



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

Distr. general
16 de octubre de 2015
Español
Original: inglés

Comité contra la Desaparición Forzada

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

1. El Comité contra la Desaparición Forzada examinó el informe presentado por Montenegro en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención (CED/C/MNE/1) en sus sesiones 142ª y 143ª (véanse CED/C/SR.142 y 143), celebradas los días 8 y 9 de septiembre de 2015. En su 152ª sesión, celebrada el 16 de septiembre de 2015, el Comité aprobó las siguientes observaciones finales.

A. Introducción

2. El Comité acoge con satisfacción el informe presentado por Montenegro en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, que se elaboró de conformidad con las directrices para la preparación de informes, y la información que contiene. El Comité agradece el diálogo franco y constructivo entablado con la delegación de alto nivel del Estado parte sobre las medidas adoptadas para aplicar las disposiciones de la Convención, que ha disipado muchas de sus preocupaciones. El Comité agradece igualmente al Estado parte sus respuestas escritas (CED/C/MNE/Q/1/Add.1) a la lista de cuestiones (CED/C/MNE/Q/1), que fueron complementadas por las respuestas detalladas de la delegación.

B. Aspectos positivos

3. El Comité encomia al Estado parte por haber ratificado casi todos los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y sus protocolos facultativos, así como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

4. El Comité celebra que el Estado parte haya reconocido la competencia del Comité, conforme a los artículos 31 y 32 de la Convención, en relación con las comunicaciones individuales e interestatales.

5. El Comité felicita al Estado parte por las medidas adoptadas en ámbitos relacionados con la Convención, por ejemplo:

- a) La creación de una comisión para las personas desaparecidas;
- b) La firma del Protocolo de Cooperación para el Enjuiciamiento de los Responsables de Crímenes de Guerra, Crímenes de Lesa Humanidad y Genocidio

* Aprobadas por el Comité en su noveno período de sesiones (7 a 18 de septiembre de 2015).



entre las fiscalías de Montenegro y las fiscalías de Bosnia y Herzegovina (en 2014), Croacia (2006) y Serbia (2007), y la aprobación de una ley de asistencia jurídica internacional en materia penal, en julio de 2014;

c) La entrada en vigor de la Ley de Acceso Libre a la Información en 2013, que prevé la obligación de revelar información de manera proactiva y crea una entidad pública encargada de tramitar las solicitudes de información;

d) La indemnización concedida a varias víctimas y el reconocimiento implícito de la responsabilidad del Estado en el caso de la deportación de refugiados musulmanes de Herceg Novi, así como la construcción de un monumento a las víctimas de la guerra civil que se libró entre 1991 y 1995.

6. El Comité toma nota con satisfacción de que el Estado parte ha cursado una invitación abierta a todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos para que visiten el país. A este respecto, el Comité celebra la visita a Montenegro del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en junio de 2014, y alienta al Estado parte a que continúe cooperando con este órgano en el marco de su mandato y aplique sus recomendaciones.

C. Principales motivos de preocupación y recomendaciones

7. El Comité considera que, en el momento en que se aprobaron las presentes observaciones finales, la legislación vigente del Estado parte para prevenir y sancionar las desapariciones forzadas no se ajustaba plenamente a las obligaciones que incumben a los Estados que han ratificado la Convención. El Comité alienta al Estado parte a aplicar sus recomendaciones, que se formularon con espíritu constructivo y de colaboración, a fin de que el marco jurídico existente y la forma en que las autoridades estatales lo aplican sean plenamente conformes con los derechos y obligaciones contemplados en la Convención.

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

El delito de desaparición forzada

8. El Comité toma nota de que varios artículos del Código Penal de Montenegro contienen elementos que pueden corresponder con algunos de los elementos de la definición de desaparición forzada de la Convención. No obstante, le sigue preocupando que estos artículos no sean suficiente para abarcar debidamente todos los elementos constitutivos de desaparición forzada que se definen en el artículo 2 de la Convención y, por lo tanto, para dar cumplimiento a la obligación dimanante del artículo 4. El Comité lamenta que la desaparición forzada no se haya tipificado como delito específico en la legislación nacional. A este respecto, el Comité considera que solo la tipificación de la desaparición forzada como delito específico permitiría al Estado parte cumplir la obligación dimanante del artículo 4, que está estrechamente relacionada con otras obligaciones de carácter legislativo, como las que figuran en los artículos 6, 7 y 8 de la Convención (arts. 2, 4, 6, 7 y 8).

9. **El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias para tipificar la desaparición forzada como delito específico en consonancia con la definición del artículo 2 de la Convención y recomienda también que el delito se castigue con penas adecuadas que tengan en cuenta su extrema gravedad, y que se establezca un sistema de responsabilidad superior conforme al artículo 6, párrafo 1 b), de la Convención que sea aplicable a este delito.**

Carácter continuo del delito de desaparición forzada

10. Si bien toma nota de que el artículo 49 del Código Penal define el concepto de delito continuado, el Comité desea señalar a la atención del Estado parte que la desaparición forzada constituye una serie única y consolidada de actos que continúa durante todo el tiempo que transcurre hasta que se determina la suerte o el paradero de la víctima, y que no es una serie de actos aislados. La Convención tiene en cuenta el carácter continuo del delito de desaparición forzada, en particular para garantizar que el plazo de prescripción no comience a contar hasta que cese la desaparición forzada (art. 8).

11. El Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas necesarias para reconocer expresamente el carácter continuo del crimen de desaparición forzada en su sistema de derecho penal. De conformidad con el artículo 8 de la Convención, también recomienda al Estado parte que, en caso de que se aplique un plazo de prescripción respecto de la desaparición forzada, vele por que este sea prolongado y proporcional a la extrema gravedad del delito, y que se cuente a partir del momento en que cese el delito.

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

Investigación de las desapariciones forzadas cometidas en el contexto de los conflictos armados en la ex Yugoslavia

12. El Comité observa que siguen sin conocerse la suerte y el paradero de 61 de las 72 personas dadas por desaparecidas en el Estado parte a raíz de los conflictos en la ex Yugoslavia, y celebra el firme compromiso del Estado parte de determinar la suerte y el paradero de estas personas. A este respecto, el Comité toma nota con satisfacción del establecimiento, en febrero de 2015, de una nueva comisión para las personas desaparecidas, que, desde entonces, parece haber buscado a las personas desaparecidas de manera más activa y resuelta. El Comité celebra las diversas medidas adoptadas para promover la cooperación a nivel regional en la búsqueda de personas desaparecidas, incluida la firma en agosto de 2014 por Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro y Serbia de la Declaración sobre el papel del Estado en relación con las personas desaparecidas como resultado del conflicto armado y los abusos de los derechos humanos, y la firma en 2012 de un acuerdo de cooperación mutua entre las comisiones para las personas desaparecidas de Montenegro y Serbia, para localizar a las personas desaparecidas (arts. 12 y 24).

13. El Comité alienta al Estado parte a que prosiga sus esfuerzos para conocer la verdad y determinar la suerte y el paradero de todas las personas que se han dado por desaparecidas a raíz de los conflictos armados en la ex Yugoslavia. El Comité recomienda que la nueva comisión para las personas desaparecidas continúe tratando de encontrar a las personas desaparecidas y adopte para ello un enfoque proactivo. El Estado parte debería promover su cooperación con otras partes de la región, entre otras cosas mediante acuerdos de cooperación entre las comisiones para las personas desaparecidas de Bosnia y Herzegovina, Croacia y Kosovo¹, a fin de agilizar urgentemente el proceso de identificación.

¹ Toda referencia a Kosovo en el presente documento deberá interpretarse de conformidad con la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

Cooperación judicial en materia penal

14. El Comité acoge favorablemente el fortalecimiento del marco jurídico para la cooperación judicial y toma nota de que el Estado parte considera que el artículo 10 de la Convención es aplicable a su ordenamiento jurídico. Sin embargo, sigue preocupando al Comité el requisito de reciprocidad para la prestación de asistencia jurídica internacional que figura en la Ley de Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal (arts. 10 y 14).

15. El Comité recomienda al Estado parte que se asegure de que el requisito de reciprocidad previsto en la Ley de Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal no impide al Estado parte aplicar plenamente el artículo 10 de la Convención. Además, el Comité recomienda al Estado parte que contribuya activamente a reforzar la cooperación entre las autoridades judiciales de los países de la región con miras a facilitar el intercambio de información y pruebas, la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas y la realización de investigaciones, llevando ante la justicia a los responsables de crímenes de guerra.

Enjuiciamiento de crímenes de guerra

16. El Comité, aunque observa que en Montenegro se han instruido y enjuiciado seis casos de crímenes de guerra relacionados con actos cometidos en el pasado, en el contexto de los conflictos armados en la ex Yugoslavia, expresa su preocupación por las informaciones de varias fuentes que señalan las deficiencias de procedimiento que dieron lugar a la absolución de la mayor parte de los acusados en causas juzgadas más recientemente, lo que puede suscitar dudas acerca de la idoneidad de las medidas adoptadas por el Estado parte para combatir la impunidad. El Comité toma nota en particular de las informaciones sobre la falta de investigaciones acerca de la responsabilidad de los mandos, la coautoría y la complicidad, debido a lo cual pocos de los responsables de alto nivel tuvieron que rendir cuentas, y sobre la lenidad de las penas impuestas a los procesados, que en algunos casos fueron inferiores al mínimo legal porque se aplicaron circunstancias atenuantes. En este contexto, el Comité celebra la adopción por el Estado parte de la Estrategia para Investigar los Crímenes de Guerra, en mayo de 2015, y el establecimiento de órganos especializados para investigar e instruir los casos de crímenes de guerra, entre ellos una nueva fiscalía especial y un departamento especializado en crímenes de guerra, establecidos en el marco del Tribunal Superior de Podgorica (arts. 8, 12 y 24).

17. El Comité, recordando el carácter continuado del delito de desaparición forzada, recomienda al Estado parte que se asegure de que todos los casos de desapariciones forzadas que puedan haber sido cometidos por funcionarios públicos o por personas o grupos de personas que actuaran con la autorización, apoyo o aquiescencia de estos en el contexto de los conflictos armados que se produjeron en la ex Yugoslavia se investiguen a fondo, de manera imparcial y sin demora, y que los responsables, incluidos los mandos y los superiores civiles, sean castigados de acuerdo con la gravedad de sus actos. El Estado parte también debe garantizar que la fiscalía especial tenga competencias para investigar y enjuiciar todos los casos de desapariciones forzadas, incluidos los previstos en el artículo 2 de la Convención. Además, debe proporcionarse a la fiscalía especial y a cualquier otra autoridad competente la formación adecuada y recursos personales, técnicos y financieros suficientes para que puedan cumplir sus funciones con prontitud y eficacia.

Suspensión en las funciones

18. El Comité observa que, con arreglo al artículo 130 de la Ley del Trabajo, que se aplica con carácter subsidiario a los funcionarios y a los empleados públicos, las

personas sospechosas de haber cometido un delito pueden ser suspendidas temporalmente en sus funciones. Sin embargo, el Comité lamenta la falta de una legislación específica que prevea expresamente la suspensión en las funciones, mientras dure la investigación, de los agentes del Estado, civiles o militares, de los que se sospeche que hayan cometido un delito de desaparición forzada (art. 12).

19. Con el fin de reforzar el marco jurídico existente y asegurar la adecuada aplicación del artículo 12, párrafo 4, de la Convención, el Comité recomienda al Estado parte que adopte disposiciones legales explícitas que establezcan expresamente: a) la suspensión en sus funciones, mientras dure la investigación, de cualquier agente del Estado, civil o militar, sospechoso de haber cometido un delito de desaparición forzada; b) un mecanismo para que las fuerzas del orden o las fuerzas de seguridad, ya sean civiles o militares, cuyos miembros sean sospechosos de haber cometido una desaparición forzada, no participen en dicha investigación.

Protección de las personas que participen en una investigación

20. El Comité ve con agrado las enmiendas a la Ley de Protección de Testigos adoptadas en junio de 2014 y destinadas a mejorar el sistema de protección de testigos en el Estado parte. Sin embargo, el Comité se suma a las preocupaciones expresadas por el Comité contra la Tortura (véase CAT/C/MNE/CO/2, párr. 15) respecto de la falta de medidas eficaces que protejan contra el maltrato o la intimidación a las víctimas o los testigos que hayan presentado una denuncia o aportado pruebas (arts. 12 y 18).

21. El Comité recomienda al Estado parte que asegure la aplicación efectiva de las medidas de protección existentes, y que estas se extiendan a todas las personas a que se refiere el artículo 12, párrafo 1, de la Convención. El Comité recomienda además al Estado parte que todas las denuncias potenciales de amenazas o intimidaciones contra testigos en juicios por crímenes de guerra se investiguen a fondo, sin demora y de manera imparcial aunque no se haya presentado ninguna denuncia oficial, y que los presuntos responsables sean procesados y, de ser declarados culpables, sean castigados con penas adecuadas.

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

No devolución

22. El Comité, si bien celebra el hecho de que un recurso aplase la ejecución de una orden de extradición, señala que no ha recibido información a este respecto en relación con las decisiones de expulsión o deportación. El Comité indica asimismo que no ha recibido información sobre los criterios aplicados en el marco de los procedimientos de expulsión, devolución, entrega o extradición ni sobre si el procedimiento de recurso contra la denegación de una solicitud de asilo prevé un nuevo examen de la cuestión en cuanto al fondo. Además, el Comité observa que la legislación nacional no prohíbe expresamente la devolución cuando existan razones fundadas para creer que la persona estaría en peligro de ser víctima de una desaparición forzada (art. 16).

23. El Estado parte debe velar por que el procedimiento de recurso aplicable a los casos de extradición también se aplique a los casos de expulsión o deportación. El Estado parte debe considerar la posibilidad de incluir de manera expresa en su legislación interna la prohibición de proceder a una expulsión, devolución, entrega o extradición cuando haya razones fundadas para creer que la persona

objeto de dicha medida estaría en peligro de ser víctima de una desaparición forzada.

Salvaguardias legales fundamentales

24. El Comité acoge favorablemente la enmienda del Código de Procedimiento Penal, que en su versión actual dispone que las personas privadas de libertad tienen derecho a que se informe “inmediatamente” de su situación a una persona de su elección. No obstante, el Comité hace suyas las preocupaciones expresadas por el Comité contra la Tortura (véase CAT/C/MNE/CO/2, párr. 7), según el cual, en la práctica las personas privadas de libertad no cuentan sistemáticamente con todas las salvaguardias legales fundamentales desde el comienzo mismo de la privación de libertad. Además, el Comité lamenta que el derecho a recurrir ante un tribunal independiente la legalidad de una detención no se mencione específicamente en la lista de derechos que no pueden limitarse en un estado de guerra o de emergencia (arts. 17 y 18).

25. El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias para garantizar que, en la práctica, todas las personas privadas de libertad puedan comunicarse sin demora con sus familiares o con cualquier persona de su elección, y tengan acceso a un abogado independiente desde el comienzo mismo de su privación de libertad. El Comité recomienda también que se incluya el derecho a interponer un recurso contra la legalidad de una detención en la lista de derechos que no pueden limitarse en un estado de guerra o de emergencia. Asimismo, el Estado parte debe asegurarse de que la información sobre todas las personas privadas de libertad se inscribe efectivamente en registros y/o expedientes de acuerdo con los protocolos habituales, y que dicha información incluye, como mínimo, los datos exigidos por el artículo 17, párrafo 3, de la Convención.

Formación sobre la Convención

26. Aunque observa que varios agentes del Estado reciben formación en derechos humanos y otras disciplinas relacionadas con la Convención, el Comité lamenta que no se imparta una formación específica y regular sobre la Convención (art. 23).

27. El Comité recomienda al Estado parte que se asegure de que todo el personal civil o militar encargado de la aplicación de la ley, el personal médico, los funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia o el trato de las personas privadas de libertad, así como otros funcionarios encargados de la administración de justicia o la investigación y el enjuiciamiento de los casos de desapariciones forzadas, reciban formación adecuada y periódica sobre las disposiciones de la Convención.

Medidas de reparación y protección de los niños contra las desapariciones forzadas (arts. 24 y 25)

Definición de víctima

28. El Comité, si bien celebra la inclusión de una definición de víctima en el Código Penal y en la nueva ley de indemnizaciones por daños causados a las víctimas de delitos violentos, lamenta que la definición sea de menor alcance que el concepto de víctima en el sentido del artículo 24 de la Convención. Otro motivo de preocupación para el Comité es que el ordenamiento jurídico vigente no reconozca la condición de víctima si no se ha entablado una acción penal contra un presunto culpable (art. 24).

29. **El Estado parte debería considerar la posibilidad de introducir las modificaciones legislativas necesarias para establecer una definición de víctima que se ajuste a la que figura en el artículo 24, párrafo 1, de la Convención, a fin de asegurar que toda persona que haya sufrido un perjuicio como resultado directo de una desaparición forzada pueda disfrutar plenamente de los derechos enunciados en la Convención, en particular los derechos a la verdad y a la reparación consagrados en su artículo 24, párrafos 2, 4 y 5.**

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

30. El Comité toma nota de que el derecho a la indemnización está garantizado en el artículo 38 de la Constitución, pero lamenta que el ordenamiento jurídico del Estado parte no prevea un derecho legal a obtener una reparación adecuada que incluya todas las medidas de reparación previstas en el artículo 24, párrafo 5, de la Convención. Además, al Comité le preocupa que la indemnización únicamente pueda obtenerse mediante el procedimiento civil previsto en la Ley de Contratos y Agravios, y que los familiares tengan que iniciar actuaciones legales para declarar fallecida a una persona desaparecida a fin de poder recibir derechos de pensión o una indemnización. En lo relativo a los conflictos en la ex Yugoslavia, el Comité celebra el hecho de que varias víctimas hayan recibido una indemnización, pero observa que otras muchas están en espera de obtener una reparación adecuada y efectiva (art. 24).

31. **El Estado parte debería garantizar el derecho a la reparación (que comprende la readaptación médica y psicológica, la restitución y la satisfacción, incluido el restablecimiento de la dignidad y la reputación), así como a una indemnización rápida, justa y adecuada, a todas las personas que hayan sufrido perjuicios como consecuencia directa de una desaparición forzada, independientemente del momento en que haya sido cometida y aunque no se hayan incoado actuaciones penales contra los posibles responsables, o estos no hayan sido identificados.**

Situación legal de las personas desaparecidas y sus allegados

32. El Comité observa con preocupación que la legislación del Estado parte no reconoce a los allegados de las personas desaparecidas la condición de víctimas de desaparición forzada ni regula sus derechos en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y el derecho de propiedad. Al Comité le preocupa especialmente que deba iniciarse un procedimiento para declarar fallecida a la persona desaparecida a fin de que los familiares puedan disfrutar de los derechos de pensión. En vista del carácter continuo de la desaparición forzada, el Comité considera que, en principio, no hay motivos para dar por supuesto el fallecimiento de la persona desaparecida mientras no se haya establecido su suerte (art. 24).

33. **A la luz del artículo 24, párrafo 6, de la Convención, el Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias para asegurarse de que se aborda de forma adecuada la situación legal de las personas desaparecidas y la de sus allegados en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad, sin necesidad de declarar fallecida a la persona desaparecida. A este respecto, el Comité alienta al Estado parte a que establezca un procedimiento mediante el que se obtenga una declaración de ausencia por desaparición forzada.**

Legislación relativa a la apropiación indebida de niños

34. El Comité observa con preocupación que las leyes penales del Estado parte no incluyen disposiciones que penalicen específicamente las prácticas relacionadas con la apropiación indebida de niños a las que se refiere el artículo 25, párrafo 1, de la Convención.

35. El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas legislativas necesarias para tipificar específicamente como delitos las conductas descritas en el artículo 25, párrafo 1, de la Convención y sancionar esos actos con penas proporcionales a su extrema gravedad.

D. Difusión y seguimiento

36. El Comité desea recordar las obligaciones contraídas por los Estados al adherirse a la Convención y, en ese sentido, insta al Estado parte a que se asegure de que todas las medidas que adopte, sean de la naturaleza que sean e independientemente del poder del que emanen, se conformen plenamente a las obligaciones que asumió al adherirse a la Convención y otros instrumentos internacionales pertinentes. El Comité insta en particular al Estado parte a que garantice la investigación efectiva de todas las desapariciones forzadas y la satisfacción plena de los derechos de las víctimas, tal y como están consagrados en la Convención.

37. El Comité también desea destacar la singular crueldad con la que las desapariciones forzadas afectan a los derechos humanos de las mujeres y los niños. Las mujeres sometidas a la desaparición forzada son particularmente vulnerables a la violencia sexual y otras formas de violencia de género. Las mujeres que son familiares de una persona desaparecida corren especial riesgo de sufrir graves perjuicios sociales y económicos, así como violencia, persecución y represalias como consecuencia de sus esfuerzos por localizar a sus seres queridos. Por su parte, los niños víctimas de desaparición forzada, ya sea porque ellos mismos son objeto de esa desaparición o porque sufren las consecuencias de la desaparición de sus familiares, se ven particularmente expuestos a múltiples vulneraciones de los derechos humanos, incluida la sustitución de su identidad. En este contexto, el Comité hace especial hincapié en la necesidad de que el Estado parte integre perspectivas de género y enfoques adaptados a los niños al hacer efectivos los derechos y las obligaciones que establece la Convención.

38. Se alienta al Estado parte a que difunda ampliamente la Convención; su informe presentado en virtud del artículo 29, párrafo 1, de esta; las respuestas escritas que ha facilitado en relación con la lista de cuestiones preparada por el Comité y las presentes observaciones finales para sensibilizar a las autoridades judiciales, legislativas y administrativas, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales que actúan en el Estado parte, así como a la población en general. Asimismo, el Comité alienta al Estado parte a que promueva la participación de la sociedad civil, en particular las organizaciones de familiares de víctimas, en las medidas que tome en consonancia con las presentes observaciones finales.

39. De conformidad con su reglamento, el Comité solicita al Estado parte que facilite, a más tardar el 18 de septiembre de 2016, información pertinente sobre la aplicación de las recomendaciones que figuran en los párrafos 9, 25 y 29.

40. En virtud del artículo 29, párrafo 4, de la Convención, el Comité solicita al Estado parte que presente, a más tardar el 18 de septiembre de 2021, información concreta y actualizada acerca de la aplicación de todas sus recomendaciones, así como cualquier otra información nueva relativa al cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención, en un documento elaborado con arreglo al párrafo 39 de

las Directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en virtud del artículo 29 de la Convención (CED/C/2). El Comité alienta al Estado parte a que, para la preparación de esa información, fomente y facilite la participación de la sociedad civil, en particular de las organizaciones de familiares de víctimas.
