

## LOS MECANISMOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS, PARA HACER FRENTE A LA DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS

Jorge Ulises Carmona\*

En el ámbito internacional, fundamentalmente las Naciones Unidas, se ha observado un avance muy lento, pero con pasos bastante firmes, para la adopción de compromisos en lo referente a los mecanismos de garantía de los Derechos Humanos —esto es, a los instrumentos que permiten hacer valer los derechos sustantivos—. En efecto, después de la Declaración de 1948 vino una etapa de cierto aletargamiento en cuanto a la adopción de compromisos. Sólo fue en 1966 que se arribó a la formulación de los dos grandes pactos de Naciones Unidas: uno de *Derechos Civiles y Políticos*, otro de *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Sin embargo, estos documentos sólo entraron en vigor como normas vinculantes hasta diez años después, en 1976.

Estos lapsos —que se antojan amplísimos— son en realidad cortos si se comprenden desde el ámbito internacional, pues existen cuestiones que han tardado mucho tiempo más para siquiera, alcanzar la expectativa de ser reconocidas

\* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

como un derecho. El marco legal de estos derechos, iniciado con los pactos ya mencionados y con la *Convención sobre Discriminación Racial*, adoptada de igual forma en 1966, pero que entró en vigor en 1969, entre otros, fue enriquecido rápidamente con tal número de instrumentos, tanto generales como específicos, que en la actualidad se cuentan, en el nivel de Naciones Unidas, con poco más de sesenta tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, incluyendo algunas cuestiones sobre asilo y derecho humanitario (el derecho que se aplica en situaciones de conflicto armado, tanto entre Estados como en casos de conflicto interno) a los que la doctrina separa de los temas propiamente de Derechos Humanos.

Si se hiciera un catálogo de derechos con todos esos instrumentos internacionales, se alcanzaría un alto nivel de satisfacción. Diríamos que la humanidad ha avanzado algo al respecto. Pero, si fijamos la atención en los instrumentos de protección o de garantía, viene la desesperanza. Los primeros instrumentos de garantía surgen en 1976 con motivo del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que creó un Comité de expertos encargado de supervisar que los Estados cumplan con sus obligaciones derivadas del Pacto, y de recibir informes periódicos de los Estados sobre el cumplimiento de la normatividad en la materia.

En la actualidad, si se hace una clasificación muy general, existen cinco tipos de mecanismos de supervisión del cumplimiento de los Estados con aquello a lo que están obligados. El primero de ellos es el ya señalado, consistente en la presentación de informes periódicos. Es un mecanismo por el cual los propios Estados informan a organismos de supervisión supranacional cómo han cumplido con las disposiciones de algún tratado de Derechos Humanos. Este modelo tiene algunas fallas, pues depende de la calidad del ejercicio de autoevaluación de cada entidad. A final de cuentas, los Estados autocalifican sus avances, que son

presentados al Comité respectivo para que los revise y emita, en su caso, recomendaciones y comentarios sobre el particular.

El segundo de los mecanismos consiste en la posibilidad de que se realicen visitas de expertos o grupos de expertos a los países con el fin de conocer directamente la situación de los Derechos Humanos. Éstas son las llamadas visitas *in loco*. El problema de éstas es que, generalmente, se cuenta con muy poco tiempo —sólo tres días o una semana—, por lo que no se puede tener acceso a toda la información que pudiera ser de utilidad.

Otro de los mecanismos, más avanzado, es la posibilidad de presentar quejas contra un Estado determinado. Las quejas contra un Estado ante un organismo internacional con motivo de violaciones a los Derechos Humanos en casos concretos, son un procedimiento muy similar al que se sigue ante cualquier tipo de ombudsman o Comisión de Derechos Humanos, tal como lo conocemos en México. Se trata de procedimientos *cuasi* jurisdiccionales, es decir, el procedimiento tiene etapas muy similares a las de un juicio, pero no culmina con una sentencia, sino con la emisión de recomendaciones u observaciones.

El mecanismo más avanzado hasta la fecha, para efectos de responsabilidad de Estados, es el que tiene como base la posibilidad de demandar a un país ante un órgano jurisdiccional supranacional de Derechos Humanos —los tres únicos que funcionan en el mundo a nivel regional son la Corte Europea de Derechos Humanos, de carácter permanente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y recientemente la Corte Africana de Derechos Humanos—. En el nivel de Naciones Unidas no encontramos un órgano jurisdiccional para decidir sobre la responsabilidad de cada Estado en casos particulares; al respecto sólo existe la Corte Internacional de Justicia, la que únicamente conoce de conflictos entre Estados.

Un mecanismo adicional es la Corte Penal Internacional, que no se va a encargar de atribuir responsabilidades a Estados —todos los otros mecanismos mencionados sí tienen esa facultad; es decir, pueden declarar que un Estado es responsable internacionalmente por violaciones a los Derechos Humanos—, sino que se va a encargar de determinar y resolver sobre responsabilidades individuales, de personas concretas. Aquí ya no importa la cuestión del Estado sino de los individuos responsables de crímenes, que son también violaciones a los Derechos Humanos. No quiere decir que los otros sistemas ya mencionados se limitan a declarar la responsabilidad del Estado, pues éste debe proceder a investigar los hechos para determinar a los involucrados, someterlos a proceso y sancionarlos. La Corte Penal se ahorra precisamente ese paso y, cuando es competente, determina directamente la responsabilidad del presunto autor de los crímenes que motivaron el proceso.

Éstos son los mecanismos internacionales de supervisión a los Estados. Ahora, ¿cuáles son sus obligaciones con relación a estos compromisos? Los Estados, sus instituciones, sus servidores públicos, tienen un deber primario de respetar los derechos; esto es, hacer cumplir o no interferir en la libertad de los individuos. Pero también tienen un deber adicional, el de protegerlos. Los Derechos Humanos, al contrario de la doctrina imperante, no se agotan en relaciones entre autoridades e individuos; hay Derechos Humanos que tienen que ver, que, incluso, pueden ser trasgredidos por particulares. Es el caso de la discriminación, o la tortura, en los que hay posibilidad de hacer responsable de la violación de un derecho a individuos que no son autoridades oficiales, pero que sí actúan con la aquiescencia o consentimiento de éstas.

De conformidad con lo anterior, el Estado debe respetar y proteger los Derechos Humanos, pero también debe garantizarlos, para lo cual debe establecer instrumentos que per-

mitan hacerlos efectivos. Sólo de esta forma se pueden hacer verdaderamente efectivos. La existencia de unos derechos sin una manera efectiva de hacerlos valer, es igual a la inexistencia. Respecto a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales existe un deber adicional, es el de satisfacerlos, de hacer que las personas gocen de ellos; en estos casos no sólo se trata de que el Estado no interfiera con la persona humana, con su libertad, con sus derechos, sino que satisfaga una serie de aspectos como son salud, trabajo, educación, vivienda, acceso a la cultura y otros.

En este orden de ideas ¿qué hay de la desaparición forzada de personas? Al respecto se puede hacer una diferenciación inicial. Existen acuerdos a nivel de Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA). En el primer caso, las primeras manifestaciones de repudio a esta conducta y de aceptación de que esos hechos estaban ocurriendo tuvieron lugar alrededor del año 1979. Fue en 1980 cuando, a través de una resolución de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se creó el Grupo de Trabajo sobre la Desaparición Forzada de Personas. Este grupo de trabajo fue el primer mecanismo temático de Naciones Unidas. ¿Qué quiere esto decir? A nivel de protección internacional existen mecanismos encargados de supervisar países, esto es, se pide a expertos o grupos que se encarguen de vigilar la situación en un país específico —por ejemplo un relator para Afganistán, un relator para Irán, etcétera—, pero también hay mecanismos temáticos; esto es, expertos o grupos de expertos que supervisan la incidencia de una violación específica a Derechos Humanos en todo el mundo, ya que no se circunscriben a un país en un periodo determinado. Ejemplos de este tipo son el Relator para la Tortura, el Relator sobre Desechos Tóxicos, el Relator sobre Venta y Prostitución o Utilización de Niños en la Pornografía, etcétera. Éstos son mecanismos temáticos o mecanismos *soft*, que son crea-

dos por resoluciones mas no por tratados internacionales, lo que les permite ser más flexibles y menos formales en sus procedimientos.

En ese grupo de mecanismos se incrusta el Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada, cuyo mandato es renovado cada cierto tiempo. Este Grupo de Trabajo está encargado de ser un vínculo —no es un órgano de supervisión estricta, sino más bien un canal de comunicación— entre los familiares de las víctimas de desaparición forzada, las Organizaciones No Gubernamentales, y otras instancias con los gobiernos. Una vez que el Grupo de Trabajo recibe la noticia acerca de una desaparición forzada, se inicia un expediente y se solicita información al Estado en cuestión pidiéndole, a la vez, que investigue y esclarezca los hechos. Éste es el mecanismo específico de Naciones Unidas para estos casos, lo cual no excluye que podamos, nosotros, utilizar otros mecanismos; como el de presentación de quejas contra los Estados.

México aceptó hace poco tiempo, en el 2002, la competencia de los llamados Comités de Naciones Unidas para supervisión de tratados, que son siete en la actualidad: el Comité de Derechos Civiles y Políticos, el Comité contra la Tortura, el Comité contra la Discriminación Racial, el Comité contra Discriminación en contra de la Mujer, el Comité para Trabajadores Migrantes, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos del Niño. De éstos, sólo cinco Comités aceptan el mecanismo de quejas. Entre los que no lo contemplan están el Comité de Derechos del Niño y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero se están preparando protocolos para que se acepten este tipo de mecanismos. Al parecer, el primer caso concerniente a México que ha llegado en forma de queja a uno de esos Comités es el de las muertes de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, que se presentó ante el Comité contra la Discriminación en contra de la Mujer.

De tal manera, en la actualidad existe la posibilidad de acudir a un Grupo de Trabajo, o a cualquiera de los mecanismos señalados, a interponer una queja. La desaparición forzada de personas es una violación a los Derechos Humanos que consta más o menos de cinco o seis violaciones específicas. En otras palabras, es una conducta compleja en el sentido de que se conforma de una serie de violaciones que, juntas, constituyen una violación agravada. Por ejemplo, desaparecer forzosamente a una persona implica un desconocimiento de la dignidad de la persona, de su identidad como tal; es una violación, en ocasiones, de su libertad personal pues normalmente existe una detención prolongada; puede haber tortura o una privación de libertad o ejecución, en aquellos casos en los que se determina que, en efecto, la persona fue asesinada, de modo extrajudicial.

Con ello, esta conducta es vigilada en el nivel de las Naciones Unidas, por el Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada. El órgano interno designado por el Estado mexicano para ser enlace con dicho Grupo es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que registra los casos de desapariciones, los investiga y proporciona información al Grupo de Trabajo sobre los avances en cada caso. Puesto que no se cuenta todavía con una convención o un tratado internacional específico sobre la materia en el nivel del sistema de Naciones Unidas, aunque se está trabajando en ello, se utilizan como parámetros los establecidos en la Declaración contra la Desaparición Forzada de Personas de 1992.

De la década del ochenta a la fecha, este Grupo de Trabajo ha conocido cerca de cincuenta mil casos de desapariciones en cerca de setenta países. Se puede consultar el informe anual de este Grupo de Trabajo en el portal de internet de la ONU, al igual que se puede conocer el estado de las cosas en México, e inclusive recomendaciones muy concretas.

En el nivel de la Organización de los Estados Americanos, desde finales de la década de los setenta, el asunto de las desapariciones también ha sido objeto de preocupación. Se debe mencionar sin embargo que, al menos desde el punto de vista normativo, se ha avanzado un poco más en la materia. En el Sistema Interamericano sí existe, por ejemplo, un documento, un tratado internacional, que se ocupa exclusivamente de las desapariciones forzadas, que es la *Convención Interamericana contra la Desaparición Forzada de Personas* de 1994. El Sistema Interamericano se dotó de dos organismos de supervisión internacional en materia de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana que tiene su sede en Washington y la Corte Interamericana con sede en San José, Costa Rica.

La *Convención Interamericana* entró en vigor en 1996, y México la suscribió en el 2001. Sin embargo, los primeros casos presentados ante la Corte Interamericana se dieron muchos años antes. La Comisión Interamericana ha lidiado con estos casos desde que se le dieron facultades para conocer de quejas individuales en 1965. Sin embargo, ¿cómo hacía la Comisión si no existía la desaparición forzada como una noción establecida en los tratados?, pues tramitaba los casos con la suma de violaciones específicas, que en su conjunto hacían una desaparición forzada.

Paradójicamente, es en el nivel interamericano donde se han establecido los estándares más claros en contra de este tipo de conductas. En Europa apenas se están formando estándares, pues la incidencia de dicha conducta no era reiterada en esa región hasta que se incrementó con motivo de los conflictos recientes, en los que incluso se dio la desaparición de personas a manos de las Fuerzas Armadas de otro Estado, y no sólo de éste con relación a sus propios habitantes.

Los primeros casos de la Corte Interamericana fueron casos de desaparición forzada de personas, la Corte ha trami-

tado cerca de cuarenta casos hasta la fecha. Un 10% de ellos han sido casos de desaparición forzada de personas. La Corte, por otra parte, es la que ha establecido los estándares que deben observar los Estados. De tal manera, en el Sistema Interamericano existe un cuerpo de jurisprudencia, de criterios y, además, hace algunos años se alcanzó un tratado internacional específico para combatir la desaparición forzada de personas.

Entre los criterios más importantes en este respecto están: *a)* que una de las obligaciones básicas de un Estado es investigar los hechos. La investigación es la obligación primaria del Estado con relación a la desaparición forzada; no hay forma de hacerse a un lado ni de sustituir esa obligación; *b)* que la imprescriptibilidad de este delito o la prescripción comienza a operar a partir de que se conoce el paradero de la persona desaparecida. En este caso, los criterios recientes de la Suprema Corte de México al respecto no son más que reflejo de lo que ya había establecido la Corte Interamericana; *c)* que al igual que la persona desaparecida, sus familiares son también víctimas de violaciones a Derechos Humanos por ese solo hecho, pues éste es también una afectación a su integridad, a veces física, a veces sentimental o en casos más graves cuando la familia es amenazada, precisamente por denunciar la propia desaparición; *d)* que el Estado tiene el deber de investigar, y de sancionar a los responsables de estas conductas, y *e)* que la reparación sobre parámetros internacionales, que son muy distintos a la indemnización bajo parámetros nacionales.

En el nivel de Naciones Unidas solamente existe una declaración, pero desde el 2001 se está trabajando en una Convención sobre Desaparición Forzada. Esto ha generado una cuestión interesante para el caso mexicano. En septiembre del 2002, el Gobierno del Distrito Federal planteó una controversia constitucional, ante las reservas que interpuso México al momento de ratificar la *Convención Interamericana*

*sobre Desaparición Forzada.* Una de las reglas que establece la Convención es que los presuntos responsables no pueden ser llevados a juicio en juzgados militares. En México existe todavía el fuero militar, por lo que la reserva interpuesta señala que en la Constitución esto se encuentra estipulado, por lo que si la desaparición forzada es llevada a cabo por militares en servicio o con motivo de éste, dicha conducta sería en nuestro país juzgada por los tribunales militares, que no gozan de total credibilidad en cuanto a su independencia e imparcialidad.