades del procedimiento es, hasta hoy, un deber estatal. Y lo seguirá siendo mientras la comunidad internacional esté conformada principalmente por Estados nacionales, y las unidades políticas fundamentales para resolver los diversos conflictos que tienen lugar al interior de las naciones sigan siendo los Estados. Que el Estado sea el responsable primordial para administrar justicia es un hecho que no se modificará en el futuro previsible, no obstante que la globalización haya traído consigo una incesante acumulación de poder en las organizaciones y los corporativos privados. Ello será así por lo menos para nuestra generación y la siguiente.

Así es, no obstante el intenso fenómeno de la globalización, en el futuro previsible los Estados nacionales seguirán siendo las principales unidades políticas al interior de las cuales tendrá lugar la acción pública de la mayor parte de los seres humanos. Es por ello que es indispensable que las mujeres, las minorías etnoculturales y los grupos en desventaja accedan, dentro del Estado nacional en el cual se encuentran ubicados, a las libertades y derechos básicos, en igualdad de condiciones a como lo hacen los integrantes de la sociedad predominante. Ésta es, indiscutiblemente, la primera regla que debe garantizar todo Estado que se precie de respetar las libertades y derechos esenciales.

Estos derechos básicos son, en esencia, los siguientes: el derecho a la vida, a la integridad y seguridad personal, el derecho a la libre expresión, el derecho a la libertad de pensamiento, de tránsito, de asociación, el derecho a acceder a las libertades políticas básicas (derecho a votar y ser electo), el derecho a la propiedad, al trabajo y a un salario digno; así como el derecho a ser escuchado en juicio para defenderse, y la libertad de no ser detenido arbitrariamente sin que medie un juicio justo y conforme a las reglas esenciales del procedimiento.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando algunos de estos derechos y libertades fundamentales no son respetados, como ha tenido lugar en el caso de las mujeres asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez? ¿Qué mecanismos institucionales de protección tenemos cuando a las mujeres no se les garantiza el acceso a estas libertades y derechos básicos? Al respecto,

podemos decir que, como en teoría cualquier Estado debe asegurar el acceso a esos derechos y libertades básicas para todos los integrantes de su sociedad política, lo primero que debemos hacer es preguntarnos por los mecanismos de tutela de los derechos fundamentales que posee ese Estado, mismos que pueden ser muy variados según la naturaleza particular de cada sistema estatal. Sin embargo, es frecuente que semejantes mecanismos de protección no operen u operen en condiciones deficientes, como ha sucedido en el caso de los homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, pues hasta la fecha en la mayor parte de ellos no se ha podido determinar quiénes son los responsables. Cuando esto sucede, se puede acudir a las instancias internacionales y exigir al Estado una responsabilidad internacional por aquellas omisiones en las que hubiese incurrido, y que fueron causa directa o indirecta de la violación de los derechos y libertades básicas de las mujeres.

Ahora bien, es en la arena internacional, más que en los sistemas jurídicos nacionales, donde se dieron los primeros pasos para la protección de los derechos humanos, no sólo de las mujeres sino también de las minorías etnoculturales y de los grupos en desventaja, en particular en el área del derecho internacional de los derechos humanos. Para algunos la construcción de estos mecanismos de protección ha sido lenta y no ha tenido la celeridad que merece, sin embargo tales avances son importantes, y van conformando una doctrina y una práctica jurídica internacional de protección de tales grupos. Más aún, los Estados nacionales poco a poco han ido integrando tales pautas internacionales de protección a su derecho interno. Así ha venido sucediendo en Latinoamérica, por ejemplo, con la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en sus sistemas constitucionales.<sup>7</sup>

No sería exagerado señalar que los Estados nacionales han tenido un ritmo más lento —en comparación con el derecho internacional— para la construcción de mecanismos institucionales que procuren la defensa de las libertades y los derechos básicos de estos grupos. En efecto, normalmente han sido los Estados nacionales quienes han ido integrando a su

<sup>7</sup> Véase, Van Cott, Donna Lee, *The Friendly Liquidation of the Past: the Politics of Diversity in Latin America*, University of Pittsburg, 2000. Para el estudio particular de cómo Colombia ha ido integrando las directrices emanadas del derecho internacional, se puede consultar Castrillón Orrego, Juan Diego, *La dinámica internacional y nacional en la formación de los derechos indígenas: el caso Colombia*, México, UNAM, 2006.

derecho constitucional interno una buena parte de la discusión que ya había tenido lugar en los foros internacionales sobre la protección de los derechos básicos. Ha sido la justicia internacional y, en particular, la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos las que han marcado el ritmo para la formación de la jurisprudencia protectora de los derechos de los grupos más vulnerables.

Por lo que respecta a la responsabilidad internacional por omisión o negligencia del Estado, ésta también se ha ido formando recientemente en la doctrina y la práctica internacionales, misma que durante la primera mitad del siglo XX estaba prácticamente restringida a la reparación de daños en favor de los extranjeros que hacían negocios o se encontraban de paso en otros Estados nacionales. Normalmente, en estos casos el Estado era responsable por denegación de justicia, ya que no realizaba todas las diligencias necesarias para determinar la responsabilidad de quienes cometían algún delito en contra de los extranjeros, ni para reparar los daños correspondientes. Éste fue el caso de la Comisión General de Peticiones entre México y Estados Unidos, uno de los antecedentes más importantes sobre responsabilidad internacional del Estado por omisión, como veremos más adelante.

Ahora bien, en el caso de los homicidios y desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez estamos ante lo que podría constituir un tipo especial de responsabilidad internacional del Estado por omisión. En efecto, de existir responsabilidad ésta tendría su origen en el hecho de que el Estado mexicano no ha brindado la protección necesaria a un sector de la población para que goce plenamente de sus derechos humanos y, además, no ha realizado una investigación eficiente para determinar quiénes son los responsables de los homicidios y las desapariciones de mujeres, para así imponer las sanciones correspondientes.

En virtud de lo anterior, y a partir de los hechos que han tenido lugar en Ciudad Juárez, inicié una búsqueda de la jurisprudencia internacional y, en particular, de la jurisprudencia emitida por la Corte IDH que estuviera relacionada con la responsabilidad internacional del Estado por omisión. A través de estas jurisprudencias podremos examinar algunos de los casos relevantes que el derecho internacional ha reconocido sobre responsabilidad internacional del Estado por omisión o negligencia y, a partir de ello, acercarnos al contenido y las implicaciones de semejante responsabilidad ante la violación de derechos humanos. Éste es uno de los objetivos esenciales del presente trabajo.

Algunos de los antecedentes más antiguos de la responsabilidad internacional por omisión los podemos encontrar en las decisiones arbitrales de la Comisión General de Peticiones establecida entre México y Estados Unidos en las primeras décadas del siglo XX. Precedentes más recientes los podemos encontrar en algunas de las resoluciones de la Corte Internacional de Justicia, en particular en el *Caso Corfu Channel* (1948) y en el *Caso del personal diplomático y consular americano en Teherán* (1980), precedentes importantes y que siguen siendo citados, con frecuencia, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia. Estos dos casos de la Corte Internacional de Justicia nos podrán indicar la ruta que ha seguido la práctica y la costumbre internacional en lo relativo a la responsabilidad del Estado por omisión, y constituyen antecedentes importantes de lo que posteriormente llegó a ser el derecho internacional de los derechos humanos.

Desde luego, he prestado atención especial a algunos de los casos de la Corte IDH que han sentado precedentes significativos sobre la responsabilidad internacional del Estado por omisión en el continente americano. Por obvias razones, lo que la Corte IDH pudieran decir al respecto es de la mayor importancia para inducir algunas de las líneas que, probablemente, podría asumir el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en lo relativo a los cinco casos de mujeres asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez, y que están siendo examinados en cuanto al fondo por la Comisión IDH.

La presente búsqueda de la jurisprudencia internacional sobre la responsabilidad internacional del Estado por omisión no pretende ser exhaustiva, más bien está encaminada a iniciar una reflexión inicial sobre el tema, misma que espero continuar desarrollando en el futuro. Asimismo, espero que el examen de esta jurisprudencia nos pueda abrir caminos para reflexionar sobre los mecanismos de protección jurisdiccional de los derechos humanos de la mujer y las niñas, en particular sobre la posible responsabilidad estatal por los lamentables hechos que han tenido lugar en Ciudad Juárez por más de una década.

## II. LA COMISIÓN GENERAL DE PETICIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

El desarrollo en los siglos XIX y XX de la responsabilidad del Estado por daños causados a extranjeros o ciudadanos de otros países fue producto de una gran variedad de interacciones entre los Estados nacionales

de la época, interacciones que comprendieron desde las protestas diplomáticas hasta la negociación y las decisiones arbitrales, así como del trabajo de sobresalientes académicos.

Antes de la Segunda Guerra Mundial la responsabilidad internacional del Estado por omisión versaba principalmente sobre el trato que los Estados nacionales debían otorgar a los extranjeros. En ese periodo el derecho de la responsabilidad internacional del Estado reflejaba la identificación cada vez más intensa del individuo con su Estado nacional de pertenencia, lo que más tarde se tradujo, por extensión, en la identificación de las corporaciones con los Estados a los que pertenecían la mayoría de sus accionistas, hechos que fueron característicos de las tendencias nacionalistas de la época.

Este cuerpo jurídico sobre la responsabilidad internacional del Estado no hubiese evolucionado de no haber existido la presencia colonial de occidente en el mundo, ni las tendencias económicas imperiales que tuvieron su apogeo durante ese periodo. En efecto, los negocios transnacionales, cuyo centro de operación se encontraba en Europa y más tarde en Estados Unidos, penetraron en muchas regiones en desarrollo y facilitaron que la protección otorgada a los ciudadanos de países extranjeros, bajo el derecho internacional, tuviese gran importancia para la realización de las operaciones de las corporaciones transnacionales. En tales circunstancias, la seguridad de los extranjeros y de la propiedad de las corporaciones transnacionales que operaban en otras partes del mundo se transformó en una preocupación para los gobiernos de los países coloniales. Esta preocupación se expresó en una vigorosa actividad de protección diplomática y en el establecimiento de tribunales especializados en la resolución de arbitrajes.<sup>8</sup>

La Convención General de Peticiones (General Claims Convention) establecida entre Estados Unidos y México es claramente un producto de esta primera etapa. En el tratado correspondiente se estableció que aquellas reclamaciones no resueltas que ciudadanos estadounidenses dirigieran contra México (y viceversa), en virtud de pérdidas y daños que hubiesen padecido en su persona o en sus propiedades, debían ser sometidas a una Comisión integrada por tres miembros, para que ellos resolvieran conforme a los principios del derecho internacional, la justicia y la equidad.

<sup>8</sup> Steiner, Henry J. y Alston, Philip, *International Human Rights in Context*, Oxford University Press, pp. 83 y 84.

Antes de acudir a la Comisión, el ciudadano afectado debía solicitar la protección de su Estado para que éste solicitara la intervención de la Comisión. Cada Estado tenía derecho a nombrar a un integrante de la Comisión, mientras el tercer integrante, encargado de presidir a la Comisión, sería designado de mutuo acuerdo.

El tipo de reclamaciones que se sometían a la Comisión General de Peticiones (General Claims Comisión) eran del tipo de reclamaciones entre Estados que se podían examinar y resolver bajo el derecho de la responsabilidad internacional del Estado por daños y perjuicios cometidos en contra de extranjeros o ciudadanos de otros Estados, misma que no comprendía reclamaciones que, por ejemplo, pudiese dirigir un Estado *X* en contra de un Estado *Y*. Más bien comprendían litigios que surgían de las reclamaciones que un ciudadano de *X* podría dirigir contra el gobierno de *Y*. Por ejemplo, un ciudadano de *X* podía reclamar que el Estado *Y* había afectado sus propiedades, o le hubiese encarcelado sin juicio o sin causa justificada. Normalmente el ciudadano de *X* había agotado los recursos internos que ofrecía el Estado *Y* para reclamar el respeto de sus derechos, recursos que se habían probado insuficientes o inútiles para resolver sus reclamaciones. En ese caso, el ciudadano de *X* podía solicitar la protección de su Estado y acudir al arbitraje correspondiente. Este derecho de la responsabilidad estatal claramente implicaba que la conducta reclamada fuese atribuida en última instancia por acción u omisión al Estado.<sup>9</sup>

Los casos *Caire*, *Massey* y *James*, los tres derivados de sendas reclamaciones de Estados Unidos en contra de México, son ilustrativos de las reclamaciones que se ventilaron en la Comisión General de Peticiones. En estos casos se reclamaron al gobierno mexicano una serie de reparaciones en favor de ciudadanos estadounidenses que habían sido afectados por el conflicto social que tuvo lugar en México por esa época.

En el *Caso Caire* un capitán y un mayor de las fuerzas convencionistas que controlaban una parte del territorio mexicano durante la Revolución exigieron al señor Caire dinero bajo amenaza de muerte. Cuando el dinero no llegó, los oficiales revolucionarios ordenaron la muerte y fusilamiento de su víctima. En su momento, Verzil, presidente de la Comisión de Peticiones, dijo que “el Estado también es responsable internacionalmente por los actos cometidos por sus oficiales y órganos, siempre

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 81 y 82.

y cuando tales actos sean delictivos conforme al derecho internacional. Ello con independencia de si el oficial o el órgano ha actuado dentro de los límites de su competencia o ha excedido tales límites...”.<sup>10</sup>

Sin embargo, fue en el *Caso Massey* donde podemos apreciar una clara responsabilidad por omisión. En este caso Estados Unidos recobró en favor de los deudos una cantidad monetaria que ascendía, en ese entonces, a la suma de quince mil dólares. Esto en virtud de la ineficiencia de las autoridades mexicanas para tomar medidas adecuadas y castigar al asesino de Massey, quien era un ciudadano de Estados Unidos que se encontraba trabajando en México (la reclamación fue interpuesta en representación de la viuda y de los dos hijos menores de Massey). Entre otros aspectos, el comisionado Nielsen, encargado de la investigación del *Caso Massey*, estableció que:

Es un principio general e importante que cualquier comportamiento indebido por parte de personas al servicio del Estado, cualquiera que sea su estatuto particular bajo el derecho interno, y que resulte en la falta de cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones de derecho internacional, debe ocasionar la responsabilidad del Estado por los actos indebidos de sus servidores.<sup>11</sup>

En la resolución también se argumentó que los actos de violencia cometidos por los oficiales policíacos y *todas aquellas fallas existentes para sancionar a los culpables* darían como resultado la responsabilidad del Estado, lo que sentaba las bases iniciales de la responsabilidad por omisión. Asimismo, se estableció que la distinción entre oficiales de mayor o menor jerarquía no tiene mayor importancia para la adscripción de responsabilidad por parte del Estado. En cualquier caso corresponderá a la disposición jurídica relevante, según el caso, establecer si la responsabilidad proviene de los actos de un oficial, *o bien de la insuficiencia de medidas tomadas por otro órgano estatal para lidiar con las consecuencias del acto de ese oficial*.<sup>12</sup>

En otro claro ejemplo de responsabilidad por omisión, en el *Caso James*, Estados Unidos presentó un conjunto de reclamaciones basadas en

<sup>10</sup> Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 3a. ed., Clarendon Press, 1979, p. 450 (La traducción es mía).

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 447.

<sup>12</sup> *Idem*.

el fracaso de México para tomar las medidas adecuadas y aprehender al asesino de un ciudadano americano. La resolución determinó responsabilidad en virtud de los daños causados a los deudos de la víctima y, en consecuencia, concedió compensaciones para los familiares de James por la “indignidad” causada por la ausencia de castigo para el criminal.<sup>13</sup>

Con el tiempo, la Comisión General de Peticiones establecida entre México y Estados Unidos, y los arbitrajes que en ella tuvieron lugar, sentarían las bases para el desarrollo del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado por daños causados a los extranjeros que se encontraban en territorio de otro Estado, una rama del derecho internacional que más tarde se encontraría entre los predecesores del derecho internacional de los derechos humanos. Esta naciente responsabilidad del Estado por omisión, normalmente referida a casos de denegación de justicia en contra de extranjeros, comenzó a modificarse sustancialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial.<sup>14</sup> Los terribles acontecimientos que desencadenó esta conflagración mundial, hicieron mucho más sensible a la comunidad internacional sobre la necesidad de prever e incluso detener a los Estados nacionales cuando emprendieran acciones encaminadas a violar los derechos humanos no sólo de los extranjeros sino también de segmentos de su población. Desde entonces, lenta pero constantemente, se ha ido configurando una teoría de la responsabilidad internacional del Estado por omisión que, en buena medida, tiene su origen en la jurisprudencia internacional que diversos tribunales internacionales han expedido.

### III. JURISPRUDENCIA Y CASOS RELEVANTES EN LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Grosso modo, podemos señalar que la responsabilidad es el corolario necesario de un derecho, y todos los derechos que poseen un carácter internacional implican una responsabilidad internacional. De esta manera, si una obligación pactada no se cumple entonces la responsabilidad implicará un deber de realizar la reparación correspondiente.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 464.

<sup>14</sup> Entre otros aspectos, la evolución de la responsabilidad internacional del Estado es muy bien examinada en Aguiar, Asdrúbal, *Derechos humanos y responsabilidad internacional del Estado*, Monte Ávila Editores Latinoamericana-Universidad Católica Andrés Bello, 1997.

Por lo que respecta a la responsabilidad internacional por omisión, el *Caso Corfu Channel* sentó desde sus orígenes un precedente importante sobre la materia que nos ocupa. En síntesis, en este caso se determinó que Albania era responsable de las consecuencias derivadas de que se hubiesen plantado minas en su mar territorial, así como de la ausencia de una advertencia sobre los peligros correspondientes a los barcos que transitaban por su mar territorial. En efecto, en el transcurso de 1948 un grupo de navíos británicos transitaban por el mar territorial de Albania, dos de ellos se impactaron con minas explosivas que les causaron importantes daños materiales, así como la muerte de algunos marinos. Algunas minas fueron extraídas del mar y examinadas: eran minas alemanas. Meses después, el Reino Unido demandó ante los tribunales internacionales la reparación de los daños y una indemnización para los familiares de los marinos muertos. Al respecto, Albania alegó que él no era responsable de haber plantado las minas, pues evidentemente fueron puestas en su mar territorial por Alemania durante la Segunda Guerra Mundial. Más tarde, Albania alegó que tampoco había tenido conocimiento de que esas minas estuvieran en su mar territorial.

No obstante los argumentos esgrimidos por Albania, la Corte Internacional de Justicia consideró que para efectos de la responsabilidad del Estado era irrelevante que las minas hubiesen sido plantadas por los alemanes años atrás, pues el solo hecho de que las minas se encontraran en el mar territorial de Albania suponía que este país debía tener conocimiento de semejantes hechos. En este sentido, el hecho alegado por Albania, de que no se había percatado de que las minas se encontraban en su mar territorial, no la eximía de la responsabilidad correspondiente. Semejantes omisiones implicaron la responsabilidad internacional de Albania, y la Corte llegó a la conclusión de que Albania era responsable, ante el derecho internacional, de las explosiones que habían tenido lugar. De lo anterior derivó la obligación de Albania de pagar compensaciones al Reino Unido, tanto de la pérdida de vidas como de los daños sufridos en los navíos.

En el *Caso Corfu Channel* el tema de mayor relevancia para la Corte fue determinar si había tenido lugar o no la violación a un deber, pues ello otorgaría contenido a la imputabilidad. De esta manera, la responsabilidad de Albania no residía en si había o no plantado las minas, sino en el hecho de que no había cumplido con su deber de advertir a los barcos británicos sobre la posible existencia de minas en su mar territorial. Así

las cosas, aun cuando Albania alegó que no dio aviso a los navíos, pues desconocía que esas minas hubieran sido plantadas en su mar territorial, ello no fue suficiente para eximirlo de su responsabilidad. La Corte señaló que en virtud de tratarse de su mar territorial se presuponía que debió tener conocimiento de que las minas habían sido plantadas.

En consecuencia, la base de la responsabilidad fue el hecho de que Albania debió saber sobre la plantación de minas, pues la Corte consideró que éste “había sido probado a través de evidencias indirectas, pues Albania debió tener conocimiento de la plantación de minas en su mar territorial, independientemente de que existiera cualquier colaboración de su parte en esta operación”. En el mismo sentido, la Corte concluyó que la plantación de minas “no pudo haber tenido lugar sin el conocimiento del gobierno de Albania”, y señaló que “cada Estado tiene la obligación de no permitir, teniendo conocimiento de ello, que su territorio sea usado para actos contrarios a los derechos de otros Estados”.<sup>15</sup> En síntesis, fue el hecho de que Albania supiera de la plantación de minas y no diera aviso de ello lo que constituyó la condición indispensable para acreditar la responsabilidad del Estado por omisión, ya que en el juicio se colocó a Albania bajo el deber de asumir los cuidados razonables para descubrir las actividades de aquellos sujetos que hubiesen entrado en su territorio sin su permiso.

Otra sentencia relevante para determinar la responsabilidad internacional del Estado por omisión, es el *Caso del personal diplomático y consular americano en Teherán*, juzgado por la Corte de La Haya el 24 de mayo de 1980, conocido simplemente como el *Caso de los rehenes de Teherán*. Este caso tuvo lugar en 1979, después de la caída del Sah y el establecimiento del nuevo régimen islámico en Irán. En noviembre de ese año unos manifestantes atacaron la embajada de Estados Unidos en Teherán, la ocuparon y tomaron como rehenes al personal diplomático y a sus visitantes, al tiempo que destruían los archivos. La mayor parte de los rehenes fueron detenidos por un lapso de cerca de catorce meses. Al momento del ataque de los manifestantes a la embajada estadounidense, las fuerzas de seguridad iraníes no intervinieron, y más tarde el Ayatollah Khomeini daba públicamente su aprobación al ataque contra la embajada y la toma de los rehenes. En este caso, a pesar de que la conducta de los manifestantes no era atribuible inicialmente al Estado iraní, la ne-

<sup>15</sup> Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 10, pp. 434, 438-440.

gativa a dar protección a la misión diplomática configuró una violación del derecho internacional. Asimismo, en vista de las declaraciones del alto líder revolucionario Khomeini, que otorgaban su respaldo al ataque de la embajada, fue posible configurar la responsabilidad del gobierno iraní por los acontecimientos, motivo por el cual la Corte Internacional de Justicia declaró la responsabilidad del Estado, y le ordenó a Irán dejar en libertad a los rehenes, devolver la embajada y pagarle a Estados Unidos una compensación por los daños sufridos.<sup>16</sup>

En este caso la Corte hizo notar que no obstante que el ataque a la embajada americana en Teherán, así como la detención del personal estadounidense y el secuestro de archivos, eran en un primer momento producto del actuar de militares revolucionarios que no podían ser considerados como agentes u órganos del Estado de Irán, ello no exoneraba a éste de la responsabilidad correspondiente. Efectivamente, la Corte haría notar que esta ausencia de vínculo formal entre los “revolucionarios” y el Estado iraní no exoneraba a este último de la responsabilidad internacional en la materia, en la medida en que había incumplido con su obligación de proteger a la embajada y de controlar los actos ilícitos de los atacantes. Igualmente, la Corte Internacional de Justicia sostuvo que en el desarrollo del conflicto se apreció una aprobación oficial *a posteriori* de parte del gobierno iraní sobre los actos de los secuestradores. Esto transformó de manera radical la naturaleza jurídica de los acontecimientos, ya que esos militantes revolucionarios, que inicialmente habían tomado la embajada y secuestrado a sus integrantes, pasaban a convertirse en auténticos agentes del Estado iraní, que con sus actos comprometían la responsabilidad internacional del Estado.<sup>17</sup>

Como se podrá apreciar, tanto en el *Caso Corfu Channel* como en el *Caso de los rehenes de la embajada estadounidense en Teherán*, el control insuficiente por parte del Estado de los actos de terceros que afectaron los bienes y la seguridad de los extranjeros fundamentó una responsabilidad directa al Estado por la omisión de los órganos estatales. En ambos casos se pudo alegar que el Estado violó el criterio objetivo de debida diligencia, mismo que debía guardar para proteger los derechos de

<sup>16</sup> Herdegen, Matthias, *Derecho internacional público*, México, UNAM-Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2005, pp. 414 y 415. Véase también, *U. S. Diplomatic and Consular Staff in Teherán Case*, ICJ Reports, 1980, p. 3.

<sup>17</sup> Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Derechos humanos en el sistema interamericano*, México, UNAM-Porrúa, 2000, pp. 178 y 179.

los extranjeros que se encontraban en su territorio. En todo caso, se reclamaba el deber de diligencia apropiada que deben guardar los Estados, y que es reconocido por la comunidad internacional. Ello tiene su origen en que, respecto de los extranjeros, un Estado tiene que proveer, en la medida de que disponga, de las fuerzas del orden público; de un estándar mínimo de protección (a través de los órganos de policía y de la jurisdicción interna) frente a los ataques que se dirijan en contra de esos extranjeros.<sup>18</sup> En estos dos casos, a semejanza de los casos de reclamaciones *Massey* y *James* contra el gobierno de México, se determinó la responsabilidad del Estado por omisión respecto a la protección de los derechos y los intereses de los extranjeros.

Ahora bien, aun cuando estos casos son de utilidad para examinar los caminos que tomó la jurisprudencia internacional respecto a la responsabilidad internacional del Estado, todavía se refieren, únicamente, a la protección de los derechos de los extranjeros, y poco nos dicen sobre la responsabilidad internacional del Estado por omisión en la salvaguarda de los derechos básicos de sus propios ciudadanos. Sobre este punto la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos representa un avance significativo, pues ésta ya no sólo se refiere a la protección de los derechos e intereses de los extranjeros, ya que amplía su cobertura de protección a muchos otros segmentos poblacionales.

En materia de derecho internacional de los derechos humanos, las obligaciones de los Estados no son siempre obligaciones pactadas, pues la obligación que tienen los Estados surge frecuentemente de su sola pertenencia a la comunidad internacional. Al respecto, aun cuando la doctrina no es totalmente unánime, se considera que las obligaciones que tienen los Estados nacionales de respetar en todo momento los derechos humanos no necesariamente tienen su origen en un pacto internacional, sino que nacen por el simple hecho de que el Estado correspondiente forme parte de la comunidad internacional de Estados. Es por ello que la mayor parte de nosotros no pondría en duda que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, constituye un documento que genera obligaciones para los Estados miembros de la ONU. Sin embargo, la Declaración Universal no es un pacto o convenio entre Estados, es sólo una declaración de derechos y principios aprobada por el máximo

<sup>18</sup> Herdegen, Matthias, *op. cit.*, nota 16, pp. 414 y 415.

órgano de gobierno de las Naciones Unidas; declaración que ha sido fundamental para el desarrollo de los derechos humanos en el mundo, misma que los Estados miembros de la comunidad internacional no podrían desconocer como documento fundador de obligaciones para ellos.

A continuación examinaré algunos casos relevantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mismos que nos serán de utilidad para determinar cómo ha sido abordada la responsabilidad internacional del Estado por omisión en el continente americano. No está de más señalar que he decidido examinar el trabajo de la Corte IDH, ya que ésta es la jurisdicción a la cual podrían llegar alguno de los cinco casos (o quizá los cinco) de las mujeres desaparecidas y/o asesinada en Ciudad Juárez (Esmeralda Monreal, Claudia Ivette González, Berenice Ramos, Paloma Angélica Escobar Ledesma y Silvia Arce) y que actualmente se encuentran siendo estudiados, en cuanto al fondo, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

#### IV. LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO POR OMISIÓN

Durante los últimos años la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha venido conformando un cuerpo jurisprudencial que abarca un gran número de temas del mayor interés para el desarrollo de los derechos humanos en la región y el mundo. Sobre el tema de la responsabilidad internacional del Estado por omisión, es conveniente que examinemos algunos de los casos más relevantes ante la Corte IDH en los que ésta se haya pronunciado en torno a la responsabilidad internacional del Estado por actos probablemente cometidos por particulares, pues semejante responsabilidad tiene su origen en una omisión o en un dejar hacer por parte de las autoridades y órganos estatales. Éste podría ser el caso de los homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, pues mientras no se acredite que en semejantes hechos han colaborado agentes del Estado podemos presumir que esos ilícitos han sido cometidos por personas distintas a las públicas, como podría ser el caso del crimen organizado. Asimismo, por la naturaleza de los hechos que han tenido lugar en Ciudad Juárez, nos interesa examinar las jurisprudencias relevantes en torno a la ampliación de la noción de víctima y sobre el derecho a la verdad, por las razones que explicaremos en su oportunidad.

La posible responsabilidad por omisión del Estado mexicano tendría lugar en tres momentos primordiales: primero, ante la imposibilidad de éste para impedir que semejantes hechos tengan lugar; segundo, en su fracaso para encontrar a los criminales e imponer las penas correspondientes y, tercero, ante la falta de reparación de las víctimas. En el primer supuesto, la responsabilidad por omisión tendría su origen en la ineficiencia de los cuerpos de seguridad (cuerpos policíacos, principalmente) para impedir la comisión de los ilícitos que impliquen violaciones a los derechos humanos; en el segundo supuesto, la responsabilidad nacería del insuficiente actuar del aparato de investigación de los delitos y administración de justicia (básicamente Ministerio Público y tribunales). El tercer supuesto se deriva precisamente del segundo: ante la impunidad, no sería posible reparar a las víctimas directas o indirectas por las violaciones a sus derechos. Conforme examinemos la jurisprudencia de la Corte IDH, estos supuestos todavía quedarán mejor explicados.

Las jurisprudencias que nos interesa examinar se desprenden de los siguientes casos: *Caso Velásquez Rodríguez*, *Caso Godínez Cruz*, *Caso Caballero Delgado y Santana*, *Caso Paniagua Morales y otros*, *Caso Blake*, *Caso Villagrán Morales y otros*, y *Caso Bámaca Velásquez*. Pasemos al examen de cada uno de ellos.

### 1. Caso Velásquez Rodríguez y Caso Godínez Cruz (*casos contra Honduras*)

En el *Caso Velásquez Rodríguez* la hermana de Ángel Manfredo Velásquez Rodríguez señaló que éste fue secuestrado, presumiblemente torturado, ejecutado y sepultado en forma clandestina por agentes vinculados a las Fuerzas Armadas de Honduras.<sup>19</sup> Por lo que respecta a Saúl Godínez Cruz, profesor de nacionalidad hondureña, desapareció el 22 de julio de 1982.<sup>20</sup> Semejantes hechos tuvieron lugar dentro de una práctica sistemática y selectiva de ejecuciones que sucedieron en Honduras entre 1981 y 1984 al amparo del poder público. Se estima que en esos años en

<sup>19</sup> Para todos los casos en los que cite a la sentencia Velásquez Rodríguez y sus puntos resolutivos, véase *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia del 29 de julio de 1988, en [www.corteidh.or.cr/series/seriec\\_04\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/series/seriec_04_esp.doc).

<sup>20</sup> La sentencia del *Caso Godínez Cruz*, del 20 de enero de 1989, puede consultarse en [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_05\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_05_esp.doc).

Honduras desaparecieron entre 100 y 150 personas. De muchas de ellas jamás se volvió a tener noticia alguna.

Entre otros aspectos, se alegó que en la desaparición de Manfredo Velásquez y Godínez Cruz, tanto las autoridades militares y policíacas, así como diversas instancias del Poder Ejecutivo y Judicial, se negaron o fueron incapaces de investigar y sancionar a los responsables de los hechos, así como de auxiliar a quienes se interesaban en averiguar el paradero y la suerte de las víctimas.

*A. La responsabilidad internacional del Estado por omisión y por actos de sus agentes o de particulares*

Por lo que respecta a la responsabilidad internacional del Estado por omisión, en la sentencia del *Caso Velásquez Rodríguez* se reconoció el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental, a través del cual se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que se aseguren jurídicamente el libre y pleno goce de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, se estableció que los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos; no hacerlo compromete la responsabilidad internacional del Estado. En este sentido, la obligación de garantizar el disfrute de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo, pues también es indispensable que la conducta de los órganos y titulares del gobierno garanticen el ejercicio de los derechos humanos (párrafos 166 y 167 de la sentencia correspondiente).<sup>21</sup>

Ahora bien, como ya lo ha establecido la jurisprudencia internacional, en esta sentencia se recogió la idea de que es irrelevante si el órgano o funcionario actuó en contravención de disposiciones del derecho interno o realizó hechos que desbordaron los límites de su propia competencia, pues si ello acontecía el Estado respondería por los actos u omisiones de sus agentes (párrafo 171).

Pero no sólo los agentes u órganos del Estado pueden cometer violaciones de los derechos humanos mediante un acto u omisión que traiga como consecuencia la violación de esos derechos, también hay responsa-

<sup>21</sup> En el presente apartado sobre los casos *Velásquez Rodríguez* y *Godínez Cruz*, y con el propósito de abreviar los párrafos que se citan corresponden sólo a la sentencia *Velásquez Rodríguez*.

bilidad por omisión cuando el Estado tolera que sean los particulares quienes cometan las infracciones correspondientes. Con toda claridad lo establece así el párrafo 172 de la sentencia:

172. Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.<sup>22</sup>

Éste puede ser precisamente el supuesto de muchos de los homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, ya que aun cuando los hechos ilícitos violatorios de los derechos humanos no resulten imputables directamente al Estado, ya sea porque son obra de un particular o por no haberse identificado a los autores de la trasgresión, ello sin embargo puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado por omisión. Como se ha dicho, esta responsabilidad descansaría no en el hecho mismo, sino en la ausencia de la debida prevención del Estado para evitar que los derechos humanos sean violados.

Continuando con los casos *Velásquez Rodríguez* y *Godínez Cruz*, el hecho de que el responsable aún no haya sido identificado no exime de su responsabilidad al Estado, pues es irrelevante la intención o motivación del agente que materialmente haya violado los derechos humanos, hasta el punto de que la infracción a la misma puede establecerse, incluso si dicho agente no está individualmente identificado. En este supuesto la responsabilidad descansaría en el deber del Estado de encontrar a los responsables y castigarlos, ya que éste controla el aparato judicial y de poli-

<sup>22</sup> Véase *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia del 29 de julio de 1988, en [www.corteidh.or.cr/series/seriec\\_04Esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/series/seriec_04Esp.doc).

cía correspondiente; no hacerlo puede suponer una tolerancia del Estado. Lo importante, según la Corte IDH, es determinar si las violaciones a los derechos humanos han tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público. Es decir, lo relevante es poder determinar si la violación de esos derechos tiene su origen en una inobservancia por parte del Estado de los deberes a su cargo para que tales derechos se respeten por todos los integrantes de la sociedad política. En consecuencia, si el aparato estatal actúa de tal modo que la violación queda impune, puede afirmarse que ha incumplido su deber de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos fundamentales a las personas sujetas a su jurisdicción, no importando si ello tiene su origen en actos de particulares o grupos de ellos. La jurisprudencia de la Corte IDH es muy clara al respecto: si el Estado no encuentra y sanciona a los responsables, es responsable por omisión, pues ello implicaría una tolerancia inaceptable del Estado de actos violatorios de derechos humanos realizados por terceros (párrafo 173).

También la doctrina se manifiesta unánimemente en el mismo sentido. Así, por ejemplo, Alfred Verdross, hacia la segunda mitad del siglo XX, ya examinaba de una manera muy aguda la responsabilidad del Estado por actos de particulares:

Responsabilidad por actos ilícitos de personas privadas.

a) Comúnmente se admite que un Estado no responde por hechos ilícitos de los particulares, nacionales o extranjeros. No es menos cierto, sin embargo, que *un Estado es responsable si sus órganos omitieron tomar las medidas de prevención o represión que el derecho internacional prescribe* para la protección de Estado o súbditos extranjeros.

El derecho internacional no obliga a los Estado a impedir todo daño a extranjeros sino tan solo a dedicar la atención y cuidado necesarios para prevenir tales daños o en la persecución de los responsables.

Este principio vale también cuando el daño haya sido producido por un grupo de personas (tumulto, sublevación, revolución, boicot). Bien es verdad que en tales casos los Estados perjudicados presentaron muchas veces reclamaciones, obteniendo satisfacción. Pero, por regla general, lo que se hizo fue destacar que la reparación se fundaba en motivos de equidad y humanidad, a título gracioso (*à titre gracieux*), no en cumplimiento de un deber jurídico. Según la práctica constante y la jurisprudencia, sólo hay un deber jurídico internacional de resarcimiento *cuando el Estado en cuyo territorio haya sufrido daños un extranjero dejó de tomar las medidas de protección impuestas por el derecho internacional y de posible realiza-*

ción. Hay que observar, sin embargo, que un Estado queda libre de toda responsabilidad por los actos realizados en los territorios ocupados por rebeldes si ha reconocido a éstos como beligerantes o si lo ha hecho el Estado cuyos súbditos sufrieron daños...<sup>23</sup>

Para cuando Verdross escribe esas líneas el derecho internacional de los derechos humanos no era lo que ha llegado a ser en la actualidad, pues, como podemos apreciar, Verdross se refiere a la responsabilidad del Estado por hechos que atenten contra los derechos de los extranjeros, no a la responsabilidad estatal por violación de derechos humanos. Para ello hubo que esperar a la gran expansión que la doctrina y la práctica de los derechos humanos tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial.

Más acorde con el derecho internacional de los derechos humanos, Gómez-Robledo, al comentar la sentencia *Velásquez Rodríguez*, señala que los actos de particulares que implican una violación de derechos humanos devienen actos públicos, pues en su opinión “se puede decir que el Estado está «endosando», por su propio comportamiento, la conducta de sus nacionales que, en un principio, no eran sino simples particulares, sin mayor conexión con el aparato gubernamental del Estado; el acto «privado» deviene «público» y por lo tanto susceptible de imputación al Estado”.<sup>24</sup>

### B. *La obligación de investigar, sancionar y prevenir*

Regresando al examen del *Caso Velásquez Rodríguez*, cabe señalar que en esta sentencia se estableció que el Estado tiene el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos. Este deber de prevenir razonablemente implica, entre otras cosas, la necesidad de investigar con prudencia y responsabilidad las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes. No hacerlo, como ha sucedido en numerosos casos de mujeres en Ciudad Juárez, puede ser motivo de una responsabilidad internacional por omisión:

<sup>23</sup> Verdross, Alfred, *Derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, pp. 370 y 371 (Las cursivas son mías).

<sup>24</sup> Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *op. cit.*, nota 17.

174. El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y asegurar a la víctima una adecuada reparación.

175. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como las obligaciones de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado parte. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado...

176. El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca en cuanto sea posible a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención.<sup>25</sup>

Ahora bien, el deber de investigar por parte del Estado no se incumple por el simple hecho de que el Estado no consiga un resultado satisfactorio; sin embargo, la investigación de los ilícitos violatorios de derechos humanos debe realizarse con toda seriedad y diligencia, no hacerlo de esta manera puede generar una responsabilidad internacional por omisión, por omisión de la debida diligencia para realizar las investigaciones correspondientes:

177. En ciertas circunstancias puede resultar difícil la investigación de hechos que atenten contra derechos de las personas. La de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es

<sup>25</sup> *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia del 29 de julio de 1988 en [www.corteidh.or.cr/series/seriec\\_04\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/series/seriec_04_esp.doc).

incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían en cierto modo auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado.<sup>26</sup>

Más aún, el deber estatal de investigar los hechos que hayan significado violación de derechos humanos subsiste en tanto se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida. Esto con independencia de que el orden jurídico interno permita o no aplicar las sanciones correspondientes a los responsables, pues asiste a los familiares de la víctima el derecho de conocer cuál ha sido el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos. Este derecho de los familiares de las víctimas representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con todos los medios a su alcance (párrafo 181). Este derecho a conocer la suerte final de las personas desaparecidas ha sido posteriormente desarrollado por la Corte IDH en el *Caso Bámaca Velásquez* como el derecho a la verdad, como veremos un poco más adelante.

## 2. Caso Caballero Delgado y Santana

Con el devenir de los años los casos contra Honduras se han convertido en casos paradigmáticos para la formación de la jurisprudencia americana en derechos humanos, en temas tan importantes como el agotamiento de los recursos previos, la prueba, desaparición forzada e involuntaria de personas, las obligaciones del Estado y la responsabilidad internacional del Estado, sólo por mencionar a los más importantes.

En el *Caso Caballero Delgado y Santana* los hechos consistieron en la desaparición de Isidro Caballero Delgado y María del Carmen Santana por una patrulla militar conformada por unidades del ejército de Colom-

<sup>26</sup> *Idem.*

bia, a partir del 7 de febrero de 1989, en un lugar conocido como Guaduas, en el departamento del César, Colombia. En la sentencia se reiteró que un hecho ilícito violatorio de derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente al Estado, en virtud de que pueda ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación y tratarla adecuadamente, tal y como ya se había establecido en los casos *Velásquez Rodríguez* y *Godínez Cruz*. Esta falta de diligencia es, como ya señalamos en el apartado anterior, constitutiva de una responsabilidad por omisión.

Ahora bien, el *Caso Caballero Delgado y Santana* agrega que el Estado puede ser responsable por omisión cuando no ha procedido a realizar una justa reparación en favor de las víctimas o de sus deudos, aspecto que no había quedado suficientemente establecido en los casos contra Honduras que hemos examinado en el apartado anterior:

58. Sin embargo, para garantizar plenamente los derechos reconocidos en la Convención, no es suficiente que el gobierno emprenda una investigación y trate de sancionar a los culpables, sino que es necesario, además, que toda actividad del gobierno culmine con la reparación a la parte lesionada, lo que en este caso no ha ocurrido.

59. Por tanto, al no haber reparado Colombia las consecuencias de las violaciones realizadas por sus agentes, ha dejado de cumplir las obligaciones que le impone el citado artículo 1.1. de la Convención.<sup>27</sup>

En consecuencia, a la necesidad de investigar, sancionar y prevenir —como ya había sido establecido en los casos de Honduras— habrá que agregar la necesidad de reparar a las víctimas, como actividades obligatorias que tiene que desplegar el Estado para salvaguardar a los derechos humanos. La de reparar es una obligación que está intrínsecamente relacionada con la necesidad de investigar y de sancionar, ya que la víctima nunca podría ser reparada si no se despliegan correctamente las actividades de investigación de los hechos y de imposición de las penas correspondientes a los responsables de los ilícitos. En efecto, entre las formas

<sup>27</sup> *Caso Caballero Delgado y Santana*, sentencia del 8 de diciembre de 1995, [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_22\\_esp\[1\].doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_22_esp[1].doc).

de reparación no sólo se encuentra la posibilidad de regresar las cosas al estado en que se encontraban o, en su defecto, pagar una justa indemnización, sino que también es una forma de reparación el que se encuentre a los responsables de los hechos ilícitos y se les impongan las penas previstas en el ordenamiento jurídico correspondiente.

Al respecto, es importante señalar que en los cinco casos que actualmente están siendo examinados en la Comisión IDH los familiares de las víctimas alegan que las autoridades ministeriales del estado de Chihuahua no investigaron adecuadamente los hechos, lo que ha impedido la identificación de los delincuentes y la reparación correspondiente.

### 3. Caso Paniagua Morales y otros

En este caso se alegaron actos de secuestro, detención arbitraria, tratos inhumanos, tortura y asesinato cometidos por agentes del Estado de Guatemala contra once personas entre 1987 y 1988 en la ciudad de Guatemala. Este caso también es conocido como el caso de la “panel blanca”, pues las víctimas desaparecían en el momento en que eran introducidas en una camioneta de color blanco.

En el *Caso Paniagua Morales*, y como se venía estableciendo desde los casos contra Honduras, se reiteró la responsabilidad internacional del Estado en virtud de su tolerancia para con los hechos ilícitos violatorios de derechos humanos, así como por su negligencia para investigar y sancionar a los responsables; examinemos algunos párrafos de la sentencia correspondiente:

91. Para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención, no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad, y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuye los hechos violatorios. Es suficiente la demostración de que ha habido apoyo o tolerancia del poder público en la infracción de los derechos reconocidos en la Convención. Además, también se compromete la responsabilidad internacional del Estado cuando éste no realice las actividades necesarias, de acuerdo con su derecho interno, para identificar y, en su caso, sancionar a los autores de las propias violaciones.

94. Por otra parte, ha quedado demostrado que, no obstante la investigación de la policía nacional de Guatemala sobre los hechos, considerada

exhaustiva por las partes en el presente caso, el organismo judicial del Estado no actuó de manera diligente y efectiva para enjuiciar y, en su caso, sancionar a los responsables de tales hechos.

95. Por tanto, en el presente caso existen suficientes elementos de convicción para concluir que los hechos señalados fueron realizados por personas que actuaban como agentes del poder público y aun cuando esta Corte considera que las violaciones denunciadas no son atribuibles a una política de Estado, ni que sus autoridades superiores conocieran de las actuaciones de quienes las realizaron, tales circunstancias son irrelevantes a los efectos de establecer la responsabilidad internacional de Guatemala, como Estado parte en la Convención, ya que de acuerdo con la misma estaba obligado a garantizar a las personas y, en este caso, a las víctimas, el pleno y libre ejercicio de sus derechos humanos.<sup>28</sup>

En general, la omisión del Estado, como bien se establece en este último párrafo, tiene su origen en la imposibilidad del Estado responsable para garantizar a las personas o a las víctimas el pleno ejercicio de sus derechos humanos, obligación que está estipulada en el artículo 1.1 de la Convención Americana, mismo que dispone lo siguiente:

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Finalmente, es importante destacar que la sentencia del *Caso Paniagua Morales* define lo que es la impunidad, al señalar que la omisión consistente en la incapacidad estatal para dar con los responsables de los hechos que dieron origen a la violación de derechos humanos, negligencia que va desde la investigación hasta la imposición de las sanciones correspondientes, se denomina en su conjunto precisamente como *impunidad*, y ésta es causa de responsabilidad internacional por omisión:

173. La Corte constata que en Guatemala existió y existe un estado de impunidad respecto de los hechos del presente caso *entendiéndose como im-*

<sup>28</sup> Véase sentencia del *Caso Paniagua Morales y otros*, 8 de marzo de 1998, [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_37\\_esp\[1\].doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_37_esp[1].doc).

*punidad la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares.*<sup>29</sup>

En ninguno de los casos anteriores se había hecho referencia a un estado general de impunidad, lo cual es posible acreditar cuando es frecuente la incapacidad estatal para identificar a los responsables de los ilícitos que han provocado la violación de los derechos humanos, y por ello se puede hablar de una patrón constante de impunidad.

Por lo que respecta a Ciudad Juárez, es posible que se acredite un estado de impunidad por lo que respecta a la identificación de los responsables de los homicidios y desaparición de mujeres en esta ciudad fronteriza, pues la mayor parte de esos crímenes no han sido esclarecidos, no obstante los infructuosos esfuerzos del gobierno estatal y federal por tratar de convencer a la opinión pública de que en algunos casos ha dado con los responsables. Así, por ejemplo, en los cinco casos que la Comisión IDH se encuentra examinando en cuanto al fondo, hasta el día en que escribo estas líneas las autoridades no han podido encontrar a quienes secuestraron y mataron a Esmeralda Herrera Monreal, Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monarrez, Paloma Escobar Ledesma y Silvia Arce.

#### 4. Caso Blake y Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los niños de la calle)

Los casos *Blake* y *De los niños de la calle* son importantes porque se refieren a otros aspectos de la violación de los derechos humanos en el caso de las mujeres y niñas asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez: la ampliación del concepto de víctima y la violación a los derechos de los niños. Vayamos por partes, comencemos por examinar el *Caso Blake*.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> *Idem* (Las cursivas son mías).

<sup>30</sup> Sentencia del *Caso Blake*, 24 de enero de 1998, [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_36\\_esp\[1\].doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_36_esp[1].doc).

Nicholas Blake era un fotógrafo estadounidense que se encontraba cubriendo actividades periodísticas en Guatemala, cuando fue secuestrado por agentes vinculados al Estado guatemalteco el 28 de marzo de 1985. Después del secuestro, Blake fue asesinado y sus restos enterrados en un lugar desconocido. La desaparición se prolongó por más de siete años, hasta el 14 de junio de 1992, cuando fueron ubicados los restos mortales de Blake por sus propios familiares.

El *Caso Blake* nos interesa, entre otros aspectos, por sus referencias a la desaparición forzada de personas, pues considera que los efectos de ésta podían prolongarse de manera continua o permanente, hasta el momento en que se estableciera el destino o paradero de la víctima. Más aún, la Corte IDH consideró que la desaparición forzada subsiste como un todo indivisible por tratarse de un delito continuado o permanente, más allá de la fecha en que se produjo la muerte (párrafo 54 de la sentencia). La desaparición forzada supone también el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado para garantizar los derechos humanos, como ya se había reconocido en los casos *Velásquez Rodríguez* y *Godínez Cruz* (párrafos 65 y 66).

En este sentido, la Corte IDH señaló que el derecho a un proceso “*dentro de un plazo razonable*” se fundamenta en la necesidad de evitar dilaciones indebidas que se traduzcan en privación o denegación de justicia. De esta forma se dice en la sentencia que Guatemala incumplió con la obligación de suministrar un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo a los familiares del señor Nicholas Blake. Además, se indica que las autoridades guatemaltecas impidieron y obstaculizaron el esclarecimiento de la causa de la muerte y desaparición del señor Nicholas Blake. En consecuencia, los familiares del señor Nicholas Blake fueron privados del derecho a un proceso judicial independiente dentro de un plazo razonable, con lo cual se les impidió obtener una justa reparación (párrafo 91). Con lo anterior no sólo se refuerzan los argumentos sobre el derecho a un proceso justo que se venían desarrollando desde el *Caso Velásquez Rodríguez*, sino que se privilegia este derecho en favor de los familiares de la víctima.

Es precisamente en la ampliación que hace la sentencia Blake, para comprender también el derecho de los familiares de la víctima a las garantías judiciales, por lo que ésta es particularmente importante para nosotros. Como se dice en la Declaración de Naciones Unidas sobre la

Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 1.2: “todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, *lo mismo que a su familia*” (párrafo 97). En este sentido, la sentencia determina que la violación de la integridad psíquica y moral de los familiares es una consecuencia directa de la desaparición forzada, ya que la misma genera a los familiares sufrimiento y angustia, además de un sentimiento de inseguridad, frustración e impotencia ante la abstención de las autoridades públicas para investigar los hechos (párrafo 114).

El juez Cançado Trindade, en su voto razonado que siguió a la sentencia que estamos examinando, señaló con toda claridad que lo más importante de la sentencia Blake es el hecho de que la misma amplía su cobertura a los derechos de los familiares de las víctimas, a quienes considera como titulares de los derechos protegidos por la Convención Americana, ya que en su opinión el concepto de víctima se puede extender para comprender a los propios familiares. Así lo establece, cuando al referirse a la situación continuada, propia de la desaparición forzada de personas en el párrafo 38 de su voto razonado, estima que las víctimas son tanto el desaparecido (víctima principal) como sus familiares, ya que la indefinición generada por la desaparición forzada sustrae a todos de la protección del derecho. En su opinión, tampoco se puede negar la condición de víctimas a los familiares del desaparecido, ya que la forma compleja de violación de múltiples derechos humanos que representa el delito de desaparición forzada de persona tiene como consecuencia la *ampliación de la noción de víctima* de violación de los derechos protegidos (párrafo 38).

En el *Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los niños de la calle)*<sup>31</sup> la Corte IDH confirmó la tesis anterior para extender la noción de víctima a los familiares de los desaparecidos, en este caso cinco menores de edad fueron secuestrados por dos integrantes de la policía en la ciudad de Guatemala, y posteriormente ejecutados. La omisión del Estado consistió en su negligencia para identificar a las víctimas e informar a sus familiares para que éstos les dieran sepultura conforme a sus creencias, pues haciendo eco de lo dispuesto por la Corte Europea de Derechos Humanos se consideró que ello ocasionó sufrimientos innecesarios a los familiares:

<sup>31</sup> Sentencia del *Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los niños de la calle)*, 19 de noviembre de 1999, [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serie\\_63\\_esp\[1\].doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serie_63_esp[1].doc).

171. La Comisión señaló, en sus alegatos finales escritos, que las circunstancias de la muerte de las víctimas, así como la falta de actuación del Estado, habían provocado en los familiares de las mismas “angustia y también considerable temor”. La Corte considera que el hecho de que este punto haya sido planteado tan solo en los alegatos finales, no impide, *per se*, el examen y decisión sobre el mismo.

173. Es evidente, asimismo, que las autoridades nacionales no tomaron providencias para establecer la identidad de las víctimas, las cuales permanecieron registradas como XX hasta que sus familiares se apersonaron a reconocerlos, a pesar de que tres de los jóvenes (Henry Giovanni Contreras, Federico Clemente Figueroa Túnchez y Jovito Josué Juárez Cifuentes) tenían antecedentes penales consignados en los “archivos delincuenciales”. La negligencia por parte del Estado así puesta de manifiesto, debe sumarse al hecho de que las autoridades no hicieron esfuerzos adecuados para localizar a los parientes inmediatos de las víctimas, notificarles la muerte de éstas, entregarles los cadáveres y proporcionarles información sobre el desarrollo de las investigaciones. El conjunto de esas omisiones postergó y, en algunos casos, negó a los familiares la oportunidad de dar a los jóvenes una sepultura acorde con sus tradiciones, valores o creencias y, por lo tanto, intensificó sus sufrimientos. A ello se agrega el sentimiento de inseguridad e impotencia que les causó a esos parientes la abstención de las autoridades públicas en investigar a cabalidad los correspondientes delitos y castigar a sus responsables.

176. La Corte Europea ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la condición de víctima de tratamientos inhumanos y degradantes de una madre como resultado de la detención y desaparición de su hijo a manos de las autoridades. Para determinar si se había violado o no el artículo 3o. de la Convención Europea, correspondiente al artículo 5o. de la Convención Americana, la Corte Europea ha valorado las circunstancias del caso, la gravedad del maltrato y el hecho de no contar con información oficial para esclarecer el mismo. En virtud de esas consideraciones y de que se trataba de la madre de la víctima de una violación de derechos humanos, la Corte Europea concluyó que también ella había sido víctima y que el Estado era responsable de la violación del artículo 3o. mencionado.<sup>32</sup>

32 Corte Europea de Derechos Humanos, *Kurt vs. Turkey*, pp. 130-134 y 1187. Véase en el mismo sentido, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Quinteros vs. Uruguay*, 21 de julio de 1983 (19 periodo de sesiones), Comunicación núm. 107/1981, párrafo 14. En este caso, el Comité afirmó que “comprend[ía] el profundo pesar y la angustia que padeció la autora de la comunicación como consecuencia de la desaparición de su hija y la continua incertidumbre sobre su suerte y su paradero. La autora tiene derecho a saber

Aparte de ampliar la noción de víctima para la protección de los derechos humanos, lo cual es relevante para el caso de Ciudad Juárez, ya que existen centenares de familiares afectados por los homicidios y desapariciones de mujeres en esta ciudad, el *Caso de los niños de la calle* también es importante para nuestro objeto de estudio porque establece un precedente para la protección de los derechos humanos de los niños, pues no hay que perder de vista que numerosos casos de violaciones de derechos humanos contra las mujeres en Ciudad Juárez han sido cometidos contra menores de edad. Es más, de los cinco casos que actualmente se están examinando en cuanto al fondo en la Comisión IDH, tres de ellos corresponden a menores que fueron secuestradas y ejecutadas cuando todavía no cumplían la mayoría de edad. Esmeralda Herrera Monreal tenía 15 años al momento de ser victimada; Paloma Angélica Escobar Ledesma, 16 años y Laura Berenice Ramos Monarrez contaba con 17 años. Ahora bien, el hecho de que cualquier Estado tolere que se violen los derechos humanos de las niñas en situación de riesgo, como pudiese ser éste el caso, implicaría una responsabilidad por omisión del Estado en cuya soberanía tengan lugar semejantes ilícitos, pues semejantes violaciones de derechos pueden ser consideradas como una doble agresión:

190. La Corte, al considerar los diversos informes sobre la problemática de los “niños de la calle” en Guatemala, y las características y circunstancias del presente caso, estima que los hechos que culminaron en la muerte de los menores Caal Sandoval, Juárez Cifuentes y Villagrán Morales se vinculan con el patrón de violencia contra “niños de la calle” en Guatemala, vigente en el periodo en que ocurrieron esos hechos.

191. A la luz del artículo 19 de la Convención Americana, la Corte debe constatar la especial gravedad que reviste el que pueda atribuirse a un Estado parte en dicha Convención el cargo de haber aplicado o tolerado en su territorio una práctica sistemática de violencia contra niños en situación de riesgo. Cuando los Estados violan, en esos términos, los derechos de los niños en situación de riesgo, como los “niños de la calle”, los hacen víctimas de una doble agresión. En primer lugar, los Estados no evitan que sean lanzados a la miseria, privándolos así de unas mínimas condiciones

lo que ha sucedido a su hija. En ese sentido es también una víctima de las violaciones del Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos], en particular del artículo 7o. [correspondiente al artículo 5o. de la Convención Americana], soportadas por su hija”, en Sentencia del *Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los niños de la calle)*, 19 de noviembre de 1999, [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_63\\_esp\[1\].doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_esp[1].doc).

de vida digna e impidiéndoles el “pleno y armonioso desarrollo de su personalidad”,<sup>33</sup> a pesar de que todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos para que se desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenecen. En segundo lugar, atentan contra su integridad física, psíquica y moral, y hasta contra su propia vida.<sup>34</sup>

### 5. Caso *Bámaca Velásquez y el derecho a la verdad*

Bámaca Velásquez, conocido como el comandante Everardo, dirigía el frente militar Luis Ixtama de la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG) cuando fue detenido en marzo de 1992 por efectivos del ejército guatemalteco, torturado y posteriormente ejecutado, sin que se pudieran identificar sus restos. La demanda y actividades para realizar justicia fueron realizadas principalmente por su esposa, Jennifer Harbury, ciudadana estadounidense.<sup>35</sup>

Independientemente de que la sentencia del *Caso Bámaca Velásquez* resulta importante porque confirma, entre otros aspectos, los precedentes jurisprudenciales sobre la desaparición forzada que se venían desarrollando desde los casos contra Honduras, o porque confirma los argumentos sobre la extensión de la noción de víctima a los familiares que se expusieron en los casos *Blake* y *De los niños de la calle*, es relevante para el objeto de nuestro estudio porque por primera vez desarrolla en la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos la noción de *derecho a la verdad*, no sólo como un derecho en favor de las víctimas, sino también en favor de la sociedad o del cuerpo social en el cual tuvieron lugar las violaciones a los derechos humanos:

197. En sus alegatos finales, la Comisión aseguró que, como consecuencia de la desaparición de Bámaca Velásquez, el Estado violó el derecho a la verdad de los familiares de la víctima y de la sociedad en su conjunto. Al respecto, la Comisión afirmó que el derecho a la verdad tiene un carácter colectivo, que conlleva el derecho de la sociedad a “tener acceso a infor-

<sup>33</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, preámbulo, párrafo 6.

<sup>34</sup> Sentencia del *Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los niños de la calle)*, 19 de noviembre de 1999, [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_63\\_esp\[1\].doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_esp[1].doc).

<sup>35</sup> Sentencia del *Caso Bámaca Velásquez*, 25 de noviembre de 2000, [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_70\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_70_esp.doc).

mación esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos”, y un carácter particular, como derecho de los familiares de las víctimas a conocer lo sucedido con su ser querido, lo que permite una forma de reparación. La Corte Interamericana ha establecido el deber del Estado de investigar los hechos mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte de la persona desaparecida, y la necesidad de brindar un recurso sencillo y rápido para el caso, con las debidas garantías. Siguiendo esta interpretación, la Comisión afirmó que éste es un derecho que tiene la sociedad y que surge como principio emergente del derecho internacional bajo la interpretación dinámica de los tratados de derechos humanos y, en específico, de los artículos 1.1, 8o., 25 y 13 de la Convención Americana.<sup>36</sup>

Los jueces Antonio Cançado Trindade, Sergio García Ramírez y Hernán Salgado Pesantes expresaron sus reflexiones en torno al *derecho a la verdad* en sendos votos razonados, en los cuales expusieron, entre otros aspectos, la naturaleza colectiva o social de este derecho. Por la importancia del tema para el objeto de estudio que nos ocupa, examinemos, por su claridad, algunas de las consideraciones que sobre la doble naturaleza del derecho a la verdad (social y particular) señaló el juez Sergio García Ramírez en su voto razonado:

18. El derecho a la verdad se ha examinado en un doble plano, que implica una misma —o muy semejante— consideración: saber la realidad de ciertos hechos. A partir de ese conocimiento se construirá una consecuencia jurídica, política o moral de diversa naturaleza. Por una parte, se asigna aquel derecho a la sociedad en su conjunto; por la otra, el derecho se atribuye a la víctima, directa o indirecta, de la conducta violatoria del derecho humano.<sup>37</sup>

19. Bajo el primer significado, el llamado derecho a la verdad acoge una exigencia legítima de la sociedad a saber lo sucedido, genérica o específicamente, en cierto periodo de la historia colectiva, regularmente una

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Cfr. La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos. Informe final acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión —de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías—, E/CN.4/Sub.2/1997/20, 26 de junio de 1997, párrafo 17, donde se distingue entre el “derecho individual que toda víctima o sus familiares tienen a saber lo que ocurrió, que es el derecho a la verdad” y el “derecho a saber [que] es también un derecho colectivo”.*

etapa dominada por el autoritarismo, en la que no funcionaron adecuada o suficientemente los canales de conocimiento, información y reacción característicos de la democracia. En el segundo sentido, el derecho a conocer la realidad de lo acontecido constituye un derecho humano que se proyecta inmediatamente sobre la sentencia de fondo y las reparaciones que de aquí provienen.

21. Por otra parte, la satisfacción del derecho a la verdad que corresponde a las víctimas, a través de la investigación de los hechos y el enjuiciamiento de los responsables, que se difunde públicamente —como lo ha dispuesto la Corte en los puntos resolutive de la sentencia— permite atender además el requerimiento social de saber lo que ha ocurrido. Esta situación guarda parecido con la que se plantea a propósito de la eficacia que tiene, por sí misma, una sentencia declarativa de violación de derechos para reparar el agravio cometido en lo que respecta a la satisfacción moral de la víctima, tema en el que se han ocupado la jurisprudencia internacional y varias resoluciones de la Corte. Ésta “ha reiterado en su jurisprudencia que en relación a la solicitud de que el Estado presente una disculpa pública como reparación a las violaciones cometidas, la sentencia sobre el fondo del caso constituye, en sí misma, una forma de reparación y satisfacción moral de significación e importancia para la víctima y sus familiares...”<sup>38</sup>

22. Esta es la primera vez que la Corte se refiere explícitamente al derecho a la verdad, aducido en la demanda de la Comisión. La novedad que la sentencia aporta en este punto pudiera conducir a mayor exploración en el porvenir, que contribuya a fortalecer el papel de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos como factor de lucha contra la impunidad. La demanda social de conocimiento de los hechos violatorios y el derecho individual al conocimiento de la verdad se dirigen claramente al destierro de la impunidad, que propicia la violación de los derechos humanos.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Así, en el *Caso Suárez Rosero*, reparaciones (artículo 63.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos), sentencia del 20 de enero de 1999, serie C, núm. 44, párrafo 72; *Caso Loayza Tamayo*, reparaciones (artículo 63.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos), sentencia del 27 de noviembre de 1998, serie C, núm. 42, párrafo 158; y *Caso Caballero Delgado y Santana*, reparaciones (artículo 63.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos), sentencia del 29 de enero de 1997, serie C, núm. 31, párrafo 58.

<sup>39</sup> Véase voto razonado del Juez Sergio García Ramírez, en sentencia del *Caso Bámaca Velásquez*, 25 de noviembre de 2000, [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_70\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_70_esp.doc).

Como se indica en la sentencia, la verdadera importancia del derecho a la verdad estriba no sólo en la reparación que se otorga a las víctimas directas de la violación de los derechos humanos, sino también en su naturaleza colectiva, pues mediante ella se otorga a todos los integrantes de la sociedad el derecho a conocer lo que verdaderamente aconteció cuando tuvieron lugar las violaciones a los derechos humanos, ya que conocer lo que sucedió es siempre una forma de reparación, como tantas veces se ha insistido en la jurisprudencia internacional. Efectivamente, si consideramos que el reclamo de justicia no corresponde sólo a las víctimas directamente implicadas en los ilícitos violatorios de los derechos humanos (como son las víctimas directas o los familiares), pues la justicia atañe a todos los que formamos parte una sociedad política particular, lo que afecta a los *otros*, también afecta a *nosotros*. Esto se debe a que desde sus orígenes la reflexión sobre la justicia ha estado íntimamente relacionada con la reflexión política y los intereses colectivos, así ha sido desde Platón en *La República* hasta John Rawls en su *Teoría de la justicia*. Reflexionar sobre la justicia ha sido siempre una reflexión necesaria sobre la naturaleza social, colectiva o política del ser humano.

En este sentido, resulta claro que saber la verdad sobre lo sucedido en Ciudad Juárez ha rebasado con mucho al justo reclamo de los familiares de las mujeres desaparecidas y asesinadas, para transformarse en una petición que puede formular la propia sociedad mexicana en su conjunto, pues esa sociedad ha sido agraviada con semejantes hechos. Saber la verdad no sólo nos permitirá erradicar la impunidad que subsiste en la gran mayoría de estos casos e impedir que vuelvan a repetirse, sino que además nos permitirá reconstruir, sobre todo en el sector de la justicia, la confianza y la solidaridad social, que son siempre indispensables en todo cuerpo político que se precie de ser democrático, pues no puede existir democracia sin la confianza de los ciudadanos a sus instituciones de justicia. La consolidación de nuestra reciente democracia pasa necesariamente por el derecho a saber la verdad en Ciudad Juárez.

## V. EPÍLOGO

Como se habrá podido apreciar, en el transcurso del siglo XX se fue construyendo toda una práctica jurisprudencial sobre la responsabilidad internacional del Estado por omisión, muy particularmente después de la

Segunda Guerra Mundial. En la actualidad existe una jurisprudencia bien establecida que no deja duda sobre la responsabilidad en la cual puede incurrir un Estado nacional cuando no cumple con sus deberes de garantizar para todos el goce y disfrute de sus derechos fundamentales. Esta jurisprudencia existe tanto en el derecho internacional público, como en el derecho internacional de los derechos humanos.

Por lo que respecta a los cinco casos de mujeres y niñas asesinadas y/o desaparecidas en Ciudad Juárez, mismos que al momento de escribir esto están siendo examinados en cuanto al fondo por la Comisión IDH, y que eventualmente podrían llegar a la Corte IDH, habrá que esperar a que éstos se resuelvan para examinar los avances que pudiera establecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre la materia de la responsabilidad internacional del Estado por omisión y la protección de los derechos de la mujer.

Sólo quisiera agregar, que en el supuesto de que en alguno de los cinco casos, o en los cinco, se declara la responsabilidad del Estado por omisión, no se podría alegar que la responsabilidad es del estado de Chihuahua, entidad federativa en la cual se encuentra ubicada Ciudad Juárez. Esto no sería posible, pues si la responsabilidad por omisión se acredita, ésta recaería en el Estado federal mexicano, del que Chihuahua forma parte. Como dice Ian Brownlie al referirse a la responsabilidad de los Estados federales ante las reclamaciones internacionales: “En respuesta a las reclamaciones internacionales, un Estado no puede alegar principios de derecho municipal, incluidos en su Constitución. Por ejemplo, la jurisprudencia internacional contiene ejemplos de responsabilidad de Estados federales por los actos de autoridades realizados por las unidades federadas”.<sup>40</sup> Esto tiene su explicación, en buena medida, en la incapacidad de la entidad federativa de tener su propia agenda en materia de relaciones internacionales, como el propio Brownlie también explica:

En virtud de que el Estado protegido no está en posibilidades de actuar sin intermediario en el nivel internacional... es el Estado protector el que debe cargar con la responsabilidad del Estado protegido... la responsabilidad del Estado protector, está basada en el hecho de que este Estado, por si solo, es el que representa al Estado protegido en los asuntos internacion-

<sup>40</sup> Brownlie, Ian, *op. cit.*, nota 10, p. 448.

les... Sin embargo, en aquellos casos donde el Estado dependiente retenga suficientes poderes legales como para mantener una personalidad separada, así como el derecho de conducir sus propias relaciones internacionales, la incidencia de la responsabilidad dependerá de las circunstancias.<sup>41</sup>

Tampoco se extingue la responsabilidad del Estado con un cambio de gobierno, ya que ella subsiste no obstante que los gobiernos o los partidos en el gobierno se alternen en el poder. Así se estableció, por ejemplo, en el *Caso Velásquez Rodríguez*, cuyo párrafo 184 dispone que:

[Según] el principio de derecho internacional de la identidad o continuidad del Estado, la responsabilidad subsiste con independencia de los cambios de gobierno en el transcurso del tiempo y, concretamente, entre el momento en que se comete el hecho ilícito que genera la responsabilidad y aquél en que ella es declarada. Lo anterior es válido también en el campo de los derechos humanos aunque, desde un punto de vista ético o político, la actitud del nuevo gobierno sea mucho más respetuosa de esos derechos que la que tenía el gobierno en la época en la que las violaciones se produjeron.

Por otra parte, me parece importante señalar que los casos de mujeres y niñas asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez claramente plantean un nuevo paradigma de violación de los derechos humanos en el continente americano y, en particular, en Latinoamérica. En efecto, hasta la década de los ochenta podíamos observar que muchos de los casos de violación de los derechos humanos que tenían lugar en la región eran producto de la violenta represión que varios gobiernos latinoamericanos ejercieron contra sectores de su población. Con mayor o menor intensidad esta represión se repitió a lo largo y ancho de la región, desde Argentina hasta México. La violación de los derechos humanos iba desde la desaparición sistemática de quienes el gobierno consideraba como adversarios, tal y como sucedió en Argentina y Honduras, hasta el brutal exterminio de pueblos indígenas, como sucedió en Guatemala.<sup>42</sup> En otras palabras, la violación a los derechos humanos tenía, en buena medida, su origen en la naturaleza autoritaria de los regímenes latinoamericanos,

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 455 y 456.

<sup>42</sup> Sobre la represión de los pueblos indígenas en Guatemala, puede consultarse el *Caso Plan Sánchez*, 29 de abril de 2004, en la página de la Corte IDH: [www.cidh.or.cr/seriec/seriec\\_105\\_esp.doc](http://www.cidh.or.cr/seriec/seriec_105_esp.doc).

quienes ejercían muchas veces una violencia sistemática en contra de sus rivales políticos.

La década de los noventa, en cambio, trajo consigo una transformación significativa en materia de derechos humanos en Latinoamérica, pues la transición y posterior establecimiento de la democracia en la región implicó, entre otras cosas, la paulatina desaparición de los gobiernos autoritarios, ya fuesen de corte militar o civil. Los grandes beneficios que la democracia ha traído a la región son invaluable, y aunque éste no es el espacio para hablar de todos ellos, pues se necesitaría otro artículo para tal efecto, sólo quisiera destacar el siguiente: no obstante que la violación a los derechos humanos no ha desaparecido de la región, ya no presenciamos, por lo menos *no con la misma frecuencia*, la represión y violación que de sus derechos fundamentales ejecutaba el Estado en contra de las personas y grupos que consideraba como opositores. En este rubro, la democracia en Latinoamérica ha traído consigo cambios verdaderamente importantes.

Sin embargo, junto con los cambios tan positivos que ha experimentado la región, parece que también han aparecido nuevos tipos de violación a los derechos humanos, que son producto del debilitamiento del Estado y sus instituciones. Este debilitamiento de las instituciones de justicia y protección de los derechos básicos, es lo que quizá explica el nuevo patrón de violación de los derechos humanos, como el que tiene lugar en Ciudad Juárez.

Los homicidios y desapariciones de mujeres y niñas en esta ciudad fronteriza representan un nuevo tipo de violación de derechos humanos, que parece difícil que años atrás hubiesen tenido lugar en México. Antes el temor radicaba en el hecho de que el propio Estado y sus agentes violaran los derechos humanos de las personas o grupos con los que se enfrentaba, ya fuese por motivos políticos (opositores) o de justicia (presuntos delincuentes). A partir de los noventa, cuando ya el Estado de partido hegemónico se encontraba en crisis, el temor no tiene su origen en lo que pueda hacer el Estado y sus agentes, sino en lo que *ha dejado de hacer*, pues tal parece que el Estado se ha retirado del escenario, dejando el campo libre a los grupos delictivos que atacan a segmentos de la población bien identificados, como es probable que suceda en el caso de Ciudad Juárez con mujeres jóvenes y de bajos recursos económicos—ello mientras se pruebe la participación de agentes estatales en tales ilícitos, lo cual evidentemente agravaría las cosas—. En otras palabras, si

antes la violación de los derechos humanos tenía lugar por una abrumadora presencia del Estado, ahora la violación de esos derechos humanos parece tener su origen en la ausencia del Estado, en su inoperancia para prevenir la violencia y sancionar a los responsables.

Al respecto es importante decir que la construcción del régimen democrático en cualquier parte del mundo no puede pasar por el desmantelamiento del Estado y sus instituciones de justicia y de protección de los derechos humanos. Desafortunadamente, en algunas partes de Latinoamérica, como en México, semejante proceso de apertura ha ido acompañado por un significativo debilitamiento de casi todas las instituciones, incluidas las de justicia y de protección social, todo ello en aras de una ideología de liberalización y privatización que ha afectado a todos los sectores en beneficio de unas cuantas personas que se han enriquecido descomunadamente. Ello ha ocasionado la debilidad e inamovilidad del Estado para proteger efectivamente los derechos humanos y hacer frente a la delincuencia organizada, lo cual constituye un déficit terrible en la construcción de las nuevas democracias, pues todo sistema democrático que se precie de tener éxito debe estar en posibilidades de garantizar a su población el goce y disfrute de sus derechos fundamentales, pues esto será fuente de legitimidad.

Dicho de otra manera, si las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y niñas en Ciudad Juárez son fenómenos que tienen su origen en el retiro del Estado de sus funciones primordiales de otorgar las garantías necesarias a su población para gozar de sus libertades y derechos básicos, entonces hemos equivocado el camino en México, pues el desmantelamiento del anterior sistema autoritario y el establecimiento de la democracia no tenían que pasar por el debilitamiento de las instituciones de protección de esos derechos. Si permitimos que esto suceda, la democracia mexicana será una frágil democracia a merced de las redes delictivas que operan con o sin la complicidad de las autoridades, como lamentablemente ha sucedido en Ciudad Juárez.

La democracia necesita de instituciones que aseguren el disfrute de los derechos humanos para toda la población que se encuentra en el territorio del Estado, pues democracia no es igual a debilidad y ausencia del Estado en la impartición de justicia. Por el contrario, la construcción de la democracia necesariamente pasa por la creación de instituciones sólidas que aseguren el disfrute de los derechos humanos, pues sin éstas el Estado democrático estará en manos de sus enemigos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR, Asdrúbal, *Derechos humanos y responsabilidad internacional del Estado*, Monte Ávila Editores Latinoamericana-Universidad Católica Andrés Bello, 1997.
- BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, 3a. ed., Clarendon Press, 1979.
- \_\_\_\_\_, “The Roles of International Law”, *Netherlands International Law Review*, vol. XXXIII, núm. 2, 1986.
- BURGENTHAL, Thomas, *Derechos humanos internacionales*, México, Gernika, 2002.
- \_\_\_\_\_, “Address by Judge Thomas Buergenthal, President of Inter-American Court of Human Rights before a Special Session of the OASP Permanent Council Washington, D. C.” (December 3, 1986), *Human Rights Law Journal*, Estrasburgo-Arlington, vol. 7, partes 2-4, 1986.
- \_\_\_\_\_, “International Human Rights Law and Institutions: Accomplishments and Prospects”, *Washington Law Review*, vol. 63, núm. 1, enero de 1988.
- CASTRILLÓN ORREGO, Juan Diego, *La dinámica internacional y nacional en la formación de los derechos indígenas: el caso Colombia*, México, UNAM, 2006.
- CERNA, Christina M., “International Law and the Protection of Human Rights in the Inter-American System”, *Houston Journal of International Law*, vol. 19, núm. 3, 1997.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999.
- \_\_\_\_\_, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999.
- FREEMAN, Marsha A., “Women, Law, and Landa the Local Level: Claiming Women’s Human Rights in Domestic Legal Systems”, *Human Rights Quarterly*, vol.16, núm. 3, agosto de 1994.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, UNAM, 2006, 2 vols.
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Derechos humanos en el sistema interamericano*, México, UNAM, Porrúa, 2000.
- HARRIS, David J. y LIVINGSTONE, Stephen (eds.), *The Inter-American System of Human Rights*, Nueva York, Clarendon Press, 1998.

- HERDEGEN, Matthias, *Derecho internacional público*, México, UNAM-Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2005.
- NIETO NAVIA, Rafael, *Introducción al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos*, Bogotá, Temis-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.
- \_\_\_\_\_ (ed.), *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, 1994.
- POWER, Samantha, *La era infernal: Estados Unidos en la era del genocidio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- SCOTT DAVIDSON, *The Inter-American Human Rights System*, Editorial Dartmouth, 1997.
- STEINER, Henry J. y ALSTON, Philip, *International Human Rights in Context*, Oxford University Press, 2000.
- VERDROSS, Alfred, *Derecho internacional público*, Madrid, Tecnos.