



FRANCISCO COX

Profesor de la Escuela de Derecho  
Universidad Diego Portales,  
LLM. Columbia University.

# Violaciones Nacionales, Responsabilidades Internacionales

Uno de los temas centrales del **Derecho Internacional** dice relación con la responsabilidad de los Estados por las violaciones a sus obligaciones internacionales. Esto es, cuando se está en presencia de una violación de obligaciones internacionales imputable al Estado. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los distintos organismos encargados de supervigilar el pleno cumplimiento de las obligaciones contenidas en los diversos tratados<sup>1</sup> de derechos humanos han debido hacerse cargo del tema, desde que la comunidad internacional decidió que los derechos humanos no eran un asunto interno de cada país, sino que su violación implicaba un quebrantamiento del derecho internacional.

En el presente artículo pretendo abordar el tema desde el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte).

La Corte desde su primera sentencia se hizo cargo del tema. Es así, que ya en el famoso caso Velásquez Rodríguez, tuvo que fijar su postura sobre tan trascendental aspecto del derecho internacional. Ello, porque al determinar las violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debió determinar también de qué era responsable el Estado de Honduras. Desarrolló entonces una doctrina que ha sido uno de los aportes fundamentales del sistema interamericano al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a saber, la obligación dual de respetar y garantizar el pleno goce y ejercicio<sup>2</sup> de los derechos consagrados en la Convención. Las consecuencias jurídicas de estas obligaciones son de extrema importancia a la hora de determinar las responsabilidades del Estado. Y en mi opinión, los actos u omisiones deberán infringir al menos estas obligaciones para que el Estado sea responsable internacionalmente.

La primera de las obligaciones identificadas por la Corte no constituye una gran novedad en el ámbito del Derecho Internacional (o incluso en el nacional). De acuerdo con ella, los Estados deberán responder, internacionalmente, cuando no respeten las normas del tratado. En este caso, al ser un tratado de derechos humanos, lo que estas normas consagran son derechos y libertades, con lo cual el no respeto se traduce en una violación de éstos y éstas.

Esta obligación vincula a todo el Estado, incluidos todos sus poderes y agentes, con lo cual, cualquier actuación de un poder del Estado o de un funcionario que no respete los derechos consagrados en la Convención, viola el tratado y compromete la responsabilidad del Estado. Lo anterior ocurrirá con independencia de si el agente o poder actuó dentro de sus facultades o excediendo a ellas (esto es lo que se llama la doctrina *ultra vires*). *¿puedo hacer o no hacer lo mismo? → me brante*

Ahora bien, aquí es donde entra en juego el carácter subsidiario de la justicia internacional y el requisito del agotamiento de los recursos internos. De conformidad con este requisito, la víctima debe agotar todos los recursos adecuados y eficaces en el ámbito interno. Esto quiere decir que debe agotar los recursos que sean adecuados para sanar la violación que se le imputa al Estado y capaces de producir el efecto para el cual fueron creados. De esta forma, el Estado puede "resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional."<sup>3</sup> Por ende, no obstante verificarse una violación por parte de un poder o agente del Estado de los derechos de una persona sometida a su jurisdicción, el Estado puede evitar la responsabilidad internacional si sus recursos jurisdiccionales subsanan dicha violación.

A la luz de lo anterior, la segunda obligación se torna absolutamente relevante. Como recordarán ésta impone al Estado el deber de garantizar el pleno goce

de los derechos consagrados en la Convención. Lo que permite entender el doble carácter que tiene la regla del agotamiento de los recursos internos. Por una parte, es un requisito para acceder a la esfera internacional y, por la otra, es una derivación de la obligación de garantizar que tiene el Estado. Así lo dijo expresamente la Corte en sentencia del 26 de junio de 1987, en el mencionado caso Velásquez Rodríguez, relativa a las excepciones preliminares.

Junto con lo anterior, la segunda obligación que hemos analizado tiene consecuencias fundamentales para el tema que nos ocupa: la responsabilidad internacional del Estado. En efecto, de acuerdo con esta obligación no solo las violaciones cometidas por agentes estatales o poderes del Estado comprometen a éste, sino también los actos de particulares. La Corte, en el caso Velásquez Rodríguez, determinó que: "...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 transgresión, puede acarrear 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>4</sup> De esta obligación deriva el deber de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, lo que ha tenido efectos fundamentales en las leyes de amnistía dictadas por distintos Estados de la región.<sup>5</sup>

Habiéndose determinado cuales son las dos obligaciones principales que establece la Convención para los Estados Miembros, es pertinente analizar cuál ha sido el comportamiento de la Corte frente al tema de la responsabilidad por violaciones a los derechos humanos.<sup>6</sup>

Los primeros casos que llegaron a la Corte fueron casos "clásicos" de violaciones a los derechos humanos: desapariciones forzadas y ejecuciones

*¿pueden los Estados ser responsables? → ¿deberían ser responsables?*

extrajudiciales en el contexto de las dictaduras militares. Estos fueron los casos de Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz, ambos contra el Estado de Honduras y mucho después del Caso Blake, en contra del Estado de Guatemala.

Estos eran casos "claros" en el contexto de las dictaduras militares en las cuales se producían estas violaciones y donde los dos poderes denunciados eran el ejecutivo y el judicial. El ejecutivo, porque las fuerzas de seguridad dependían de él y el judicial porque los tribunales en nuestra región tuvieron un desempeño lamentable en la defensa de los derechos humanos. Asimismo, se puede agregar en ambos casos la ya vista regla del agotamiento de los recursos internos.

Sin embargo, con el retorno a la democracia en toda la región, los casos fueron siendo más complejos a la hora de determinar responsabilidades por las violaciones, si bien se seguían denunciando excesos por parte de fuerzas policiales o militares; como los casos Caballero Delgado y Santana contra Colombia, El Amparo contra Venezuela y la gran mayoría de los casos seguidos contra Perú (Cantoral Benavides, Loayza Tamayo, Castillo Paez y Castillo Pretuzzi, por citar algunos). En estos casos, y en otros, aparece un nuevo actor hasta ahora relativamente ausente: el poder legislativo.

En todos los países de la región existía, al menos formalmente, separación de poderes y los usuarios del sistema se fueron percatando que algunas de las violaciones que se producían en democracia eran producto, o bien facilitadas, por leyes que contrarían a la Convención. Ello no obstante la obligación establecida en el artículo segundo de la misma, que exige la adecuación de su normativa interna a la internacional. Son de este tipo los casos El Amparo contra Venezuela, Caballero Delgado y Santana contra Colombia y Genie Lacayo contra Nicaragua.

En efecto, en cada uno de estos casos la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, asesorada por los abogados de las víctimas, alegó ante la Corte que alguna norma de derecho interno había permitido la violación o violaba directamente la Convención. Sin embargo la Corte, ya sea por inercia o por falta de determinación, evitó el tema. No obstante reconocer, en su opinión consultiva número 13, que "son muchas las formas como un Estado puede violar

un tratado internacional... También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención."<sup>7</sup> La Corte evitó, entonces, pronunciarse por las violaciones cometidas por el poder legislativo, echando mano a una distinción confusa y artificial. Por otra parte, siguiendo el criterio establecido en su opinión consultiva número 14, distinguía entre leyes de aplicación inmediata y aquellas que requerían de la aplicación por parte de un agente o que estaban sujetas a actos normativos posteriores. Solo en las primeras, según la Corte, existía una violación per se de la Convención.<sup>8</sup> Mientras que en los otros casos consideró que se trataba de una consulta en abstracto y que ella para poder ejercer su jurisdicción contenciosa requería de un caso concreto. Con este razonamiento la Corte evitó determinar la responsabilidad internacional de los Estados de Colombia, Nicaragua y Venezuela, por tener y mantener normas contrarias a la Convención, haciendo vista gorda a graves violaciones de un Estado.

Así, daba la sensación que mientras el poder judicial y ejecutivo podían violar el derecho internacional y comprometían la responsabilidad internacional del Estado con sus actos, el legislativo estaba al margen del control de la jurisdicción internacional en la medida que "no fueran de aplicación inmediata."

No obstante lo anteriormente señalado, como destaca el Juez Antonio Cançado Trindade en su voto concurrente en el fallo del caso "La Última Tentación de Cristo" en contra de Chile, que es un pequeño tratado de responsabilidad internacional, con el Caso Suarez Rosero contra Ecuador la Corte comienza a cambiar su jurisprudencia y su postura frente a la responsabilidad internacional del Estado por las acciones del poder legislativo.

En efecto, como señala el citado juez, ese caso constituye un divisor de aguas.<sup>9</sup> En el se discutía la incompatibilidad con la Convención de una norma del Código Penal de Ecuador, que establecía una regla especial, y más gravosa, respecto de las personas acusadas de narcotráfico en cuanto a la libertad provisional. La Corte estimó que en dicho caso concreto se había aplicado esta norma, pero su mera existencia violaba per se el artículo segundo de la Convención,

que establece el deber de adecuar el derecho interno.<sup>10</sup> De esta forma, se hacía responsable al poder legislativo del Ecuador por la sola emisión de dicha norma pues violaba a la Convención.

Este cambio de tendencia, según Cançado Trindade, se ha consolidado en el fallo de "La Última Tentación de Cristo", ya que en el párrafo 72 de su sentencia la Corte determinó que "... la responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos u omisiones de cualquier poder órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana. Es decir, todo acto u omisión, imputable al Estado, en violación de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, compromete la responsabilidad internacional del Estado. En el presente caso ésta se generó en virtud de que el artículo 19.12 de la Constitución que establece la censura previa en la producción cinematográfica y, por lo tanto, determina los actos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial". Con este fallo se hace responsable internacionalmente no solo al poder legislativo, sino también al poder constituyente.

Como hemos revisado, muchos casos han debido ser enviados a la Corte para que finalmente comprendiera que en la región las violaciones no se cometen solo por policías o militares, sino que muchas veces el poder judicial mira hacia el otro lado o incluso avala ciertas violaciones y todo ello en el contexto de un ordenamiento jurídico que posibilita e incluso en muchos casos viola la Convención. Y que por tanto, centrarse solo en dos poderes del Estado: ejecutivo y judicial, no va a mejorar la situación de los derechos humanos en la región. Siendo necesario, también, que se responsabilice al poder legislativo de su parte de las violaciones. Para ello no basta con afirmar que la separación de poderes es un mero hecho para el derecho internacional, pues un pleno respeto de las obligaciones internacionales de derechos humanos exige creatividad en los distintos poderes del Estado para que los incorporen en su *set* de valores e incorporen como propios los tratados internacionales. De ahí que el poder ejecutivo debiera incorporar más activamente a los miembros de los poderes judicial y legislativo en la discusión y aprobación de los tratados internacionales de derechos humanos.

<sup>1</sup> Con esto no pretendo ignorar el hecho que los Estados pueden comprometer su responsabilidad internacional por violar normas de derecho consuetudinario o por principios generales del derecho. Las otras dos fuentes de derecho internacional. Algunas agregarían las declaraciones unilaterales de un Estado.

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C: Resoluciones y Sentencias, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de Julio 1988, párrafos 165 y 166,

<sup>3</sup> Supra nota 2, párrafo 61.

<sup>4</sup> Supra nota 2, párrafo 172.

<sup>5</sup> Ver sentencia de Barrios Altos contra Perú, donde la Corte estableció que una ley de amnistía dictada por dicho Estado era contraria a la Convención y por lo tanto nula y que carecía de efectos jurídicos.

<sup>6</sup> Aquí no me haré cargo de un tema estrechamente relacionado con el de la responsabilidad como es el de las reparaciones en el derecho internacional de los derechos humanos.

<sup>7</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 13, párr. 26

<sup>8</sup> Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención, Opinión Consultiva 14. Párr. 41 y siguientes.

<sup>9</sup> Ver voto concurrente de Juez Antonio Cançado Trindade, párrafo 13.

<sup>10</sup> Ver caso Suárez Rosero, Sentencia de 12 de Noviembre de 1997, párra. 98.