ENSAYO

La responsabilidad internacional del Estado por omisión. Reflexiones a partir de los homicidios y desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, México

FRANCISCO IBARRA PALAFOX

Ésta es una reflexión sobre la responsabilidad internacional del Estado por negligencia u omisión a partir de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y niñas asesinadas y/o desaparecidas en Ciudad Juárez, México. Para efecto de examinar la posible responsabilidad por omisión en estos sucesos, repasaremos sucintamente algunos casos relevantes que nos proporciona la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte IDH), la cual se encuentra examinando tres demandas que han sido presentadas ante ella por la Comisión Interamericana, y que corresponden a las desapariciones y homicidios de Esmeralda Herrera, Laura Berenice Ramos y Claudia González. El examen de tales casos de la Corte IDH nos podrá arrojar algunas luces sobre la que podría ser la primera sentencia internacional de violación de derechos humanos en contra del Estado mexicano con motivo de estas tres demandas.

Como es sabido, entre 1993 y 2006 ocurrieron varios homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez. Las cifras sobre el número de mujeres asesinadas y/o desaparecidas varían según el tipo de organismo defensor de los derechos humanos que proporcione los datos; sin embargo, se puede decir que se registraron más de trescientos homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, y que hay decenas de desaparecidas.

Aun cuando hay indicios, en los casos de Ciudad Juárez no se ha probado hasta el momento que funcionarios estatales hubiesen participado en la violación de los derechos humanos de las mujeres asesinadas y desaparecidas. Por el contrario, ha sido constante la hipótesis de que los homicidios y las desapariciones pudieron haber sido perpetrados por grupos vinculados con la delincuencia organizada, lo que supondría una violación de derechos humanos por particulares. Bajo este supuesto, la pregunta que deberíamos hacernos es si el Estado puede ser responsable por la actuación de particulares cuando ésta implique una violación a los derechos humanos. La respuesta es afirmativa: el Estado puede ser responsable por estas actuaciones cuando las tolera o permite que se lleven a cabo. La violación a los derechos humanos por omisión ocurre cuando el Estado deja de cumplir con las responsabilidades que tiene a su cargo para hacer efectivos esos derechos, es decir, cuando abandona sus deberes de protección de los derechos humanos de su población.

Aquí es conveniente examinar 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, donde la responsabilidad tiene su origen en una omisión o en un dejar hacer por parte de las autoridades y órganos estatales.

Al respecto, es importante señalar que 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 sucedan; 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 se originaría en la ineficiencia de los cuerpos de seguridad 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 (en los casos de Ciudad Juárez, las víctimas son los familiares de las mujeres asesinadas o desaparecidas).

Como dije un poco antes, hay que revisar algunos de los casos más importantes de la Corte IDH sobre la responsabilidad internacional por omisión, para obtener alguna orientación de cómo podría resolver la corte en los tres casos de Ciudad Juárez que se encuentra examinando. Para empezar, en el caso de *Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz* se estableció en la sentencia que los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos, pues no hacerlo compromete la responsabilidad internacional del Estado. Se estableció también que no sólo los agentes u órganos del Estado pueden come-

ter violaciones de los derechos humanos mediante un acto u omisión que traiga como consecuencia la violación de esos derechos; también hay responsabilidad por omisión cuando el Estado tolera que sean los particulares quienes cometan las infracciones correspondientes. Éste puede ser el supuesto de los homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez.

Asimismo, en la sentencia se señala que el Estado tiene el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, implicando con ello 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 respectivas. No hacerlo, como ha sucedido en numerosos casos de mujeres en Ciudad Juárez, es motivo de una responsabilidad internacional por omisión.

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, 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 representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer.

El caso *Caballero Delgado y Santana* es relevante porque la sentencia reiteró que un hecho ilícito violatorio de derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente al Estado, puede acarrear la responsabilidad internacional del mismo por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación y tratarla adecuadamente. 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. En el caso de los asesinatos y desapariciones de Ciudad Juárez, 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.

En el caso *Paniagua Morales y otros,* la sentencia definió que la impunidad consiste en la incapacidad estatal para dar con los responsables de los hechos que originaron la violación de derechos humanos, negligencia que va desde la investigación hasta la imposición de las sanciones previstas. Por lo que toca a Ciudad Juárez, es posible que se acredite un estado de impunidad respecto de la identificación de los responsables de los homicidios y desaparición de mujeres, pues la mayoría de esos crímenes no han sido esclarecidos.

En los casos *Blake* y *Villagrán Morales y otros (Caso niños de la calle)* se consideró que la desaparición forzada subsiste como un todo indivisible por tratarse de un delito continuado o permanente; supone el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado para garantizar los derechos humanos. Se señaló el derecho a un proceso "dentro de un plazo razonable", ya que el Estado debe suministrar recursos judiciales sencillos, rápidos y efectivos *a los familiares*. 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 ésta les genera sufrimiento y angustia, sentimiento de inseguridad, frustración e impotencia ante la abstención de las autoridades públicas para investigar los hechos. Estos lamentables supuestos también han tenido lugar en Ciudad Juárez.

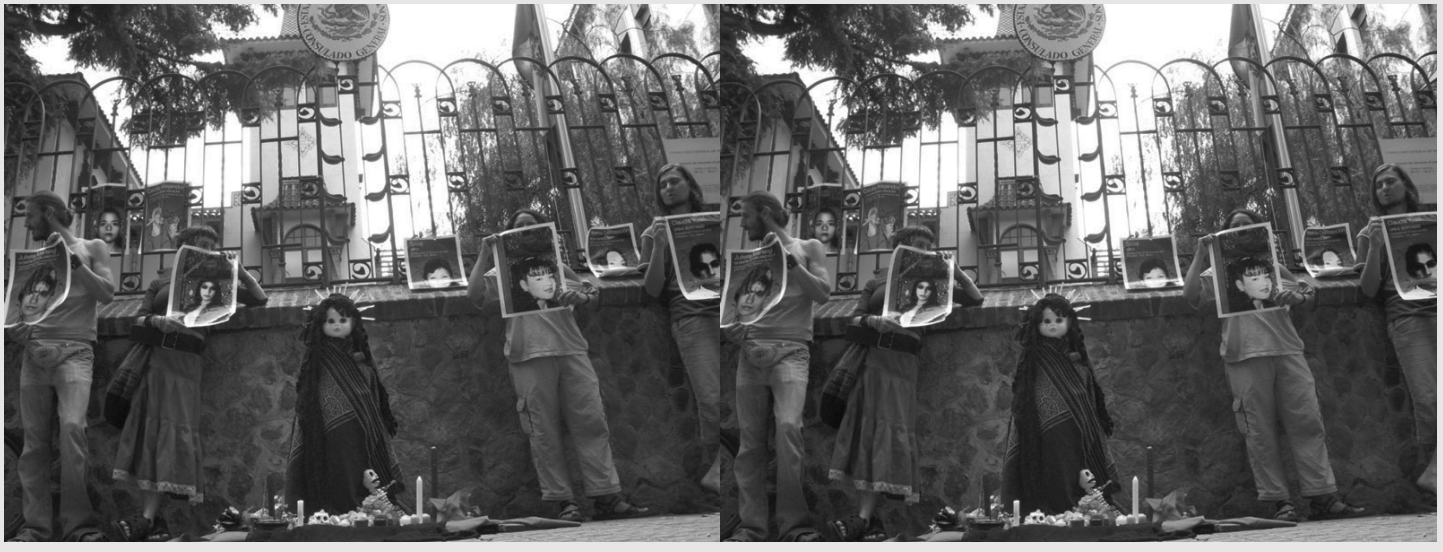
En el caso *De los niños de la calle (Villagrán Morales y otros),* la Corte IDH confirmó la noción de víctima a los familiares de los desaparecidos, pues cinco menores de edad fueron secuestrados por dos integrantes de la policía en la ciudad de Guatemala y posteriormente ejecutados. La omisión del Estado consistió en su negligencia para identificar a las víctimas e informar a sus familiares. En esta resolución se estableció un precedente para la protección de los derechos humanos de los niños. Aquí no habrá que perder de vista que numerosos casos de violaciones de los derechos humanos de las mujeres en Ciudad Juárez han sido cometidos contra menores de dieciocho años.

En la sentencia del caso de *Bámaca Velásquez y el derecho a la verdad* se confirman los precedentes jurisprudenciales sobre la desaparición forzada, así como los argumentos sobre la

extensión de la noción de víctima a los familiares. Este caso es relevante por la noción *de derecho a la verdad,* no sólo como un derecho a favor de las víctimas, sino también a favor de la sociedad o del cuerpo social en el cual tuvieron lugar las violaciones a los derechos humanos. En el caso que nos ocupa, el derecho a la verdad es una prerrogativa indiscutible de los familiares de las mujeres y niñas desaparecidas o asesinadas en Ciudad Juárez.

Lo sucedido en Ciudad Juárez ha rebasado con mucho el 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 posibilitará erradicar la impunidad que subsiste en la gran mayoría de estos casos e impedir que se repitan, 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, ya que no puede existir democracia sin la confianza de los ciudadanos en sus instituciones de justicia. La consolidación de nuestra reciente democracia pasa necesariamente por el derecho a saber la verdad en Ciudad Juárez.

Deseo agregar que, en el supuesto de que en alguno de los tres casos, o en los tres, se declare 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; esta responsabilidad recaería en el Estado federal mexicano, del que Chihuahua forma parte. Igualmente, la responsabilidad no se extingue con los cambios de gobierno, ni con la rotación de los funcionarios en los puestos públicos.



Me parece importante indicar 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 Latinoamérica. En la década de los setenta y principios de los ochenta esas violaciones eran producto de la violenta represión que los gobiernos latinoamericanos ejercieron contra ciertos sectores de su población. La década de los noventa, en cambio, trajo consigo una transformación significativa en materia de derechos humanos, con la paulatina expansión de la democracia en la región. Han aparecido nuevos tipos de violación a los derechos humanos que son producto del debilitamiento del Estado y sus instituciones. Este debilitamiento es lo que quizá explica el nuevo patrón de violación de los derechos humanos, como el que tiene lugar en Ciudad Juárez. En efecto, a partir de los noventa el temor no tiene ya su origen en lo que puedan hacer el Estado y sus agentes, sino en lo que han *dejado de hacer*, dejando el campo libre a los grupos delictivos que atacan a segmentos de la población bien identificados.

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 abandono 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. Por el momento habrá que esperar todavía un poco para que la Corte IDH resuelva sobre el caso de violación de derechos humanos más grave que ha ocurrido en México en los últimos tiempos.