



Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas

Distr. general
21 de mayo de 2021
Español
Original: francés

Comité contra la Desaparición Forzada

Observaciones finales sobre el informe presentado por Suiza en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*

1. El Comité contra la Desaparición Forzada examinó el informe presentado por Suiza en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención¹ en sus sesiones 339^a, 340^a y 342^{a2}, celebradas virtualmente debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) del 13 al 15 de abril de 2021. En su 356^a sesión, celebrada el 4 de mayo de 2021, aprobó las presentes observaciones finales.

A. Introducción

2. El Comité acoge con satisfacción el informe presentado por Suiza en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, elaborado de conformidad con sus directrices. Encomia al Estado parte por haber consultado a las organizaciones de la sociedad civil en la preparación del informe y por haber incluido en él sus comentarios³. Asimismo, agradece al Estado parte la calidad de sus respuestas escritas⁴ a la lista de cuestiones⁵.

3. El Comité agradece el diálogo constructivo mantenido con la delegación del Estado parte sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las disposiciones de la Convención, que ha disipado muchas de sus preocupaciones y, en particular, celebra la apertura con que la delegación respondió las preguntas formuladas por el Comité. Agradece al Estado parte la información adicional y las aclaraciones recibidas en las intervenciones orales y escritas.

B. Aspectos positivos

4. El Comité observa con satisfacción que el Estado parte se ha adherido a casi todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidos muchos de sus protocolos facultativos, así como al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional⁶.

5. El Comité celebra que el Estado parte haya reconocido la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales y entre Estados en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención, respectivamente.

* Aprobadas por el Comité en su 20^o período de sesiones (12 de abril a 7 de mayo de 2021).

¹ CED/C/CHE/1.

² Véanse CED/SR.339, 340 y 342.

³ Párrs. 157 a 164.

⁴ CED/C/CHE/RQ/1.

⁵ CED/C/CHE/Q/1.

⁶ Suiza no es parte en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares.



6. El Comité encomia al Estado parte por las medidas legislativas que ha adoptado en esferas relacionadas con la Convención, como las siguientes:

a) La Ley Federal núm. 150.2, de 18 de diciembre de 2015, sobre la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas;

b) La Orden núm. 150.21, de 2 de noviembre de 2016, relativa a la Ley Federal sobre la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

7. El Comité encomia al Estado parte por haber tomado nota de las Directrices principales sobre COVID-19 y desapariciones forzadas aprobadas por el Comité y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. A este respecto, acoge con satisfacción las medidas del Estado parte en respuesta a la pandemia de COVID-19, destinadas a reducir la población penitenciaria y a facilitar el contacto de las personas privadas de libertad con el mundo exterior.

8. El Comité reconoce el papel del Estado parte en la promoción de la Convención en los foros internacionales y en el marco de su política de cooperación internacional.

9. El Comité observa con satisfacción que el Estado parte ha cursado una invitación permanente a visitar el país a todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

C. Principales motivos de preocupación y recomendaciones

10. El Comité toma nota de las medidas que ha adoptado el Estado parte para cumplir las disposiciones de la Convención. No obstante, considera que, al momento de la redacción de las presentes observaciones finales, el marco legislativo e institucional vigente en el Estado parte podía reforzarse aún más para prevenir y castigar mejor las desapariciones forzadas. Por ello, el Comité invita al Estado parte a prestar la debida atención a la puesta en práctica a nivel federal y cantonal de las siguientes recomendaciones, aprobadas en un espíritu constructivo y de cooperación, con el fin de garantizar la plena aplicación de la Convención.

1. Información general

Institución nacional de derechos humanos

11. El Comité lamenta que el establecimiento de una institución nacional de derechos humanos en el Estado parte se haya aplazado hasta 2023, a pesar de las recomendaciones a este respecto de los mecanismos de derechos humanos. Además, observa con preocupación que el proyecto de ley por el que se crea la institución no prevé competencias de vigilancia ni la tramitación de denuncias individuales, a pesar de que el número de denuncias relativas a casos individuales que recibe la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura pone de manifiesto la necesidad de establecer un procedimiento para ello.

12. El Comité alienta al Estado parte a que acelere el proceso de establecimiento de una institución nacional de derechos humanos conforme a los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París), dotada de competencias de vigilancia y para tramitar denuncias individuales. También alienta al Estado parte a incluir explícitamente la promoción y la protección de los derechos consagrados en la Convención entre las competencias de la institución.

2. Definición y tipificación como delito de la desaparición forzada (arts. 1 a 7)

Delito de desaparición forzada

13. El Comité observa el enfoque del Estado parte de basarse en las disposiciones penales existentes, en concreto las relativas a los crímenes de lesa humanidad, para tipificar como delito la desaparición forzada en el artículo 185 *bis* del Código Penal. El Comité también observa que el Mensaje del Consejo Federal de 29 de noviembre de 2013 sobre la aprobación

y aplicación de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas da una interpretación autorizada de determinados elementos de la definición del artículo 185 *bis* del Código Penal en consonancia con la Convención, en particular en lo que respecta al “consentimiento”, la “suerte”, la “intención de sustraer a una persona a la protección de la ley” y un “período prolongado”. Aunque estas interpretaciones pueden ser útiles para los jueces, el Comité considera que la definición del delito sigue siendo poco clara para las víctimas y otras personas que pueden recurrir a ella. El Comité también observa que la redacción del artículo 185 *bis*, apartado b), del Código Penal omite la noción de “consentimiento” del Estado (arts. 2 y 4).

14. El Comité invita al Estado parte a revisar la definición de desaparición forzada que figura en el artículo 185 *bis* del Código Penal para garantizar su plena conformidad con la definición del artículo 2 de la Convención, eliminar las ambigüedades relativas a sus elementos constitutivos y aclarar su significado para todos.

Penas apropiadas

15. El Comité observa la explicación del Estado parte sobre las normas de imposición de penas establecidas en la legislación nacional, incluidas las circunstancias agravantes o atenuantes. Toma nota de la explicación de que la pena mínima obligatoria de un año prevista en el artículo 185 *bis* del Código Penal para el delito de desaparición forzada solo es aplicable en los casos en que, por ejemplo, el autor desempeña funciones subalternas y su participación en la comisión del delito es limitada, pero le sigue preocupando que esa pena no sea proporcionada a la extrema gravedad del delito (art. 7).

16. El Comité alienta al Estado parte a que revise la pena prevista en el artículo 185 *bis* del Código Penal, a fin de garantizar que la pena mínima para el delito de desaparición forzada se ajuste al artículo 7 de la Convención y refleje debidamente su extrema gravedad. Además, el Comité invita al Estado parte a establecer en su legislación penal las circunstancias atenuantes y agravantes que se aplican específicamente a la desaparición forzada y a velar por que nunca se deje de imponer una pena adecuada cuando concurren circunstancias atenuantes.

Responsabilidad penal de los superiores

17. El Comité toma nota de las disposiciones del artículo 114a del Código Penal Militar sobre la “punibilidad del superior”, pero le preocupa que, en el Código Penal, ni las disposiciones sobre la comisión por omisión ni las relativas al abuso de autoridad (artículos 11 y 312 del Código Penal, respectivamente) parecen cumplir los requisitos del artículo 6, párrafo 1 b), de la Convención. También le preocupa que el Código Penal no prevea disposiciones que excluyan la defensa de invocar una orden recibida, de conformidad con el artículo 6, párrafo 2, de la Convención (art. 6).

18. El Comité recomienda al Estado parte que incorpore en su Código Penal el principio de la responsabilidad penal de los superiores en los casos de desaparición forzada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6, párrafo 1 b), de la Convención. Le recomienda asimismo que garantice que no se pueda invocar ninguna orden o instrucción procedente de una autoridad pública para justificar un delito de desaparición forzada.

3. Responsabilidad penal y cooperación judicial en relación con la desaparición forzada (arts. 8 a 15)

Jurisdicción militar

19. El Comité observa con preocupación la posibilidad de que los tribunales militares entiendan en los casos de desaparición forzada cometidos por personal militar, incluidos los casos en que la víctima es un civil. Recuerda que, por principio, todos los casos de desaparición forzada deben quedar expresamente excluidos de la jurisdicción de los tribunales militares y ser competencia exclusiva de las autoridades civiles ordinarias competentes (art. 11).

20. **Recordando su declaración sobre las desapariciones forzadas y la jurisdicción militar⁷, el Comité recomienda al Estado parte que excluya de la jurisdicción militar la investigación y el enjuiciamiento de las desapariciones forzadas. A este respecto, el Comité alienta al Estado parte a derogar las disposiciones sobre este particular del Código Penal Militar.**

Búsqueda de personas desaparecidas

21. El Comité acoge con satisfacción la creación, en virtud de la Orden núm. 150.21, de la red de contactos entre la Confederación y los cantones. Si bien observa que no se trata de un plazo mínimo, el Comité considera que el plazo de seis días previsto en el artículo 4 de la Orden para responder a una solicitud de información no es acorde a la urgencia que caracteriza los casos de desaparición forzada. Preocupa al Comité que el artículo 5 de la Orden limite *a priori* la investigación a determinadas “instituciones” de privación de libertad. Además, si bien toma nota de los sistemas de recusación previstos en la legislación nacional, el Comité lamenta la ausencia en la citada Orden de garantías procesales para asegurar que las personas que puedan estar implicadas en una desaparición o tengan vínculos con personas que puedan estarlo no puedan participar en la búsqueda de información en ningún caso (arts. 12 y 24).

22. **El Comité señala a la atención del Estado parte los principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas y le recomienda que introduzca las modificaciones necesarias a la Orden núm. 150.21, de 2016, relativa a la Ley Federal sobre la Convención, teniendo en cuenta la necesidad de:**

a) **Establecer un plazo de respuesta de 24 horas para cualquier búsqueda iniciada por la red, a menos que se presente una solicitud de prórroga debidamente motivada, en las condiciones especificadas en la Orden;**

b) **Ampliar explícitamente la competencia de la red a todos los lugares de privación de libertad, así como a cualquier otro lugar en el que haya motivos razonables para creer que se encuentra una persona desaparecida, y especificar los procedimientos, las competencias y los recursos que pueden movilizarse a tal efecto;**

c) **Garantizar la absoluta independencia e imparcialidad de la búsqueda de información mediante el establecimiento de salvaguardias para que cualquier persona que pueda estar implicada en una desaparición forzada o tenga vínculos con una persona que pueda estarlo no participe en la búsqueda de información y no pueda influir en el curso de la investigación.**

4. Medidas para prevenir las desapariciones forzadas (arts. 16 a 23)

No devolución

23. Si bien el Comité toma nota de la explicación del Estado parte sobre su proceso de asilo y del hecho de que un solicitante de asilo puede, en cualquier etapa del procedimiento de asilo, mencionar el riesgo de ser sometido a una desaparición forzada en caso de expulsión, le sigue preocupando que el concepto de “desaparición forzada” no esté integrado de manera suficiente y sistemática en la evaluación del riesgo realizada antes de adoptar una decisión de expulsión (art. 16).

24. **El Comité recomienda al Estado parte que garantice una evaluación individual exhaustiva del riesgo de cualquier persona de ser víctima de una desaparición forzada antes de proceder a su expulsión, devolución, entrega o extradición, también en los casos en que se le deniegue la entrada en el aeropuerto y en las fronteras. En el caso de una persona procedente de un Estado considerado “seguro”, también debe evaluarse el riesgo de que la persona pueda ser trasladada posteriormente a un Estado en el que podría correr el riesgo de sufrir una desaparición forzada. A este respecto, el Comité recomienda que se refuerce la formación sobre el concepto de “desaparición forzada” y sobre la evaluación de riesgos en relación con esta que se imparte a los funcionarios**

⁷ A/70/56, anexo III.

que participan en los procedimientos de asilo, devolución, entrega o extradición y, en general, a los agentes del orden.

Garantías jurídicas fundamentales

25. El Comité toma nota de la explicación del Estado parte sobre la distinción entre la aprehensión en el sentido del artículo 215 del Código de Procedimiento Penal y la detención en el sentido del artículo 217 de dicho Código. No obstante, el Comité observa con preocupación que el Código de Procedimiento Penal no especifica ningún derecho para la persona aprehendida, aun cuando la aprehensión tiene por objeto determinar si la persona ha cometido un delito y esta puede ser llevada a la comisaría, de conformidad con el artículo 215, párrafo 1. También preocupa al Comité que no haya estadísticas sobre las denuncias relativas al incumplimiento de las garantías relacionadas con la privación de libertad (arts. 17 y 18).

26. El Comité insta al Estado parte a que garantice que, tanto en la ley como en la práctica, las personas privadas de libertad tengan acceso a un abogado y puedan comunicarse sin demora con sus familiares o con cualquier persona de su elección desde el inicio de la privación de libertad, independientemente de su duración prevista. También le recomienda que elabore estadísticas sobre las quejas o denuncias de incumplimiento de las garantías relacionadas con la privación de libertad y sobre las sanciones que se hayan podido imponer.

Recursos específicos para impugnar la legalidad de la detención

27. El Comité toma nota de la posibilidad de que un abogado presente un recurso en nombre de su cliente para que un tribunal pueda determinar sin demora la legalidad de la privación de libertad, pero le preocupa que no se garantice expresamente un derecho equivalente a cualquier persona con un interés legítimo, fuera del procedimiento de denuncia penal (art. 17).

28. El Comité invita al Estado parte a adoptar las medidas necesarias, incluida la posibilidad de establecer un recurso específico, para garantizar que:

a) **La revisión de la legalidad de una privación de libertad y cualquier recurso a tal efecto cumplan el requisito de hacerlo “sin demora” establecido en el artículo 17, párrafo 2 f), de la Convención;**

b) **Cualquier persona con un interés legítimo pueda ejercer este derecho de recurso en cualquier circunstancia.**

Acceso a la información de las personas con un interés legítimo

29. El Comité toma nota de que, en virtud del artículo 214 del Código de Procedimiento Penal, una autoridad puede negarse a revelar información cuando la finalidad de la instrucción penal lo prohíba o cuando la persona interesada se oponga a ello. No obstante, le preocupa que no haya garantías de que el recurso contra la decisión de denegación sea “rápido y efectivo”. El Comité también está preocupado por las alegaciones de que la comunicación de información a los familiares se retrasa sistemáticamente, por decisión de un agente de policía, debido al “riesgo de colusión” (arts. 17 a 20 y 22).

30. El Comité recomienda al Estado parte que garantice a las personas a las que se refiere el artículo 18, párrafo 1, de la Convención el derecho a un recurso judicial rápido y efectivo para obtener sin demora las informaciones previstas en esa disposición. También recomienda al Estado parte que impida y sancione la negativa a proporcionar dichas informaciones o la comunicación de información inexacta.

Comisión Nacional de Prevención de la Tortura

31. El Comité observa con preocupación que la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura no dispone de recursos suficientes para realizar visitas periódicas a todos los lugares de privación de libertad del Estado parte. También le preocupa la adscripción de la Comisión al Departamento Federal de Justicia y Policía, lo que podría comprometer su autonomía e independencia.

32. **El Comité recomienda al Estado parte que dote a la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura de recursos financieros y humanos suficientes para que pueda visitar periódicamente todos los lugares de privación de libertad. Asimismo, le recomienda que garantice la independencia estructural de la Comisión respecto del poder ejecutivo.**

5. Medidas para proteger y garantizar los derechos de las víctimas de desaparición forzada (art. 24)

Derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada

33. El Comité observa que el ámbito de aplicación de la Ley Federal núm. 312.5, de 23 de marzo de 2007, de Ayuda a las Víctimas de Delitos, establecido en sus artículos 3 y 17, párrafo 1, y basado en el principio de territorialidad, excluye de las prestaciones que prevé a los refugiados que hayan sido víctimas de violaciones graves de los derechos humanos cometidas en el extranjero, incluida la desaparición forzada (art. 24).

34. **El Comité recomienda al Estado parte que garantice que toda persona que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada tenga derecho a obtener reparación, de conformidad con el artículo 24, párrafos 4 y 5, de la Convención, incluidas las personas que se encontraban en el extranjero en el momento de los hechos.**

Situación legal de la persona desaparecida cuya suerte no haya sido esclarecida y de sus allegados

35. El Comité considera que el sistema de declaración de ausencia vigente en el Estado parte, basado en la presunción de muerte, es inadecuado en los casos de desaparición forzada. Reitera su postura de que, en vista del carácter continuo de la desaparición forzada, por principio, y a no ser que se demuestre lo contrario, no hay motivo para presumir el fallecimiento de una persona desaparecida hasta que no se haya esclarecido su suerte (art. 24).

36. **A la luz del artículo 24, párrafo 6, de la Convención, el Comité recomienda al Estado parte que revise su legislación nacional para aclarar la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y de sus allegados en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad, sin que sea necesario presumir la muerte de esa persona. A este respecto, el Comité alienta al Estado parte a que considere la posibilidad de establecer un procedimiento específico para obtener una declaración de ausencia como consecuencia de una desaparición forzada.**

6. Medidas de protección de los niños contra las desapariciones forzadas (art. 25)

Desaparición de menores no acompañados

37. El Comité toma nota de las medidas adoptadas en relación con la desaparición de solicitantes de asilo menores no acompañados registrados en el Estado parte. No obstante, sigue preocupado por este fenómeno, el escaso número de casos investigados y el riesgo de que esos menores sean víctimas de desaparición forzada (arts. 12, 14, 16 y 25).

38. **El Comité recomienda al Estado parte: a) que haga un informe de situación de las solicitudes de asilo archivadas por la desaparición de solicitantes menores no acompañados; b) que investigue exhaustivamente esos casos, entre otras cosas, a través del auxilio judicial con los Estados que se enfrentan al mismo fenómeno; c) que emprenda la búsqueda para localizar a los menores desaparecidos; y d) que adopte nuevas medidas para evitar la desaparición de menores no acompañados de los centros de acogida, en particular inspirándose en las buenas prácticas de otros Estados.**

Apropiación de niños

39. El Comité celebra que el Consejo Federal haya aprobado el informe de 11 de diciembre de 2020 en respuesta al postulado 17.4181 presentado por Rebecca Ruiz, titulado “Esclarecer las adopciones ilegales de niños de Sri Lanka en Suiza en los años ochenta”.

Destaca, en particular, el reconocimiento por parte del Consejo Federal de las irregularidades del Estado parte y el pesar expresado a las personas adoptadas y sus familias. El Comité también observa que el Estado parte está considerando la posibilidad de prestar apoyo a las personas adoptadas para que puedan rastrear sus orígenes, así como de estudiar más detalladamente la situación de la adopción internacional en Suiza con el fin de proponer soluciones, entre otras cosas, mediante reformas legislativas. El Comité observa asimismo que la delegación del Estado parte ha reconocido que, en algunos casos, las adopciones ilegales podían ser el resultado de una desaparición forzada o de la apropiación de niños sometidos a desaparición forzada o de niños cuyo padre, madre o representante legal habían sido sometidos a una desaparición forzada, o de niños nacidos durante el cautiverio de su madre sometida a una desaparición forzada. El Comité observa con preocupación las dificultades que encuentran las personas afectadas para obtener la información y la asistencia que necesitan. También le preocupa que el Estado parte no parezca tener previsto adoptar medidas para enjuiciar a los autores de los delitos cometidos y reconocer y hacer efectivo el derecho a la reparación de las víctimas (arts. 9, 12, 14, 15, 24 y 25).

40. **El Comité exhorta al Estado parte a que:**

a) **Emprenda investigaciones exhaustivas e imparciales para determinar si los niños adoptados en Sri Lanka durante los años ochenta y noventa pueden haber sido víctimas de desaparición forzada y apropiación de niños y si en estos casos se cometieron otros delitos como la falsificación, la ocultación o la destrucción de documentos de identidad, con el fin de encontrar y castigar a los autores de esos delitos;**

b) **En consulta con las personas afectadas, localice a las víctimas de desaparición forzada o de apropiación de menores y les proporcione el apoyo que necesiten para determinar su identidad y filiación y aclarar las circunstancias en las que fueron adoptadas;**

c) **Garantice el derecho a obtener una reparación de toda persona que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada, independientemente de la fecha en que se haya cometido el acto y también en caso de que el perjuicio se haya originado en otro Estado, incluso si no se ha iniciado ningún procedimiento penal contra los presuntos autores o si no se ha determinado quiénes son estos;**

d) **A todos los efectos, con el fin de aplicar las anteriores recomendaciones, solicite la cooperación de Sri Lanka en virtud de los artículos 14, 15 y 25 de la Convención.**

D. Difusión y seguimiento

41. **El Comité desea recordar las obligaciones contraídas por los Estados al ratificar la Convención y, en ese sentido, insta al Estado parte a asegurarse de que todas las medidas que adopte se conformen plenamente a las obligaciones que asumió al ratificar la Convención y otros instrumentos internacionales pertinentes.**

42. **El Comité también desea subrayar la singular crueldad con que las desapariciones forzadas afectan a las mujeres y los niños. Las mujeres que son sometidas a desaparición forzada son especialmente vulnerables a la violencia sexual y otras formas de violencia de género. Las mujeres que son miembros de la familia de una persona desaparecida son particularmente vulnerables a sufrir serios efectos sociales y económicos adversos así como a padecer violencia, persecución y represalias como resultado de sus esfuerzos para localizar a sus seres queridos. Los niños víctimas de desaparición forzada, ya sea porque ellos mismos son sometidos a desaparición o porque sufren a consecuencia de la desaparición de sus familiares, son particularmente vulnerables a múltiples violaciones de los derechos humanos. En este contexto, el Comité subraya la necesidad de que el Estado parte tenga en cuenta sistemáticamente las cuestiones de género y las necesidades de las mujeres y los niños al aplicar las presentes recomendaciones y todos los derechos y obligaciones de la Convención.**

43. Se alienta al Estado parte a difundir ampliamente la Convención, el texto de su informe presentado en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención y las presentes observaciones finales para sensibilizar a las autoridades del Estado, todos los actores de la sociedad civil y la población en general. Asimismo, el Comité alienta al Estado parte a favorecer la participación de la sociedad civil en el proceso de aplicación de las presentes observaciones finales.

44. De conformidad con el reglamento del Comité, el Estado parte debe facilitar, a más tardar el 7 de mayo de 2022, información pertinente sobre las medidas que haya adoptado para aplicar las recomendaciones formuladas por el Comité que figuran en los párrafos 14 (definición de la desaparición forzada), 30 (acceso a la información) y 40 (niños adoptados a Sri Lanka) de las presentes observaciones finales.

45. De conformidad con el artículo 29, párrafo 4, de la Convención, el Comité podrá pedir posteriormente al Estado parte informaciones complementarias sobre la aplicación de la Convención, incluida información sobre las medidas adoptadas para poner en práctica todas las recomendaciones contenidas en las presentes observaciones finales.
