

Sr. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República

Prof. Dr. Gonzalo Lorenzo.

De nuestra mayor consideración:

I. Introducción

Hacemos referencia a la comunicación que, con fecha 17 de marzo de 2023, le remitiera el Sr. Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Ricardo Pérez Manrique, en relación con la Opinión Consultiva No. OC-1-2022 a consideración de ese Tribunal.

La Opinión Consultiva en cuestión fue solicitada oportunamente por los Estados Unidos Mexicanos y refiere a *“Las actividades de las empresas privadas de armas y sus efectos en los derechos humanos”*. Conforme a su Reglamento, la Corte ha solicitado a la Facultad de Derecho emitir opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta.

Con fecha 26 de abril de 2023, mediante resolución recaída en el Exp. N° 050011-000067-23, el Consejo de la Facultad de Derecho designó a los Dres. Fabián Brufau y Juan Faroppa Fontana a los efectos de integrar el equipo de trabajo a cargo de redactar una opinión escrita acerca de los puntos indicados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En virtud del planteo elevado por los Estados Unidos Mexicanos, y considerando la competencia de la Corte y la naturaleza de la invitación cursada conforme al Art. 73.3 de su Reglamento, corresponde que esta Facultad tome como marco los dos grandes temas planteados por el Estado consultante:

“1. La responsabilidad de entidades privadas dedicadas a la manufactura, distribución y venta de armas de fuego, en relación con violaciones a la protección del derecho a la vida y a la integridad personal en virtud de la negligencia en la que incurren al desarrollar sus actividades comerciales, que pone en riesgo directo la vida de las personas bajo jurisdicción de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

2. Los esfuerzos que los Estados deben emprender para garantizar la protección judicial en favor de las víctimas de las prácticas comerciales antes descritas por parte de entidades privadas dedicadas a la manufactura, distribución y venta de armas de fuego”.

A partir de allí, este trabajo analizará, específicamente:

- a) Aspectos previos, vinculados a competencia y admisibilidad de la consulta.
- b) Los aspectos sustanciales, referidos a las siete preguntas formuladas por los Estados Unidos Mexicanos en la consulta formulada.

II. Competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y admisibilidad de la Opinión Consultiva

1. La solicitud realizada por los Estados Unidos Mexicanos tiene como objeto una Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH” o “la Corte”) sobre las actividades de las empresas privadas de armas y sus efectos en los derechos humanos.
2. La solicitud se refiere a cuestiones concretas relacionadas con la falta de la debida diligencia, prácticas negligentes y/o intencionales por parte de empresas privadas relacionadas con la industria de armas de fuego, que facilitan su tráfico ilícito, su disponibilidad indiscriminada entre la sociedad y en consecuencia aumentan el riesgo de violencia perpetrada con las mismas en la región, de acuerdo con lo que surge del documento remitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) CRI-01706.22, segundo párrafo.
3. De acuerdo a la información que se agrega con la consulta efectuada, la solicitud de opinión consultiva que se presenta se refiere en términos generales a la protección por parte de los Estados americanos del derecho a la vida, a la integridad personal y a la protección judicial consagrados en la Convención Americana, así como al derecho a la vida contenido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, se solicita la interpretación de los artículos 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“el Pacto”), conforme se explicita en la Introducción, tercer párrafo.
4. Asimismo, se manifiesta la necesidad de establecer la responsabilidad de entidades privadas dedicadas a la manufactura, distribución y venta de armas de fuego, en relación con violaciones a la protección del derecho a la vida y a la integridad personal en virtud de la negligencia en la que incurren al desarrollar sus actividades comerciales, que pone en riesgo directo la vida de las personas bajo jurisdicción de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), tal como surge de la Introducción, cuarto párrafo, N° 1).
5. De esa manera, el Estado mexicano enfatiza que consulta por los esfuerzos que los Estados deben emprender para garantizar la protección judicial en favor de las víctimas de las prácticas comerciales antes descritas por parte de entidades privadas dedicadas a la manufactura, distribución y venta de

armas de fuego, acorde a lo explicitado en la Introducción, cuarto párrafo, N° 2).

6. En virtud de ello, la consulta analizada, en su Introducción (párrafo final), se refiere a cuestiones concretas relacionadas con la situación de vulnerabilidad ocasionada por la violencia con armas de fuego y la responsabilidad de las empresas privadas por poner en riesgo y vulnerar el derecho a la vida y a la integridad personal. Es así que, en la primera pregunta formulada, el Estado mexicano solicita a la Corte que se expida sobre “Las actividades de comercialización sin el debido cuidado, negligentes y/o intencionales por parte de empresas privadas relacionadas con la industria de armas de fuego, que facilitan su tráfico ilícito, su disponibilidad indiscriminada entre la sociedad y en consecuencia, aumentan el riesgo de violencia perpetrada con las mismas.”
7. Del análisis general de la consulta efectuada, se desprende que las preguntas planteadas por el Estado mexicano pretenden que la Corte ofrezca a los Estados Miembros orientación respecto a “La responsabilidad de las empresas por las prácticas negligentes y la falta de debida diligencia en las que incurren, y que derivan en situaciones de riesgo para la vida y la integridad de las personas bajo la jurisdicción y protección de los Estados americanos”, como surge de las Consideraciones, en su literal e) conclusión, primer párrafo.
8. Como viene de exponerse, una posible línea de análisis puede ser que el Estado mexicano desea ser enfático respecto a que la presente solicitud está orientada a explorar las implicaciones jurídicas de las prácticas negligentes por parte de actores privados, y no se enfoca en el derecho soberano que algunos Estados confieren a sus ciudadanos para la adquisición y posesión de armas de fuego con motivo de protección personal.
9. En esa misma línea, podría entenderse que el Estado mexicano pretende que los gobiernos encargados de proteger y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o la “CADH”) tengan mayores elementos jurídicos para hacer frente a la negligencia de los actores privados. (Consideraciones, e) conclusión, tercer párrafo).
10. En vista de las consideraciones anteriores, el Estado mexicano buscaría obtener de la Corte IDH una guía con respecto a la forma en que la Convención protege a las personas frente a la violencia armada, con énfasis en la protección frente a las prácticas de la industria de las armas, pues se menciona que en muchas ocasiones se mantienen en la impunidad debido a la falta de recursos efectivos para buscar la reparación de los daños. (Consideraciones, e) conclusión, párrafo final).

11. Teniendo presente lo que antecede, y conforme lo que dispone el artículo 64.1 de la CADH respecto a la facultad de los Estados Miembros de la Organización de realizar consultas a la Corte acerca de la “interpretación de esta Convención o a otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos”, corresponde analizar la competencia consultiva de la Corte en la presente solicitud del Estado Mexicano, y el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la solicitud de opinión consultiva presentada por el Estado mexicano.
12. Respecto a la competencia, la consulta ha sido sometida a la Corte por un Estado miembro del Sistema Interamericano, en uso de la facultad que le confiere el artículo 64.1 de la CADH, y, por lo tanto, el Estado mexicano tiene el derecho de solicitar a la Corte IDH opiniones consultivas acerca de la interpretación de dicho tratado o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados del Hemisferio.
13. Como ya lo ha expresado la Corte en opiniones consultivas anteriores, como órgano con funciones de carácter jurisdiccional y consultivo, tiene la facultad inherente a sus atribuciones de determinar el alcance de su propia competencia, también en el marco del ejercicio de su función consultiva. La función consultiva permite a la Corte interpretar cualquier norma de la Convención Americana, sin que ninguna parte o aspecto de dicho instrumento esté excluido del ámbito de interpretación. Asimismo, la Corte ha considerado que el artículo 64.1 de la Convención, al referirse a la facultad de la Corte de emitir una opinión sobre “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos” es amplio y no restrictivo.
14. Por lo antedicho, la Corte resulta competente para emitir una opinión consultiva como la ha realizado el Estado mexicano, por lo que la sola circunstancia de recurrir a ella presupone el reconocimiento por parte del Estado que realiza la consulta, de la facultad de la Corte de resolver sobre el alcance de su competencia al respecto.
15. Respecto de la admisibilidad de la consulta efectuada por el Estado Parte, la misma somete a la consideración de la Corte siete preguntas específicas sobre las cuales se pretende su opinión, indicando las consideraciones que originan la solicitud.
16. La consulta efectuada se subdivide en dos aspectos que el Estado mexicano denomina “*Responsabilidad internacional*” que contiene cuatro preguntas, y “*Acceso a la justicia*” con tres preguntas.
17. De acuerdo al Reglamento de la Corte, los artículos 70 y 71 regulan los requisitos formales que deben verificarse para que una solicitud sea considerada por la Corte. En líneas generales, dichas disposiciones imponen

al Estado u órgano solicitante las siguientes exigencias: i) formular con precisión las preguntas; ii) especificar las disposiciones que deben ser interpretadas; iii) indicar las consideraciones que la originan, y iv) suministrar nombre y dirección del agente.

18. Por lo que viene de exponerse, puede sostenerse que es claro que recae sobre el Estado solicitante la carga de enunciar las preguntas con precisión. La Corte se ha expedido en anteriores opiniones consultivas expresando que “la Corte no está llamada a resolver cuestiones de hecho, sino a desentrañar el sentido, propósito o razón de las normas internacionales sobre derechos humanos”. (Opinión consultiva sobre la “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño” emitida el 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos)
19. De esa manera, “la función consultiva constituye un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales sobre derechos humanos”. (Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de setiembre de 1982, solicitada por la República de Perú)
20. Por la razón expresada en los dos párrafos anteriores, la Corte ha expresado que cuando los interrogantes no se refieren exclusivamente a cuestiones de derecho o interpretación de tratados y dependen para su respuesta de que se determinen hechos en casos específicos, se estaría desvirtuando los fines de la función consultiva.
21. De acuerdo a las facultades inherentes a la competencia otorgada por el artículo 64 de la Convención, la Corte puede precisar o esclarecer en ciertos supuestos, e incluso puede reformular las preguntas que se le planteen, con el fin de determinar con claridad el objeto sustancial de su labor interpretativa.
22. De acuerdo a los parámetros reseñados, y a los efectos que la Corte pueda desentrañar el sentido, propósito o razón de una norma internacional sobre derechos humanos, la consulta efectuada por el Estado mexicano debería identificar con precisión a los hechos que se refiere que podrían vulnerar los derechos a la vida y a la integridad personal. Para ello, se estima que en la consulta efectuada no se han especificado cuales son las actividades de comercialización realizadas “*sin el debido cuidado*”, o “*negligentes*” o “*intencionales*” que realizan las empresas privadas relacionadas con la industria de las armas de fuego, y cómo esas “*actividades comerciales*” realizadas con esas características facilitan el tráfico ilícito o su disponibilidad indiscriminada, aumentando con ello el riesgo de violencia perpetrada con armas, como se establece en la pregunta N° 1) del Capítulo A) de la consulta realizada.

23. La precisa determinación de las actividades que pudieran vulnerar los derechos a la vida e integridad personal es un requisito que debe cumplir quien solicita la consulta, sin que la Corte deba suplir dicha carencia. Así, la clara determinación sobre qué se entiende por “*actividades de comercialización*” referidas a las actividades de empresas privadas relacionadas con la industria de las armas, y luego de definido ese aspecto, cuando las mismas son realizadas “*sin el debido cuidado*” o en forma “*negligente*” o “*intencionales*” (sic) resulta crucial para permitir a la Corte desplegar su función consultiva.
24. El Estado mexicano durante el 185º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión IDH ha realizado una intervención sobre “*Respeto y garantías de los derechos humanos ante actividades de empresas de producción y comercio de armas en las Américas*”, que podría ayudar a entender el contenido de la consulta efectuada. En dicha intervención, y sobre la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal contenidos en el artículo 1º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y en los artículos 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado mexicano brega “*para garantizar que no existan injerencias*” en el ejercicio de tales derechos.
25. El Estado mexicano en la consulta efectuada expresó en forma enfática que la consulta está orientada “*a explorar las implicaciones jurídicas de las prácticas negligentes por parte de actores privados, y no se enfoca en el derecho soberano que algunos Estados confieren a sus ciudadanos para la adquisición y posesión de armas de fuego con motivo de protección personal*”, declaración que ha de tenerse presente al tiempo de analizar la consulta realizada para determinar el alcance de la misma.

III. Análisis de las preguntas incorporadas en la consulta

Primera pregunta: *Las actividades de comercialización sin el debido cuidado, negligentes y/o intencionales por parte de empresas privadas relacionadas con la industria de armas de fuego, que facilitan su tráfico ilícito, su disponibilidad indiscriminada entre la sociedad y en consecuencia, aumentan el riesgo de violencia perpetrada con las mismas ¿Pueden vulnerar los derechos a la vida y a la integridad personal? ¿Existe responsabilidad internacional de las empresas de armas por dichas actividades?*

Los autores de este informe entienden que la pregunta formulada puede ser objeto de dos diferentes abordajes o encuadres:

A) Primer abordaje para el estudio del tema incorporado en la pregunta No. 1 de la solicitud de consulta

26. La cuestión a abordar para dar respuesta a la pregunta N° 1 no puede dejar de lado la potestad estatal de regular y controlar esas actividades comerciales. Es decir, no resulta coherente pretender responsabilizar a las “empresas privadas” por actividades que realizan en un Estado determinado, y a la vez concluir que dicho Estado no resulta responsable, sea por acción o por omisión.
27. El Estado mexicano no ha demostrado que las actividades de comercialización de las empresas privadas relacionadas con la industria de las armas sean ilícitas o incumplan las normativas que rigen dicha actividad en el Estado donde las desarrollan. Tanto es que no se ha demostrado dicha cuestión, que la consulta detalla que solamente realiza la consulta sobre las “*actividades de comercialización sin el debido cuidado, negligente y / o intencionales*”, razón por la cual se puede concluir que las actividades que desarrollan es lícita y ajustada al derecho del país de producción o comercialización, y sólo podría haber la responsabilidad de dichos actores no estatales en caso de no observancia del debido cuidado, o negligencia, o intencionales (sic), por lo que se requiere un actuar de dichos actores de manera que se le pueda endilgar algunas de esas formas de realizar las actividades de comercialización para generar responsabilidad.
28. Resulta también carente de fundamentación en la consulta realizada la posibilidad de reclamar la “*responsabilidad internacional*” de actores no estatales, sin que el Estado donde se genera esa responsabilidad se vea afectado. En la intervención ya aludida en el 185º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión IDH, el Estado mexicano define a la “*negligencia en la que incurren actores clave de la industria, de forma relevante las empresas fabricantes de armas, al no establecer controles ni mecanismos que permitan reducir el tráfico ilícito de sus productos*”, lo que podría definir el aspecto de “*actividades de comercialización negligente*” que contiene la consulta efectuada.
29. En atención a ello, se puede notar que la consulta no identifica en su pregunta N° 1) disposiciones jurídicas específicas, tratándose de una formulación en términos amplios, vagos y abstractos que no permite que sea reconducida a la interpretación de disposiciones convencionales específicas.
30. En ese aspecto, comienza a vislumbrarse cierta señalización de responsabilidad en las consecuencias que el uso de las armas tendrían en territorio mexicano a las empresas privadas relacionadas con la industria de las armas, sin fundamentar si el accionar de dichas empresas se halla o no bajo el control estatal del país donde residen y en su caso, si se apegan a las normas vigentes que regulan la actividad en dicho Estado; y sin entrar a considerar las situaciones de hecho y de derecho que se podrían realizar para determinar cómo dichas armas terminan en territorio mexicano, con la cadena de responsabilidades que ello conlleva.

31. La fabricación de armas en sí mismo no resulta en una vulneración de los derechos contenidos en las normas ya reseñadas. La comercialización de armas que realizan esas empresas privadas en sí misma no representa un apartamiento en el orden jurídico del Estado donde están asentadas, porque el Estado consultante nada ha manifestado al respecto.
32. Por lo antedicho, no habiéndose acreditado con precisión en qué consiste la actividad de comercialización realizada sin el debido cuidado, o negligente y / o intencional, es posible concluir que por el solo hecho de realizar esa actividad comercial lícita y regulada en su Estado de origen no se estaría vulnerando los derechos a la vida y a la integridad personal consagrados en las normas ya aludidas, ni existiría una responsabilidad internacional de las empresas privadas referidas por el solo hecho de desplegar su actividad de comercialización.
33. Si un Estado no regula de forma adecuada la posesión y el empleo de armas de fuego por particulares, podría incurrir en un incumplimiento de sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos de proteger el derecho a la vida y el derecho a la seguridad de las personas, tal como lo ha expresado Amnistía Internacional en su reporte “Violencia con armas de fuego”¹, por lo que en el caso de la consulta parecería que corresponde al Estado consultante regular de forma adecuada en su ámbito de jurisdicción doméstica la posesión y el empleo de las armas de fuego, así como el ingreso a su territorio de dichas armas, a efectos de salvaguardar los derechos aludidos.
34. La pretensión de sostener que una actividad de comercialización en otro Estado, aún realizada en las condiciones propuestas en la pregunta N° 1, resulta perjudicial no ha sido debidamente fundamentada, pues omite considerar las cuestiones centrales del acceso a dichas armas de los operadores del país consultante.
35. Las armas de fuego comercializadas por empresas privadas relacionadas con la industria de las armas de países diferentes al consultante, pueden llegar al territorio del Estado mexicano de dos maneras: una forma lícita, y otra ilícita. De una manera lícita, mediante operaciones aduaneras de importación, lo que presupone una autorización del Estado importador, que antes de conceder el permiso correspondiente ha realizado el control de admisibilidad de cada importación solicitada. Va de suyo, que una vez autorizada la importación, las armas se comercializarán de conformidad a las normas vigentes en el Estado mexicano, siendo la responsabilidad del propio

¹ Amnistía Internacional, 2023. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/arms-control/gun-violence>)

país importador el control de la venta, adquisición, posesión y uso de las mismas.

36. Todo Estado, en uso de sus potestades soberanas, puede imponer condiciones, restricciones y prohibiciones a la importación, venta, adquisición, posesión y uso de las armas de fuego. Esa regulación no depende de factores externos, y son de resorte exclusivo de cada Estado.
37. Otro modo lícito de ingreso de armas de fuego desde el exterior, son las armas de fuego que ingresan a un territorio como efectos de uso personal de la persona que ingresa, que declara el arma que trae consigo. En este caso, es potestad y responsabilidad del Estado que recibe al viajero efectuar el control y autorizar o denegar el ingreso de la persona y de las armas que porta.
38. Va de suyo que corresponde a cada Estado el control de sus fronteras y adoptar todas las medidas que correspondan para asegurar la inviolabilidad de las mismas, no pudiendo desplazar dicha responsabilidad ni excusarse de hacerlo.
39. Los modos ilícitos de ingreso de armas de fuego a un Estado pueden ser múltiples y explotan la vulnerabilidad de las capacidades estatales para resguardar las fronteras de cada Estado. Detectada una situación de ingreso no autorizada, el Estado tiene todas las potestades inherentes a su condición de soberano para adoptar las decisiones que estime acorde a su ordenamiento interno, pudiendo llevar a los responsables a la justicia competente.
40. Por lo que viene de exponerse, la mera actividad de comercialización en otro Estado de una empresa privada de la industria de las armas, *per se*, no implicaría una responsabilidad en la violación de los derechos humanos a la vida y a la integridad personal. Cuando esa actividad se desarrolla violentando el marco jurídico que regula su accionar, el Estado afectado podría reclamar contra el Estado donde se desarrolla dicha actividad, para que éste realice los controles omitidos o lo que corresponda a la regulación vigente. Si el Estado reclamado no adopta ninguna medida, le queda al Estado afectado abiertas todas las posibilidades de reclamar la responsabilidad internacional del Estado donde se desarrollan esas actividades, pero no resulta congruente pretender responsabilizar a las empresas privadas y no hacerlo al Estado donde desarrollan esas actividades.

B) Segundo abordaje para el estudio del tema incorporado en la pregunta No.1 de la solicitud de consulta

41. La responsabilidad de las empresas privadas en materia de derechos humanos es un campo de reciente incorporación en la jurisprudencia y la doctrina nacional e internacional. Cómo se desarrollará más adelante, existen avances dentro del Sistema Interamericano en la materia, en especial a partir del trabajo de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comisión IDH). En el ámbito del Sistema Universal de los Derechos Humanos, se encuentra aún en proceso de discusión la elaboración de un tratado vinculante sobre este tema, a partir de lo resuelto por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.².
42. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos es una disciplina en permanente evolución. Si entendemos estos derechos como una construcción inacabada que responde a la acumulación histórica de factores sociales, económicos, culturales y políticos, esta idea nos proporciona una concepción de tiempos de maduración hasta la consolidación normativa de los mismos. Puede afirmarse entonces, como primer avance a esta pregunta, que no existe aún, en la normativa universal ni regional en materia de derechos humanos, un instrumento vigente, generador de obligaciones jurídicas, que consagre la responsabilidad internacional de las empresas privadas por la eventual violación de derechos humanos. Esto por supuesto, y como se ampliará en este informe, no excluye la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones cuando se verifican acciones u omisiones de personas físicas o jurídicas privadas que afecten los derechos humanos en determinadas condiciones y circunstancias.
43. Tanto la Comisión IDH como la Corte IDH se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre el alcance de la responsabilidad jurídica del Estado ante la violación de sus obligaciones de defensa, protección y promoción de los derechos humanos. Así, esta responsabilidad se origina por acción u omisión directa por parte de agentes estatales, así como por la acción de particulares con la connivencia, colaboración o inacción del Estado. ABRAMOVICH y COURTIS afirman las obligaciones del aparato estatal *implican* “Por un lado, las obligaciones negativas de abstención y respeto y, por otro, las obligaciones positivas vinculadas a la adopción de medidas de prevención. Asimismo, la invocación efectiva de los derechos involucra obligaciones positivas y negativas en cuatro niveles: obligaciones de respetar, obligaciones de proteger, obligaciones de asegurar y obligaciones de

² El 25 de junio de 2014, el Consejo De Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su 26o. Período de Sesiones, aprobó la Resolución No. 27/9 por la que se crea un Grupo de Trabajo intergubernamental, a los efectos de, entre otros aspectos, elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Este Grupo de Trabajo aún no ha concluido su mandato, y mantiene reuniones periódicas con el objetivo establecido en la citada Resolución.

promover el derecho en cuestión. La obligación de respetar se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de asegurar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien³”.

44. En la solicitud formulada por los Estados Unidos Mexicanos, los derechos humanos principalmente en riesgo de vulneración son el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal. Si se toma como herramienta la tipología definida por los autores mencionados en el párrafo anterior, la naturaleza de las obligaciones jurídicas asumidas por el Estado son, en primer lugar, obligaciones de hacer, u obligaciones positivas, en la medida que demandan acciones específicas por parte del aparato estatal, sean estas de adecuar su marco jurídico interno; generar las condiciones para el acceso a la justicia; contar con una institucionalidad adecuada a las necesidades de garantía de estos derechos, entre otras. En segundo lugar, claramente, dentro del género obligaciones positivas, en este caso se trata de obligaciones de proteger, asegurar y de promover, lo que supone la adopción de medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole respecto a la acción u omisión de los propios agentes del Estado, como de terceros que, por aquiescencia o complicidad de éstos, vulneren los derechos en cuestión.

45. En esta misma línea de razonamiento, haciendo referencia al soporte normativo constituido por los Arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión IDH⁴, citando la jurisprudencia de la Corte IDH, ha señalado que: *“(...) la protección de la ley la constituyen, básicamente, los recursos que ésta dispone para la protección de los derechos garantizados por la Convención, los cuales, a la luz de la obligación positiva que el artículo 1 contempla para los Estados, de respetarlos y garantizarlos, implica, como ya lo dijo la Corte, el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos*⁵.

³ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales*, 2005. Disponible en: <http://www.juramentum.unifi.it/es/surveys/latina/courtis.htm>.

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”, párr. 37 y stes. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009.

⁵ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Ser. C, No. 4, 1988, párrafo 166; *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párrafo 175.

Por su parte, el alcance del concepto jurídico de obligaciones positivas dentro del Sistema Interamericano se complementa por el Artículo 2 de la Convención Americana, que dispone: Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La Corte ha manifestado en reiteradas oportunidades que (...) el deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes: por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que violen las garantías previstas en la Convención, y por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia de dichas garantías. Más aún, esta adopción de medidas se hace necesaria cuando hay evidencia de prácticas contrarias a la Convención Americana en cualquier materia⁶.”

46. En suma, y dentro de los límites de la primera pregunta formulada por el Estado Miembro consultante, la eventual responsabilidad por la afectación de los derechos a la vida y a la integridad personal por “*actividades de comercialización sin el debido cuidado, negligentes y/o intencionales por parte de empresas privadas relacionadas con la industria de armas de fuego, que facilitan su tráfico ilícito, su disponibilidad indiscriminada entre la sociedad y en consecuencia, aumentan el riesgo de violencia perpetrada con las mismas*”, en función de las normas y estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos recae en los Estados que han asumido las obligaciones jurídicas correspondientes en el momento de aprobar y ratificar aquellos tratados, pactos o convenciones que consagran la defensa, protección y promoción de esos derechos.

Segunda pregunta: *¿Cuáles son las obligaciones de los Estados frente a tales actividades de comercialización sin el debido cuidado, negligente y/o intencional, por parte de empresas privadas relacionadas con la industria de armas de fuego? ¿Cuáles serían las responsabilidades de las empresas de armas?*

Los autores de este informe entienden que también la pregunta formulada puede ser objeto de dos diferentes abordajes o encuadres:

⁶ Corte I.D.H., Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C No. 52, párrafo 207; Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003, Serie C No. 104, párrafo 180; Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C No. 69, párrafo 178; Caso La Cantuta Vs. Perú. Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párrafo 172.

A) Primer abordaje para el estudio del tema incorporado en la pregunta No. 2 de la solicitud de consulta

47. Respecto de la pregunta N° 2), que consulta sobre las obligaciones de los Estados frente a *“tales actividades de comercialización realizado sin el debido cuidado, negligente, y / o intencional”*, corresponde destacar que no se ha señalado cuales son concretamente esas actividades, que esas actividades reseñadas se efectúen en contraposición a la normativa interna del Estado involucrado, y que dicho Estado en conocimiento de esa eventual circunstancia no haya adoptado medidas tendientes a canalizar la actividad de conformidad a la normativa.
48. Como ya se ha señalado, las actividades de comercialización de las empresas privadas relacionadas con las industrias de las armas resultan actividades reguladas y bajo control estatal. Esa regulación, que puede ser diferente a la existente en el Estado mexicano no implica ausencia de regulación. La falta de adecuación de esas actividades con la normativa existente en otro Estado involucrado es un aspecto que el Estado mexicano no ha acreditado, por lo tanto está exiliada del control de la Corte por la notoria ausencia de fundamentos.
49. La sola consulta sobre cuáles son las obligaciones de los Estados frente a las actividades de comercialización de las empresas referidas no resulta en una necesidad de interpretación de disposiciones convencionales que pudiera ser objeto de consulta ante la Corte.
50. La misma situación se impone frente a la segunda parte de la pregunta N° 2) sobre cuáles serían las responsabilidades de las empresas de armas. La vaguedad de la pregunta encarta en un supuesto de falta absoluta de precisión que no es posible subsumir en la interpretación de una norma concreta sobre protección de los derechos humanos.

B) Segundo abordaje para el estudio del tema incorporado en la pregunta No. 2 de la solicitud de consulta

51. Es un dato de la realidad, relevado por estudios y análisis que desarrollan en forma periódica la recopilación y análisis de datos sobre la inseguridad ciudadana en los Estados Miembros del Sistema Interamericano, que el fácil y descontrolado acceso a armas de fuego de diferente calibre constituye uno de los factores facilitadores para el incremento de la violencia interpersonal y la criminalidad en el Hemisferio⁷.

⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: Estudio mundial sobre armas de fuego 2020. UNODC, 2020 (publicación de las Naciones Unidas, No. E.20.IV.1).

52. En su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos la Comisión IDH hace referencia concreta a la responsabilidad del Estado por acciones de particulares que afectan el “núcleo duro” de derechos comprometidos por actos violentos o delictivos (entre los que se encuentran, obviamente, la vida y la integridad personal, así como también la libertad personal, el uso pacífico de los bienes y el debido proceso legal, entre otros). Al analizar este tema, la Comisión no se refiere específicamente a las actividades de empresas privadas dedicadas a la industria de las armas de fuego. Pero sí se detiene en la actividad de las empresas privadas que brindan servicios de seguridad, y, sin perjuicio de las evidentes particularidades entre ambos casos, algunos de los señalamientos de la Comisión en el mencionado Informe pueden ser trasladados al tema objeto de consulta⁸.

53. Así, puede sostenerse que, en primer lugar, la actividad de las empresas de la industria de las armas de fuego debe estar *“autorizado de acuerdo a las normas que rigen la actividad económica; la presencia en el mercado de este tipo de emprendimientos debe ser debidamente regulada por las autoridades públicas”*.

En segundo lugar, es necesario *“que el ordenamiento jurídico interno regule las funciones que pueden cumplir [estas] empresas (...); los mecanismos adecuados para el control de sus actividades; la implementación de un registro público; a la vez que definir un sistema para que estos emprendimientos privados informen regularmente sobre los contratos que ejecutan, especificando puntualmente el tipo de actividades que desempeñan”*.

En tercer lugar, es imprescindible que los Estados regulen *“con detalle cuáles son las instituciones públicas que están en condiciones de extender certificados de habilitación”* para este tipo de emprendimiento privado.

54. Los elementos destacados en el párrafo anterior dan lugar a profundizar en la naturaleza del contralor que el aparato estatal, en estricto respeto del principio de legalidad y las garantías que exige la seguridad jurídica, en

Ver también, entre otros: Álvarez Velazco, Carla Morena: Armas de fuego en América Latina: una sociedad sin conflicto, pero sin paz URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad N.º 32, enero- abril 2022 E-ISSN 1390-4299 ISSN 1390-369.1. Disponible en:

<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/4864/3992bril 2022>

Sanjurjo, Diego: Violencia armada y proliferación de armas en América Latina. Diálogo Político 1/20. Disponible en:

<https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2022/11/Violencia-armada-y-proliferacio%CC%81n-de-armas-en-Ame%CC%81rica-Latina.pdf>

⁸ Comisión IDH. Informe “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”, cit., párr. 77.

relación con las empresas privadas que fabrican, transportan y comercializan armas de fuego de cualquier calibre.

55. Como se adelantó oportunamente en este informe, precisamente la Comisión IDH, a través de su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, recientemente ha definido criterios y estándares aplicables al caso en estudio, que contribuyen a que los Estados Miembros den debido cumplimiento a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos⁹.
56. Del contenido del citado informe pueden citarse las referencias que se realizan respecto al concepto de debida diligencia, que asocia no solamente a una materia objeto de contralor de los órganos del Sistema Interamericano respecto a las acciones u omisiones de los Estados Miembros respecto a sus obligaciones en materia de protección, defensa y promoción de los derechos humanos, sino que éste comprende también el control que el aparato estatal debe exigir, en el plano interno, al *“(...) proceso continuo de gestión que una empresa debe llevar a cabo a la luz de sus circunstancias (como el sector en el que opera, el contexto en que realiza su actividad, su tamaño y otros factores)”*. Y agrega la Comisión IDH a través de la REDESCA: *“En ese sentido, el hecho de no llevar a cabo un proceso adecuado de debida diligencia desde el Estado o las empresas puede afectar el grado de participación de cada agente en los impactos adversos sobre los derechos humanos y la subsecuente atribución de responsabilidad por tales hechos. Entonces, la debida diligencia en materia de derechos humanos se ubica en la raíz de establecimiento de sistemas y procesos de derechos humanos efectivos, para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas por los daños que causan, a los cuales contribuyen o con los cuales las empresas y los Estados están relacionados”*¹⁰.
57. De acuerdo a lo ya adelantado en este informe, se reitera que, en el marco del ordenamiento jurídico generado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es el Estado el responsable jurídicamente por no controlar en forma efectiva la debida diligencia en los procesos de gestión de las empresas de la industria armamentística que, eventualmente, afecten la vida o la integridad personal, derechos humanos que el mismo Estado debe hacer efectivos, de acuerdo a su deber de garantía.

Tercera pregunta: *Las obligaciones a cargo de los Estados de prevenir violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal ¿comprenden acciones encaminadas a una regulación más estricta sobre la comercialización de armas de fuego, dada la naturaleza y propósitos de estos productos?*

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos”. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (REDESCA). OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19. 1 de noviembre de 2019.

¹⁰ Comisión IDH, Informe REDESCA, cit, párr. 50

58. Podría sostenerse que la formulación de esta pregunta no se relaciona con una consulta sobre la interpretación de una norma de derecho referida a la protección de los derechos humanos. La vaguedad de las posibles *“acciones encaminadas a una regulación más estricta sobre la comercialización de las armas de fuego”* no cumple el requisito de precisar disposiciones jurídicas específicas que no permite ser reconducido a la interpretación de una disposición convencional concreta.
59. Sin perjuicio de ello, y desde otro ángulo, puede también señalarse que el deber de prevención exige a los Estados una regulación estricta de actividades empresariales cuya producción puede afectar, entre otros derechos, la vida y la integridad personal. Se entiende que está fuera de discusión el impacto que tiene sobre estos derechos la fabricación, distribución y comercialización de este tipo de armamentos, más aún cuando desde el sector público no se establecen y aplican con eficacia los mecanismos de contralor necesarios. Debe recordarse que el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de las Naciones Unidas, *“(…) de acuerdo al derecho internacional, bajo ciertos supuestos, la acción o inacción de las entidades empresariales pueden generar responsabilidad directa a los Estados a la luz de la obligación de respeto”*.
60. Continuando con su razonamiento, el Comité echa mano a los *Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos* adoptados por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, para señalar que los mencionados supuestos se materializan en las siguientes hipótesis: *“a) si la empresa de que se trate actúa, de hecho, siguiendo las instrucciones de ese Estado parte o bajo su control o dirección al realizar el comportamiento en cuestión, como puede suceder en el contexto de los contratos celebrados por las autoridades públicas [así como en el caso de empresas públicas que sean controladas por los Estados]; b) cuando una entidad empresarial esté facultada por el derecho del Estado parte para ejercer atribuciones del poder público o en circunstancias tales que requieran ese ejercicio de atribuciones del poder público en ausencia o en defecto de las autoridades oficiales [como puede ser mediante la prestación de determinados servicios públicos como seguridad, salud y educación, o en la administración de cárceles o centros de detención]; o c) en el caso y en la medida en que el Estado parte reconozca y adopte ese comportamiento como propio¹¹.”*
61. En cuanto a la efectivización del deber estatal de prevención ante acciones de particulares (en este caso empresas que producen, trasladan o comercializan armas de fuego), la jurisprudencia y la doctrina especializadas señalan que debe atenderse a los siguientes indicadores: (a) si el Estado tenía o debía tener conocimiento de una situación de riesgo; (b) si dicho riesgo era real e inmediato; (c) la situación particular de las personas afectadas y (d) si el

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación General No 24, UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, párr. 11.

Estado adoptó las medidas que razonablemente se esperaban para evitar que dicho riesgo se verificara. Agrega la Comisión IDH en el citado informe de su REDESCA: *“El conocimiento de un riesgo particular puede ser advertido, por ejemplo, mediante denuncias y requerimientos presentados por las personas en riesgo o terceros, o aquella información que el Estado disponga o debiera disponer sobre la situación en concreto; la cual también puede asociarse a las competencias generales de vigilancia y monitoreo de este, por ejemplo respecto del comportamiento empresarial a la luz de las exigencias que una actividad comercial, productiva o de servicios requieren. Que el riesgo sea real e inmediato alude a que no sea remoto ni meramente hipotético o eventual, sino que tenga posibilidad cierta de materializarse. Por su parte, las medidas de prevención exigibles deberán ser determinadas a la luz de las características y las circunstancias de cada caso concreto teniendo en cuenta el deber reforzado de garantía respecto de aquellas personas que por su condición o el propio contexto de los hechos demandan una protección especial del Estado¹²”.*

62. En conclusión: en el caso de las empresas dedicadas a la fabricación, distribución y comercialización de armas de fuego, la regulación sólida, acompañada de una estructura institucional que haga posible los controles correspondientes y la aplicación de las eventuales sanciones emana claramente del deber de prevención que asume el estado como herramienta para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Cuarta pregunta: *En caso de que los Estados no investiguen, prevengan y/o sancionen tales actividades de comercialización sin el debido cuidado, negligentes y/o intencionales por parte de empresas privadas relacionadas con la industria de armas de fuego, ¿pueden ser considerados responsables por violaciones a los derechos a la vida e integridad personal?*

Del mismo modo que con relación a las preguntas (2) y (3), los autores de este informe entienden que la pregunta formulada puede ser objeto de dos diferentes abordajes o encuadres:

A) Primer abordaje para el estudio del tema incorporado en la pregunta No. 4 de la solicitud de consulta

¹² Comisión IDH, Informe REDESCA, cit, párr. 88. Refiere a sus informes previos y a la jurisprudencia de la Corte IDH al respecto: CIDH. Informe de Fondo No 33/16, Linda Loayza López Soto y Familiares (Venezuela), 29 de julio de 2016, párr. 163; CIDH. Informe de Fondo No 25/18, Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesús (Brasil), 2 de marzo de 2018, párr. 98. En ese mismo sentido ver: Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, párr. 284; Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318. párr. 323; Corte IDH. Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 140.

63. En el caso de la pregunta N° 4), la falta de la precisión ya reseñada que fuera identificada en las preguntas precedentes afecta la consulta formulada en esta interrogante.
64. La respuesta a la pregunta N° 4), de darse el supuesto de la misma, que es no investigar, prevenir o sancionar actividades de comercialización que no cumplan con los requisitos adoptados por el Estado donde se desarrolla la actividad podría resultar en una responsabilidad estatal, pero en abstracto no se puede considerar que dicha responsabilidad sea considerada una violación a los derechos a la vida o a la integridad física de las personas. Para avanzar hasta ese punto, el Estado consultante debería aportar mayor precisión a su interrogante, identificando cuáles serían las normas de derechos convencionales sobre derechos humanos que se verían vulneradas e identificando con precisión conductas omisas del Estado responsable.
65. En todo lo que viene de reseñarse, no se pierde de vista el impacto que el uso indebido de las armas de fuego genera en una sociedad, así como el flagelo que representa la violencia que con ellas se potencia. No obstante lo reseñado, corresponde realizar algunas precisiones para poder contribuir con la respuesta a la consulta realizada por el Estado mexicano.
66. En primer lugar, la actividad de comercialización de armas por parte de empresas privadas es el meollo de la consulta, situación que es absolutamente diferente a la actividad de fabricación de armas. Si el Estado consultante quiso referirse a la fabricación pudo haberlo destacado, pero en puridad sólo está consultando sobre la comercialización, y por lo tanto el alcance de la opinión que dará la Corte estaría enmarcada en la consulta referida.
67. En la intervención de la delegación del Estado mexicano ante el 185º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH se enfatizó sobre que *“la falta de regulación del comercio de armas”* en un Estado americano determinado representa en sí mismo *“un cáncer (...) que se está expandiendo por toda la región”*, situación que puede ser compartible pero que no consiste en sí mismo en una vulneración de disposiciones sobre derechos humanos que hayan sido identificadas en la consulta realizada.
68. El Estado mexicano en la intervención aludida manifestó que la situación de crímenes y violencia se ha agravado en los Estados del continente *“por la negligencia en la que incurren actores clave de la industria, de forma relevante las empresas fabricantes de armas, al no establecer controles ni mecanismos que permitan reducir el tráfico ilícito de sus productos”*. En puridad, le compete a los Estados adoptar regulaciones internas o concertar acuerdos bilaterales o multilaterales que contribuyan a prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones y otros materiales relacionados. Dicha potestad no puede ser delegada a actores

privados, cuya actividad debe ser regulada por el Estado y adecuarse a dicha regulación. No resulta ajustado a derecho delegar en los particulares la autorregulación en esta materia, ni desplazar el control estatal sobre el cumplimiento de esa autorregulación.

69. El Estado mexicano *“argumenta que el flujo de armas a nuestro país y su consiguiente uso ilícito, es el resultado previsible de decisiones deliberadas y con conocimiento de causa para diseñar, publicitar, distribuir y vender armas en formas que saben, con virtual certeza, que atraerán y suministrarán a criminales en territorio mexicano.”* (declaración efectuada en el 185º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH, párrafo 22). Existen instrumentos internacionales multilaterales en el ámbito de la OEA, como lo es la *“Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados”* (CIFTA) de la que son parte la inmensa mayoría de los Estados americanos, entre ellos el Estado mexicano, Convención que prevé mecanismos de intercambio de información y de cooperación entre los Estados Parte, que es un ámbito donde se podrían plantear las cuestiones operativas que plantean las situaciones que preocupan al Estado consultante.
70. De esa manera, la CIFTA, que define *“tráfico ilícito”* en el Artículo I) Nº 2, prevé además disposiciones que regulan sobre medidas de seguridad para prevenir el desvío (Artículo VIII), sobre fortalecimiento de los controles en los puntos de exportación (Artículo X), sobre intercambio de información (Artículo XIII) y sobre cooperación (Artículo XIV), lo que permitiría a los Estados Parte involucrados utilizar los mecanismos que prevé dicha Convención para prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.
71. El Estado mexicano nada ha mencionado en la información adjuntada en su consulta a la Corte, sobre intercambios con terceros Estados a efectos de coordinar políticas o acciones que combatan el tráfico ilícito de armas. Las razones por las cuales esa coordinación no ha sido informada podría ser por la ausencia de la configuración de conductas que pudieran ser definidas como tráfico ilícito incluso para el Estado consultante, en virtud que la consulta en términos generales no ha mencionado ni identificado conducta ilícitas en las actividades de comercialización de las empresas vinculadas a la industria de las armas referidas en la consulta efectuada.
72. La posibilidad de ocurrir a la Corte y solicitar una opinión consultiva es un derecho que tiene el Estado mexicano, y el ejercicio de ese derecho debe realizarse de conformidad con las normativas sobre admisibilidad de las consultas, y en el caso específico, con la mayor precisión en la formulación de las preguntas de la consulta, que permita a la Corte cumplir con su potestad jurisdiccional de emitir la opinión consultiva que se le solicite.

73. Asimismo, es una carga del Estado consultante, identificar con exactitud las normas de derecho internacional sobre derechos humanos que deben interpretarse, así como relacionar adecuadamente situaciones de hecho con la vulneración de esos derechos, identificando los Estados involucrados en esa vulneración, y detallando las medidas que ha adoptado el Estado solicitante para prevenir, evitar y combatir de conformidad con el derecho aplicable las violaciones a las normas referidas. Estos extremos no surgen de la consulta efectuada, por lo que se puede prever que dificultará la labor de interpretación de la Corte, que tiene potestades para reformular las preguntas e incluso, para rechazar la consulta.
74. En Resolución de la Corte IDH de 29 de mayo de 2018, recaída en solicitud de opinión consultiva formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ésta ha resuelto *“que el artículo 73 del Reglamento de la Corte que estipula el procedimiento a seguir en la esfera consultiva de la Corte no contiene disposiciones específicas relativas a una instancia de admisibilidad, la Corte conserva la facultad de no continuar la tramitación de una solicitud en cualquier etapa del procedimiento, e incluso resolver no abordar la solicitud al momento de emitirse la propia opinión. Específicamente, en dos ocasiones, la Corte decidió no responder a la consulta formulada a pesar de haberles dado el trámite reglamentario”* (párrafo 3).
75. En la misma Resolución, en el párrafo 4, la Corte expresó que *“Aunado a lo anterior, el Tribunal recuerda que, en varias oportunidades, ha indicado que el cumplimiento de los requisitos reglamentarios para la formulación de una consulta no implica que esté obligado a responder a ella. Para determinar la procedencia de la consulta, la Corte debe tener presentes consideraciones que trascienden cuestiones meramente formales y que se relacionan con las características que ha reconocido al ejercicio de su función consultiva”,* recordando en el párrafo 6 que *“la Corte Interamericana ha desarrollado criterios jurisprudenciales respecto a la procedencia y pertinencia de dar trámite, o bien de dar respuesta, a una solicitud de opinión consultiva. En particular, la Corte ha señalado en su jurisprudencia algunos supuestos que, de verificarse, podrían conllevar al uso de la facultad de no dar trámite o de no dar respuesta a la solicitud. Así, la Corte se ha referido a que una solicitud: a) no debe encubrir un caso contencioso o pretender obtener prematuramente un pronunciamiento sobre un tema o asunto que podría eventualmente ser sometido a la Corte a través de un caso contencioso; b) no debe utilizarse como un mecanismo para obtener un pronunciamiento indirecto de un asunto en litigio o en controversia a nivel interno; c) no debe utilizarse como un instrumento de un debate político interno; d) no debe abarcar, en forma exclusiva, temas sobre los que la Corte ya se ha pronunciado en su jurisprudencia, y e) no debe procurar la resolución de cuestiones de hecho, sino que busca desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos y, sobre todo, coadyuvar a los Estados*

miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales. Sin embargo, los criterios desarrollados no son una lista exhaustiva, y tampoco constituyen límites infranqueables, en tanto corresponde a la Corte evaluar en cada solicitud concreta la pertinencia de ejercer su función consultiva.”

76. Más adelante en el párrafo 11 de la Resolución referida, *“la Corte ha entendido que, si bien no debe perder de vista que su función consultiva implica esencialmente el ejercicio de una facultad interpretativa, las consultas deben revestir un alcance práctico y tener previsibilidad de aplicación, al mismo tiempo que no deben circunscribirse a un presupuesto fáctico en extremo preciso que torne difícil desvincularla de un pronunciamiento sobre un caso específico, lo cual iría en desmedro del interés general que pudiera suscitar una consulta. Ello requiere, en última instancia, un ejercicio delicado de apreciación judicial para discernir el objeto sustancial de la solicitud que pueda alcanzar pretensiones de validez generalizada y trascender a todos los Estados americanos, más allá de los motivos que puedan haberla originado o de la referencia a hechos particulares.”*

77. En los párrafos 12 y 13 de la Resolución ya citada, se expresa que *“la Corte advierte que [se] ha planteado como fundamento de sus preguntas hipótesis y situaciones concretas que denotan el carácter inductivo del razonamiento con el que se formularon las preguntas”, y que “la Corte observa que la [...] formulación de las preguntas es incompatible con la competencia consultiva del Tribunal, pues contiene supuestos fácticos de forma tal que de atender la consulta en los términos formulados [...] se desvirtuarían los fines de la función consultiva, “pues sus interrogantes no se refieren exclusivamente a cuestiones de derecho o interpretación de tratados y dependen para su respuesta, de que se determinen hechos en casos específicos”. Al respecto, es necesario recordar que, en el ejercicio de su función consultiva, la Corte no está llamada a resolver cuestiones de hecho, sino a desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos.”.*

78. En el caso en análisis, podrían ser formulados reproches similares a la consulta formulada por el Estado mexicano, lo que será resorte de decisión de la Honorable Corte, pero que no puede pasar inadvertida al tiempo de realizar el análisis solicitado.

B) Segundo abordaje para el estudio del tema incorporado en la pregunta No. 4 de la solicitud de consulta

79. La inseguridad ante el crecimiento de la violencia interpersonal y el delito, sea en sus modalidades de criminalidad individual u organizada, es la grave situación que atraviesa la región y que motiva la solicitud de Opinión Consultiva sobre la que recaen estos comentarios.

80. Tradicionalmente, los mecanismos de contralor del Sistema Interamericano se ocuparon de las violaciones de los Estados a sus obligaciones asumidas de defensa, protección y promoción de los derechos humanos por acciones u omisiones de sus agentes. La violencia institucional (representada por masivas y sistemáticas prácticas de detenciones ilegales, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas) si bien no ha desaparecido totalmente del Hemisferio, si ha disminuido notoriamente. Y, por otro lado, ha mutado a nuevas formas con la visibilización de, no solo ya la connivencia de agentes estatales en estas violaciones de derechos, sino de la incapacidad del aparato estatal, aún en países donde rige el Estado de Derecho, para prevenir, investigar y sancionar la criminalidad, en particular, la que presenta formas organizadas, como el narcotráfico, la trata de personas, la corrupción o el tráfico de armas, entre otros.
81. En el informe previamente citado, la Comisión IDH destaca que “También puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos. En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado que dicha responsabilidad internacional puede generarse también por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado. [Las obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección, a cargo de los Estados Partes en la Convención,] proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales. La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, esas obligaciones *erga omnes* contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención”¹³.
82. Complementando lo afirmado en el párrafo anterior, es necesario destacar, a los efectos de la consulta realizada por los Estados Unidos Mexicanos, lo afirmado por la Comisión IDH en el informe de la REDESCA reiteradamente citado, en cuanto a que:

¹³ Comisión IDH, Informe “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”, cit. Párr.40. Refiere a la jurisprudencia firme de la Corte IDH, mencionando, entre otros casos: Corte I.D.H., Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafos 111 y 112; Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párrafo 211; Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C No. 110, párrafo 91; Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C No. 109, párrafo 183; Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Sentencia de 27 de noviembre de 2003, Serie C No. 103, párrafo 71; Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 111.

“(...) el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) establece que los Estados deben garantizar el ejercicio de los derechos que allí se enuncian sin discriminación alguna (art.3), lo que incluye la adopción de medidas de protección ante actos de terceros particulares como las empresas. (...) De este modo, si bien la Comisión y su REDESCA reconocen las relaciones complejas y diversas que pueden tener el Estado y el sector empresarial respecto de la observancia de la realización de los derechos humanos, no existe duda de que bajo el sistema interamericano de derechos humanos se recogen obligaciones estatales en materia de derechos humanos vinculadas explícitamente a actuaciones de actores no estatales, como las empresas, así como estándares específicos para el efectivo respeto y protección de dichos derechos en tales contextos. De allí que los Estados, en tanto destinatarios de las obligaciones internacionales, deban tener especial cuidado en su cumplimiento; y las empresas, la debida atención para que su comportamiento se corresponda con el respeto de los derechos humanos, no solo como responsabilidad fundada como una expectativa social básica sino como consecuencia jurídica del cumplimiento de las obligaciones de los Estados en estos contextos¹⁴.

83. En definitiva, como respuesta a esta cuarta pregunta, y tal como se destaca en la cita precedente, y en anteriores referencias de este informe, resulta evidente, a la luz del marco jurídico aplicable en el Sistema Interamericano, que los Estados Miembros pueden ser considerados responsables por violaciones a los derechos a la vida y a la integridad personal, en el caso que *“no investiguen, prevengan y/o sancionen [las] actividades de comercialización sin el debido cuidado, negligentes y/o intencionales por parte de empresas privadas relacionadas con la industria de armas de fuego”*.

Quinta pregunta: *¿Cuáles serían los recursos idóneos para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia perpetrada con armas comercializadas sin el debido cuidado, de manera negligente y/o intencional para facilitar su tráfico ilícito, su disponibilidad indiscriminada y el consecuente aumento del riesgo de violencia?*

84. De acuerdo a las obligaciones asumidas por los Estados Partes en materia de derechos humanos, éstos deben garantizar a todas las personas sujetas a su jurisdicción el acceso a la justicia. El Art. 8.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos dispone que *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*.

¹⁴ Comisión IDH, Informe REDESCA, cit. párr. 60 y 66.

85. Esta disposición se completa con el Artículo 25, que garantiza el derecho a la Protección Judicial, cuando establece que:

“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades del recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

86. Por lo tanto, dependiendo del ordenamiento jurídico interno de cada Estado Miembro, toda persona debe contar con un recurso rápido, expedito y sencillo cuando entienda que uno de sus derechos está siendo vulnerado o corre riesgo cierto de serlo, como puede ser la acción o recurso de amparo, recogida prácticamente en la totalidad de las legislaciones de los países del Hemisferio.

87. La Corte IDH, tanto en ejercicio de su competencia jurisdiccional como consultiva, señala reiteradamente que es deber de los Estados proveer de recursos internos adecuados y eficaces a los ciudadanos en materia de justicia, lo cual constituye uno de los pilares básicos del Estado de Derecho. En ese sentido puede citarse la Opinión Consultiva OC-9/87, “Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Artículos 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, cuando la Corte subraya que *“en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”*, lo que incluye el derecho al acceso a la justicia.

88. Si vamos a la jurisprudencia de la Corte, a título de ejemplo puede hacerse referencia caso *Maritza Urrutia vs. Guatemala*, donde se dispone que *“...no basta que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos, para que éstos puedan ser considerados efectivos.”* Para afirmar la relevancia que le asigna a esta necesidad de que los procedimientos ante la justicia no solamente existan formalmente, sino que éstos deben ser, sustancialmente, eficaces, la Corte concluye que este derecho a un recurso sencillo y rápido ante jueces o tribunales *“constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”*.

89. En la misma dirección se encamina la Corte en el fallo recaído en el caso *Cantos vs. Argentina*, cuando, al aplicar el artículo 8.1. de la Convención Americana, expresa que dicha disposición consagra el derecho de acceso a la

justicia y de ella se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Por lo que cualquier norma o medida de carácter interno de los estados que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales y que no se encuentre justificada por las razonables necesidades propias de la administración de justicia, debe entenderse como contraria al dispositivo señalado, presentando así una ampliación a la protección efectiva de un sistema de defensa de derechos humanos, que precisa la necesidad de remover todo aquello que de manera “razonable” impida el objetivo de acceder a la justicia.

90. En suma, el acceso a la justicia constituye un segmento destacado de su obligación de garantía, en especial respecto a *“las víctimas de violencia perpetrada con armas comercializadas sin el debido cuidado, de manera negligente y/o intencional para facilitar su tráfico ilícito, su disponibilidad indiscriminada y el consecuente aumento del riesgo de violencia.”* La Comisión IDH ha indicado que, el orden jurídico establecido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos requiere *“(…) en general que los Estados partes, no sólo respeten los derechos en ellos consagrados, sino que también garanticen a las personas bajo su jurisdicción el ejercicio de esos derechos. La naturaleza continua e integrada de las obligaciones en materia de derechos humanos no sólo exige la abstención, sino también la acción positiva de los Estados”*¹⁵.

Sexta pregunta: *¿Las leyes que otorguen inmunidad procesal a empresas relacionadas con la industria de armas frente a reclamos de estas víctimas, son compatibles con las obligaciones estatales establecidas en los artículos 8 y 25 de la CADH, así como con las descritas en el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos?*

91. El Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas expresó oportunamente que los Principios Rectores en la materia *“(…) se refieren al deber de los Estados de asegurar un marco normativo adecuado que proteja los derechos humanos en el marco de acuerdos políticos sobre actividades empresariales, como los tratados o contratos de inversión, sin que ello signifique dejar de ofrecer la protección necesaria para los inversores”*¹⁶.
92. En cuanto a la formulación concreta de la pregunta analizada, corresponde puntualizar que, según la OC No 6-86 de la Corte IDH la expresión “leyes” en

¹⁵ Comisión IDH, Informe REDESCA cit. pár. 82. Refiere informes Comisión IDH: No. 81/10, Caso 12.562, Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros. (Estados Unidos), párr. 61-65; N° 40/04, Caso N° 12.053, Comunidades Indígenas Mayas (Belice), Anual 2004, párrs. 122-135, 162, y 193-196; No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 2002, párr. 124-145.

¹⁶ Cfr. Informe del 21 de marzo de 2011. UN Doc. A/HRC/17/31, principio 9 (comentario).

el Art. 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere a *“actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo”*.

93. En consecuencia, no toda norma jurídica puede ser considerada una ley de acuerdo con la opinión calificada de la Corte IDH. Al ser estos actos normativos, desde el punto de vista material o sustancial, “enderezados al bien común” (o al “interés general en una sociedad democrática”, fórmula también reiteradamente utilizada en instrumentos internacionales del Derecho de los Derechos Humanos, va de suyo que su finalidad no puede ser otra que garantizar el respeto, protección y promoción de estos derechos por parte del Estado. Ninguna norma que otorgue “inmunidad procesal”, sea a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, para evitar reclamos de víctimas de violaciones a los derechos humanos puede ser compatible con lo dispuesto por los Arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otras normas de similar jerarquía.

Pregunta séptima: *De existir estas leyes, ¿qué obligaciones tienen los Estados para garantizar el acceso a la justicia?*

94. En relación de continuidad a lo señalado en la pregunta anterior, los Estados Miembros, en función de lo dispuesto en el Art. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. En materia legislativa, dicha obligación no implica exclusivamente adecuar el ordenamiento jurídico interno a la Convención aprobando nuevas leyes con este objetivo, sino también de eliminar o derogar de ese marco jurídico aquellas disposiciones que claramente sean contrarias a las disposiciones del Pacto de San José.
95. Como consecuencia de mantener en el orden interno esas eventuales normas que consagren la *“inmunidad procesal a empresas relacionadas con la industria de armas frente a reclamos de estas víctimas”*, el Estado será responsable de incumplir su deber de garantía. Esto ha sido sostenido por la Comisión IDH, en oportunidad de manifestar que *“(…) cuando el Estado tiene un conocimiento de hechos concretos atribuibles alguna empresa bajo su jurisdicción que amenazan o violan derechos humanos; y a su vez se constata un incumplimiento sostenido y prolongado de sus deberes de garantía en el marco de tales hechos, la omisión constitutiva de responsabilidad indirecta adquiere forma de tolerancia y aquiescencia, y por tanto se vuelve observable a la luz del deber de respeto. Por ejemplo, esto podría suceder si parte fundamental de la falta de respuesta estatal en su rol de garante tiene lugar como consecuencia de la ausencia o falta de diligencia sostenida de la investigación y eventual sanción sobre hechos graves y reiterados de*

violaciones a derechos humanos que involucren la actuación de alguna empresa¹⁷".

Esperando haber dado cumplimiento a lo dispuesto por el Consejo de la Facultad de Derecho, elevamos el presente informe al Sr. Decano a sus efectos.

Saludan muy atte.

Dr. Fabián Brufau

Dr. Juan Faroppa Fontana

¹⁷ Comisión IDH, Informe REDESCA, cit, párr. 79



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Montevideo, 10 de julio de 2023.

De acuerdo con las atribuciones conferidas por el Art. 42 de la Ley Orgánica, inciso e), el Decano de la Facultad de Derecho adoptó la siguiente resolución:

Visto:

Visto: La necesidad de tomar conocimiento y remitir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos los obrados relativos a la solicitud formulada por el Sr. Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Ricardo Pérez Manrique, en relación con la Opinión Consultiva No. OC-1-2022 a consideración de ese Tribunal.

Considerando:

- I) Que con fecha 26 de abril de 2023, mediante resolución recaída en el Exp. N° 050011-000067-23, el Consejo de la Facultad de Derecho designó a los Dres. Fabián Brufau y Juan Faroppa Fontana a los efectos de integrar el equipo de trabajo a cargo de redactar una opinión escrita acerca de los puntos indicados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- II) Que los citados profesionales realizaron el tiempo y forma la redacción de la opinión escrita acerca de los puntos indicados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- III) Que corresponde tomar conocimiento de lo actuado y remitir los obrados a la referida Corte.

Atento:

A lo precedentemente expuesto y a lo establecido en el inciso e) del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Universidad de la República.

El Decano de Facultad de Derecho resuelve:

- 1- Tomar conocimiento de lo actuado por los Dres. Fabián Brufau y Juan Faroppa Fontana.
- 2- Remitir los referidos obrados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante correo electrónico.
- 3- Agradecer a los Dres. Fabián Brufau y Juan Faroppa Fontana el trabajo realizado.
- 4- Dar cuenta de lo actuado al Consejo de Facultad.

Dr. Gonzalo A. Lorenzo Idiarte

Decano