VOTO CONCURRENTE DEL JUEZ DIEGO GARCIA-SAYAN EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO *GONZÁLES Y OTRAS ("CAMPO ALGODONERO") Vs. MÉXICO*, DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2009

1. La violencia contra la mujer es un drama con varias dimensiones y expresiones. Es, sin duda, una de las manifestaciones persistentes de discriminación más extendidas en el mundo, que se refleja en un abanico que va desde expresiones sutiles y veladas hasta situaciones cruentas y violentas. Dentro de esta última categoría se encuentra obviamente la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, de la que fueron víctimas Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez y a la que se refiere esta Sentencia emitida en el caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México (en adelante "la Sentencia"). Como lo dice la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal") en la Sentencia, los hechos descritos han sido influenciados "por una cultura de discriminación contra la mujer" (párr. 164). Esa cultura "ha incidido tanto en los motivos como en la modalidad de los crímenes, así como en la respuesta de las autoridades frente a éstos" (párr. 164). Expresión de ello, de acuerdo a la Sentencia, son "las respuestas ineficientes y las actitudes indiferentes documentadas en cuanto a la investigación de dichos crímenes" (párr. 164) sobre las cuales la Corte ha establecido la responsabilidad internacional del Estado.

2. En cuanto a los hechos de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, el Tribunal se pregunta en la Sentencia si los actos perpetrados contra las víctimas, que terminaron con la muerte de las jóvenes González, Herrera Monreal y Ramos Monárrez, son atribuibles al Estado (párr. 231). La Corte estableció que carecía de elementos para concluir que los perpetradores hubiesen sido agentes estatales (párr. 242) y concentró su razonamiento en la eventual responsabilidad del Estado por omisión en el cumplimiento de su deber de garantía.

3. El tema del deber de prevención ha sido tratado por la justicia internacional, en general, y por esta Corte, en particular, con enfoques claros dentro de la indudable complejidad del problema. La jurisprudencia del Tribunal ha establecido criterios precisos y fundamentales sobre el deber de prevención. Esos criterios son más específicos, por cierto, cuando se trata de personas que se encuentran bajo custodia del Estado, como es el caso de un centro donde se encontraban recluidos menores[1] o situaciones en las que el Estado se encuentra en posición especial de garante como es el caso de una comunidad indígena desplazada por haber sido víctima del despojo de sus tierras[2].

4. En situaciones mas "acotadas" como las que se presentaron en los casos *Ximenes Lopes Vs. Brasil* o *Yakye Axa Vs. Paraguay*, los criterios del Tribunal han sido, en efecto, más específicos pues tienen que ver con grupos humanos que ocupaban espacios que se encontraban bajo custodia del Estado dadas las características específicas de los problemas en cada caso. En el caso *Ximenes Lopes* la Corte estableció que, tratándose de personas con una discapacidad mental y que

---

1 *Cfr. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149.

2 *Cfr.Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125

se encontraban bajo la custodia o cuidado del Estado[3], éste tenía responsabilidad internacional al haber incumplido "su deber de cuidar y de prevenir la vulneración de la vida y de la integridad personal, así como su deber de regular y fiscalizar la atención médica de salud, los que constituyen deberes especiales derivados de la obligación de garantizar los derechos consagrados en los artículos 4 y 5 de la Convención Americana"[4]. En el caso *Yakye Axa*, por su lado, al tratarse de una comunidad indígena desplazada de su territorio, compuesta por un grupo identificable de familias y que se encontraba temporalmente y en condiciones muy precarias en un área colindante con una carretera, la Corte determinó que el Estado tenía "el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna"[5].

5. Tanto la Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Europea") como la Corte Interamericana han ido estableciendo criterios precisos y rigurosos para definir el "deber de prevención" dentro de marcos situacionales más amplios y generales. La Corte Europea ha adoptado al respecto decisiones desde 1998 a través de las cuales se analiza la complejidad del tema del deber de prevención y se enumeran algunos criterios específicos para definirlo. Así, en el caso *Osman vs. Reino Unido* la Corte Europea estableció una aproximación cautelosa para definir el deber de prevención mencionando algunos criterios específicos, reiterados en posteriores y más recientes decisiones de ese mismo tribunal[6]:

> Teniendo en cuenta las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas en las sociedades modernas, para la Corte, la impredictibilidad de la conducta humana y las opciones de carácter operativo que deben ser tomadas en función de las prioridades y los recursos disponibles, esa obligación positiva debe ser interpretada de forma que no imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada. […] En opinión de la Corte, cuando haya un alegato de que las autoridades han violado su obligación positiva de proteger el derecho a la vida […], debe ser establecido con claridad que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o individuos identificados de ser víctimas de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus atribuciones que, apreciadas razonablemente, podían esperarse para evitar dicho riesgo[7]

6. La Corte Europea, pues, pone énfasis en la dificultad de garantizar el orden público, la impredictibilidad de la conducta humana y la vastedad de opciones operacionales para determinar prioridades y asignación de recursos derivando, de

---

3 *Cfr. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, supra* nota 1, párr. 138.

4 *Cfr. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, supra* nota 1, párr. 146.

5 *Cfr.Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, supra* nota 2, párr. 162

6 Por ejemplo, European Court of Human Rights, *Case Kilic v. Turkey (Application no. 22492/93)* Judgment Strasbourg, 28 March 2000, párr. 63, *Cfr. Case of Opuz v. Turkey (Application no. 33401/02),* Judgment Strasbourg, 9 June 2009. párr. 129.

7 *Cfr. Case of Osman v. The United Kingdom* (87/1997/871/1083). Judgment Strasbourg, 28 October 1998, para. 116. Texto original y oficial:

> For the Court, and bearing in mind the difficulties involved in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, such an obligation must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities. […] In the opinion of the Court where there is an allegation that the authorities have violated their positive obligation to protect the right to life […] it must be established to its satisfaction that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk.

ello, la conclusión de que la obligación de prevenir no puede ser interpretada en un sentido que imponga una carga imposible o desproporcionada al Estado. En esa perspectiva, enfatiza la obligación de dar los "pasos apropiados" para proteger la vida de las personas que estén bajo su jurisdicción[8] lo que supone implementar normas penales adecuadas para disuadir la comisión de delitos que estén respaldadas por una maquinaria de aplicación de la ley en materia de prevención, represión y sanción[9]. En "algunas circunstancias bien definidas"[10] esta obligación puede implicar, incluso, la obligación positiva de las autoridades de tomar medidas operacionales preventivas para proteger a un individuo cuya vida se encuentre bajo riesgo de sufrir actos criminales de otro individuo.

7. En línea y consonancia con la jurisprudencia de la Corte Europea, esta Corte Interamericana ha ido construyendo sus propios criterios jurisprudenciales sobre el deber de prevención. Un concepto que la Corte mencionó - y reiteró - desde el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* en la jurisprudencia fundacional del Tribunal en 1988, es que el Estado se encuentra en la obligación de prevenir "razonablemente" las violaciones de los derechos humanos[11]. En casos más recientes, la Corte ha establecido cuáles son los componentes para definir y precisar el contenido de la obligación "deber de prevención" en línea con decisiones de la Corte Europea, como las citadas.

8. En el caso *Pueblo Bello vs. Colombia* el Tribunal estableció criterios claros a través de conceptos que fueron reiterados después en los casos de *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*[12] y en *Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*[13]. Así, en el caso *Pueblo Bello* la Corte estableció que:

> […] para la Corte es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, el carácter erga omnes de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía[14]".

9. La Corte ha establecido, pues, que no existe "una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares"[15] y que el deber de prevención tiene - en líneas generales y fuera de las situaciones especiales en las

---

8 *Cfr. Case of Osman v. The United Kingdom, supra* nota 7, párr. 115

9 *Cfr. Case of Osman v. The United Kingdom*, *supra* nota 7, párr. 115

10 *Cfr. Case of Osman v. The United Kingdom*, *supra* nota 7, párr. 115

11 *Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares.* Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 174.

12 *Cfr. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 155.

13 *Cfr. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 78.

14 *Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia* de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 123.

15 *Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, *supra* nota 14, párr. 123.

que el Estado tenga una posición especial de garante – tres componentes que deben concurrir: 1) el "conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato"; 2) "un individuo o grupo de individuos determinado", y 3) "posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo"[16]. Esos conceptos fueron acotados para referirse al "riesgo real e inmediato" en los casos *Ríos y otros Vs. Venezuela*[17] y *Perozo y otros Vs. Venezuela*[18].

10. Al resolver el presente caso la Corte recordó lo ya determinado en el caso *Velásquez Rodríguez* acerca de la obligación de prevenir "razonablemente" (párr. 236) y reiteró los tres criterios integrantes del deber de prevención establecidos en la jurisprudencia de esta Corte y de la Corte Europea y recapitulados en el párrafo anterior.

11. El Tribunal concluyó en este caso, así, que la ausencia de una política general que debía haberse iniciado en 1998 es una falta del Estado en el cumplimiento general de su deber de prevención (párr. 282). Esta "política general" puede ser interpretada haciendo uso de los criterios establecidos por la Corte Europea en el caso *Osman vs. Turquía* en el sentido de la necesidad de una política de seguridad pública orientada a la prevención, la persecución y sanción de delitos, como aquellos crímenes contra mujeres que se conocía se venían cometiendo en Ciudad Juárez, por lo menos desde ese año, que es cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos (ente federal) advirtió del patrón de violencia contra la mujer en esa localidad.

12. Simultáneamente la Corte determina, sin embargo, que "no ha sido establecido que [el Estado] tenía conocimiento de un riesgo real e inmediato para las víctimas de este caso" (párr. 282) antes de su secuestro y desaparición. Distinto es el tratamiento que hace el Tribunal en lo que la Sentencia llama el "segundo momento" que es desde cuando el Estado sí tuvo conocimiento del riesgo "real e inmediato" sobre un "grupo de individuos determinado" que es cuando las tres víctimas identificadas desaparecieron presentándose, así, el peligro concreto y específico de que ellas fueran violentadas y privadas de la vida, frente a lo cual el Estado "no demostró haber adoptado las medidas razonables, conforme a las circunstancias que rodeaban a los casos, para encontrar a las víctimas con vida" (párr. 284).

13. Al reiterar su jurisprudencia en materia del "deber de prevención" la Corte ha enfatizado las características y componentes fundamentales de dicho deber de garantía, así como las características y niveles de la responsabilidad internacional del Estado. Así, aparece la combinación de una obligación de diseñar y poner en marcha lo que en esta Sentencia se denomina "una política general" de seguridad pública con sus respectivos espacios de prevención y persecución penal entendiendo las dificultades que todo ello tiene en cualquier contexto y, peor aún, en contextos de criminalidad extendida y generalizada.

14. Pero, simultáneamente, la Corte establece los componentes específicos del deber de prevención para casos determinados en una perspectiva que contribuye a que no se diluyan los criterios para determinar la responsabilidad internacional del

---

16 *Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, *supra* nota 14, párr. 123.

17 *Cfr. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 110.

18 *Cfr. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 121.

Estado confundiéndola, eventualmente, con el crimen común. Ello facilita que no se diluyan y difuminen conceptos fundamentales como los de “violación de derechos humanos” o “responsabilidad internacional de los Estados” o que se confundan con hechos muy graves, ciertamente, pero jurídicamente diferentes y distinguibles como la actividad criminal de individuos. Los componentes del deber de prevención reiterados en esta Sentencia, de esta forma, ayudan a prevenir que el día de mañana los actos criminales de un individuo se puedan confundir con los deberes internacionales del Estado.

15. Los Estados están obligados a establecer políticas generales de orden público que protejan a la población de la violencia delincuencial. Esta obligación tiene progresiva y decidida prioridad dado el contexto de creciente criminalidad en la mayoría de países de la región. Pero de ello no se deriva, como se dice con claridad en esta Sentencia, que exista “una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares” (párr. 280) ya que las medidas de prevención sobre las que el Estado puede ser declarado internacionalmente responsable tienen las características y componentes que la jurisprudencia de esta Corte ha desarrollado y que se reiteran en esta Sentencia.

Diego García-Sayán
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario