

El establecimiento de mecanismos para esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas: propuesta para un enfoque humanitario

Monique Crettol, Lina Milner, Anne-Marie La Rosa y Jill Stockwell*

Monique Crettol aportó contribuciones a la Conferencia Internacional celebrada en 2003 sobre la cuestión de las personas desaparecidas. Fue asesora y coordinadora en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), promoviendo y apoyando la implementación de sus recomendaciones en las actividades operacionales del CICR durante más de diez años. Actualmente, dirige el equipo encargado de la gestión de datos sobre protección en el CICR. Lina Milner es asesora superior del CICR y se ha desempeñado como coordinadora regional para la cuestión de las personas desaparecidas en Georgia y los Balcanes Occidentales durante los últimos diez años.

Anne-Marie La Rosa, doctora, titular de un diploma de estudios superiores en derecho internacional y licenciada en Derecho, se desempeñó como funcionaria superior de la Organización Internacional del Trabajo y del CICR. Enseña y es autora de numerosas publicaciones en materia de derecho internacional humanitario, derecho penal internacional y justicia transicional, incluso en procesos relacionados con las personas desaparecidas.

Jill Stockwell, doctora, es antropóloga social y asesora sobre la cuestión de las personas desaparecidas y sus familiares en el CICR.

* El contenido de este artículo refleja las opiniones de las autoras y no necesariamente las de las organizaciones con las cuales están o han estado asociadas.

Resumen

Este artículo analiza los diversos tipos de mecanismos que pueden contribuir a abordar la cuestión de las personas desaparecidas y aportar respuestas, por ejemplo, sobre el esclarecimiento de su suerte y paradero. Examina en detalle un mecanismo que los autores han observado en el terreno. Sostiene que un enfoque basado en objetivos humanitarios que no busca atribuir responsabilidades por las desapariciones, con una gestión apropiada de la información confidencial, podría ser, en algunas circunstancias, un instrumento eficaz para buscar y recoger información pertinente sobre las personas desaparecidas. Asimismo, las autoras proponen otras vías de investigación a fin de mejorar la capacidad mundial de brindar respuestas significativas para las personas desaparecidas y sus familiares.

Palabras clave: personas desaparecidas, personas dadas por desaparecidas, enfoque humanitario, rendición de cuentas, protección de los datos personales, derecho humanitario, defensores de los derechos humanos, justicia transicional, proceso participativo, mecanismo, comisiones de la verdad, confidencialidad, derecho a saber, derecho a la justicia, derecho a la verdad, Agencia Central de Búsquedas del CICR, oficinas nacionales de información.

Introducción

Ha habido desapariciones de personas desde que la humanidad libra guerras o enfrenta desastres (naturales y causados por el hombre). Las personas desaparecidas podrían haber sido capturadas o secuestradas y estar retenidas e incomunicadas en lugares secretos (desaparición forzada) o morir en cautiverio. Podrían haber sido víctimas de ejecuciones en masa, enterradas en tumbas sin nombre (ejecuciones sumarias). A veces, se trata de civiles que huyen de los enfrentamientos, o niños separados de sus familiares, o personas de edad avanzada o con discapacidad que no pueden huir y se ven obligadas a quedarse. Podría suceder que civiles y portadores de armas murieran durante los enfrentamientos y que no se diera un tratamiento o un destino adecuados a sus restos. Cada vez más personas se ven obligadas a huir de sus hogares a raíz de la violencia, la inseguridad, la destrucción, la pobreza endémica, la gestión pública deficiente y las condiciones climáticas cambiantes. No es probable que esta situación cambie. Hoy en día, el fenómeno ha adquirido una dimensión mundial al superponerse con la migración. Un número significativo de migrantes desaparecen en las rutas migratorias mundiales; nunca se localizó su paradero y, si murieron, nunca se hallaron sus cuerpos. En todas estas situaciones, los familiares quedan sumidos en la desesperación, sin saber qué les ocurrió ni dónde están sus seres queridos.

Las tendencias son alarmantes. De forma conservadora, se ha estimado que más de un millón de personas desaparecieron en Irak entre 2003 y 2013¹, y más de 10.000 siguen desaparecidos en relación con el conflicto armado que afectó a los Balcanes Occidentales en la década de 1990 y principios de la década de 2000². Decenas de miles de personas han desaparecido en conflictos actuales a nivel mundial, así como en situaciones donde existe un alto grado de violencia y donde porciones de territorios de los Estados son simplemente anárquicas y a menudo se encuentran libradas al control de bandas y carteles. El número de migrantes desaparecidos es aún más difícil de evaluar. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que, en todo el mundo, al menos 7.760 migrantes, muchos de ellos no identificados, perdieron la vida en 2016³.

La desaparición de personas es aún una de las consecuencias más dañinas de las guerras pasadas, los conflictos armados actuales o la violencia⁴, la migración y los desastres naturales, que perjudican a las personas que desaparecen, a sus familiares y a la comunidad en general. Hoy en día, las personas desaparecidas en la actualidad se suman a otras sobre quienes no se obtiene información desde hace años, o incluso décadas; esta situación deja a sus familiares en un estado de angustia e incertidumbre y pone en peligro las perspectivas para la reconstrucción del tejido social de las comunidades y sociedades afectadas.

El derecho internacional –en particular el derecho internacional humanitario (DIH) y el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH)– contiene un considerable número de normas y principios con el objeto de prevenir, poner remedio y, cuando procede, castigar a los responsables de la desaparición de personas a raíz de conflictos armados o de la violencia. El derecho internacional reconoce el derecho que tienen los familiares de esas personas a conocer la suerte corrida por sus parientes desaparecidos y su paradero, lo cual conlleva, entre otras cosas, la obligación que incumbe a las autoridades públicas, en virtud del derecho de los derechos humanos, de investigar los casos de desapariciones a fin de esclarecer la suerte y el paradero de las personas dadas por desaparecidas y, consecuentemente, de informar y prestar asistencia a los familiares, así como de proteger a las personas fallecidas y de restituir sus identidades. Este artículo no aborda el marco jurídico aplicable a las personas desaparecidas en virtud del derecho

- 1 V., por ejemplo, las estimaciones de la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (CIPD), disponibles en: www.icmp.int/where-we-work/middle-east-and-north-africa/iraq/.
- 2 V. el artículo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “Missing Persons in the Balkans”, junio de 2015, disponible en: www.icrc.org/en/document/missing-persons-western-balkans.
- 3 OIM, “Muertes y desapariciones de migrantes en todo el mundo: Análisis del año 2016”, Serie de Análisis de Datos, n.º 8, 2017, disponible en: <https://publications.iom.int/es/books/global-migration-data-analysis-centre-data-briefing-series-issue-no-8-march-2017>.
- 4 El término “conflictos armados u otras situaciones de violencia” se reemplazará en este documento por la versión acortada “los conflictos y la violencia” para facilitar la lectura. Cabe señalar que el término “otras situaciones de violencia” (en lo sucesivo, “violencia”) se emplea para referirse a situaciones de violencia colectiva perpetrada por uno o varios grupos, que no alcanzan el umbral de un conflicto armado, pero que pueden tener consecuencias humanitarias significativas.

internacional humanitario y del derecho de los derechos humanos o de las normas jurídicas aplicables que protegen a los difuntos y restituyen sus identidades⁵.

Durante las últimas dos décadas, se han establecido mecanismos y procesos tras (o incluso durante) conflictos armados y violencia, con miras a ofrecer respuestas y prestar asistencia a los familiares de personas desaparecidas. Tales mecanismos y procesos han asumido diferentes formas y alcanzado resultados variables; no obstante, a menudo han sido útiles para proteger y asistir de forma eficaz a las personas desaparecidas y a sus familiares, en situaciones posteriores a conflictos armados o violencia.

Basado esencialmente en la experiencia que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha adquirido desde 2003 en el ámbito de la desaparición de personas⁶, este artículo analiza los diversos tipos de mecanismos que pueden contribuir a abordar esta cuestión y también a aportar respuestas, en particular para esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. Examina en detalle un mecanismo que cuenta con la experiencia del CICR en el terreno. Sostiene que un enfoque basado en objetivos humanitarios que no busca atribuir responsabilidades por las desapariciones, con una gestión apropiada de la información confidencial, podría ser, en algunas circunstancias, un instrumento eficaz para buscar y recoger información pertinente sobre las personas desaparecidas. Resulta particularmente eficaz, por ejemplo, en situaciones en que las autoridades pertinentes⁷ son identificables, las instituciones son débiles y las personas que pueden proporcionar información se muestran renuentes a hablar por temor a sufrir represalias o verse envueltas en procedimientos penales.

El enfoque que se propone ha de ser complementario con otros mecanismos o procesos existentes y de eficiencia probada después de un conflicto armado y de violencia generalizada, incluidos los que contribuyen a luchar contra la impunidad.

5 Para obtener más información sobre el marco jurídico, v. CICR, *Informe del CICR: Las personas desaparecidas y sus familiares*, 2003, Apéndice A, “Referencias jurídicas”, Apéndice B, “Protección especial otorgada a los niños: Referencias jurídicas”, y Apéndice C, “Protección jurídica de los datos personales y los restos humanos: principios comúnmente aceptados”, disponible en: https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_themissing_012003_es_10.pdf. Para obtener información sobre los avances desde 2003, v., por ejemplo, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, documento de la ONU A/RES/61/177, 6 de febrero de 2007 (entrada en vigor el 23 de diciembre de 2010) (ICPPED); Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck (eds.), *El derecho internacional consuetudinario*, Vol. 1: Normas, Comité Internacional de la Cruz Roja, Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina y el Caribe, 2007, (Estudio del CICR sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario).

6 En 2003, el CICR organizó una conferencia internacional sobre las personas desaparecidas, la cual brindó una oportunidad única para hacer un balance acerca de lo que los interesados pertinentes habían logrado hasta ese momento y para establecer directrices para una acción más eficaz en este ámbito. V. CICR, *Las personas desaparecidas y sus familiares: documentos de referencia*, febrero de 2004, disponible en: <https://shop.icrc.org/the-missing-and-theirfamilies-documents-of-reference-2691.html>.

7 A lo largo de este documento, la expresión “autoridad/es pertinente/s” se emplea para referirse a las que son identificables, a las que están en el poder (*de facto* o *de jure*), y a las que incumbe la responsabilidad de tomar las medidas necesarias para esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. Podría incluir a los grupos armados organizados en algunos conflictos armados o en otras situaciones de violencia que no alcanzan el nivel de conflicto armado. En el artículo siempre hay una mención expresa para referirse a la/s autoridad/es nacional/es.

Por ejemplo, se ha de encomiar la historia y experiencia productivas en América Latina, donde asociaciones de familiares se han esforzado fructuosamente para ayudar a establecer mecanismos destinados a revelar toda la información sobre las personas desaparecidas y hacer comparecer ante la justicia a los responsables de las desapariciones. El reto estriba en identificar las condiciones necesarias para que estos mecanismos funcionen de forma eficaz y en encontrar modos de fortalecer todos los enfoques, aprovechando su complementariedad.

En la primera sección de este artículo, se analizan algunos requisitos preliminares que se deben cumplir para abordar de manera adecuada y eficaz todas las cuestiones relativas a las personas desaparecidas tras un contexto de conflicto, que incluyen conflictos congelados y situaciones de violencia. En la segunda sección, se describen las diversas formas que pueden tener los mecanismos a nivel de coordinación y a nivel nacional, y se presenta información detallada sobre los respectivos mandatos, capacidades y facultades. En la tercera sección, se proponen medios para incentivar un intercambio eficaz de información pertinente en relación con las personas desaparecidas. En la cuarta sección, se explica cómo un mecanismo que tiene un mandato humanitario y trata de forma adecuada los datos confidenciales puede ser eficaz sin constituir un impedimento a la justicia.

En este artículo, se adopta un enfoque basado en pruebas mediante el mayor número posible de ejemplos relevantes de la experiencia en el terreno, si bien no se pretende hacerlo de manera exhaustiva. Este enfoque se propone contribuir a situar la cuestión de las personas desaparecidas en el centro de la agenda humanitaria, incluso en los procesos de transición instaurados tras conflictos armados y violencia. Asimismo, se espera que proporcione elementos que permitan aplicar y explicar mejor el enfoque humanitario para los mecanismos que tienen como finalidad elucidar la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. Por último, este artículo se centra en situaciones posteriores a conflictos y violencia pasados, incluidos los conflictos congelados, y no abarca otras situaciones en las cuales las personas desaparecen, como los desastres naturales y la migración, aunque la experiencia del CICR indica que las necesidades de las personas desaparecidas y de los familiares que sufren a raíz de esas circunstancias, al igual que la base de respuesta en general, podría ser bastante similar⁸.

Consideraciones preliminares

Los mecanismos y procesos examinados en este artículo existen, con frecuencia, en entornos particularmente difíciles, que se caracterizan por una ruptura total de la estructura social, por el odio del pasado que aún afecta el pensamiento de las personas y por la incapacidad para velar por el imperio de la ley por parte de las instituciones responsables de hacerlo. Las autoridades pertinentes pueden

8 Este artículo debe leerse en conjunto con la publicación de Monique Crettol y Anne-Marie La Rosa, "The missing and transitional justice: The Right to Know and the Fight Against Impunity", *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, n.º 862, 2006, que aborda la interacción entre la justicia de transición y las personas desaparecidas.

expresar una sincera voluntad política, pero los obstáculos pueden ser tan difíciles de superar que, sin ayuda externa, sencillamente no logran que los mecanismos avancen lo suficiente para dar respuestas significativas a los familiares de las personas desaparecidas. Además, el tratamiento de la cuestión de las personas desaparecidas plantea cuestiones sensibles que, con facilidad, podrían desviar los mecanismos de sus objetivos humanitarios y dar lugar a graves problemas de seguridad para quienes trabajan en ese ámbito. Han de tenerse en cuenta estas consideraciones en todas las circunstancias, así como la importancia de un compromiso a largo plazo, a fin de garantizar un entorno sostenible, en el cual las autoridades pertinentes tengan la capacidad y la voluntad de resolver de manera adecuada la cuestión de las personas desaparecidas. Cuando se trabaja con el expediente de una persona desaparecida, cada entorno debe considerarse como único y en evolución, en el cual los avances pueden recibir una influencia positiva mediante un apoyo a largo plazo, a fin de, entre otras cosas, forjar una capacidad para actuar de forma autónoma e independiente.

Es necesario reconocer que se deben cumplir algunos requisitos preliminares para tratar de manera adecuada y eficaz todas las cuestiones relativas a las personas desaparecidas tras una situación de conflicto o de violencia. En primer lugar, debe haber voluntad política. En segundo término, la cuestión de las personas desaparecidas no debe tratarse de manera aislada: es necesario que las autoridades con voluntad de tratar la cuestión la incluyan en una agenda más amplia, en la cual se aplique un enfoque humanitario, multidimensional e integrado. Además, si bien se recomienda enfáticamente contemplar experiencias similares de otros contextos, el modelo adoptado debe adaptarse a las peculiaridades propias del contexto correspondiente. Por último, la naturaleza participativa del proceso es esencial.

Voluntad política y presión externa

Son pocas las esperanzas de afrontar debidamente la cuestión de las personas desaparecidas sin un esfuerzo serio para forjar una voluntad política sostenible. Sobre el particular, es importante identificar los factores internos y externos que, en un contexto determinado, pueden influir en quienes toman decisiones, prestando especial atención a quienes podrían ejercer una presión positiva sobre las autoridades pertinentes.

Las autoridades siempre muestran un gran interés en dar a conocer las acciones y medidas que adoptan para arrojar luz sobre la suerte y el paradero de las personas desaparecidas cuando existe un vínculo entre la implementación de tales medidas y el establecimiento y logro de agendas y procesos políticos importantes en los planos nacional, regional o internacional. Por citar solo algunos casos en que se establecieron vínculos directos o indirectos entre las personas desaparecidas y los procesos políticos dirigidos a nivel regional o de las Naciones Unidas (ONU): Bosnia y Herzegovina, respecto al cual se hace una referencia expresa a la cuestión de las personas desaparecidas⁹ en los Acuerdos de Dayton; Kosovo y el reconocimiento

9 V. el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina, 1995, Anexo 7, artículo V, y Anexo 1A, artículo IX.

de su estatuto internacional¹⁰; Irak, tras la guerra del Golfo de 1991¹¹; la situación en Chipre¹²; y la incorporación, por parte de la Unión Europea, de la cuestión de las personas desaparecidas en el denominado “Capítulo 23” (“Poder judicial y derechos fundamentales”) sobre las condiciones que ha de reunir Croacia para adherirse a la Unión Europea¹³. La cuestión de las personas desaparecidas también es abordada en el marco de las negociaciones de paz celebradas entre las FARC y el gobierno de Colombia¹⁴, así como en las negociaciones internacionales de Ginebra entre representantes de Abjasia, Georgia, Osetia del Sur y Rusia, en las cuales la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y las Naciones Unidas actuaron como mediadores¹⁵.

- 10 El Grupo de Trabajo sobre personas desaparecidas en Kosovo se estableció en marzo de 2004, como parte del Diálogo de Viena bajo los auspicios del Representante Especial del Secretario General de la ONU (RESG), y en el contexto de la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1999). La cuestión de las personas desaparecidas se incluyó de manera explícita en la propuesta integral (Plan Ahtisaari) que allanó el camino hacia la independencia de Kosovo.
- 11 La cuestión de los prisioneros de guerra (PG) y de las personas desaparecidas se menciona explícitamente en los acuerdos de Riad (abril de 1991) y en varias resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU, Res. 687, párrs. 30 y 31; CSNU, Res. 1284, párrs.13 y 14). El cumplimiento por Irak de la obligación de repatriar a todos los nacionales de Kuwait y de terceros países o de devolver sus restos mortales ha sido examinado con regularidad por el Consejo de Seguridad, sobre la base de los informes que le presentó el secretario general sobre los progresos realizados. En 2009, este proceso cobró un nuevo impulso, cuando los miembros del Consejo de Seguridad apoyaron la propuesta de “instituir un período de fomento de la confianza y la cooperación entre el Irak y Kuwait” a fin de seguir alentando a las partes a que logran adelantos visibles y reales y, en especial, a que prosiguieran sus iniciativas “para determinar concluyentemente el paradero de los desaparecidos y prisioneros de guerra kuwaitíes y nacionales de terceros países, y asegurar la restitución de los archivos nacionales kuwaitíes” (CSNU S/2010/300). En 2013, el Consejo de Seguridad decidió excluir a Irak de sus obligaciones en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, aprobando por unanimidad la resolución 2107, que exhortaba al gobierno de Irak a “suministrar al CICR toda la información disponible sobre los nacionales de Kuwait y de terceros países, y facilitar el acceso del CICR a ellos y sus restos mortales, así como la búsqueda por el CICR de las personas y los bienes desaparecidos, incluidos los archivos nacionales de Kuwait”. V.: [https://undocs.org/es/S/RES/2107%20\(2013\)](https://undocs.org/es/S/RES/2107%20(2013)).
- 12 El Comité sobre las Personas Desaparecidas (CPD) en Chipre fue establecido en abril de 1981 mediante un acuerdo entre las comunidades concernidas y bajo los auspicios de las Naciones Unidas (AGNU, Res. 36/164 (1981)). Hubo años en los cuales el CPD no pudo resolver ningún caso de personas desaparecidas y sus labores estuvieron estancadas. La situación comenzó a cambiar solo en 2003, cuando Recep Erdogan asumió el cargo de primer ministro de Turquía y las autoridades turcas expresaron su interés en formar parte de la Unión Europea (UE). También tuvieron repercusiones decisivas algunas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en 2001, en las cuales se requiere que Turquía investigue debidamente casos de personas desaparecidas en Chipre. Se instaba a las autoridades turcas a adoptar y a aplicar la iniciativa tomada por el secretario general de las Naciones Unidas (Plan Annan para Chipre).
- 13 Para más información sobre las etapas para incorporarse a la UE, v. la política europea sobre vecindad y las negociaciones para la ampliación, “Steps towards Joining”, disponibles en: https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/policy/steps-towards-joining_en.
- 14 V., p. ej., Lisa Haugaard y Virginia M. Bouvier, “Colombia’s Peace Accord on the Missing”, USIP, 25 de julio de 2016, disponible en: www.usip.org/publications/2016/07/colombias-peace-accord-missing.
- 15 Para más información sobre el proceso de las negociaciones internacionales de Ginebra, v. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), comunicados de prensa relativos a las negociaciones internacionales de Ginebra, disponibles en: www.osce.org/home/104211.

Un programa más amplio para los procesos de transición

Pocas veces se aborda suficientemente el derecho de las familias a conocer la suerte y el paradero de sus parientes desaparecidos durante un conflicto armado u otra situación de violencia, en el momento en que ocurren las desapariciones. El hecho de que esta compleja cuestión a menudo quede pendiente, incluso mucho tiempo después de que termina el conflicto o la violencia, constituye un motivo permanente de ansiedad para los familiares afectados y un obstáculo para cualquier proceso de apoyo a la consolidación o de consolidación de la paz.

Cuando las autoridades pertinentes abordan la cuestión, por lo general la incluyen en el proceso de transición que lleva al país de una situación de conflicto armado o de violencia armada a una de estabilidad. Hoy en día, este proceso de transición suele abordarse desde la perspectiva de la justicia de transición. Este modelo, que inicialmente se forjó para las transiciones posteriores a períodos autoritarios, ahora se extiende a las transiciones posteriores al conflicto sin modificaciones¹⁶. Persigue una serie de objetivos loables, como la búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición¹⁷. Es menester que la cuestión de las personas desaparecidas se aborde, se interprete y se aplique como parte de este programa más amplio, en el cual se reconozca cabalmente su índole humanitaria, y se dé un lugar preponderante a otros objetivos importantes, como la lucha contra la impunidad¹⁸. Desde un punto de vista aún más ambicioso, abordar la cuestión de las personas desaparecidas debe reconocerse como un objetivo completo en cualquier proceso de justicia de transición¹⁹. Tal como dos de las autoras han escrito con anterioridad:

Un proceso multidimensional de la justicia de transición cuya finalidad sea recabar la experiencia de un pasado de violencia para abrir el camino hacia la paz, la democracia y el respeto de los derechos humanos debería abordar de manera adecuada con la comunidad concernida la cuestión de las personas desaparecidas, porque la mayoría de esos casos corresponde a violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos²⁰.

16 Para una evaluación crítica de esta extensión, v. el informe del relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición presentado en el 36.º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, doc. A/HRC/36/50, 21 de agosto de 2017 (Informe del relator especial sobre la justicia de transición).

17 La justicia de transición debe ir acompañada de reformas institucionales, incluidos los mecanismos de investigación. Para más información, v. Anne-Marie La Rosa y Xavier Philippe, “Transitional Justice”, en Vincent Chetail (ed.), *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2009.

18 De la misma opinión, v. el informe del relator especial sobre la justicia de transición, nota 15, párr. 82.

19 Por ejemplo, en octubre de 2015, el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) concertaron un acuerdo sobre personas dadas por desaparecidas (comunicado conjunto n.º 62) que ofrece la oportunidad de aliviar el sufrimiento de las familias de las personas dadas por desaparecidas y ofrecerles respuestas, haciendo así de esto último un objetivo distinto de las conversaciones de paz y el proceso de transición.

20 M. Crettol y A.-M. La Rosa, nota 7, pág. 356.

SRI LANKA y el conflicto de 2009

En octubre de 2015, el gobierno de Sri Lanka emprendió un ambicioso camino de reforma cuando copatrocinó la Resolución 30/1 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Mediante esta resolución, el gobierno se compromete a adoptar un enfoque integral a fin de afrontar la violencia pasada, incluidas las personas desaparecidas en relación con el conflicto más reciente en el norte y el este del país que terminó en 2009. De las más de 34.000 familias que registraron información ante el CICR sobre sus parientes desaparecidos, más de 16.600 aún desconocen la suerte y el paradero de sus seres queridos, además de tener dificultades económicas, administrativas, jurídicas y emocionales como consecuencia de esta situación.

El camino de reforma del gobierno de Sri Lanka incluye que el Parlamento promulgue un marco legal en septiembre de 2016 para crear un “Certificado de ausencia”, que deje constancia de la ausencia de las personas desaparecidas y facilite los procedimientos jurídicos y administrativos para sus familiares, incluidas las solicitudes de asistencia estatal.

Otra reforma significativa fue la decisión del gobierno de emprender un proceso de justicia de transición para abordar la violencia del pasado. Desde el 15 de septiembre de 2017, se puso en marcha una Oficina de Personas Desaparecidas, como uno de los cuatro mecanismos establecidos por el gobierno para abordar las consecuencias de la violencia del pasado. Específicamente, el gobierno ha conferido a esta Oficina un mandato para buscar personas desaparecidas con el objetivo de esclarecer las circunstancias en las cuales desaparecieron, así como identificar e informar las vías adecuadas de reparación a las que pueden recurrir las personas desaparecidas o sus familiares.

Otros mecanismos dentro del proceso de justicia de transición incluyen una comisión de verdad y reconciliación, una oficina para tratar las reparaciones, y un mecanismo judicial (Tribunal Especial).

Fuente: CICR, *Informe anual de actividad de 2016*, vol. 1, Ginebra, 2017, disponible (en inglés) en: <http://www.icrc.org/data/files/annual-report-2016/ICRC-2016-annual-report.pdf>.

Si no se reconoce la cuestión de las personas desaparecidas como un objetivo distinto, debería al menos figurar en el ámbito de uno de los objetivos fundamentales más comunes de la justicia de transición, como la búsqueda de la verdad y la reparación. En cuanto a lo primero, la alta prevalencia y las consecuencias desastrosas de las desapariciones en contextos posteriores a conflictos justifican que los procesos de búsqueda de la verdad se centren prioritariamente en encontrar respuestas a la cuestión de las personas desaparecidas²¹. Con respecto a esto último,

21 De la misma opinión, v. la posición expresada en el informe del relator especial sobre la justicia de transición en la nota 15. El relator especial sostiene además que “garantizar que las comisiones de la verdad hagan un trabajo adecuado sobre la cuestión de los desaparecidos y que sienten las bases para la labor continua en la materia, incluidas recomendaciones firmes sobre el establecimiento de un mecanismo nacional eficaz para resolver los casos pendientes, constituiría un logro significativo” (párr. 80).

también debido a que los actores pertinentes suelen carecer de los recursos para establecer esquemas de reparación satisfactorios, se deben establecer vínculos más fuertes entre los procesos de justicia de transición y los programas humanitarios destinados a dar respuesta a las necesidades de las personas desaparecidas y sus familiares porque “las necesidades satisfechas... pueden ser el primer paso en un proceso que conduce a un cumplimiento más acabado de los derechos²²”.

Queda mucho por hacer para relacionar mejor la cuestión de las personas desaparecidas con los procesos de la justicia de transición. Hoy en día, los objetivos que se suelen asociar con la justicia de transición han sido, con demasiada frecuencia, entendidos y promovidos desde una perspectiva que no es lo suficientemente amplia para dar cabida a la cuestión de las personas desaparecidas, en particular la necesidad de los familiares de recibir una respuesta concreta e individual sobre la suerte corrida por sus parientes desaparecidos y su paradero. A menudo, estos objetivos se limitan a remedios de índole judicial que suponen investigaciones y procesos penales, que no tienen en cuenta objetivos humanitarios, y que no incluyen incentivos para obtener información importante sobre las personas desaparecidas ni procesos de seguimiento mediante los cuales se pueda abordar esta cuestión a largo plazo. Puede decirse lo mismo de los procesos establecidos por las autoridades pertinentes para que las víctimas puedan ejercer su derecho a la verdad²³. Es de lamentar que, a menudo, en estos procesos no se aplica eficazmente el derecho que tienen las víctimas a conocer la suerte y el paradero de sus parientes o su derecho a reparación²⁴. Afortunadamente, se ha observado cierta apertura en debates políticos recientes en el sentido de incluir la cuestión de las personas desaparecidas y abordar sus perspectivas multidimensionales en los procesos de la justicia de transición.

Queda claro que no se puede abordar seriamente la cuestión de las personas desaparecidas y, de manera aislada, intentar dar respuestas a los familiares. La cuestión de las personas desaparecidas tiene un carácter diferente años después de que la sociedad concernida haya avanzado hacia la reconstrucción de sus instituciones y de su tejido social. Como observara el Secretario general de las Naciones Unidas, en su informe de 2008 sobre las personas desaparecidas presentado al 63.º período de reuniones de la Asamblea General:

La cuestión de las personas desaparecidas se vuelve entonces parte del proceso de buena gobernanza, incluida la gobernanza democrática, y de la vigencia del estado de derecho, que entraña el fin de la impunidad. Es importante que, como parte del proceso conducente a poner término al sufrimiento, los

22 Ibid., párr. 86.

23 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Estudio sobre el derecho a la verdad, doc. ONU E/CN.4/2006/91, 8 de febrero de 2006.

24 V., en este sentido, los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, AGNU, res. A/RES/60/147, 21 de marzo de 2006 (Principios y directrices básicos sobre reparaciones), disponible en: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_ph_s.pdf.

familiares de las personas desaparecidas reciban respuestas. En el contexto de la reconstrucción de las sociedades afectadas por los conflictos, también es importante que esas respuestas provengan de las mismas instituciones que en el futuro protegerán los derechos de los ciudadanos. Al proporcionar respuestas, las instituciones locales basadas en la ley demuestran que se han realizado progresos y que pueden contribuir a restaurar la confianza en las instituciones públicas. Las personas desaparecidas son con frecuencia víctimas de crímenes atroces y a menudo sus restos se recuperan de lugares en que se han cometido delitos. Más allá de la dimensión de justicia penal, el derecho civil y público confiere derechos a las familias de las personas desaparecidas, y a la sociedad en general le interesa averiguar la verdad de lo ocurrido y utilizar con ese fin sus instituciones democráticas, administrativas y judiciales. Las familias de las personas desaparecidas quieren que sus gobiernos y las instituciones jurídicas tomen en cuenta el dolor y la angustia que padecen de manera que a la larga sientan que se puede hacer justicia²⁵.

La cuestión de las personas desaparecidas no puede tratarse en un período de tiempo breve o sin la definición de prioridades que dé lugar a atender sin demora las necesidades más acuciantes de las víctimas. Para lograrlo, las partes interesadas deberían adoptar un “enfoque secuencial” para mostrar la capacidad de respuesta de las instituciones en lo que respecta a garantizar que se atiendan sin demora las necesidades más urgentes de las familias. Una secuenciación (o priorización) cuidadosa, en la cual se determinen los objetivos, se les atribuya un grado de prioridad y se establezcan plazos y recursos para su logro, permitiría atender rápidamente la necesidad prioritaria de los familiares, como a menudo ellos mismos la califican, de saber qué les sucedió a sus seres queridos y, en el caso de que hayan fallecido, de recuperar sus restos. Este enfoque no entraría en conflicto con la búsqueda y la sanción de los responsables de las desapariciones²⁶. Las autoridades deberían aprovechar los avances recientes en materia forense humanitaria al establecer sus prioridades, deberían establecer un sistema adecuado para atender la cuestión de las personas fallecidas e identificar restos humanos, y no deberían dudar en solicitar asistencia técnica a fin de avanzar en su búsqueda de respuestas sobre las personas desaparecidas²⁷.

25 V. el Informe del Secretario General, *Las personas desaparecidas*, ONU, doc. A/63/299, 18 de agosto de 2008, párr. 40.

26 En Sri Lanka, existe un debate entre diferentes grupos de interés, incluidos algunos miembros de la sociedad civil, sobre los méritos o deméritos de secuenciar los cuatro mecanismos de transición propuestos. En el centro del debate sobre la secuenciación, existe la preocupación de que se pierda la oportunidad de abordar los abusos más graves contra los derechos humanos durante la actual ventana de apertura política si se adopta un enfoque de “la verdad primero, la justicia después”. Algunos sostienen que la Oficina de Personas Desaparecidas debería haber proporcionado un “espacio único” para los familiares, que permitiera abordar tanto su necesidad de conocer la suerte y el paradero de sus parientes desaparecidos como su necesidad de justicia al mismo tiempo. V. Centro para los derechos humanos del Asia Meridional, “The Politics of Sequencing: A Threat to Justice?”, 29 de noviembre de 2016, disponible en: <http://sacls.org/resources/publications/reports/the-politics-of-sequencing-a-threat-to-justice-2>.

27 Informe del relator especial sobre la justicia de transición, nota 15, párr. 105.

Un enfoque contextualizado que satisface verdaderamente las necesidades de los familiares

La eficacia de cualquier acción o proceso que realicen las autoridades pertinentes para resolver la cuestión de las personas desaparecidas también depende directamente de la medida en que se tenga en cuenta la coyuntura social, jurídica, económica y política del entorno. Sería incorrecto suponer que se puede emplear un modelo para todas las situaciones o que se lo puede replicar sin considerar estrictamente el contexto, incluida la índole del conflicto o las causas de la violencia²⁸.

Para contextualizar de forma eficaz tales acciones o procesos, en estos se deberían abordar las diversas necesidades individuales fundamentales y las expectativas de los familiares de las personas desaparecidas. Según las evaluaciones de las necesidades hechas por el CICR²⁹, para los familiares de las personas desaparecidas la verdadera prioridad es, por lo general, recibir respuestas individuales sobre la suerte y el paradero de sus parientes desaparecidos y recuperar sus restos en caso de que hayan fallecido, así como obtener soluciones a sus dificultades económicas, hacer que se reconozca el daño sufrido y construir la memoria pública. Cuando pasa el tiempo, la necesidad de rendición de cuentas, mediante juicios y procesamientos, puede cobrar más fuerza³⁰.

Un proceso participativo

Como ya se ha observado, la eficacia de cualquier acción depende con creces del grado en que esté contextualizada. Para que se contextualice adecuadamente, todo proceso que aborde la cuestión de las personas desaparecidas debe ser participativo: deben escucharse y tenerse en consideración las voces de todas las partes concernidas, en particular las de los familiares de las personas desaparecidas y sus representantes.

Un proceso participativo da una garantía de un compromiso real y visible con las víctimas y la sociedad civil. Se debería alentar y prestar apoyo a la sociedad civil en sus esfuerzos para establecer asociaciones comunitarias, con

28 Algunos economistas y sociólogos organizacionales lo denominan “mimetismo isomórfico”: la tendencia a replicar formas institucionales sin tener en cuenta el contexto e incluso las especificidades de los fines buscados. V. Lant Pritchett, Michael Woolcock y Matt Andrews, “Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure”, Center for Global Development, documento de trabajo n.º 234, diciembre de 2010, disponible en: www.cgdev.org/publication/capability-traps-mechanisms-persistent-implementation-failure-working-paper-234.

29 CICR, “Families of Missing Persons in Nepal: A Study of Their Needs” (“Familiares de las personas desaparecidas en Nepal: estudio de sus necesidades”), Katmandú, 2009; CICR, “Needs of the Families of the Missing in Timor Leste” (“Las necesidades de los familiares de las personas desaparecidas en Timor Leste”), Dili/Yakarta, 2010. V. también CICR, “Living with Uncertainty: Needs of the Families of Missing Persons in Sri Lanka” (“Vivir en la incertidumbre: las necesidades de los familiares de las personas desaparecidas en Sri Lanka”), Colombo, 2016; CICR, “No los olvidamos”, Bogotá, 2016.

30 Cuando los ingresos son más altos y hay mayor educación, los juicios y diligencias penales pueden ser efectivamente una de las prioridades de los familiares, además de las ya mencionadas.

miras a facultar y movilizar a los familiares de las personas desaparecidas y las comunidades afectadas, así como de establecer una red de solidaridad. Estas asociaciones deberían luego poder influir en las acciones y procesos, así como garantizar respuestas sostenibles a las necesidades de las personas afectadas. Las repercusiones positivas de una sociedad civil organizada se han observado en casos como los de Argentina³¹, los Balcanes³² y Chipre (en este último caso, tras muchos años de inacción)³³. Entre los casos más recientes, en Georgia, los comités de familiares de personas desaparecidas se esfuerzan por mejorar su capacidad para ayudar a sus miembros a apoyarse mutuamente y para sensibilizar al público sobre sus preocupaciones³⁴.

Para que un proceso sea verdaderamente participativo, las autoridades pertinentes deben mantener informadas a las familias y a las comunidades concernidas acerca de la labor que realizan, las limitaciones con que tropiezan, la posibilidad de obtener resultados positivos y la probabilidad de encontrar con vida a sus parientes o de identificar y recuperar sus restos. También, deben mantener informados a los familiares y las comunidades sobre su posibilidad de acceder a la asistencia y al resarcimiento, y de que los responsables de las desapariciones rindan cuentas de sus actos. Es importante velar por que los procesos en los cuales los familiares participan directamente, como la recuperación de restos mortales o la facilitación de información, sean conformes a las costumbres y valores locales. Las

- 31 Abuelas de Plaza de Mayo es una singular organización de argentinas que se convirtieron en activistas de los derechos humanos, en defensa de su derecho a conocer la suerte y el paradero de sus hijos y nietos. La organización fue conformada por mujeres que se habían conocido cuando intentaban dar con el paradero de sus parientes desaparecidos, secuestrados por agentes de la dictadura militar argentina durante los años conocidos como la Guerra Sucia (1976-1983). Mediante su acción política (publicaciones, manifestaciones, marchas, conferencias, etc.) forjaron su campaña para pedir cuentas a la dictadura argentina sobre el paradero de sus hijos y nietos desaparecidos. Tres décadas después del regreso a las normas democráticas, han logrado mantener viva la memoria y el espíritu de sus parientes desaparecidos, y continúan las amplias campañas públicas para recuperar la identidad de sus nietos desaparecidos y combatir el silencio y la indiferencia de varias administraciones gubernamentales. V. Jill Stockwell, *Reframing the Transitional Justice Paradigm: Women's Affective Memories in Post-Dictatorial Argentina*, Springer, Nueva York, 2014. V. también la entrevista a Estela de Carlotto, presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo, en este número de la *International Review*.
- 32 En los Balcanes, las asociaciones de familiares ejercen cada vez más presión sobre las autoridades y los mecanismos nacionales para tratar la cuestión de las personas desaparecidas. En Bosnia y Herzegovina, la junta consultiva del Instituto para las personas desaparecidas (IPD) es el canal directo de comunicación para los familiares de las personas desaparecidas con el organismo, y los familiares lo utilizan para expresar sus preocupaciones y ejercer presión sobre el IPD para que atienda a sus necesidades. Para un análisis crítico sobre el IPD, v. Kirsten Juhl, "The Problem of Ethnic Politics and Trust: The Missing Persons Institute in Bosnia-Herzegovina", *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Vol. 4, n.º 2, 2009.
- 33 En Chipre, las asociaciones de familiares se han distanciado de las respectivas autoridades y ahora pueden ejercer de mejor manera una presión considerable sobre estas. V. *Resources for Democracy*, "Citizens in Action: The Search for Missing Persons – and the Truth – in Cyprus", octubre de 2015, disponible en: www.resourcesfordemocracy.com/audio/citizens-in-action-the-search-for-missing-persons-and-the-truth-in-cyprus/. V. también Isosif Kovras, "Unearthing the Truth: The Politics of Exhumations in Cyprus and Spain", *History and Anthropology*, Vol. 19, n.º 4, 2008.
- 34 CICR, "Georgia: Esfuerzos para esclarecer el destino de las personas desaparecidas", disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/georgia-esfuerzos-para-esclarecer-el-destino-de-las-personas-desaparecidas>.

autoridades pertinentes también deberían, en todas las circunstancias, cuidar de que el sufrimiento de los familiares no se prolongue innecesariamente o de que estos no abriguen falsas expectativas o esperanzas.

Mecanismos y estructuras

Para tratar eficazmente la cuestión de las personas desaparecidas, se necesitan mecanismos competentes (humanitarios, políticos, judiciales, no judiciales) a nivel universal, regional, nacional y local, con puentes que los unan para abarcar las diversas necesidades manifestadas por los familiares de las personas desaparecidas y las comunidades concernidas³⁵. Cuando se establecen esos mecanismos, sea cual fuere su estructura, se debe prestar particular atención al mandato que se les ha de asignar. Deben incluir objetivos humanitarios, como atender las necesidades de las víctimas de recibir respuestas, de manera no discriminatoria, acerca de la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. A fin de que puedan desempeñar su mandato de modo eficaz, se los debe dotar de suficientes capacidades y facultades. También, deben desempeñar un papel claro para dar acceso a la información relativa a los lugares de inhumación y a los restos humanos. Se ha de propiciar, en especial, un entorno favorable a la puesta en común de información, incluida la posibilidad de trabajar de manera confidencial, como se explica más adelante.

Algunas veces, los antiguos adversarios convienen en tomar medidas específicas en forma de acuerdos que pueden concertar al final del conflicto o de la violencia en que fueron partes, bajo los auspicios de una parte neutral. En estos acuerdos, puede incluirse el establecimiento de mecanismos de coordinación para intercambiar información y mantenerse recíprocamente informados acerca del progreso realizado en el proceso de esclarecimiento de la suerte y el paradero de las personas desaparecidas, y para informar a los familiares de los desaparecidos. También, se pueden incluir compromisos explícitos o implícitos para hacer ajustes y cambios en el entorno o en las estructuras nacionales para garantizar, a nivel interno, un tratamiento eficaz de la cuestión de las personas desaparecidas y el respeto de las obligaciones internacionales. En todos los casos, se hará lo necesario para establecer un canal adecuado de comunicación con los mecanismos ya existentes, como tribunales y comisiones de la verdad, a fin de contribuir a que se proporcionen respuestas significativas a los familiares sobre la suerte y el paradero de sus parientes desaparecidos. Aunque estos mecanismos tengan mandatos diferentes, es posible que en su poder obre información útil para esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas.

35 La expresión “mecanismos” se emplea para referirse a instituciones, órganos, organismos y procesos establecidos –formal o informalmente– por las autoridades pertinentes para esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas, e informar debidamente a los familiares de estas personas.

Mecanismos de coordinación sobre las personas desaparecidas

Durante los conflictos armados y otras situaciones de violencia, la información acerca de las personas desaparecidas suele retenerse o manipularse por varias razones: para ejercer presión sobre el enemigo, dejar a su población en el desconocimiento y el desamparo; evitar las críticas por las pérdidas sufridas; alimentar el odio hacia el enemigo o mantener la exclusión étnica. Cuando termina la violencia, los individuos que pudieron haber participado en los acontecimientos que resultaron en la desaparición a menudo optan por callar, porque no tienen interés en hacerse responsables de sus actos. Otros, como testigos, por ejemplo, pueden tener conocimiento sobre las desapariciones, pero evitan hablar debido al temor de posibles represalias o de estigmatización.

Se requieren esfuerzos y estrategias para aumentar la presión mutua sobre las autoridades involucradas en el conflicto o la violencia a fin de poner fin a su resistencia a proporcionar información que podría ayudar a resolver la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. Se deben invertir los medios para elaborar un enfoque que estimule mutuamente a las autoridades involucradas en el conflicto anterior o la violencia para proporcionar información. En este sentido, debe contemplarse el recurso a los mecanismos de coordinación que se ocupan de la dimensión humanitaria de las personas desaparecidas. Por supuesto, las autoridades necesitarán ver un beneficio importante para obtener una respuesta positiva. Las partes que se enfrentaban en combates pueden tener interés en cooperar, de hecho, si ello implica la obtención de resultados que no podrían alcanzar cada una por su lado. Por ejemplo, un mecanismo podría darles acceso a los territorios bajo el control de la otra parte donde quepa la posibilidad de que estén sepultados los ciudadanos desaparecidos que cada una busca, o de hallar una valiosa información³⁶. Además, el hecho de que demuestren buena voluntad y disponibilidad para cooperar puede mejorar la imagen pública de las autoridades y facilitarles el acceso al apoyo y la asistencia de otros países.

Los mecanismos de coordinación que establecen los antiguos enemigos pueden garantizar la coordinación o la facilitación de información relativa a asuntos como listas de personas desaparecidas, o la recuperación, la identificación y el traslado de restos mortales. Generalmente se crean en el período siguiente al fin de los conflictos armados o de la violencia, o durante una larga tregua en los enfrentamientos. Utilizan como base jurídica de referencia las disposiciones de los instrumentos internacionales pertinentes, como los acuerdos de paz o de alto el fuego, si existen, o convenios internacionales, como los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, resoluciones de las Naciones Unidas, o instrumentos relevantes del derecho internacional de los derechos humanos. Esos mecanismos de coordinación se establecieron, por ejemplo, tras los conflictos en Bosnia y

36 Este fue el caso, por ejemplo, en la búsqueda de personas desaparecidas en relación con el conflicto en Kosovo y con los conflictos internacionales de Irak-Kuwait y de Irak-Irán. V. Protocolo adicional I, art. 34(2-4); Informe del Secretario General, Las personas desaparecidas, ONU, doc. A/71/299, 5 de agosto de 2016, párrs. 25-26.

Herzegovina, entre Croacia y Serbia; en Chipre; tras el conflicto en Kosovo de 1998-1999; tras la guerra del Golfo de 1991 y el conflicto entre Irak e Irán; después del conflicto de 1992-1993 en Abjasia; y después del conflicto de 2008 en Osetia del Sur.

La experiencia ha demostrado que, en muchas situaciones, la eficacia de un mecanismo de coordinación aumenta si su mandato se centra solo en objetivos humanitarios que atiendan las necesidades de las víctimas. En concreto, supone la implementación de un proceso para:

- esclarecer, sin discriminación, la suerte y el paradero de todas las personas dadas por desaparecidas en relación con conflictos armados o violencia;
- informar oportunamente a sus familiares;
- establecer un sistema coordinado para lograr una búsqueda eficaz de las personas desaparecidas y, cuando se encuentran restos humanos, un proceso multidisciplinario de recuperación e identificación de estos restos;
- entregar los restos a los familiares, en caso de que las personas desaparecidas sean halladas muertas; y
- asegurarse de que los familiares de las personas desaparecidas reciban apoyo (que comprenda las necesidades psicológicas, jurídicas, administrativas y económicas).

Un mandato humanitario adquiere particular relevancia cuando el análisis del entorno muestra que las instituciones de las partes que eran beligerantes pueden ser identificadas con claridad, pero no están necesariamente dispuestas a intercambiar la información que obra en su poder por varias razones, como el temor a sufrir represalias o a verse envueltas en procedimientos penales³⁷. En tales casos, un enfoque eficaz que se debe considerar es una combinación entre un mandato basado en objetivos humanitarios (es decir que el mecanismo no debe intentar atribuir responsabilidades) y la gestión adecuada de la información confidencial (v. el debate a continuación). Se considera que la manera más eficaz para obtener información en tales contextos consiste en una separación clara entre el mandato humanitario y las instituciones del ámbito de la justicia pertinentes³⁸.

37 En cambio, en una situación en la que hay un cambio de gobierno o de autoridades y el sistema judicial es independiente y funciona bien, podría ser más apropiado adoptar enfoques más inclusivos que ayuden a hacer comparecer ante la justicia a los responsables de las desapariciones.

38 Por ejemplo, el mandato del CPD de Chipre consiste en determinar la suerte y el paradero de las personas desaparecidas; el Comité no intenta establecer la causa de la muerte o atribuir responsabilidades por la muerte de las personas desaparecidas. V. el mandato del CPD de Chipre, art. 11. Asimismo, se ha informado que en una carta expedida por la Fiscalía General de la República de Chipre, el 3 de agosto de 1990, se especifica que no es en beneficio del interés público, en el sentido del artículo 113.2 de la Constitución, perseguir a un testigo que, al procurar pruebas al CPD de Chipre durante el curso de sus investigaciones, revela información que lo incrimina. Para más información sobre el CPD de Chipre, v. los hechos y cifras en la página web del CPD, disponible en: www.cmp-cyprus.org/content/facts-and-figures.

El mecanismo de coordinación sobre las personas dadas por desaparecidas en relación con los acontecimientos del conflicto armado de 1992-1993 y posteriores (Abjasia)

La población civil aún sufre las consecuencias del conflicto armado de 1992-1993 en Abjasia. En 2017, más de 2.400 personas seguían siendo dadas por desaparecidas. A fines de 2010, se estableció un mecanismo de coordinación que reunió a participantes georgianos y abjasios para esclarecer la suerte corrida por las personas desaparecidas en relación con el conflicto. El CICR acordó presidir este mecanismo. El mecanismo no intenta atribuir responsabilidad por la muerte de las personas desaparecidas ni determinar la causa de su muerte. Tampoco está vinculado con procedimiento político o judicial alguno que trate los casos en relación con el conflicto.

Hasta abril de 2018, mediante el mecanismo se logró identificar los restos de 148 personas y entregarlos a sus familiares. Asimismo, las ONG locales pudieron prestar apoyo psicológico, jurídico y administrativo a los familiares de las personas desaparecidas.

Fuente: CICR: “Dónde trabajamos: Georgia”, disponible en: <https://www.icrc.org/es/where-we-work/europe-central-asia/georgia>.

Los miembros, en sentido estricto, de un mecanismo de coordinación deberían representar directa e indirectamente a quienes fueron parte en el conflicto armado o la violencia. Tendrían que tener la facultad para tomar decisiones y la capacidad para asegurar un seguimiento eficaz de las decisiones adoptadas por el mecanismo a nivel nacional o local. El mecanismo debería garantizar que los puntos de vista de otros interesados importantes también se tengan en cuenta, mediante formas apropiadas de participación, como miembros con participación limitada o en calidad de observadores o expertos. Si esto se respeta, los expertos en los ámbitos pertinentes (por ejemplo, ciencias forenses, gestión de la información, derecho, psicología, etc.), la sociedad civil (y en particular los representantes de las familias de las personas desplazadas y las ONG), los actores internacionales interesados y los Estados podrían aportar una contribución constructiva al proceso. Esa configuración debería dar al mecanismo la capacidad y la perseverancia para fomentar la voluntad política, mantener el impulso para elucidar la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y movilizar los recursos necesarios.

Subgrupo de trabajo sobre asuntos forenses del Grupo de Trabajo de Kosovo sobre personas desaparecidas

El subgrupo de trabajo sobre asuntos forenses del Grupo de Trabajo de Kosovo sobre personas desaparecidas se estableció en marzo de 2005. Su finalidad es mejorar la gestión del proceso forense y acelerar la recuperación y la identificación de personas halladas muertas en relación con el conflicto en Kosovo.

Más específicamente, el objetivo del subgrupo consiste en fomentar la cooperación e incrementar la coordinación entre las diversas partes que participan a nivel técnico (representantes de cada autoridad concernida en los ámbitos de la seguridad, las ciencias forenses y la salud, organizaciones internacionales, ONG, etc.) y facilitar la pronta restitución de los restos que sean identificados a los familiares de los fallecidos.

El subgrupo de trabajo sigue de cerca el proceso y mantiene registros de todas las sesiones de cada organización en sus locales (número de casos tratados, muestras de sangre y muestras óseas recogidas y analizadas, etc.), con lo cual proporciona un foro independiente para la resolución de conflictos, la supervisión y la presentación de informes, incluso la provisión de estadísticas, y reduce al mínimo los malentendidos y la desconfianza que puede haber entre las diversas partes que participan en el proceso. El subgrupo depende del Grupo de Trabajo de Kosovo, al que informa de su labor.

Fuente: CICR, “Missing Persons in the Western Balkans”, 2 de junio de 2015, disponible en: www.icrc.org/en/document/missing-persons-western-balkans.

Habría que otorgar al mecanismo suficientes competencias, capacidad y facultades para que pueda desempeñar su mandato de modo eficaz. Para ello se debería incluir la capacidad de establecer subcomités. Estos darían a los miembros y los participantes designados la posibilidad de reunirse con más frecuencia, en pequeños grupos, a fin de resolver asuntos específicos, como la recuperación, el análisis y la identificación de restos mortales. Los subcomités deberían recibir su mandato del mecanismo de coordinación, al cual deberían presentar informes periódicamente³⁹.

39 En Georgia, también se estableció un grupo de trabajo forense en 2010 bajo el mecanismo de coordinación analizado anteriormente, con el mandato de establecer prioridades y coordinar la labor de los especialistas forenses que participan en el proceso de esclarecimiento de la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. Su trabajo se centra en las actividades relacionadas con la información sobre los lugares de inhumaciones, así como, sobre la base de protocolos acordados, en la recuperación, el análisis y la identificación de los restos humanos de personas desaparecidas en relación con el conflicto armado de 1992-1993. El grupo de trabajo se reunió por primera vez el 24 de mayo de 2011 y, desde entonces, ya tuvieron lugar doce reuniones. Está presidido por el CICR e integrado por un representante abjasio y uno georgiano del mecanismo de coordinación, y por un especialista forense abjasio y otro georgiano. Periódicamente, el grupo presenta informes al mecanismo de coordinación sobre los avances alcanzados en los aspectos forenses del proceso. V. Informe del Secretario General sobre las personas desaparecidas, ONU, doc. A/71/299, 5 de agosto de 2015, párr. 23.

Se deberían redactar y aprobar los documentos constitutivos correspondientes tanto al mecanismo de coordinación como a sus subcomités. En estos documentos deberían figurar normas y procedimientos de trabajo en los que se especifiquen, entre otras cosas, las competencias de los representantes, su número, el quórum, así como el proceso de toma de decisiones, los idiomas de trabajo, el lugar de las reuniones, la preparación y la celebración de estas. Sin embargo, el mecanismo de coordinación no debería ver obstaculizado su labor por la ausencia de tales regulaciones específicas, si existe voluntad de las partes para avanzar en ofrecer respuestas sobre las personas desaparecidas. Muy a menudo, será difícil para los antiguos adversarios acordar ese texto sin incorporar en él los elementos de la disputa que condujo a la violencia o el conflicto. Sería más prudente, en la primera etapa del proceso, obtener de los participantes un acuerdo no formal sobre el espíritu, el objetivo y el mandato del foro para que su plan de trabajo sea implementado⁴⁰.

Es necesario sopesar la decisión de celebrar reuniones a puerta cerrada o de permitir la asistencia de una audiencia más amplia para que esté informada de los resultados. A menudo, las partes en el mecanismo de coordinación tienden a aprobar un enfoque mixto, en el cual las reuniones confidenciales se combinan con una estrategia de comunicación pública. El intercambio de información entre partes antaño enemigas podría funcionar con más eficacia si la cuestión de las personas desaparecidas se mantiene al abrigo de la notoriedad pública, a causa del obvio riesgo que supone el hecho de un debate sobre asuntos sensibles. Después de un conflicto armado o de una situación de violencia, las partes que antes eran enemigas tienden, por lo general, a no dar publicidad a su labor y a establecer un mecanismo humanitario independiente que despache en reuniones privadas y sobre una base confidencial. Los procedimientos y las conclusiones son confidenciales, a fin de preservar la labor del mecanismo. Este es el caso para los mecanismos de coordinación establecidos después del conflicto en Chipre⁴¹, la guerra entre Irán e Irak (1980-1988)⁴², la guerra del Golfo (1990-1991)⁴³, el conflicto entre Croacia y Serbia (1991-1995), los conflictos en Bosnia y Herzegovina (1992-1995)⁴⁴ y en

40 De acuerdo con estos autores, es necesario encontrar alternativas a las reglamentaciones formales para proteger el proceso, en particular cuando se trata de la gestión confidencial de la información relacionada con la exhumación de restos humanos, o la recolección de datos *ante mortem* y muestras biológicas de referencia. Más precisamente, podrían explorarse intercambios bilaterales de procedimientos operativos estándar para esos temas con todos los participantes.

41 V. el mandato del CPD de Chipre, art. 9.

42 V. el Reglamento del Comité Tripartito sobre las personas desaparecidas y los restos mortales a raíz de la guerra entre Irak e Irán, 1980-1988, norma 14.

43 V. la norma 9 de los documentos constitutivos del Subcomité técnico sobre prisioneros de guerra militares y civiles desaparecidos y restos mortales (Riad, 12 de abril de 1991), en la que se dispone que (a) las reuniones del Subcomité serán de carácter privado y sus deliberaciones mantendrán un carácter confidencial, a menos que el propio Subcomité decida lo contrario, y que (b) aparte de los representantes de los miembros del Subcomité y del CICR, no podrá estar presente en sus reuniones ninguna otra persona, a menos que el Subcomité decida lo contrario.

44 V. el Reglamento y los Procedimientos del Grupo de Trabajo de Bosnia y Herzegovina, norma 10 ("Privacidad y confidencialidad").

Kosovo (1998-1999)⁴⁵, así como los conflictos de 1992-1993 y 2008 en Abjasia y Osetia del Sur⁴⁶. Sin embargo, todos estos mecanismos conllevaban el deber de informar a los familiares de las personas desaparecidas y a las comunidades pertinentes. También, han tenido un interés en vincular la cuestión de las personas desaparecidas a iniciativas políticas existentes y, por lo tanto, en tratar parte de la cuestión en el ámbito de la opinión pública. Por consiguiente, todos tienen normas sobre la presentación de informes y la comunicación. Generalmente, incumbe a las partes en el mecanismo la responsabilidad de decidir si emitir declaraciones públicas y presentar informes sin perjuicio de la labor del mecanismo, pero esto también es responsabilidad de quien lo preside. Como se mencionó anteriormente, un vínculo entre tales mecanismos de coordinación que solo aborden la dimensión humanitaria de la cuestión de las personas desaparecidas y un proceso político podría ayudar a mantener el tema en el programa político, propiciando además la voluntad política requerida para lograr avances. Todos los mecanismos mencionados en los ejemplos citados más arriba han dado a conocer públicamente su labor mediante diferentes conductos, a fin de informar a las comunidades y los familiares concernidos.

Por otra parte, las partes en el mecanismo generalmente buscarán el apoyo de un mediador o facilitador de una tercera parte neutral de confianza, a fin de facilitar las negociaciones y la colaboración entre ellas, y contribuir al proceso de transmisión de información. En su calidad de organización humanitaria neutral, independiente e imparcial, en el pasado, se ha solicitado al CICR que desempeñe esa función y el CICR ha aceptado hacerlo⁴⁷. Otras organizaciones, como la ONU, también han aceptado esta función⁴⁸.

Por último, y en pocas palabras, el verdadero desafío para un mecanismo de coordinación como los mencionados es crear un proceso, una atmósfera y relaciones que ayuden a obtener y comunicar información sobre personas desaparecidas de forma progresiva. El trabajo en casos concretos según un plan de acción que incluya indicadores decididos por los miembros del mecanismo de coordinación ayudará a mejorar los resultados.

45 V. el Reglamento del Grupo de Trabajo de Kosovo, norma 11 (“Privacidad y confidencialidad”).

46 V. el artículo 17 del mandato del Mecanismo de Coordinación sobre las personas dadas por desaparecidas en relación con los eventos del conflicto armado de 1992-1993 y el período posterior, en el que se dispone que el mecanismo debe reunirse a puerta cerrada y que todos los participantes en las reuniones del mecanismo han de respetar la confidencialidad de toda la información y de todos los documentos que se elaboren o se pongan en circulación en el mecanismo y que, además de los participantes y de la presidencia, ninguna otra persona puede estar presente en las reuniones del mecanismo, siempre que no se decida lo contrario. Asimismo, en el artículo 18 se especifica que las deliberaciones se mantendrán como reuniones confidenciales del mecanismo, salvo que este decida lo contrario. Asimismo, en el artículo 18 se especifica que las deliberaciones han de ser confidenciales.

47 Este fue el caso en Bosnia y Herzegovina y Kosovo, la guerra entre Irán e Irak de 1980-1988, la guerra del Golfo de 1990-1991 y los conflictos de 1992-1993 y de 2008 en Abjasia y en Osetia del Sur.

48 En Chipre, el tercer miembro del CPD es elegido por el CICR y nombrado por el secretario general de la ONU. Por el contrario, el mecanismo de coordinación entre Croacia y Serbia funciona de manera autónoma, sin la intervención de un mediador. El CICR y la CIPD tienen condición de observadores.

Mecanismos a nivel nacional o local

Cuando se tiene la certeza de que las autoridades nacionales están dispuestas a intervenir en la resolución del tema de las personas desaparecidas, es necesario abordar algunas cuestiones de orden normativo y formular una estrategia común a nivel nacional en la que se tenga en cuenta, por ejemplo, el marco jurídico apropiado. Este último ha de incluir referencias sobre el derecho aplicable, la recopilación de la información, la gestión y la protección de los datos, el proceso de recuperación y de identificación de restos mortales, los derechos de las víctimas, las fuentes de financiación y el presupuesto, etc. De acuerdo con las autoras, es fundamental la existencia de una dirección, de alto nivel, que suscite la confianza de todas las partes concernidas⁴⁹.

Además, debería designarse un órgano oficial para coordinar la implementación de la estrategia, cuyos detalles se explican más adelante. El mecanismo a nivel nacional también debería permitir que las autoridades nacionales cumplan y den seguimiento a los compromisos que contraigan en el marco del mecanismo de coordinación, incluido el acceso a los diferentes lugares donde presuntamente están sepultados los restos de las personas desaparecidas.

Como ocurre con el mecanismo de coordinación tratado en la sección anterior, los mecanismos nacionales para la cuestión de las personas desaparecidas deben perseguir un objetivo humanitario y no se les debería asignar la tarea de determinar responsabilidades por los delitos. El hecho de sumar un objetivo de rendición de cuentas al objetivo humanitario puede obstaculizar, en ciertos casos, la capacidad del mecanismo para obtener la información necesaria para esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. La información que recabe el mecanismo debería ser confidencial y emplearse exclusivamente con la finalidad para la cual se obtuvo, es decir, el esclarecimiento de la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. Para que todos lo comprendan, se recomienda especificar expresamente que el mecanismo no tiene como tarea investigar las responsabilidades por las desapariciones⁵⁰.

49 Por ejemplo, en Irak, el Ministerio de Derechos Humanos tiene la función directiva para tratar la cuestión de las personas desaparecidas. Los asuntos de políticas en la materia se debaten en las reuniones interministeriales. En Bosnia y Herzegovina, el Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados dirigió la redacción de la ley sobre las personas desaparecidas. La tarea le fue asignada por el Consejo de Ministros de Bosnia y Herzegovina en 2003 (en 2001, el Parlamento de Bosnia y Herzegovina promulgó una resolución sobre las personas dadas por desaparecidas, en la cual se solicitaba a la presidencia y al Consejo de Ministros comprometerse activamente para dar con el paradero de las personas desaparecidas). En Kosovo, la Oficina del Primer Ministro desempeña la función directiva y la cuestión se debate en reuniones interministeriales de la Comisión Gubernamental sobre las Personas Desaparecidas.

50 El gobierno de Sri Lanka ha otorgado a la Oficina de Personas Desaparecidas (OPD) un mandato humanitario y no estará facultada para desempeñar actividades de búsqueda a los efectos de una investigación penal. Sin embargo, el mecanismo tiene la facultad de “informar a las víctimas, familiares, testigos y otros informantes que brindan información a la OPD, de su derecho a remitir directamente asuntos a las autoridades pertinentes, incluido su derecho a denunciar delitos graves ante las autoridades competentes de hacer cumplir la ley o enjuiciar”: Ley sobre OPD, Sección 12(i). En otras palabras, el mandato humanitario de la OMP es independiente y complementario de los procesos judiciales nacionales de Sri Lanka que los familiares pueden desear emprender a fin de satisfacer sus necesidades de justicia.

Se ha de otorgar al mecanismo encargado de la cuestión de las personas desaparecidas los recursos y las facultades necesarios para su funcionamiento. El mecanismo debería estar habilitado para coordinar, respaldar y supervisar el proceso de la búsqueda de personas desaparecidas e informar debidamente a los familiares. Debería instaurarse un proceso para la recuperación y la identificación de los restos mortales, y para su entrega a los familiares. El mecanismo también debería incluir el apoyo a los familiares de las personas desaparecidas⁵¹.

En la práctica, la función del mecanismo nacional debería comprender, entre otras, las siguientes tareas:

- recibir y registrar las solicitudes de búsqueda procedentes de los familiares y de las autoridades pertinentes;
- recabar, verificar, actualizar y suministrar toda la información pertinente relativa a las personas desaparecidas (incluidos los datos *ante mortem*) sobre los acontecimientos y las circunstancias que causaron su desaparición, y a los restos humanos no identificados (datos *post mortem*), de conformidad con la legislación nacional, el derecho a la privacidad y las normas relativas a la protección y la gestión de datos personales y sensibles;

Práctica estatal relativa a las comisiones sobre las personas desaparecidas con un mandato humanitario

Cuando se establecen mecanismos nacionales encargados de la cuestión de las personas desaparecidas, deben recibir un mandato claro, consagrado por la ley, que se centre en objetivos humanitarios, es decir, la búsqueda sin discriminación de las personas dadas por desaparecidas. Estos mecanismos deberían investigar sobre los casos y determinar la suerte y el paradero de las personas desaparecidas, sea cual fuere la parte que haya señalado su desaparición, y no han de centrarse únicamente en las “propias” personas desaparecidas; tampoco deberían hacer depender su labor de los resultados alcanzados por cualquier otra de las partes. Cuando una comisión sobre las personas desaparecidas está relacionada con un conflicto armado, debería abarcar a todas las personas protegidas conforme al derecho internacional humanitario.

Tales comisiones se han establecido o están en proceso de establecimiento en Bosnia y Herzegovina, Colombia, Croacia, Kosovo, Líbano, Montenegro, Serbia y Sri Lanka, entre otros lugares.

Otros países, como México, han iniciado el proceso de crear comisiones estatales sobre las personas desaparecidas.

Fuente: CICR, *Commentary on the Third Geneva Convention: Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War*, segunda edición, Cambridge University Press, Cambridge, de próxima publicación.

51 A los efectos de prestar un apoyo eficaz a los familiares de las personas desaparecidas, se deben establecer vínculos con los mecanismos de apoyo existentes, como esquemas para la protección social.

- adoptar o solicitar que se adopten las medidas necesarias para la investigación y verificación de todo tipo de información, incluida la recuperación y la identificación de restos humanos;
- asumir la responsabilidad (o estar en contacto con el organismo responsable) del funcionamiento de un único registro de datos y aprobar el reglamento necesario a esos efectos (consolidación de una lista de personas desaparecidas);
- tomar medidas para garantizar a los familiares de las personas desaparecidas el ejercicio de sus derechos; y
- mantener informados a las familias y a las comunidades acerca del proceso y de los resultados conseguidos⁵².

Los miembros del mecanismo deberían ser representativos y han de ser un reflejo de todos quienes participaron en el conflicto o en la violencia. Además de los miembros de los órganos gubernamentales pertinentes, el mecanismo debería incluir representantes de la sociedad civil, como representantes de los familiares de las personas desaparecidas y, siempre que sea factible, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja pertinente (Sociedad Nacional)⁵³.

El mecanismo encargado de las personas desaparecidas debería poder recibir de las entidades gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, incluido el poder judicial, toda la información que pueda contribuir a esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas, como las circunstancias de la desaparición, los nombres de los testigos y de los autores de la desaparición, información sobre las personas que murieron, resultaron heridas o estuvieron detenidas. En particular, se deben establecer vínculos con las instituciones nacionales de ciencias forenses, si existen, que se encarguen de recoger a los muertos y de la recuperación, el examen y la identificación de restos humanos de las personas desaparecidas. La labor forense sobre protección, recuperación e identificación de los muertos suele ser un punto de partida apolítico que permite al mecanismo abordar cuestiones extremadamente delicadas y avanzar en el suministro de información y respuestas sobre las personas desaparecidas⁵⁴. Si la capacidad en el ámbito de investigación o forense es insuficiente o inexistente, se deben establecer vínculos con actores que tengan por misión efectuar la labor forense en un contexto determinado⁵⁵. Además, el fortalecimiento de la

52 En el mismo sentido, v. CICR, “Principios rectores / Modelo de ley sobre las personas desaparecidas”, 2009, art. 12–14, disponible en: https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/model-law.missing-0907_spa.pdf.

53 Si las Sociedades Nacionales participan, la forma que adoptará la participación –estatuto, tareas, responsabilidades, etc.– debe ser abordada.

54 En África, el CICR colabora con instituciones forenses nacionales, a las que alienta y apoya, en varios países, incluidos Argelia, Côte d’Ivoire, Malí, Marruecos, Nigeria, República Centroafricana, Sudáfrica y Uganda, aunque todavía no se ha establecido ninguna comisión sobre las personas desaparecidas en estos países. Para más información, v. CICR, *Informe anual de 2016*, Ginebra, 2017, sección sobre África.

55 En Kosovo, por ejemplo, la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (CIPD) y la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo. En Líbano, el CICR brinda apoyo para la recopilación de datos de las familias, en preparación para iniciativas de identificación futuras. En Georgia, si bien las capacidades forenses locales se construyen en la medida en que las realidades del contexto lo permiten, el CICR se encarga de llevar a cabo la mayoría de las actividades relacionadas con el proceso forense de recuperación, análisis e identificación de restos humanos. Para más información, v. *ibid.*

capacidad ha de ser una prioridad a largo plazo. Las ciencias forenses se han vuelto un componente esencial en la cuestión de las personas desaparecidas. Si bien se ha de reconocer que no todos los casos de personas desaparecidas a raíz de un conflicto armado o de violencia pueden resolverse, sin una debida gestión forense de los restos humanos, se reduce en gran medida la probabilidad de responder a los familiares sobre la suerte y el paradero de sus seres queridos, incluidas la identificación y la restitución de los restos mortales.

Es evidente que el problema reside en establecer un mecanismo mediante el cual se pueda buscar y recabar información pertinente lo antes posible luego de un conflicto armado o de una situación de violencia que haya causado las desapariciones. Cuanto más tiempo tome establecer dicho mecanismo, mayor será la dificultad para esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y, si son halladas muertas, para devolver los restos humanos a sus familiares. Al mismo tiempo, la cuestión de las personas desaparecidas es susceptible de ser utilizada con fines políticos, y la obtención de la información necesaria no es fácil inmediatamente después del cese de un conflicto. Al tomar medidas para establecer un marco jurídico al nivel debido, es de vital importancia que todos los actores, incentivos y medidas relevantes se movilicen y pongan en marcha sin demora para permitir que quienes disponen de información compartan datos confiables y valiosos, por ejemplo, para localizar posibles lugares de inhumación.

Otros mecanismos

Además del establecimiento de un órgano cuya responsabilidad sería específicamente abordar la cuestión de las personas desaparecidas, es importante recordar que tribunales mixtos internacionales y locales, comisiones parlamentarias, comisiones de derechos humanos, comisiones de investigación, defensorías del pueblo y mecanismos de búsqueda de la verdad también pueden desempeñar un papel para proporcionar información pertinente sobre la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. Así pues, estos también pueden contribuir de forma esencial y directa a atender el derecho a saber que atañe a los familiares. Su contribución no debe subestimarse y debería evaluarse en qué medida podría complementar las tareas asignadas a un órgano especializado responsable de afrontar la cuestión de las personas desaparecidas desde una perspectiva estrictamente humanitaria. Por ejemplo, las comisiones de derechos humanos y las defensorías del pueblo suelen tener un amplio mandato para tratar las violaciones de derechos humanos y podría ser apropiado hacer que la cuestión de las personas desaparecidas sea de su competencia.

La experiencia de Perú

En Perú, los familiares de unas 15.000 personas que desaparecieron en relación con el conflicto pasado permanecen sin noticias de sus seres queridos. En 2001, las autoridades establecieron una Comisión de la Verdad y Reconciliación encargada de examinar las violaciones graves de las normas de derechos humanos entre mayo de 1980 y noviembre de 2000. Con el consentimiento de las familias concernidas, el CICR colaboró con la Comisión y proporcionó más de 400 casos que no aparecían en ninguna base de datos. En sus conclusiones exhaustivas, la Comisión recomendó el establecimiento de mecanismos de seguimiento que permitieran a las autoridades responder a las necesidades de los familiares de las personas desaparecidas.

El 22 de junio de 2016, las autoridades peruanas promulgaron una nueva ley sobre la búsqueda de personas desaparecidas que adopta un enfoque humanitario sobre la cuestión y busca aliviar el sufrimiento de los familiares afectados.

Junto con la Cruz Roja Peruana, el CICR ha brindado apoyo financiero y técnico a los familiares de las personas desaparecidas y a las asociaciones locales, con el objetivo de permitir a estos familiares viajar a los sitios de exhumación y recuperar los restos humanos de sus familiares, así como a tener mejores acceso a la atención psicológica.

Fuente: Informe del Secretario General sobre las personas desaparecidas, ONU, A/71/299, 5 de agosto de 2016, párrs. 12, 58, 61; CICR, *Informe anual de 2016*, Vol. 1/896, 2017, págs. 282-284.

Por otra parte, las comisiones de la verdad, cuya finalidad generalmente es comprender la amplitud y los tipos de la violencia pasada, podrían atender a las necesidades de los familiares de las personas desaparecidas de varias maneras: reconociendo el hecho de la desaparición y una responsabilidad por esa desaparición; averiguando la suerte y el paradero de las personas desaparecidas; instando a la recuperación de los restos mortales; poniendo a disposición un foro público en el cual los familiares puedan presentar sus testimonios; y fomentando programas de compensación y reparación. Por lo tanto, su mandato debería incluir la cuestión de la desaparición de personas, o al menos la desaparición forzada, y sus recomendaciones deberían proponer el establecimiento de mecanismos de seguimiento, mediante los cuales puedan atender las necesidades de los familiares⁵⁶.

56 Estas recomendaciones pueden encontrarse, entre otros documentos, en los informes finales de las siguientes comisiones de la verdad y reconciliación: la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación en Chile (Comisión Rettig), 1991, págs. 1060-1074, 1081-1082, 1099-1101, 1103, 1113, 1115-1117; la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación en Perú, 2003, Vol. 9, págs. 129, 219-225, y Anexo 5; la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala, 1999, "Recomendaciones", cap. 3, párrs. 22-31; la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación en Timor Oriental, 2005, págs. 6-7, 31-33; la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica, 1998, Vol. 5, pág. 347, y Vol. 6, págs. 533-540.

Acuerdo entre el CICR y la Corte Penal Internacional sobre las personas desaparecidas

El CICR y la Corte Penal Internacional (CPI) concluyeron a principios de 2012 un Memorando de Entendimiento general según el cual el fiscal se compromete a ayudar al CICR en la identificación del material en su poder que podría ser relevante para determinar la suerte y el paradero de las personas desaparecidas en países donde el CICR participa en la cuestión de las personas desaparecidas.

Fuente: Informe del Secretario General sobre las personas desaparecidas, ONU, A/67/267, 8 de agosto de 2012, párr. 47.

Nota del editor: Lo contrario, sin embargo, no ocurre: el CICR no aporta pruebas a la CPI. A fin de cumplir su cometido humanitario y de asumir plenamente su función operacional en la protección y la asistencia de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, la confidencialidad es una herramienta esencial que permite al CICR construir la confianza necesaria para obtener acceso, abrir canales de comunicación, influir el cambio y lograr la seguridad de su personal. Para leer los fundamentos jurídicos para este privilegio, incluido el privilegio absoluto del CICR ante la CPI, v. "El privilegio de no divulgación de información confidencial del CICR", *International Review of the Red Cross*, Vol. 97, n.º 897/898, 2016.

Por último, es importante destacar la complementariedad de los procesos judiciales internos que podrían permitir a los familiares de las víctimas intervenir en diversas instancias y ejercer su derecho a saber. Asimismo, cuando los tribunales están investigando matanzas a gran escala y ponen en marcha exhumaciones masivas y actividades forenses, se debe velar por que actúen en el mejor interés de los familiares: se les debe proporcionar respuestas satisfactorias cuando es posible, y se debe hacer comparecer ante la justicia a las personas responsables de esos crímenes. La recuperación y el examen de los restos mortales en el marco de un proceso judicial pueden revelar lo sucedido a las víctimas de dichos crímenes, con lo cual se puede dar a los familiares información sobre la suerte y el paradero de sus seres queridos. Por lo tanto, es de suma importancia contar con procedimientos claros establecidos desde el principio para garantizar la recopilación y la protección de dicha información, incluso si no se utiliza directamente en los procedimientos judiciales.

Información pertinente para esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas, gestión adecuada de datos y confidencialidad

Por "información pertinente" se entiende la información confiable y relevante para esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. En la práctica, esto quiere decir, ante todo, información sobre las personas desaparecidas (incluidos los datos *ante mortem*) y sobre las presuntas circunstancias de su desaparición, incluida la información sobre los acontecimientos que causaron su desaparición, los nombres de los testigos de la desaparición y los autores, los cuerpos no identificados (incluidos los datos *post mortem*), así como el lugar de inhumación.

Tanto los mecanismos de coordinación como los mecanismos nacionales buscan esta información, la cual puede proceder de diferentes fuentes: autoridades e instituciones nacionales, como policía, ejército, hospitales, cementerios e instituciones forenses; testigos, ya sean anónimos o no; miembros de las familias concernidas; víctimas, la/s parte/s adversa/s o incluso los mismos autores de la desaparición. En el último decenio, cada vez más organismos internacionales –incluso fuerzas multinacionales, organizaciones y entidades internacionales o regionales, y tribunales internacionales o extranjeros– han participado en conflictos armados o en violencia durante los cuales ha habido desapariciones de personas. Han demostrado ser excelentes fuentes de información para la búsqueda y la identificación de las personas desaparecidas y para obtener justicia.

El mayor problema en la búsqueda de información sobre las personas desaparecidas es crear incentivos y un marco de protección que incite a quienes tienen dicha información a hablar, y no, a guardar silencio; estas personas suelen escoger esto último por temor a las diligencias penales, la estigmatización o las represalias. Las organizaciones podrían ser reacias a intercambiar su información debido a las consecuencias negativas que podría tener en el cumplimiento de su mandato, por ejemplo, falta de acceso o incumplimiento de los acuerdos de confidencialidad. Las autoras sostienen que la creación de un marco de protección puede lograrse si se toman determinadas medidas.

En primer lugar, los mecanismos establecidos deberían permitir el intercambio de toda la información que sea útil para la búsqueda y la identificación de las personas desaparecidas dentro del marco de ese mecanismo. Significa que deben establecerse las herramientas pertinentes para gestionar la información que generará el proceso general⁵⁷ y deben garantizarse las modalidades de cooperación con los organismos que pueden poseer información relevante. En Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, en virtud de la ley sobre las personas desaparecidas de 2004, mediante la cual se estableció una institución independiente para la búsqueda de personas desaparecidas, se dispone que todas las autoridades e instituciones pertinentes tienen la obligación de proporcionar información y cooperar con el Instituto para las personas desaparecidas⁵⁸.

57 Diferentes organizaciones han elaborado herramientas específicas de gestión de casos y de investigación forense a fin de gestionar la información forense sobre las personas muertas y desaparecidas. Estas incluyen, por nombrar solo algunas, la Base de datos *ante mortem-post mortem* del CICR; la Base de datos del Comité sobre las Personas Desaparecidas (CPD); la Base de datos NamUS del Instituto Nacional de Justicia de los Estados Unidos; el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia; la Base de datos del EAAF (Equipo Argentino de Antropología Forense); la Base de datos M-FISys (Gene Codes Corporation); Kenyon Response (Kenyon International Emergency Services Corporation); el sistema de gestión de datos de identificación de la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (ICMP); el sistema de gestión de casos DPAA del organismo del Departamento de Defensa de los Estados Unidos sobre prisioneros de guerra y desaparecidos en acción (US Defense POW/MIA Accounting Agency); las bases de datos sobre investigaciones forenses y personas desaparecidas de INTERPOL.

58 Ley sobre las personas desaparecidas de Bosnia y Herzegovina, *Gaceta oficial de Bosnia y Herzegovina*, n.º 50, 9 de noviembre de 2004, arts. 4–7. Las oficinas nacionales de información (como se explica a continuación) en Argentina, Canadá, Francia, Países Bajos, Paraguay, Perú y Reino Unido también tienen la autoridad para solicitar dicha información.

En segundo lugar, la gestión de datos confidenciales y personales debe realizarse de conformidad con las normas y los principios del derecho internacional, que incluyen el derecho a la privacidad y las leyes regionales y nacionales pertinentes sobre protección de datos personales. Más precisamente, y para evitar cualquier uso indebido de la información que pudieran proporcionar diversas fuentes, no debe haber adquisición ni retención de datos personales sin una base legítima o el consentimiento informado de la fuente concernida; de ahí la importancia de verificar el consentimiento cuando se recopila la información. Los datos personales sensibles deberían tratarse con especial cuidado⁵⁹. Además, los datos deberían emplearse solo con la finalidad para la cual fueron recogidos y ninguna otra, a no ser que se haya obtenido el consentimiento para ello. Si se deniega dicho consentimiento, habrá de preservarse la confidencialidad de esta información y no podrá revelarse a terceros, excepto para cumplir con requisitos estatutarios definidos de manera muy restringida y de conformidad con las normas y los estándares internacionales. Si se respetan esas garantías, las fuentes podrían estar más dispuestas a intercambiar información. A cambio, se les debería informar de manera transparente sobre la manera en que se procesará y utilizará la información.

En tercer lugar, se deberían respetar las condiciones bajo las cuales se proporciona la información durante todo el tiempo que se haga uso de ella. A menudo, la información pertinente es accesible solo si se garantiza que será tratada de forma confidencial, es decir que la información no se revelará a personas que no estén autorizadas a conocerla y no pasará al dominio público mediante su uso público, por ejemplo, en procedimientos judiciales. Normalmente, esto se puede garantizar mediante la inclusión de normas sobre la gestión y la protección de datos en la base jurídica correspondiente por medio del mandato del mecanismo, de una decisión del poder ejecutivo, o de leyes y reglamentos; sesiones a puerta cerrada; sensibilización; instrucciones apropiadas; o supervisión y control⁶⁰.

En cuarto lugar, no basta que los mecanismos y sus miembros garanticen solos la confidencialidad. El conjunto de la estructura establecida a nivel nacional debería garantizar que todos los órganos pertinentes respeten dicha confidencialidad si se reúne una de las siguientes condiciones: dicho compromiso se asumió a nivel del mecanismo de coordinación sobre las personas desaparecidas; la información procedente de personas y de organizaciones se recabó con ese criterio; o la información atañe a datos personales y sensibles.

Por último, además de las condiciones mencionadas, se deberían prever medidas de protección a fin de abordar las preocupaciones de quienes temen hablar, tales como el anonimato de la información o los esquemas de protección de testigos. Podría ser conveniente considerar en qué medida los proveedores de información podrían beneficiarse de circunstancias atenuantes si son enjuiciados. Esto podría tomar una serie de formas, como la reducción de cargos, penas o tiempo de condena. Además, en los documentos constitutivos del mecanismo se

59 Los datos personales sensibles incluyen información genética (ADN) y biométrica, raza, opinión política, salud física o mental, creencias religiosas, afiliación política, sexualidad y delitos penales.

60 V. notas 35 a 45 para consultar ejemplos específicos de mandatos, incluidas las normas de confidencialidad.

podría estipular que la información proporcionada no puede usarse contra los proveedores de información. Por ejemplo, esto se hizo en Sierra Leona, donde el fiscal del Tribunal Especial decidió no usar la información recabada por la Comisión de la Verdad y buscó sus propias pruebas e informaciones⁶¹. Esto permite a quienes pudieran tener algún remordimiento y en cuyo poder obra información pertinente expresar ese remordimiento y, al mismo tiempo, contribuir a la búsqueda de respuestas.

Valorización de la complementariedad entre el derecho a la justicia y el derecho a saber

El esclarecimiento de la suerte y el paradero de las personas desaparecidas es también parte de la búsqueda más amplia de justicia. Proporcionar respuestas sobre las personas desaparecidas y luchar contra la impunidad son objetivos distintos, pero complementarios, en esta búsqueda. Cuando se descubre un lugar de inhumación, que se considera el lugar de un hecho delictivo, en general se incoan las investigaciones penales pertinentes. Las evaluaciones de los sitios y la recuperación de los restos mortales no pueden realizarse sin una debida autorización, incluidas órdenes judiciales. En la mayoría de los casos, la presencia de las autoridades competentes, por ejemplo, de oficiales de policía que investigan el caso, es requerida por el marco jurídico aplicable, antes de que algún lugar de exhumación relativo a la investigación penal pueda abrirse. El poder judicial puede tener información pertinente sobre la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. A la inversa, podría obrar en poder de los mecanismos que se ocupan de la cuestión de las personas desaparecidas información de interés para los procesos judiciales y cuasijudiciales, porque el hecho de comprender los patrones de conducta y los acontecimientos a raíz de los cuales se cometieron delitos puede ser muy útil en el cumplimiento de los objetivos judiciales.

Mientras que un mecanismo encargado únicamente de la cuestión de las personas desaparecidas –en el sentido de un mecanismo de coordinación o de un mecanismo nacional/local– no puede, en circunstancia alguna, impedir la labor del poder judicial, también debería recibir la plena cooperación de organismos y estructuras gubernamentales, incluido el poder judicial, a fin de alcanzar sus objetivos. Este enfoque incluye que estas instituciones respetan las condiciones bajo las cuales el mecanismo sobre las personas desaparecidas recogió su información. El mandato y las modalidades de trabajo del mecanismo deberían establecer claramente que el mecanismo no es un sustituto de la policía, la fiscalía o el poder judicial: sus objetivos son distintos, aunque complementarios, lo cual implica diferencias en los métodos de trabajo.

61 V. Tribunal Especial para Sierra Leona, “TRC Chairman and Special Court Prosecutor Join Hands to Fight Impunity” (Presidente de la CVR y Fiscal del Tribunal Especial se aúnan para luchar contra la impunidad), comunicado de prensa, 10 de diciembre de 2002. Esta apertura puede haber tranquilizado a algunos participantes cuya preocupación era que cualquier información que pudieran proporcionar a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación fuera utilizada para entablar una acción judicial contra ellos.

En los asesinatos en masa, la práctica ha demostrado que la información estrictamente necesaria para establecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas puede no ser la información que se investigará como prioridad a la hora de establecer una potencial responsabilidad penal. Cuando se aborda el caso de una fosa común, una investigación penal generalmente puede recopilar, como información prioritaria sobre la causa y las circunstancias de la muerte, así como cualquier indicio que pueda ayudar a encontrar a los perpetradores y demostrar un patrón en las víctimas (dependiendo de la jurisdicción y del mandato del organismo de investigación); mientras que el mecanismo humanitario se centrará en los datos que ayudarán en la identificación de los restos humanos. Por consiguiente, los datos que sustenten el esclarecimiento de la suerte y el paradero de las personas desaparecidas podrían no ser recabados sistemáticamente por un investigador penal o un juez o carecer de interés en las audiencias públicas como parte del proceso de enjuiciamiento penal. En pocas palabras, es importante poner de relieve que se deberían adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que la documentación y preservación adecuadas de la información utilizada para localizar, recuperar e identificar a las personas desaparecidas no se emplee como prueba directa y, en consecuencia, no sea de dominio público, salvo que se cuente con el consentimiento de quienes proporcionan la información, a fin de que se cambie su índole y la finalidad para la cual se recabó originalmente. Por supuesto, esto no debería interpretarse como una limitación a las facultades del poder judicial o como un impedimento para que las autoridades judiciales cumplan su mandato. Estas podrían dirigirse por otros medios a quienes proporcionan la información, aplicando las normas que rigen el intercambio de pruebas e información con el poder judicial, que también incluyen, en la mayoría de los casos, medidas para proteger la información y a quienes la proveen.

En los casos en que las autoridades decidan secuenciar sus acciones para responder a las necesidades más apremiantes de las personas desaparecidas y sus familiares, como se analizó anteriormente, se deben adoptar medidas para garantizar que nada ponga en peligro la plena satisfacción, en su debido momento, tanto del derecho a saber como del derecho a la justicia. En su último informe, el relator especial sobre la justicia de transición observó:

[E]s esencial que se realicen esfuerzos para satisfacer los objetivos, tanto humanitarios como judiciales, con respecto a las personas desaparecidas. Una vez más, tal ambición no es factible en el corto plazo; pero virtualmente todas las decisiones crean una tendencia a la dependencia. Por lo tanto, es importante tener claridad acerca de la diversidad de los fines a conciliar⁶².

Por consiguiente, es de suma importancia contar con procedimientos claros establecidos desde el principio entre los mecanismos humanitarios y judiciales para garantizar la gestión apropiada de la información relevante para el cumplimiento de ambos objetivos. Asimismo, se debe presta particular atención a la información

62 Informe del relator especial sobre la justicia de transición, nota 15, párr. 82.

y a los esquemas de apoyo que han de proveerse a los familiares de las personas desaparecidas, de manera que puedan perseguir la satisfacción de sus derechos.

Interacción entre los mecanismos sobre personas desaparecidas, las oficinas nacionales de información y la Agencia Central de Búsquedas del CICR

Los mecanismos sobre las personas desaparecidas analizados anteriormente inevitablemente entrarán en contacto con otros organismos implementados por las autoridades para cumplir con sus obligaciones de búsqueda de personas desaparecidas en virtud del derecho internacional. Por cierto, debido a la importancia indiscutible de informar a los parientes acerca de la suerte y el paradero de sus familiares, la obligación de rendir cuentas y de buscar a todas las personas desaparecidas ha evolucionado en una norma de derecho internacional humanitario consuetudinario, aplicable en los conflictos armados tanto de carácter internacional como sin carácter internacional⁶³. Esta obligación se extiende también a situaciones que constituyen infracciones graves de las normas del derecho de los derechos humanos, independientemente de si existe un conflicto armado o no⁶⁴. También existe una tendencia emergente a reconocer el derecho a saber de los familiares de los migrantes desaparecidos⁶⁵.

Al establecer un mecanismo sobre las personas desaparecidas, las autoridades deben analizar su complementariedad y coordinación con otros órganos y procesos existentes a fin de evitar, en la medida de lo posible, la duplicación de mandatos y tareas que dificultarían la recopilación, gestión y protección de la

63 V. el Estudio del CICR sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario, nota 4, norma 116, que establece que “[l]as partes en conflicto tomarán todas las medidas factibles para averiguar lo acaecido a las personas dadas por desaparecidas a raíz de un conflicto armado y transmitirán a los familiares de estas toda la información de que dispongan al respecto”.

64 En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, esto se vincula, en particular, con la protección del derecho a la vida, la prohibición de la tortura y de otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y al derecho a la vida familiar. En el caso de las desapariciones forzadas, los Estados también deben adoptar las medidas adecuadas para proteger el derecho de las víctimas de conocer la verdad respecto de las circunstancias de la desaparición forzada, los avances y resultados de la investigación y el paradero de la persona que ha desaparecido. Para más información sobre la desaparición forzada, v. el ICPPED, artículo 24. En general, para las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos, v. Principios y directrices básicos sobre reparaciones, nota 23, párrs. 22(b), 24. V. también Principios rectores de los desplazamientos internos, principio 16.1.

65 Por ejemplo, v. el llamamiento de 2007 del Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa para que la Unión Europea explique e identifique las muertes de personas migrantes, o la propuesta del Consejo de Europa para que los Estados europeos establezcan un sistema de recopilación de datos de los restos de personas que perdieron la vida en el mar (Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 8 de junio de 2014). V. también Bernard Duhaime y Andréanne Thibault, “Protection of Migrants from Enforced Disappearance: A Human Rights Perspective”, en este número de la *International Review*. El derecho a la vida familiar también apoya el derecho de la familia a saber si se ha encontrado un cuerpo y dónde está sepultado. V., por ejemplo, el caso Sabanchiyeva, en el cual el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró como violación del respeto a la vida familiar en un caso en que el Estado impidió a los familiares participar en ceremonias fúnebres y presentar sus últimos respetos a la persona fallecida. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sabanchiyeva y otros contra Rusia, 6 de junio de 2013.

información relevante. Si tales estructuras existen, se debe examinar la posibilidad de extender su competencia, a fin de que abarque la cuestión de las personas desaparecidas.

Por ejemplo, al comienzo de un conflicto armado, se alienta a las autoridades nacionales a que establezcan oficinas nacionales de información (ONI) para los prisioneros de guerra y personas protegidas que están en su poder, y sus relaciones con cualquier mecanismo sobre personas desaparecidas deberán definirse claramente desde el principio⁶⁶. Las ONI se establecen, por lo general, para obtener y transmitir información pertinente y comunicarse con los familiares⁶⁷. Se pueden encontrar ejemplos de oficinas nacionales de información (ONI), entre otros, en Argentina, Canadá, Estados Unidos, Francia, Paraguay y Reino Unido⁶⁸. El mandato de las ONI puede abarcar solo a los prisioneros de guerra, extenderse a todas las personas protegidas en virtud de los Convenios de Ginebra o incluso a las personas desaparecidas en relación con un conflicto o violencia. Luego de finalizado un conflicto armado, se podría elegir tales estructuras u ONI, para que continúen la labor sobre la cuestión de las personas desaparecidas, porque ya obra en su poder un caudal de información pertinente y han adquirido un nivel relevante de práctica y conocimientos. También podría requerirse a las oficinas nacionales de información que desempeñen un papel en los mecanismos de coordinación sobre personas desaparecidas, como se mencionó anteriormente, ya que pueden ser designadas como miembros activos en dichos organismos. En estos casos, la ONI tiene la tarea de encontrar y proporcionar información relevante sobre la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y de cooperar plenamente con el mecanismo de coordinación.

Por último, los mecanismos sobre las personas desaparecidas seguramente interactuarán con el CICR y su Agencia de Búsquedas, cuya primera tarea es recabar información sobre personas vulnerables en poder de las partes en conflicto o

66 Existe una obligación estricta para los Estados partes de establecer oficinas nacionales de información en los conflictos armados internacionales para los prisioneros de guerra y las personas protegidas en su poder: III Convenio de Ginebra (GC III), Art. 122; Convenio de Ginebra IV, (GC IV), arts. 136-139. Para la correspondiente obligación en los conflictos armados sin carácter internacional, v., por ejemplo, el Estudio del CICR sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario, nota 4, norma 123.

67 Las tareas de las ONI establecidas en los Convenios de Ginebra son las siguientes:

- a. obtención de información: la ONI centraliza y procesa la información recabada por los servicios de la Potencia a la cual tenga que responder sobre ciertas categorías de personas vulnerables que han caído en poder de esa misma Potencia;
- b. transmisión de informaciones: la ONI funciona como transmisora de información a las otras partes en el conflicto y a Estados interesados, así como a la Agencia Central de Búsquedas del CICR;
- c. comunicación con los familiares: la ONI también tiene la obligación de responder a las solicitudes que se le hagan y a hacer las investigaciones necesarias para obtener información adicional.

68 La Comisión Estatal sobre Prisioneros de Guerra, Rehenes y Desaparecidos establecida en Armenia y Azerbaiyán tiene características similares a las oficinas nacionales de información. Otros países, como Alemania, Croacia, Eslovenia, Noruega y Suecia han asignado a sus Sociedades Nacionales la tarea de establecer dichas oficinas.

personas afectadas por la violencia, a fin de informar a los familiares concernidos⁶⁹. En paralelo a cualquier mecanismo existente sobre personas desaparecidas u ONI, la Agencia de Búsquedas suele proceder con su propia recopilación de datos. Esto es aún más necesario si no existen datos recopilados y transmitidos por las autoridades nacionales o si estos no son confiables. Si bien deben comprometerse esfuerzos a fin de desarrollar capacidades locales para que las partes que eran beligerantes adquieran conocimientos y experiencia a fin de cumplir con sus responsabilidades, las necesidades apremiantes de los familiares para recibir respuestas sobre la suerte y el paradero de sus parientes desaparecidos pueden requerir que la Agencia cumpla tareas asignadas a las autoridades nacionales, si los órganos necesarios no se ponen en funcionamiento o no funcionan correctamente.

Observaciones finales

El enfoque humanitario propuesto en este artículo no pretende ser exclusivo. Se sugiere como una opción para obtener información sobre la suerte y el paradero de las personas desaparecidas cuando las fuentes de información no están dispuestas a compartir lo que saben. Al abogar por el reconocimiento de un estatuto jurídico para las personas desaparecidas y sus familiares, este enfoque ha demostrado ser particularmente valioso para “institucionalizar” sus voces en los debates públicos y hacer que formen parte de la búsqueda de soluciones adecuadas. Ha contribuido a vincular los programas destinados a responder a las necesidades de las personas desaparecidas y sus familiares con otros que abogan por la satisfacción de sus derechos. El enfoque humanitario también ha contribuido a establecer la importancia de la labor forense con fines humanitarios, la información que esa labor podría proporcionar a las personas desaparecidas y su papel crucial para devolver los cuerpos de las personas desaparecidas a sus familiares. Desde luego, queda mucho por hacer, especialmente en lo que atañe al papel de los mecanismos nacionales y de coordinación en la obtención, recopilación, centralización, gestión y protección de toda la información pertinente, aunque los elementos de la práctica reciente permiten generar esperanzas y expectativas.

Si bien la práctica registrada hasta el momento en materia de mecanismos de coordinación sobre las personas desaparecidas demostró el valor agregado de dicho enfoque para satisfacer el derecho de las familias a saber, su implementación a través de los mecanismos nacionales sobre las personas desaparecidas necesitaría ser probada más a fondo, prestando especial atención a la identificación de los factores que pueden hacerlo más efectivo al proporcionar respuestas significativas a los familiares de las personas desaparecidas. Como se mencionó, el trabajo en casos concretos según un plan de acción que incluya indicadores decididos por

69 V. CG III, art. 123; CG IV, art. 140. Integrada en la estructura del CICR, la Agencia de Búsquedas forma parte del CICR, una organización humanitaria neutral, independiente e imparcial que tiene personalidad jurídica internacional y un carácter equivalente, pero no idéntico al de una organización intergubernamental. Como el CICR, la Agencia se guía por preocupaciones humanitarias, en contraste con otros enfoques que pueden centrarse en la atribución de responsabilidades y la colaboración con el proceso judicial.

las partes interesadas pertinentes podría ayudar a mejorar el logro de resultados significativos.

Asimismo, se debería considerar de forma más exhaustiva la interacción del enfoque humanitario con otros mecanismos, incluidos aquellos a favor de un enfoque compensatorio, a fin de mejorar y fortalecer la complementariedad de las respuestas que se dan a las necesidades de las personas desaparecidas y sus familiares. Hace falta entablar otros debates y reflexiones respecto de la secuencia de las respuestas a las necesidades prioritarias de las víctimas, a la luz de evaluaciones de las necesidades, que se atengan a una metodología rigurosa.

Por último, deberían desarrollarse modelos de trabajo para apreciar mejor y aprovechar los vínculos entre los mecanismos destinados a proporcionar respuestas a los familiares de las personas desaparecidas y programas relevantes existentes a nivel nacional, cuyo propósito sea mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerables: a menudo los familiares de los desaparecidos, con el objetivo de adaptar mejor sus necesidades socioeconómicas, mejorar la satisfacción de sus derechos y proteger su dignidad humana.