

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

**SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA PRESENTADA POR EL ESTADO DE COLOMBIA, SOBRE
LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE UN ESTADO QUE DENUNCIA
LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS E INTENTE RETIRARSE DE LA
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**

OBSERVACIONES DEL ESTADO MEXICANO EN RESPUESTA A LA NOTA TRANSMITIDA EL 07 DE
JUNIO DE 2019

Ciudad de México, México a 13 de diciembre de 2019

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
II. COMPETENCIA DE LA CORTE Y ADMISIBILIDAD DE PRESENTE SOLICITUD DE OC	2
III. DESARROLLOS CONVENCIONALES Y JURISPRUDENCIALES RESPECTO A LAS PREGUNTAS 1 Y 2	3
A. Temporalidad para que se haga efectiva la denuncia de las convenciones	3
B. Competencia racione temporis de la CIDH y de la Corte Interamericana	6
IV. CUANDO SE PRESENTA UN CUADRO DE VIOLACIONES GRAVES Y SISTEMÁTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS QUE OCURRA BAJO LA JURISDICCIÓN DE UN ESTADO DE LAS AMÉRICAS QUE HAYA DENUNCIADO LA CONVENCION AMERICANA Y LA CARTA DE LA OEA	8
A. Definición de violaciones graves y sistemáticas de los Derechos Humanos	8
B. Deber primario del Estado concernido para proteger los derechos humanos en su jurisdicción en el contexto de la existencia de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos	11
C. Mecanismos de que disponen los Estados miembros de la OEA para exigir el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos del Estado concernido en el contexto de la existencia de violaciones graves y sistemáticas.....	15
<i>i.</i> Alcances de la obligación de los Estados de cooperar entre sí (esfuerzos bilaterales, regionales o mediante un “grupo de amigos”).....	16
<i>ii.</i> Mecanismos en materia de derechos humanos al alcance de los Estados miembros de la OEA.....	18
V. PETITORIOS	21

**SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA PRESENTADA POR EL ESTADO DE COLOMBIA, SOBRE
LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE UN ESTADO QUE DENUNCIA
LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS E INTENTE RETIRARSE DE LA
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**

I. INTRODUCCIÓN

1. Con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Convención” o “CADH” o “Convención Americana”) y 73.1 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte” o “Corte IDH”), y en atención a la nota remitida el 7 de junio de 2019, los Estados Unidos Mexicanos (“Estado mexicano” o “Estado”) presentan sus observaciones escritas a la solicitud de opinión consultiva presentada por el Estado de Colombia (“Estado colombiano” o “Colombia”) el 6 de mayo de 2019 en la Secretaría de ese Tribunal Interamericano.

2. Al respecto, en los siguientes apartados, el Estado mexicano esgrimirá su posición respecto a las preguntas presentadas por el Estado colombiano, a saber:

- I. A la luz del derecho internacional, convencional y consuetudinario, y, en particular, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948: ¿cuáles son las obligaciones en materia de derechos humanos que tiene un Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos que ha denunciado la Convención Americana sobre Derechos Humanos?
- II. En el evento de que dicho Estado denuncie además la Carta de la Organización de los Estados Americanos y busque retirarse de la Organización, ¿cuáles son los efectos de que dicha denuncia y retiro tienen sobre las obligaciones a que se refiere la primera pregunta?
- III. Cuando se presenta un cuadro de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que ocurra bajo la jurisdicción de un Estado de las Américas que haya denunciado la Convención Americana y la Carta de la OEA:
 1. ¿Qué obligaciones en materia de derechos humanos tienen los restantes Estados miembros de la OEA?

2. ¿De qué mecanismos disponen los Estados miembros de la OEA para hacer efectivas dichas obligaciones?
3. ¿A qué mecanismos de protección internacional de derechos humanos pueden acudir las personas sujetas a la jurisdicción del Estado denunciante?

II. COMPETENCIA DE LA CORTE Y ADMISIBILIDAD DE PRESENTE SOLICITUD DE OC

3. La competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para pronunciarse al respecto de la presente opinión consultiva deriva de lo estipulado en el primer párrafo del artículo 64 de la Convención, que señala que los Estados Miembros de la Organización [de los Estados Americanos, la “OEA”] pueden consultar a la Corte respecto a la interpretación de la propia Convención o de otros tratados relativos a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.¹ Toda vez que Colombia es Miembro de la OEA desde el 13 de diciembre de 1951, tiene la facultad de solicitar a la Corte una opinión consultiva en relación con la Convención Americana.

4. En cuanto a su competencia para emitir opiniones consultivas, la Corte se ha pronunciado en este sentido:

“Que la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano.”²

5. La Corte puede, sin embargo, abstenerse de responder una solicitud de opinión consultiva si aprecia que esta excede los límites de su función, algo que puede ocurrir si el asunto planteado “conciene principalmente a compromisos internacionales contraídos por un Estado no americano o a la estructura o funcionamiento de órganos u organismos

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos (firmada el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de julio de 1978) 1979 UNTS 124 [CADH] art 64.1

² Corte IDH, Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. de 30 de mayo de 2018. “Otros tratados” Objeto de la función consultiva de la Corte, párr. 52.

internacionales ajenos al sistema interamericano”.³ En virtud de que la solicitud de opinión consultiva presentada por Colombia se refiere a las obligaciones de Estados en el marco del sistema interamericano —en particular, la Convención Interamericana y la Carta de la OEA—, la Corte no excedería su facultad consultiva al pronunciarse al respecto.

6. En relación con los requisitos de admisibilidad que deben cumplir las solicitudes de opinión consultiva, el Reglamento de la Corte Interamericana establece en sus artículos 70 y 71 lo siguiente:

- “1. Las solicitudes de opinión consultiva previstas en el artículo 64.1 de la Convención deberán formular con precisión las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte.
2. Las solicitudes de opinión consultiva formuladas por un Estado miembro o por la Comisión, deberán indicar, además, las disposiciones cuya interpretación se pide, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección del Agente o de los Delegados.”⁴

7. En vista de que en el presente caso se cumple con los requisitos del citado artículo, no existe impedimento de admisibilidad para que la Corte se pronuncie al respecto de las cuestiones planteadas por la República de Colombia. Se trata, además, de cuestiones de interés general toda vez que —como se desarrolla más adelante en el presente texto— existen antecedentes de Estados que se han desvinculado o han intentado desvincularse de instrumentos jurídicos del sistema interamericano de derechos humanos. De tales experiencias es posible establecer que no se trata de un caso meramente académico, sino de uno que redunda importancia práctica para la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

III. DESARROLLOS CONVENCIONALES Y JURISPRUDENCIALES RESPECTO A LAS PREGUNTAS 1 Y 2

A. Temporalidad para que se haga efectiva la denuncia de las convenciones

³ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. de 30 de mayo de 2018. “Otros tratados” Objeto de la función consultiva de la Corte, párr. 52.

⁴ Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Corte en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009, arts 70 y 71

8. La cuestión relativa a la temporalidad en que la denuncia de un tratado en particular se hace efectiva está regida, en primer lugar, por las disposiciones que al respecto prevea el propio tratado. En ese sentido, es conveniente reiterar el trabajo de la Comisión de Derecho Internacional respecto a la interpretación y aplicación de tratados internacionales. En particular, la Comisión reconoce como principio de derecho internacional⁵ que la interpretación de las disposiciones convencionales debe ser de buena fe, en atención al sentido ordinario que ha de darse a sus términos.

9. La Convención Americana de Derechos Humanos prevé reglas claras para el retiro de Estados. En su artículo 78, la Convención consigna lo siguiente:

“1. Los Estados Partes podrán denunciar esta Convención después de la expiración de un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma y mediante un preaviso de un año, notificando al Secretario General de la Organización, quien debe informar a las otras partes.

2. Dicha denuncia no tendrá por efecto desligar al Estado parte interesado de las obligaciones contenidas en esta Convención en lo que concierne a todo hecho que, pudiendo constituir una violación de esas obligaciones, haya sido cumplido por él anteriormente a la fecha en la cual la denuncia produce efecto.

10. Del texto del artículo se desprende que un Estado que denunciara la Convención seguiría ligado al sistema interamericano —de forma relevante, bajo la competencia de la Comisión Interamericana y la Corte en relación con la interpretación y aplicación de la Convención misma— con relación a hechos que hayan ocurrido hasta un año después de la fecha de depósito de la denuncia.

11. En lo que hace a una eventual denuncia de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la cuestión relacionada con la temporalidad de la denuncia debe resolverse con base en el texto del artículo 143 de la propia Carta, que señala que esta

“regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciada por cualquiera de los Estados miembros, mediante comunicación escrita a la Secretaría General, la cual comunicará en cada caso a los demás las notificaciones de denuncia que reciba. Transcurridos dos años a partir de la fecha

⁵ Comisión de Derecho Internacional “Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries” (1966), *Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II A/CN.4/SER.A/1966/Add.1 art 27*

en que la Secretaría General reciba una notificación de denuncia, la presente Carta cesará en sus efectos respecto del Estado denunciante y éste quedará desligado de la Organización después de haber cumplido con las obligaciones emanadas de la presente Carta”.⁶

12. En ese sentido, por regla general todos los Estados miembros de la OEA tienen la facultad de retirarse de su instrumento constitutivo, y consecuentemente dejar de formar parte de la Organización, pero a diferencia de lo que ocurre con la Convención la denuncia se hará efectiva dos años después de notificada.

13. En relación con la última parte del transcrito artículo 143, que señala que además del transcurso de dos años la denuncia está condicionada al cumplimiento de “las obligaciones emanadas de la presente Carta”, es importante esclarecer el sentido y alcance de tal formulación. Toda vez que las obligaciones en materia de derechos humanos (por ejemplo, las relacionadas con proteger, promover, garantizar y respetar) no están sujetas a un plazo determinado sino que son de naturaleza progresiva y permanente y su cumplimiento no se da en términos absolutos, es difícil interpretar que el artículo se refiere a este tipo de obligaciones. Dicho de otra manera, las obligaciones en materia de derechos humanos a las que están sujetos los Estados no se agotan en un horizonte temporal determinado y, en ese sentido, entender que un estado debe “haber cumplido” con ellas para desligarse de la OEA equivaldría a restarle a la disposición su *effet utile*. En este orden de ideas, esta disposición debe entenderse como referente a obligaciones que el Estado adquiere derivado de hechos que tuvieron lugar antes de que surtiera efecto la denuncia del tratado, y las emanadas de resoluciones por parte de autoridades en relación con esos hechos.

14. Lo anterior no significa que los Estados no sigan sujetos a órganos de adjudicación del Sistema Interamericano por virtud de otros tratados de los que formen parte. En ese sentido, por ejemplo, existen instrumentos internacionales en virtud de los cuales los Estados pueden recurrir a la Comisión o la Corte interamericanas, por supuesto sin perjuicio de otros mecanismos a los que tengan acceso por otros tratados. La “Convención de Belém Do Pará”,

⁶ Carta de la Organización de Estados Americanos (firmada el 30 de abril de 1948, entró en vigor el 13 de diciembre de 1951) 1952 UNTS 1609 art 143.

por ejemplo, postula que los Estados partes a la misma podrán “requerir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos opinión consultiva sobre la interpretación de esta Convención”⁷ y que cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA puede presentar ante la Comisión Interamericana peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la Convención, relativo a los deberes de los Estados partes orientados a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.⁸

B. Competencia *ratione temporis* de la CIDH y de la Corte Interamericana

15. La jurisprudencia de la Corte Interamericana ya se ha ocupado de cuestiones relativas a la aplicación temporal de la Convención en relación con Estados que la denuncian. En el caso *Caesar contra Trinidad y Tobago* la Corte se declaró competente para conocer de hechos ocurridos en el plazo entre el depósito de la denuncia y el momento en que ésta se hizo efectiva, toda vez que

“[e]l 26 de mayo de 1998 Trinidad y Tobago denunció la convención y dicha denuncia surtió efecto un año después, el 26 de mayo de 1999, de conformidad con el artículo 78 de la convención, según el cual una denuncia no tiene por efecto desligar al Estado Parte denunciante de las obligaciones contraídas en la Convención con respecto a los actos que puedan constituir una violación de la Convención y que fueron efectuados por el Estado antes de la fecha de entrada en vigor de la denuncia”⁹

16. El Estado que denuncia la Convención Americana no se deslinda en su totalidad ni en forma automática del tratado ya que debe cumplir con las obligaciones relacionadas con hechos anteriores a que se haga efectiva la denuncia —un año después del depósito del instrumento en que se consigne la intención del Estado de retirarse—. Más aun, la Comisión

⁷ Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará” (firmada el 9 de junio de 1994, entró en vigor el 5 de marzo de 1995) OEA A-61 artículo 11.

⁸ Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará” (firmada el 9 de junio de 1994, entró en vigor el 5 de marzo de 1995) OEA A-61 artículos 12 y 7.

⁹ Corte IDH, caso *Caesar vs. Trinidad y Tobago. Fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 11 de marzo de 2005. Serie C. No. 123, párr. 6

Interamericana y la Corte pueden conocer de casos anteriores y el Estado denunciante estará sujeto a la supervisión y ejecución de las sentencias que se dicten o hayan dictado en relación con tales hechos. En el antes citado caso de Trinidad y Tobago, la Corte hizo eco de su razonamiento expresado en el caso *Hermanas Serrano Cruz* en relación con la competencia *ratione temporis*, donde señaló:

“La Corte no puede ejercer su competencia contenciosa para aplicar la Convención y declarar una violación a sus normas cuando los hechos alegados o la conducta del Estado demandado que pudiera implicar responsabilidad internacional, son anteriores al reconocimiento de la competencia del Tribunal.

Sin embargo, cuando se trata de una violación continua o permanente, cuyo inicio se hubiere dado antes de que el Estado demandado hubiere reconocido la competencia contenciosa de la Corte y que persiste aún después de este reconocimiento, el Tribunal es competente para conocer de las conductas ocurridas con posterioridad al reconocimiento de la competencia y de los efectos de las violaciones”¹⁰

17. Este criterio constituye una norma bien establecida en el derecho internacional y es perfectamente aplicable a la cuestión de la competencia temporal de la Corte con respecto a Estados que denuncien la Convención. De esta forma, la Corte estaría imposibilitada para ejercer su competencia sobre supuestas violaciones a la Convención Americana de Derechos Humanos a raíz de hechos que hayan ocurrido después de un año del depósito del instrumento de denuncia, pues es hasta entonces que se actualizan las condiciones previstas en el artículo 78 de la propia Convención.

18. Por otra parte, las instancias del Sistema Interamericano sí tendrían facultad para conocer casos relacionados con la interpretación y aplicación de la Convención sobre violaciones continuas o permanentes que se hayan actualizado en algún momento mientras el Estado denunciante era parte del Pacto y reconocía la competencia de la Corte.

¹⁰ Corte IDH, caso *Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Excepciones preliminares*. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C No. 118 párr. 10

19. Ahora bien, con relación a otras obligaciones que puedan emanar de fuentes diversas a la Convención y que podrían ser objeto de la competencia contenciosa de la Corte, estas no se verían afectadas por la denuncia a dicho tratado ni por el transcurso del plazo previsto en su artículo 78. En ese sentido, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados señala que la terminación de un tratado o el retiro de una de las partes “no menoscabarán en nada el deber de un Estado de cumplir con toda obligación enunciada en el tratado a la que esté sometido en virtud del derecho internacional independientemente de ese tratado”¹¹

20. En virtud de lo anterior, un Estado que denuncia la Convención sigue vinculado por las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos que emanen de otras fuentes, a saber, tratados o derecho internacional consuetudinario. La denuncia de la Convención no puede ser invocada para el incumplimiento de obligaciones internacionales que tengan su origen en la costumbre o en convenciones diversas de las que el Estado denuncie.

IV. CUANDO SE PRESENTA UN CUADRO DE VIOLACIONES GRAVES Y SISTEMÁTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS QUE OCURRA BAJO LA JURISDICCIÓN DE UN ESTADO DE LAS AMÉRICAS QUE HAYA DENUNCIADO LA CONVENCION AMERICANA Y LA CARTA DE LA OEA

A. Definición de violaciones graves y sistemáticas de los Derechos Humanos

21. Aunque el término de violaciones graves a derechos humanos, podría hacer referencia a crímenes internacionales, su alcance es mucho más amplio e incluye violaciones a derechos sociales, económicos y culturales así como a derechos civiles y políticos.

22. Para determinar lo anterior, se han tomado en cuenta los siguientes criterios:

- La naturaleza de las obligaciones contraídas;
- La escala o magnitud de las violaciones;

¹¹ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (firmada el 23 de mayo de 1969, entró en vigor el 27 de enero de 1980), 1980 UNTS 18232 art 43.

- El estatus de las víctimas;
- El impacto de las violaciones.

23. En la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la comunidad internacional condenó que graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos sigan ocurriendo en muchas partes del mundo y estableció que dichas violaciones graves y sistemáticas incluyen: tortura y tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, ejecuciones sumarias y arbitrarias, desapariciones y detenciones arbitrarias, todas las formas de racismo, discriminación racial y apartheid¹².

24. En ese sentido, los Estados deben abrogar toda legislación que permita la impunidad de los responsables de graves violaciones a derechos humanos y castigar esas violaciones.

25. En el sistema de protección regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha considerado como violaciones graves de los derechos humanos: la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas¹³.

a) Obligación de investigar las violaciones graves de derechos humanos

26. Sobre el deber de investigar violaciones graves a derechos humanos, se ha establecido que ante la naturaleza y gravedad de los hechos en un contexto de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos, la necesidad de erradicar la impunidad se presenta ante la comunidad internacional como un deber de cooperación interestatal para estos efectos¹⁴.

27. La Corte IDH ha considerado que las disposiciones de amnistía, de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos, son

¹² Conferencia Mundial de Derechos Humanos. *Declaración y Programa de Acción de Viena*. 1993.

¹³ Corte IDH, caso *Barrios Altos vs. Perú*. *Fondo*. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.

¹⁴ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humanos en el sistema interamericano de protección párr. 92.

inadmisibles por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹⁵.

28. Por ejemplo, la Corte IDH en el desarrollo del concepto de *cosa juzgada fraudulenta* ha determinado que ésta se acredita teniendo en cuenta si los tribunales de justicia actúan sin independencia e imparcialidad, aplicando normas o disposiciones legales contrarias al debido proceso u omitiendo aplicar las que correspondían, lo cual demuestra la obstrucción sistemática a la administración de justicia y al debido proceso que impide identificar, juzgar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la ejecución¹⁶.

29. Por otra parte, en la Opinión Consultiva OC-25/18, la Corte IDH consideró que la institución del asilo político no puede ser utilizada como una vía para favorecer, procurar o asegurar la impunidad en casos de graves violaciones a los derechos humanos.

30. En ese sentido, la Corte ha afirmado que la extradición constituye un instrumento importante para la persecución penal en casos de graves violaciones a los derechos humanos, por ende, un mecanismo para combatir la impunidad¹⁷. Lo anterior, tomando como base que un Estado no puede otorgar protección directa o indirecta a los procesados por crímenes que impliquen violaciones graves contra derechos humanos, mediante la aplicación indebida de figuras legales que atenten contra las obligaciones internacionales pertinentes¹⁸.

¹⁵ Corte IDH, caso *Barrios Altos vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.

¹⁶ Corte IDH, caso *Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2004, Serie C No. 117.

¹⁷ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humanos en el sistema interamericano de protección, párr. 92; Corte IDH, *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 132; *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de julio de 2009, Considerando 40.

¹⁸ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humanos en el sistema interamericano de protección párr. 92

B. Deber primario del Estado concernido para proteger los derechos humanos en su jurisdicción en el contexto de la existencia de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos

31. La Convención Americana establece, en su artículo 1.1, que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción¹⁹.

32. Sobre el particular, esa Corte IDH ha afirmado que el sentido corriente del término jurisdicción, interpretado de buena fe y teniendo en cuenta el contexto, fin y propósito de la Convención Americana señala que el alcance de las obligaciones generales no está limitado al concepto de territorio nacional, sino que surte efectos respecto de ciertas formas de ejercicio de la jurisdicción fuera del territorio del Estado en cuestión.²⁰

33. En este sentido, se ha determinado que el término jurisdicción en el artículo 1.1 de la Convención Americana, implica el deber estatal de respeto y la garantía de los derechos humanos que se debe a toda persona que se encuentre en el territorio del Estado o que, de cualquier forma, sea sometida a su autoridad, responsabilidad o control²¹, los cuales son excepcionales y deben ser interpretados de manera restrictiva.²².

34. Al respecto, el Estado mexicano observa que el ejercicio que los Estados hagan de su jurisdicción sobre las personas que se encuentren dentro de su territorio o bajo su autoridad, responsabilidad o control es de la mayor importancia, pues al estar conectados geográficamente en el continente Americano, las consecuencias del ejercicio del poder

¹⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos (firmada el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de julio de 1978) 1979 UNTS 124 [CADH] art 1.1

²⁰ La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección. Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, párr.172

²¹ Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de migración y/o necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 25, párr. 61

²² Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 81.

soberano de los Estados pueden generar fenómenos que repercutan en las cargas de otros Estados del continente.

35. Sobre este punto, esa Corte ha señalado que, por ejemplo, los Estados deben observar las obligaciones generales referentes a la materia y, en particular, su deber de prevención, lo cual requiere generar y asegurar las condiciones para que sus nacionales no se vean forzados a migrar, así como subsanar las causas generadoras de los flujos migratorios²³.

36. Ahora bien, el Estado mexicano observa que en el evento de que uno de los Estados americanos, en cuyo territorio se realicen violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos, haya denunciado la Convención Americana y la Carta de la OEA, implica en un primer momento la necesidad de que los demás Estados Partes redoblen esfuerzos para asegurarse que el ejercicio de su jurisdicción satisfaga la garantía y el respeto de los derechos humanos, de tal manera que las condiciones existentes en el país denunciante de los tratados referidos no sean exacerbadas por deficiencias en el ejercicio de las jurisdicciones de los demás Estados Partes.

37. De la misma manera, el Estado mexicano señala que el hecho de que los Estados Partes de la CADH y de la Carta de la OEA ejerzan su poder soberano con pleno cumplimiento a los estándares en la materia, se traducirá en que la situación de un Estado no tenga alcances regionales.

38. En suma, el Estado mexicano observa que los Estados Partes de la Convención Americana, tienen la obligación de asegurarse de ejercer su jurisdicción de tal manera que no se vulneren derechos humanos en otro Estado, más aún en el evento de que en este segundo Estado se observen violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos.

39. Ahora bien, la Corte IDH ha establecido que el término jurisdicción, a efectos de las obligaciones de derechos humanos previstos en la Convención Americana, además de

²³ Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, párr. 64

verificarse en el ejercicio de conductas extraterritoriales, también comprende las actividades de un Estado que causan efectos fuera de su territorio²⁴.

40. Sobre este punto, el Estado mexicano señala que es esencial que los Estados Americanos se aseguren de que las actividades que llevan a cabo dentro de su territorio, no generen efectos en el disfrute de los derechos humanos en otro Estado, pues estos se traducen en cargas para las instituciones del Estado receptor de esos efectos y hacen más difícil el deber de garantizar la protección de los derechos humanos. Esto resulta indispensable en el caso en que en uno de los Estados se realicen violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos, materia de la opinión consultiva solicitada a esa Corte IDH.

41. Al respecto, la Corte IDH ha señalado que:

(...) el deber de respetar y garantizar los derechos humanos exige que los Estados se abstengan de impedir o dificultar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención a otros Estados Partes. Las actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción del Estado Parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar a las personas en su jurisdicción el goce y disfrute de sus derechos bajo la Convención. La Corte considera que los Estados tienen la obligación de evitar daños ambientales transfronterizos que pudieran afectar los derechos humanos de las personas fuera de su territorio²⁵ (...)

42. En conclusión, el Estado mexicano señala que ante la denuncia de la Convención Americana y la Carta de la OEA por un Estado de las Américas, en el que acontezcan violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos, la primera obligación de los demás Estados partes de los referidos tratados internacionales debe ser el asegurarse que el ejercicio de su jurisdicción satisfaga los estándares de la CADH.

²⁴ Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Seria A No. 23, párr 95.

²⁵ Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Seria A No. 23, párr. 101.

Las violaciones graves y el principio de no intervención

43. La protección internacional de los derechos humanos ha evolucionado significativamente en las últimas décadas. Hoy en día, ningún país del mundo, y menos de la región americana puede alegar que los asuntos de derechos humanos pertenecen exclusivamente a la esfera doméstica, mucho menos cuando se trata de violaciones graves y sistemáticas, frente a las que actuar oportunamente es un deber de los Estados en su conjunto.

44. No obstante, la actuación de los Estados y de la comunidad internacional, se encuentra regulada por el propio derecho internacional, y en ese contexto, se considera relevante hacer referencia al principio de no intervención, consistente en la limitación que tiene cada Estado, individual y colectivamente, para intervenir en otro. Siendo uno de los principios fundamentales del derecho internacional, esta norma encuentra anclaje en el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas:

“Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.”

45. De esta norma, que constituye a la vez una regla consuetudinaria de derecho internacional y un principio de la OEA y la Organización de las Naciones Unidas, se desprende que la acción de los Estados de frente a violaciones de derechos humanos no puede ir más allá de límites claros basados en la soberanía de cada Estado, y la jurisdicción que estos tienen sobre su territorio.

46. Los Estados tienen la obligación de derecho internacional de no ser ajenos a las violaciones graves y sistemáticas que ocurran en la jurisdicción de otros Estados, y el sistema multilateral prevé mecanismos para mantener la paz y estabilidad mundiales ante amenazas de tal naturaleza. El *corpus* de convenciones internacionales para la protección de derechos humanos abarca, por ejemplo, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas, y la

Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. Las obligaciones sustantivas de estos tratados siguen estando vigentes incluso para Estados que han denunciado la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

47. En lo tocante al marco de las Naciones Unidas se encuentran diversos mecanismos en la protección de estos Derechos Humanos, como lo es el Consejo de Derechos Humanos que se encarga de monitorear y evaluar la situación de los derechos humanos en todos los países del mundo e identificar las principales áreas de preocupación. La Carta de Naciones Unidas prevé, en relación con su Asamblea General, y en su artículo 14, lo siguiente:

“[...] podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”

48. Finalmente, es importante recordar la labor del Consejo de Seguridad, el único órgano facultado para poder autorizar el uso de la fuerza en la jurisdicción de otro Estado. El respeto al principio de no intervención exige que el uso de la fuerza en otro Estado ocurra únicamente en seguimiento a una resolución del Consejo de Seguridad bajo el capítulo VII de la Carta, y en donde explícitamente se autoricen medidas de esa naturaleza. El desarrollo del derecho internacional en relación con la responsabilidad de proteger prevé la acción estatal en casos de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica. No obstante, se trata de una doctrina en gestación que debe ser conciliada con otras obligaciones positivas de derecho internacional, como son el principio de no intervención y la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza que hacen parte del derecho internacional consuetudinario y se materializan, además, en la Carta de las Naciones Unidas.

C. Mecanismos de que disponen los Estados miembros de la OEA para exigir el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos del Estado concernido en el contexto de la existencia de violaciones graves y sistemáticas

i. Alcances de la obligación de los Estados de cooperar entre sí (esfuerzos bilaterales, regionales o mediante un “grupo de amigos”)

49. El Estado mexicano señala que, ante la circunstancia de que en un Estado ocurran violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, el resto de los Estados Americanos deben observar de manera efectiva su obligación de cooperar entre sí de buena fe.

50. En ese tenor, la Convención Americana establece, en su artículo 26, que los Estados se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.²⁶

51. Al respecto, la Corte IDH ha interpretado que si bien la obligación de cooperación conlleva una serie de deberes interestatales, el deber de respetar y garantizar los derechos humanos exige que los Estados se abstengan de impedir o dificultar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención en otros Estados. El objeto y fin de la Convención requiere velar por que los Estados se encuentren en la mejor disposición para cumplir con dichas obligaciones, en particular cuando el cumplimiento depende, *inter alia*, de la cooperación de otros Estados.²⁷

52. Así, el Estado Mexicano observa que la obligación de cooperación, no sólo se traduce en acciones que logren la efectividad de los derechos previstos en el artículo 26 de la CADH, sino que existe una obligación positiva de prevenir que los actos llevados a cabo dentro de

²⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos (firmada el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de julio de 1978) 1979 UNTS 124 [CADH] art 26

²⁷ Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Seria A No. 23, párr. 209.

su territorio impacten los derechos humanos de personas que se encuentren en otro territorio, como parte del contenido necesario de la obligación de cooperar.

53. Ahora bien, en la materia de la presente opinión consultiva, la Corte IDH ha señalado de manera particular la importancia de cooperar para erradicar la impunidad, al establecer que:

“(...) ante la naturaleza y gravedad de los hechos en un contexto de violación grave y sistemática de derechos humanos, la necesidad de erradicar la impunidad se presenta ante la comunidad internacional como un deber de cooperación interestatal para estos efectos. Por ello, la Corte considera que los Estados de la región están llamados a colaborar de buena fe en este sentido, ya sea mediante la extradición o el juzgamiento en su territorio de los responsables de tales hechos, sin perjuicio de las obligaciones internacionales a las cuales se haya sometido en este respecto²⁸.”

54. De manera paralela, el Estado mexicano es consciente de que la obligación de cooperar encuentra también validez en la costumbre internacional, al respecto la Corte Interamericana ha señalado que:

“(...) el deber de cooperación entre Estados en la promoción y observancia de los derechos humanos, es una norma de carácter erga omnes, por cuanto debe ser cumplida por todos los Estados, y de carácter vinculante en el derecho internacional. En efecto, el deber de cooperación constituye una norma consuetudinaria de derecho internacional, cristalizada en el artículo 4.2 de la Resolución 2625 del 24 de octubre de 1970 en la Asamblea General de Naciones Unidas, concerniente a la “Declaración de Principios de derecho internacional relativas a las relaciones amistosas y cooperación entre Estados conforme a la Carta de Naciones Unidas”, la cual fue adoptada por los Estados miembros. En esta medida, la Corte estima que, de conformidad con el mecanismo de garantía colectiva subyacente en la Convención Americana, incumbe a todos los Estados del sistema interamericano cooperar entre sí

²⁸ La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección. Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, párr.92

*para cumplir con sus obligaciones internacionales, tanto regionales como universales.*²⁹”

55. En ese sentido, el Estado mexicano señala que son fundamentales los esfuerzos bilaterales y multilaterales que los Estados Americanos realicen en la consecución de su obligación de cooperación, más aún en la circunstancia en que en uno de los Estados Americanos se presenten cuadros de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos.

ii. Mecanismos en materia de derechos humanos al alcance de los Estados miembros de la OEA

a) Trabajo de las relatorías especiales de la OEA y de la CIDH con base en el artículo 41 a) de la CADH

56. Con fundamento en el artículo 41 de la Convención Americana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene la “función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”, y en el ejercicio de su mandato, tiene entre sus funciones y atribuciones, la de “estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América”. Lo anterior es independiente de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los cuales cada uno de los Estados de la región sea parte.

57. Esta facultad general de estimular la conciencia de los derechos humanos en la región se puede ver reflejada en el trabajo de monitoreo que ejerce la CIDH, sus 10 relatorías temáticas y especiales, así como sus 3 unidades. Las Relatorías temáticas pueden publicar comunicados e informes sobre la situación de los derechos humanos en la región con base en la información que reciben de los Estados y de las organizaciones de la sociedad civil y, en algunos casos, con base en las visitas *in loco* que realizan.

58. La facultad de monitoreo con que cuenta la CIDH, aunque en principio se ha enfocado en emitir recomendaciones a los Estados Miembros de la OEA, no encuentra un impedimento

²⁹ La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección. Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, párr.199

para cubrir la situación de derechos humanos de todos los Estados de la región³⁰. Lo anterior constituye una herramienta útil de cooperación que permite a la CIDH brindar asesoría técnica a los Estados, a través de sus recomendaciones encaminadas a fortalecer los mecanismos nacionales de prevención, promoción y protección de derechos humanos, pero también permite visibilizar posibles violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos en la región, fungiendo como mecanismo regional de alerta temprana.

b) Mecanismos disponibles en el Consejo de Derechos Humanos (resoluciones de país, creación de relatorías especiales y/o comisiones de investigación, MEPU)

59. Los Estados Miembros de la OEA también tienen a su disposición los mecanismos del Sistema Universal, en particular los creados en el seno del Consejo de Derechos Humanos³¹ para, entre otras cosas, examinar violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos, así como prevenirlas y responder con prontitud a las situaciones de emergencia en materia de derechos humanos. De este modo, la resolución 60/251 establece que “el Consejo deberá ocuparse de las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto...”

60. Con base en lo anterior, el Consejo de Derechos Humanos tiene la posibilidad de convocar, en todo momento, a una sesión extraordinaria para examinar las crisis relacionadas con los derechos humanos -siempre que cuente con el apoyo de al menos un tercio de los Estados miembros-, o bien, puede examinarla dentro de los tres periodos de sesiones que celebra anualmente.

61. En el marco de los distintos paneles y diálogos interactivos, el Consejo puede recibir información de los Estados así como de las organizaciones de la sociedad civil acreditadas, sobre las situaciones que consideran preocupantes; a su vez, los gobiernos concernidos pueden proporcionar información ejerciendo su derecho de réplica.

³⁰ La CIDH ha publicado informes especiales sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, como parte de sus informes anuales. De igual forma, algunas Relatorías Especiales han publicado informes sobre la situación en Cuba, como el de la Relatoría sobre la Libertad de Expresión en 2018.

³¹ Creado mediante la resolución 60/251 de la Asamblea General de la ONU.

62. El Consejo, considerando la información presentada, mediante resoluciones de país, tiene la facultad de crear el mandato de grupos de investigación o expertos independientes (relatores especiales), para que lleven a cabo visitas en terreno, y se pongan en contacto con los gobiernos concernidos, a fin de alentar su colaboración, condenar las violaciones a derechos humanos que se acrediten y formular recomendaciones.

63. De conformidad con la resolución 60/251, la labor del Consejo deberá guiarse por los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad, diálogo internacional constructivo y cooperación a fin de impulsar la promoción y protección de todos los derechos humanos.

64. Desde su creación, en 2006, el Consejo ha celebrado 28 sesiones especiales para examinar crisis de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos, emitir recomendaciones y, en su caso, referir la situación a otros órganos de Naciones Unidas.

65. En el marco del Consejo de Derechos Humanos, actualmente existen 7 mandatos especiales para situaciones nacionales en Yemen, Myanmar, Burundi, Siria, Sudán del Sur, Palestina y en la República Democrática del Congo.

66. Adicionalmente, el Consejo de Derechos Humanos cuenta con el Mecanismo de Examen Periódico Universal, herramienta que permite examinar la situación de derechos humanos de cada uno de los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas y alertar sobre situaciones de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos.

67. De acuerdo con la resolución 60/251, el Examen Periódico Universal será basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos; el examen es un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país concernido y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad.

68. En ese sentido, los Estados de la región Americana tienen a su disposición una gama de acciones, ante el Sistema Interamericano y ante el Sistema Universal, para exponer situaciones de crisis y la comisión de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos en cualquier otro Estado de la región.

V. PETITORIOS

Por lo anteriormente expuesto, el Estado mexicano respetuosamente solicita a esa CIDH:

- a) *Que* tenga por presentadas las observaciones del Estado mexicano.