

LA PARTICIPACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS EN TORNO A LA PROTECCIÓN CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS

Minerva E. MARTINEZ GARZA¹

Presidenta, Comisión Estatal de los Derechos Humanos Nuevo León (Mexico)

Las instituciones nacionales de derechos humanos son organismos estatales creados para promover y proteger los derechos humanos. La evolución de este tipo de organismos -en palabras del tratadista mexicano Héctor Fix-Zamudio- ha sido meteórica en el mundo, no sólo por su excepcional y acelerada difusión sino porque se ha implementado en ordenamientos pertenecientes a distintas familias o sistemas jurídicos, circunstancia que condujo al tratadista francés André Legrand a denominarla “institución universal”.²

Esta evolución, primero en los países escandinavos después en otros países de Europa y posteriormente en América, llevó a la extinta Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas a impulsar una serie de foros con la finalidad de fijar las directrices que deberían adoptar las instituciones de promoción y protección de los derechos humanos.

En 1946 el Consejo Económico y Social abordó por primera vez el tema e invitó al estudio de la conveniencia de establecer grupos de informaciones o comités nacionales de derechos del hombre en los Estados, aprobando en 1960 una resolución en la que reconoció la función fundamental de estos organismos. Por su parte la Comisión de Derechos Humanos en 1978 organizó un seminario para elaborar directrices en cuanto a su funcionamiento y estructura.³

Posteriormente, en 1991 se celebró en París un seminario con la participación de instituciones regionales y nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, con el fin de examinar las formas de cooperación y estudiar medios apropiados para incrementar su eficacia. Las conclusiones del mismo son conocidas como los Principios de París, oficialmente *Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*, que se desarrollan en cuatro importantes rubros: A) Competencia y atribuciones, B) Composición y garantías de

¹ Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, México.

² FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009.

³ Precisamente en este año la Constitución Española incorporaría al Defensor del Pueblo, dos años después de que Portugal instaurara al Promotor de la Justicia. En México, la figura se crearía por Decreto Presidencial en 1990, teniendo influencia de estos países y de los organismos afines que se habían establecido en América Latina. El sistema nacional de protección de los derechos humanos se prevé en el artículo 102 constitucional, Apartado B.

independencia y pluralismo, C) Modalidades de funcionamiento, y D) Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional.⁴

Para efectos de este estudio se considera pertinente resaltar los siguientes aspectos de los citados Principios, que establecen que las instituciones de derechos humanos:

- Serán competentes en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos.
- Tendrán la atribución de presentar dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos, y podrán decidir hacerlos públicos.
- Deberán dar a conocer los derechos humanos, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo a todos los medios de comunicación.
- Promoverán que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos, y que su aplicación sea efectiva.
- Podrán examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de sus competencias, así como recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios.
- Se dirigirán a la opinión pública, directamente o por medio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones.
- Establecerán grupos de trabajo integrados por sus miembros, mantendrán la coordinación con los demás órganos, y establecerán relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos.

En este orden, con la finalidad de enlazar las atribuciones destacadas con la protección contra las desapariciones forzadas, se desarrollarán algunas experiencias de este tipo de instituciones, que en México son conocidas como organismos públicos de derechos humanos y mayormente denominadas como Comisiones de Derechos Humanos a distinción de la denominación de Defensor del Pueblo usada ampliamente en Centro y Sudamérica. Las experiencias para su análisis serán englobadas en las siguientes acciones: 1. Incidir en la investigación eficaz de las desapariciones forzadas; 2. Establecer procedimientos o programas

⁴ Aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993.

especiales para la investigación de las desapariciones; 3. Participar en mecanismos de reparación integral a las víctimas; 4. Realizar Registros de Personas Desaparecidas; 5. Participar en los procesos de armonización legislativa; y 6. Contar con programas de capacitación a servidores públicos.

1. Incidir en la investigación eficaz de las desapariciones forzadas

En México el tema de las desapariciones forzadas ha tenido un especial y lamentable apartado en la vida nacional. La represión perpetrada por agentes del Estado mexicano contra la disidencia política durante las décadas que van desde los 50 hasta principios de los 80 continua en la impunidad, y en la actualidad, en el contexto de inseguridad pública siguen reportándose casos de desaparición forzada.⁵

A efecto de investigar y sancionar los actos del primer período, conocido como “guerra sucia”, se instrumentaron distintos mecanismos en los que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tuvo un papel preponderante. En primer término, la CNDH creó el 18 de septiembre de 1990 el Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos, para después realizar una investigación que derivó en la Recomendación 26 del año 2001, que en síntesis resolvió que de 532 expedientes de queja sobre desapariciones forzadas de personas durante la década de los 70 y principios de los años 80, en 275 casos se cometieron violaciones a los derechos humanos.

Las recomendaciones, dirigidas al Lic. Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el periodo 2000-2006, fueron las siguientes:

PRIMERA. Se asuma el compromiso ético y político por parte del gobierno federal que usted encabeza, en el sentido de orientar el desempeño institucional en el marco del respeto de los derechos humanos que reconoce y garantiza el orden jurídico mexicano, y evitar por todos los medios legales que sucesos como los ocurridos en la década de los 70 y principios de los 80 del siglo XX se puedan repetir.

SEGUNDA. Se sirva girar instrucciones al procurador general de la República a efecto de que se designe un fiscal especial, con el fin de que se haga cargo de la investigación y persecución, en su caso, de los delitos que puedan desprenderse de los hechos a que se refiere

⁵ En su Informe de Misión a México, respecto a su visita en el mes de marzo de 2011, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias señala elementos comunes entre el contexto de la conocida “guerra sucia” y el periodo actual: impunidad generalizada, falta de plena verdad y reparación para las víctimas.

esta Recomendación; en caso de resultar procedente, ponga en consideración de las autoridades judiciales competentes los resultados de las indagatorias, y en su oportunidad se dé cuenta a esta Comisión Nacional de las acciones realizadas.

TERCERA. En los casos en donde se acreditó la desaparición forzada, en atención al lugar en que pudo ubicarse con vida por última ocasión a las personas, se revise la posibilidad de reparar el daño mediante la prestación de servicios médicos, vivienda, educativos y otras prestaciones de índole social a los familiares de las víctimas de la desaparición forzada.

CUARTA. En atención a las condiciones en que opera el sistema de seguridad nacional, específicamente el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que sustituyó a la Dirección Federal de Seguridad, se tomen las medidas legales adecuadas y se establezca un marco jurídico que garantice en su actuar, el respeto a los derechos humanos y un desempeño en estricto apego a los límites que para el ejercicio del poder, a través de las instituciones públicas del estado mexicano, prevé la Constitución General de la República.⁶

La aceptación de esta Recomendación desembocó en la emisión y publicación del “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”. En el mismo se solicitó la designación de un Fiscal Especial, encargado de concentrar y conocer las denuncias o querellas formuladas por hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos, directa o indirectamente, por servidores públicos, en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos, así como perseguir los delitos correspondientes ante los tribunales competentes.

Lamentablemente la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, aún sin agotar las indagatorias penales objeto de la Recomendación 026/2001, dejó de operar el 30 de noviembre de 2006 y no ha sido restablecida a pesar de las recomendaciones internacionales.⁷ Entre las razones expuestas por el Estado mexicano para la desintegración de la Fiscalía, se encuentra la de estimar oportuno orientar los esfuerzos de la Procuraduría General de la República (PGR) a la atención de otras demandas ciudadanas relacionadas con la investigación de actos ilícitos que lesionan gravemente a la sociedad, que se habían concluido algunas investigaciones y hecho del conocimiento de la autoridad judicial algunas imputaciones y que se había publicado un informe histórico. En virtud del avance de las investigaciones se consideró pertinente que las averiguaciones previas y procesos penales pendientes pasaran al conocimiento de la Coordinación General de Investigación de la

⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 026/2001, 27 de noviembre de 2001.

⁷ El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, recomendó al Estado mexicano volver a establecer la Fiscalía Especial, en sus observaciones finales al quinto informe periódico de México.

Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales de la PGR.

En síntesis, la institución nacional de protección de derechos humanos mexicana incidió en la creación de mecanismos de investigación de las desapariciones forzadas, al considerar que la figura legal de un Fiscal Especial era la apropiada para hacerse cargo de la investigación y persecución de delitos cometidos durante la “guerra sucia”. Cuestión que fue compartida por el Presidente de la República al aceptar la Recomendación 026/2001. En este sentido es fundamental que la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado sea restablecida, a efecto de que las investigaciones continúen con especialización y seriedad, se consigne a los responsables y se prepondere una reparación integral con perspectiva de derechos humanos.

2. Establecer procedimientos o programas especiales para la investigación de las desapariciones

En el caso del Estado de Nuevo León, México, la desaparición de personas se ha convertido en un problema creciente y uno de los más severos en sus consecuencias de afectación a la esfera de derechos de los gobernados. Independientemente de si en ellas participan agentes de la autoridad o particulares, por igual las víctimas directas y sus familiares sufren la vulneración de sus más esenciales derechos humanos, como lo son: a la vida, en caso de muerte de la persona desaparecida; a la libertad y a la seguridad personal; a la legalidad; a un trato humano y respeto a la dignidad; al reconocimiento de la personalidad jurídica; a un juicio imparcial y a las debidas garantías judiciales; a la identidad y a la vida familiar; a un recurso efectivo, con reparación e indemnización; a la libertad de opinión, expresión e información; a no ser sometido a tortura u otras penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes y a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición.

Atenta a las demandas de apoyo y justicia derivadas de la comisión de esta falaz conducta, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, México, ejecuta desde el año 2010 un *Programa Especial Sobre Presuntos Desaparecidos*, con el objetivo de brindar acompañamiento a los familiares de las víctimas y apoyo en la gestión de trámites para su localización, así como orientación para la presentación de las denuncias correspondientes ante las autoridades competentes y para el seguimiento a la integración de las averiguaciones previas.

En general, este Programa desarrolla las acciones básicas que a nivel administrativo se

requiere realizar con el fin de impulsar la búsqueda y localización de los desaparecidos o extraviados y complementa las acciones de investigación e integración de expedientes que realiza el organismo. Al efecto, la Dirección de Orientación y Recepción de Quejas mantiene comunicación constante con las instancias públicas competentes para conocer de estas graves conductas a nivel local y nacional, como lo son la Procuraduría General de Justicia del Estado y demás entidades federativas, la Secretaría de Seguridad Pública del Estado y sus homólogas a nivel municipal, la Comisión Nacional y Comisiones Estatales de Derechos Humanos de la República; particularmente a nivel local, las Direcciones de Protección Civil del Estado y los municipios, la Dirección de INFORMATEL Y LOCATEL, la Dirección de Policía Estatal de Caminos y Protección al Medio Ambiente, la Comisaría General de la Agencia de Administración Penitenciaria y la Visitaduría General de la Procuraduría General de Justicia.

Otra experiencia importante en México, es el caso del Estado de Guerrero, en donde desde 1990 la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero⁸ establece un procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas, que prevé que la Comisión actuará a través de un Comité para la Investigación de la Desaparición Involuntaria de Personas, que recibirá la información sobre las denuncias y acciones emprendidas; escuchará a los denunciantes y formulará las recomendaciones que correspondan.

Cabe resaltar, que el Visitador General podrá promover o iniciar la averiguación previa para la investigación de este tipo delictivo, y constituirse como coadyuvante del Ministerio Público. Este mecanismo de coordinación es fortalecido, al establecerse en el artículo 39 de la citada Ley que la Procuraduría General de Justicia del Estado adscribirá una agencia especializada del Ministerio Público, en materia de violación de derechos humanos y desaparición involuntaria de personas, misma que se ubicará en las instalaciones de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos.

En el caso del Estado de Puebla, México, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos⁹ establece dos procedimientos especiales. El primero de ellos en el caso de las personas desaparecidas y otro sobre la solicitud de exhibición de personas.

Respecto al primer procedimiento, el Visitador General deberá hacer del conocimiento del

⁸ Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el Procedimiento en Materia de Desaparición Involuntaria de Personas, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero No. 85, el miércoles 26 de septiembre de 1990.

⁹ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, publicada el 24 de marzo de 2000.

Ministerio Público la queja de desaparición forzada y solicitará se le designe como coadyuvante. Además podrá requerir informes, solicitar la colaboración de la sociedad, efectuar las investigaciones de campo procedentes en coordinación con las autoridades respectivas y hacer acopio de las pruebas que le sean aportadas o las que de oficio solicite.

En cuanto a la solicitud de exhibición de personas, consiste en que la autoridad o servidor público señalado como presunto responsable de tener privado de su libertad a una persona, la presente físicamente ante un Visitador, justificando la detención de que se trate. Contando el Visitador con la facultad de solicitar que se le permita el acceso a los lugares que a su juicio deban ser inspeccionados.

Colombia constituye un caso interesante. Como consecuencia de los conflictos internos en el país, como lo es la guerrilla, una de las violaciones más graves de derechos humanos ocurrida en territorio colombiano es la desaparición forzada. Por ese motivo, el gobierno ha coordinado una serie de acciones con la intención de resolver esta problemática. En el año 2000, la ley 589¹⁰, tipificó la desaparición forzada como un delito penal y estableció importantes mecanismos:

- El Mecanismo de Búsqueda Urgente: Dispositivo público y gratuito que facilita la realización, en forma inmediata y por cualquier autoridad judicial, de todas las diligencias necesarias tendientes a la localización del desaparecido, y de aquellas encaminadas a prevenir la comisión del delito. Además, el mecanismo atiende a recoger elementos de prueba del delito.
- El Registro Nacional de Desaparecidos: Es un sistema de información donde se recogen todos los datos de las personas desaparecidas. Es una herramienta en la búsqueda de personas reportadas como víctimas de desaparición forzada para facilitar el seguimiento de los casos y el ejercicio del Mecanismo de Búsqueda Urgente.
- La Administración de Bienes de Personas Desaparecidas: El funcionario judicial que conozca de la investigación penal por este delito podrá autorizar para actuar como curador al cónyuge, compañero o compañera permanente o a alguno de los padres o de los hijos del desaparecido, de conformidad con las leyes civiles en materia. Quien sea designado como curador asumirá provisionalmente la disposición y administración de todos o parte de los

¹⁰ Ley 589 de 2000, por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial No. 44.073, de 7 de julio de 2000.

bienes que eran manejados por la persona desaparecida. Adicionalmente, la autoridad judicial puede autorizar al curador para que continúe percibiendo el salario o los honorarios y los beneficios en seguridad social y salud a los que tuviere derecho la persona desaparecida hasta tanto se produzca la liberación o se establezca su paradero.

- La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (en adelante CBPD): Su principal objetivo es “apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales”; para lograrlo deberá diseñar, evaluar y apoyar la ejecución de los planes de búsqueda de personas desaparecidas y conformar grupos de trabajo para casos específicos.

Este último mecanismo es de sumo interés, pues la Presidencia y la Secretaría Técnica están a cargo del Defensor del Pueblo de Colombia. Por lo que al ser parte de la CBPD, el Defensor del Pueblo cuenta con herramientas que le permiten participar en uno de los mecanismos más importantes para poner un alto al delito de la desaparición forzada: los planes de búsqueda de las personas desaparecidas.

La CBPD cuenta con un Reglamento¹¹ que establece sus principales funciones:

1. Apoyar la investigación en los casos de desaparición forzada para encontrar a los desaparecidos, determinar las condiciones de su desaparición y establecer la identidad de los presuntos responsables.
2. Promover investigaciones por desaparición forzada mediante el conocimiento de casos, la adecuación de la conducta, los mecanismos de investigación y la efectiva protección de los derechos de la víctima.
3. Diseñar, evaluar y apoyar la ejecución de planes de búsqueda de personas desaparecidas, mediante la asesoría de expertos, la adecuación de los planes a las normas vigentes y a los fines de la investigación, y el apoyo a las autoridades judiciales que activen el Mecanismo de Búsqueda Urgente.
4. Conformar grupos de trabajo para el impulso de la investigación en casos específicos de desaparición forzada, a los cuales no se les opondrá reservas respecto de las diligencias penales que requieran conocer para el cumplimiento de sus funciones, salvo las establecidas por la ley.

¹¹ Decreto del Ministerio del Interior y de Justicia de la República de Colombia, Número 929 de 2007, por el cual se establece el reglamento de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas creada por la Ley 589 de 2000, de 23 de marzo de 2007.

5. Impulsar y supervisar los registros: Nacional de Desaparecidos y Cadáveres N.N. y el de Personas Capturadas y Detenidas.
6. Coordinar con todos los niveles, la acción de los organismos públicos y privados para la efectiva aplicación de la Ley 589 de 2000.
7. Promover apoyo a los familiares de los desaparecidos ante organismos públicos y privados. Adoptar las decisiones y medidas que considere pertinentes para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada.

3. Participar en mecanismos de reparación integral a las víctimas.

También en el caso colombiano, remitiéndonos a cuestiones de acceso a la justicia y procesos penales, las víctimas de desaparición forzada tienen derecho a la verdad, la justicia y la reparación. Por lo tanto, la Defensoría del Pueblo deberá representarlas judicialmente a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública del Defensor del Pueblo (SNDP); que es un servicio público que organiza, dirige y controla el Defensor del Pueblo a favor de las personas que lo requieren para asumir asistencia y representación judicial y garantizar el pleno e igual acceso a la administración de justicia en materia penal.

Conforme a la Ley 941 de 2005 el SNDP¹² brinda los siguientes servicios:

1. Asistencia legal gratuita y representación judicial. Los defensores públicos defienden los derechos y garantías fundamentales de las personas que no pueden sufragar los gastos que demandan su propia defensa judicial o extrajudicial en el área penal, civil, laboral y contencioso administrativa.
2. Controlar y vigilar la prestación del servicio. El trabajo realizado por los defensores públicos se controla y vigila, a través de los Coordinadores Administrativos y de Gestión y de los Coordinadores Regionales.
3. Apoyar a los Defensores Públicos en su Teoría del Caso a través de un grupo de profesionales y técnicos expertos en investigación criminal y Criminalística.
4. Capacitar permanentemente a los defensores públicos, a fin de optimizar la prestación del servicio.

En octubre de 2005 se publicó la Ley para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de

¹² Ley 941 de 2005, por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública, publicada en el Diario Oficial 45.791, de 14 de enero de 2005.

Personas en el Estado de Guerrero.¹³ En esta ley se hace referencia al contexto histórico nacional y estatal sobre la desaparición forzada, señalando que ésta se remonta a las décadas de los años sesenta, setenta e inicios de los ochenta, en la denominada Guerra Sucia, con el surgimiento de la Brigada Blanca integrada por elementos del Ejército Mexicano, policías judiciales federales, policías judiciales estatales y municipales, previamente capacitados y entrenados para cumplir con esas tareas.

Uno de los puntos que hace evidente la perspectiva de derechos humanos en la legislación del 2005 es la reparación integral para las víctimas de desaparición forzada. Aunque para los efectos de la reparación no existe una participación directa de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos¹⁴, es pertinente hacer mención que en el artículo 26° de dicha ley se consideran los criterios necesarios para considerar una reparación integral para las víctimas de desaparición forzada, quienes pueden ser la persona desaparecida, sus familiares, cónyuge o pareja permanente, las personas que dependen del desaparecido y que tenga relación inmediata. Estos criterios son:

- La simple sustracción del desaparecido de su núcleo social y la manutención en ocultamiento, en sí mismos constituyen tortura;
- La desaparición forzada es ejecutada directamente por autoridades que forman parte de la estructura del Estado, o en su defecto, por personas que actúan con el apoyo o aquiescencia de funcionarios públicos;
- La desaparición forzada de personas, es un tratamiento cruel e inhumano que corre en perjuicio de los familiares del o de los desaparecidos;
- La reparación del daño respecto de esta grave violación de los derechos humanos, no debe ser limitada a una cuantificación material, sino que debe incluir las consecuencias psicosociales de la misma;
- La reparación del daño respecto de esta grave violación a los derechos humanos debe incluir el análisis de los efectos en el ámbito: a) personal, b) familiar del desaparecido, c) comunitario del desaparecido y; d) organizativo, si el desaparecido pertenecía a una organización ya sea cultural, social, política o de cualquier índole.
- La reparación del daño debe tomar en cuenta la obstaculización del proyecto de vida de las víctimas.

¹³ Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero No. 83 Alcance I, de 14 de octubre de 2005.

¹⁴ En esta legislación se otorga a la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos, la facultad para que oficiosamente o mediante petición de parte ofendida denuncie y coadyuve ante el Ministerio Público en la investigación y persecución del delito de desaparición forzada de personas.

4. Realizar Registros de Personas Desaparecidas

En Perú, en el 2004 se publicó la Ley No. 28413¹⁵, cuyo objeto es regular la situación jurídica de la ausencia por desaparición forzada, el Registro Especial de la materia y las normas procesales aplicables. Se subraya que la Defensoría del Pueblo quedó a cargo del Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada, con la labor de inscribir en el mismo a las personas desaparecidas a consecuencia de la violencia sufrida en los años 1980-2000 y con la facultad de otorgar la constancia de ausencia por desaparición forzada.

La importancia de contar con Registros de Personas Desaparecidas ha sido manifestada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en el caso particular de las mujeres desaparecidas en Ciudad Juárez, Chihuahua, señaló:

“La Corte estima que la racionalidad de crear una base de datos de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional y la actualización y confrontación de la información genética proveniente de familiares de personas desaparecidas y de cuerpos no identificados responde a la posibilidad de que los cuerpos de algunas mujeres o niñas encontradas en Chihuahua pertenezcan a personas desaparecidas en otras entidades federativas, incluso, otros países. Por ello, como lo ha dispuesto en otros casos, la Corte ordena: i) la creación o actualización de una base de datos que contenga la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional; ii) la creación o actualización de una base de datos con la información personal que sea necesaria, principalmente genética y muestras celulares, de los familiares de las personas desaparecidas que consientan –o que así lo ordene un juez- para que el Estado almacene dicha información personal únicamente con objeto de localizar a la persona desaparecida, y iii) la creación o actualización de una base de datos con la información genética y muestras celulares proveniente de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada que fuera privada de la vida en el estado de Chihuahua. El Estado en todo momento deberá proteger los datos personales contenidos en dichas bases de datos”.¹⁶

En este orden, es de resaltar la labor encomendada al Defensor del Pueblo, que para estos

¹⁵ Ley que Regula la Ausencia por Desaparición Forzada durante el Período 1980-2000.

¹⁶ Párrafo 509 de la Sentencia Caso González y otras vs. México, de 16 de noviembre de 2009.

efectos cuenta con la Resolución Defensorial No 04-2005-DP, que aprueba una directiva¹⁷ que establece las Normas para la Verificación de la Situación de Ausencia por Desaparición Forzada y para la Expedición de la Constancia Correspondiente.

De la directiva es pertinente destacar que en su Capítulo III, relativo a los lineamientos para la verificación de los casos, se establece que el trabajo de verificación sólo podrá ser realizado por los comisionados de la Defensoría del Pueblo. Lo anterior responde a que es un tema sensible para los familiares y las víctimas, por lo que es preferible no solicitar la participación de miembros de las Fuerzas Armadas, Comités de Autodefensa o de la Policía Nacional de Perú. El trabajo de verificación es de carácter humanitario regido por el principio de veracidad y por el respeto a la dignidad de las víctimas y sus familiares. Otro detalle importante, es informar de manera seria, veraz y detallada al solicitante sobre la naturaleza del trabajo que realiza la Defensoría del Pueblo y sus alcances, de manera que no se generen expectativas equivocadas sobre las consecuencias de la declaración de ausencia por desaparición forzada.

Este mecanismo en manos del Defensor del Pueblo, es un gran avance en materia de protección a los derechos humanos, que muestra una metodología que posibilita documentar las desapariciones forzadas por un organismo independiente.¹⁸

5. Participar en los procesos de armonización legislativa

En el caso de Bolivia, llama la atención que su Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos para el período 2009-2013,¹⁹ incluye un apartado específico donde se menciona que una problemática en materia existente de derechos humanos es la falta de tipificación de la desaparición forzada como un delito en la legislación nacional. Más aún, es de resaltar que dentro de los responsables designados de impulsar la aprobación de una legislación en esta materia se haya destinado una partida presupuestal y además se haya designado al Defensor del Pueblo para participar en el proceso legislativo, en conjunto con el Congreso de la República, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, brindándole por ende una perspectiva de derechos humanos al proceso legislativo.

¹⁷ Directiva No. 01-2005-DP, Normas para la Verificación de la Situación de Ausencia por Desaparición Forzada y para la Expedición de la Constancia Correspondiente.

¹⁸ El Defensor del Pueblo se introduce como una institución autónoma e independiente dentro de la Constitución peruana de 1993.

¹⁹ Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos Bolivia para Vivir Bien, 2009-2013, República de Bolivia, Ministerio de Justicia, Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, diciembre de 2008.

En el Estado de Nuevo León, México, existe un proceso legislativo inacabado que pretende la tipificación del delito de desaparición forzada, en el que han participado la Comisión Estatal de Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos humanos y en el que se recibió cooperación técnica por parte de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La participación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos se caracterizó por su postura en pro de que en la redacción del tipo delictivo se observará: 1) Que la detención o privación de la libertad se realice en cualquier forma, es decir, sin limitar que ésta sea ilegal; 2) Que se contemplará la intervención del Estado, es decir, que se reconozca como un delito perpetrado por agentes estatales o por grupos organizados o particulares que actúen en nombre del gobierno, con su apoyo directo o indirecto, su autorización o aquiescencia, a fin de que no se diluya la responsabilidad del Estado; 3) Que se previera la negación de información por parte de la autoridad y el ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida. Asimismo vigilamos que no se tomarán como elementos del tipo penal características implícitas tales como la sustracción de la protección de la ley, puesto que ser víctima de desaparición significa la negación de la propia existencia revestida de personalidad jurídica; así como con respecto a la duración o continuidad del delito, en virtud de que éste ha sido considerado como un delito continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima. Sin embargo, el Proyecto de Dictamen carece de algunos aspectos como la omisión de la palabra aquiescencia, que es citada en la Declaración, la Convención Interamericana y la Convención Internacional en esta materia; asimismo incluye la sustracción de la protección de la ley como un propósito, erigiéndolo como un elemento típico normativo que podría dificultar la aplicación de este delito. Es por ello, que organismo público de derechos humanos reitero la necesidad de continuar las discusiones sobre el tipo penal de desapariciones forzadas, a fin de que éste se encuentre plenamente adecuado a los estándares internacionales y sea eficaz su persecución e investigación.

Cabe hacer mención que el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su Informe sobre su Misión a México²⁰, recomendó al Estado mexicano garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas. Así como que a la brevedad se apruebe una ley general sobre las desapariciones forzadas o involuntarias, que defina la desaparición forzada como un delito autónomo; cree un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas; establezca un registro nacional de personas

²⁰ Resolución A/HRC/19/58/Add.2

desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada, tengan pleno acceso a este registro; permita la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegure la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral. Asimismo el Grupo de Trabajo recomendó garantizar la armonización de la definición de desaparición forzada en la legislación penal con lo establecido en la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y otros instrumentos internacionales.

En su labor de promoción, la Comisión Estatal de Derechos Humanos participó en conjunto con la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Santiago Corcuera, Presidente del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias durante el período 2006-2009 y organismos de la sociedad civil, en la presentación de una publicación del citado Informe en el Estado de Nuevo León, a efecto de divulgar su contenido e incidir en las autoridades legislativas para atender y cumplir las recomendaciones expuestas por el Grupo de Trabajo.

6. Contar con programas de capacitación a servidores públicos

Una función importante de las instituciones de derechos humanos consiste en la promoción de los derechos humanos, es por ello que deben contar con programas especializados para capacitar a los servidores públicos, no sólo para prevenir que se perpetren desapariciones forzadas sino también para la debida investigación de este tipo delictivo.

En la sentencia interamericana referente a la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, que tuvo lugar en el Estado de Guerrero en México en 1974, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en su apartado de reparaciones que el Estado mexicano debía implementar:

- b) Un programa de formación sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas, dirigido a agentes del Ministerio Público de la Procuraduría General de la República y jueces del Poder Judicial de la Federación, que tengan competencia en la investigación y juzgamiento de hechos como los ocurridos en el presente caso, con el fin de que dichos funcionarios cuenten con los elementos legales, técnicos y científicos necesarios para evaluar integralmente el fenómeno de la desaparición forzada. De manera particular, en este

tipo de casos las autoridades encargadas de la investigación deben estar entrenadas para el uso de la prueba circunstancial, los indicios y las presunciones, la valoración de los patrones sistemáticos que puedan dar origen a los hechos que se investigan y la localización de personas desaparecidas de manera forzada.²¹

En este orden, los organismos públicos de derechos humanos deben participar activamente en los procesos de especialización y capacitación de los servidores y funcionarios públicos para prevenir las violaciones a los derechos humanos.

El papel que juegan las instituciones nacionales de protección y promoción de derechos humanos es trascendental para prevenir e investigar las violaciones de derechos humanos generadas por el fenómeno de las desapariciones forzadas. Como se pone de relieve en el contenido de este trabajo, en México y América Latina existen mecanismos en los que se brinda a este tipo de organismos facultades específicas que es necesario evaluar, fortalecer y replicar.

Instrumentar mecanismos para prevenir, investigar y castigar la desaparición forzada es esencial para el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. Tal como estos mandatos señalan, es obligación del Estado prevenir las violaciones de derechos humanos que generan las desapariciones forzadas, castigar a los responsables y reparar los daños a las víctimas. Por lo tanto, es necesario una perspectiva integral tanto de prevención, investigación, sanción y reparación que considere no solo la privación de la libertad sino todos los demás derechos humanos que se ven vulnerados con una desaparición forzada.

Cuando las circunstancias desvelan procesos estructurales que transgreden la esfera de derechos de los individuos o de algún grupo social, la institución nacional de protección a los derechos humanos debe permanecer atenta y actuar oportunamente, atendiendo a sus atribuciones y a los principios y valores que revisten los derechos humanos. Por lo que su naturaleza e independencia, hacen que este tipo de instituciones tengan un rol fundamental en la protección contra las desapariciones forzadas.

²¹ Párrafo 347 de la Sentencia Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, de 23 de noviembre de 2009.