



Asamblea General

Distr. general
22 de marzo de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

14º período de sesiones

Tema 5 de la agenda

Órganos y mecanismos de derechos humanos

Informe sobre la marcha de los trabajos del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las mejores prácticas en relación con la cuestión de las personas desaparecidas*

* El anexo se distribuye como se recibió, en el idioma original únicamente.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–9	3
II. El respeto y la aplicación del derecho internacional	10–17	4
III. Medidas para prevenir la desaparición de personas	18–22	6
IV. Las personas desaparecidas y el restablecimiento de los vínculos familiares	23–29	7
V. Mecanismos establecidos para esclarecer la suerte de las personas desaparecidas.....	30–40	8
VI. El derecho a conocer	41–51	10
VII. Investigación y enjuiciamiento penales de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con las personas desaparecidas	52–56	12
VIII. Situación legal de las personas desaparecidas y apoyo a sus familias	57–65	13
IX. Trato de los muertos e identificación de los restos humanos	66–81	15
X. Gestión de la información y protección legal de los datos personales	82–89	17
XI. Colaboración	90–97	18
XII. Conclusiones	98–114	19

Anexo

Bibliography	22
--------------------	----

I. Introducción

1. En su resolución 7/28, de 28 de marzo de 2008, titulada "Las personas desaparecidas", el Consejo de Derechos Humanos decidió organizar durante su noveno período de sesiones una mesa redonda sobre la cuestión de las personas desaparecidas y pidió a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que preparara un resumen de las deliberaciones de la mesa redonda, con miras a encomendar posteriormente al Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, en el mismo período de sesiones, un estudio sobre las mejores prácticas en la materia.
2. De conformidad con la resolución mencionada, el Consejo de Derechos Humanos celebró en su noveno período de sesiones una mesa redonda sobre la cuestión de los desaparecidos, con la participación de expertos del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y delegados de los gobiernos y de organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones internacionales. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos preparó un resumen de las deliberaciones de la mesa redonda¹.
3. Posteriormente, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la decisión 9/101, en la que reafirmó su petición al Comité Asesor de que preparara el estudio y lo presentara al Consejo en su 12º período de sesiones.
4. El Comité Asesor, en su segundo período de sesiones, celebrado del 26 al 30 de enero de 2009, estableció un grupo de redacción al que encargó un estudio sobre las prácticas óptimas en relación con las personas desaparecidas en situaciones de conflicto armado y designó miembros del grupo de redacción a los miembros del Comité Ansar Burney, Chinsung Chung, Wolfgang Stefan Heinz (Presidente del grupo de redacción), Latif Hüseyinov (Relator del grupo de redacción), Miguel Alonso Martínez y Bernard Andrews Nyamwaya Mudho. Asimismo, pidió al grupo de redacción que presentara al Comité Asesor en su tercer período de sesiones los resultados del estudio solicitado para que éste los presentara al Consejo en su 12º período de sesiones.
5. El Comité Asesor, en su tercer período de sesiones, celebrado del 3 al 7 de agosto de 2009, prosiguió el debate sobre la cuestión de las personas desaparecidas. Como resultado de esas deliberaciones, el Comité Asesor aprobó la recomendación 3/2, titulada "Las personas desaparecidas", en la que observó que el grupo de redacción había tropezado con problemas considerables en la búsqueda de la información y los recursos de investigación necesarios, y pidió al grupo de redacción que presentara al Comité Asesor en su cuarto período de sesiones los resultados de su labor sobre el estudio solicitado, para que éste los presentara al Consejo en su 14º período de sesiones.
6. En su decisión 12/117, de 1º de octubre de 2009, el Consejo de Derechos Humanos tomó nota de la recomendación 3/2 del Comité Asesor y le pidió que le presentara el estudio en su 14º período de sesiones.
7. A fin de continuar su labor sobre el estudio mencionado, el grupo de redacción del Comité Asesor preparó un cuestionario dirigido a los gobiernos, que fue transmitido por la Secretaría mediante nota verbal de 2 de noviembre de 2009. A la fecha de presentación del presente informe, la Secretaría había recibido respuestas al cuestionario de 21 gobiernos.
8. En su cuarto período de sesiones, celebrado del 25 al 29 de enero de 2010, el Comité Asesor prosiguió el debate sobre la cuestión de las personas desaparecidas e hizo suyo el

¹ A/HRC/10/10.

informe sobre los progresos realizados al respecto preparado por su grupo de redacción sobre las personas desaparecidas.

9. El informe sobre la marcha de los trabajos se centra fundamentalmente en las obligaciones legales internacionales de los Estados y partes en un conflicto armado en relación con la cuestión de las personas desaparecidas. Para el informe final, el grupo de redacción tendrá que analizar detenidamente las respuestas recibidas de los Estados y, sobre la base de este análisis, determinar las mejores prácticas en materia de personas desaparecidas. El Comité Asesor expresa su agradecimiento a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y a otros interlocutores por el apoyo que le han brindado en el proceso de recopilación de información.

II. El respeto y la aplicación del derecho internacional

10. A los efectos de este estudio, se entenderá por "personas desaparecidas" las personas cuyas familias no tienen noticias de ellas y las que, sobre la base de información fiable, hayan sido dadas por desaparecidas a raíz de un conflicto armado internacional o no internacional. Este término es diferente y más amplio en su alcance que el de "desapariciones forzadas o involuntarias", definido en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas².

11. Las obligaciones internacionales de prevenir y resolver situaciones de personas desaparecidas en relación con conflictos armados se basan tanto en el derecho internacional humanitario como en las normas internacionales de derechos humanos. Mientras que el derecho internacional humanitario está concebido específicamente para el caso de los conflictos armados, los tratados de derechos humanos se aplican en todo momento y en toda circunstancia a todas las personas dentro de la jurisdicción de un Estado parte. El cumplimiento estricto de determinados derechos fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a tortura y a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad y a la seguridad, el derecho a un juicio imparcial y el derecho al respeto de la vida privada y familiar podría prevenir en gran medida la desaparición de personas, incluso si ésta ocurre como resultado de un conflicto armado. Si en un conflicto armado se trata a las personas protegidas de conformidad con las normas del derecho internacional humanitario, en particular por lo que se refiere al intercambio de noticias familiares, y si se permite a las organizaciones humanitarias el acceso a las personas en situación particularmente vulnerable, habría menos personas desaparecidas y menos familias sin información sobre la suerte y el paradero de sus seres queridos. En este contexto, debe mencionarse expresamente la obligación general de los Estados partes en los Convenios de Ginebra de 1949 de respetar y garantizar el respeto de las normas del derecho internacional humanitario.

12. Las normas internacionales relativas a las personas desaparecidas se aplican a los conflictos armados tanto internacionales como sin carácter internacional³. Los Estados

² "A los efectos de la presente Convención, se entenderá por "desaparición forzada" el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley", Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, art. 2.

³ Para las situaciones de conflicto armado internacional, el CICR ha establecido, que:

- Las familias tienen derecho a ser informadas de la suerte de sus parientes desaparecidos (Protocolo I, art. 32).

deben adoptar todas las medidas apropiadas para reducir la probabilidad de que las personas desaparezcan. Estas medidas pueden ser prácticas y de carácter general o específico, según se explica en la sección siguiente. Además, los Estados deben garantizar que en su legislación se incorporen sus obligaciones internacionales sobre medidas destinadas a prevenir la desaparición de personas a raíz de un conflicto armado y a determinar el paradero de las personas dadas por desaparecidas. En tiempos de paz, los Estados deben adoptar medidas sobre la aplicación del derecho internacional humanitario a fin de garantizar que, en caso de conflicto, ese derecho se aplique de inmediato.

13. Las obligaciones relativas a la cuestión de las personas desaparecidas incumben no sólo a los Estados, sino también a las partes en un conflicto armado. Cada parte en un conflicto armado deberá adoptar todas las medidas posibles para determinar el paradero de las personas dadas por desaparecidas a raíz de un conflicto armado, y proporcionar a los miembros de su familia toda la información que tenga sobre su suerte. Cabe destacar que los Estados y partes en un conflicto armado siguen obligados a respetar ciertas obligaciones del derecho humanitario internacional, incluso si el conflicto ha terminado. Por ejemplo, es obvio que la búsqueda de personas desaparecidas debe continuar sin límite de tiempo hasta que se hayan tomado todas las medidas posibles para determinar el paradero de las personas desaparecidas. En la práctica, esto significa que las medidas se toman a menudo después del conflicto, porque sólo en ese momento las partes están en condiciones de cumplir sus obligaciones.

14. Las normas de derecho internacional humanitario, incluidas las destinadas a prevenir la desaparición de personas, no pueden ser respetadas si no se conocen. Por consiguiente, la difusión del derecho internacional humanitario es responsabilidad tanto de los Estados como de las partes en conflictos armados. En consecuencia, cada parte en un conflicto deberá garantizar que las fuerzas bajo su mando tomen conciencia de sus obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario y de su responsabilidad por cualquier incumplimiento de las disposiciones pertinentes. La población civil, incluidos los funcionarios públicos, deben recibir la instrucción necesaria en materia de derecho internacional humanitario. Además, los miembros de las fuerzas armadas y la población civil deben recibir la instrucción necesaria en relación con las normas internacionales de derechos humanos.

15. El derecho internacional humanitario deberá incorporarse debidamente en la legislación nacional. La promulgación de la legislación nacional es muy importante para tratar la cuestión de las personas desaparecidas, prevenir las desapariciones, esclarecer la suerte de las personas dadas por desaparecidas, asegurar la gestión adecuada de la información y apoyar a las familias de las personas desaparecidas. Puede haber buenas razones para reunir en una sola ley las disposiciones pertinentes en materia de personas

-
- Las partes en un conflicto deberán buscar a las personas cuya desaparición haya señalado una parte adversa (Protocolo I, art. 33) y facilitar la búsqueda emprendida por los miembros de familias dispersadas a causa de la guerra para reanudar los contactos entre unos y otros, y para reunirlos, si es posible. Las partes en un conflicto deberán además facilitar la acción de los organismos dedicados a esa tarea. (Cuarto Convenio de Ginebra, art. 26).
 - Deben proporcionarse listas con la ubicación exacta y la designación de las tumbas, junto con los detalles de los muertos enterrados en ellas (Protocolo I, art. 34).
 - En los conflictos armados sin carácter internacional se aplican normas convencionales y consuetudinarias similares.

Véase también: http://www.help.cicr.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_ihl_missing_persons?OpenDocument.

desaparecidas⁴. A este respecto, cabe mencionar una ley específica sobre personas desaparecidas aprobada en Bosnia y Herzegovina⁵. También es pertinente la legislación nacional relativa al castigo de violaciones graves del derecho internacional humanitario, el trato de los prisioneros de guerra y la protección de los civiles.

16. Además, en la legislación nacional deberán adoptarse todas las medidas necesarias para reprimir todos los actos contrarios al derecho internacional humanitario cometidos por miembros de las fuerzas armadas, por funcionarios públicos o por civiles.

17. El Comité Internacional de la Cruz Roja ha preparado un proyecto de ley modelo sobre personas desaparecidas⁶ que contiene los principales elementos que deben tener en cuenta los Estados al redactar proyectos de ley sobre esta cuestión. El proyecto de ley modelo ofrece una legislación marco destinada a ayudar a las autoridades nacionales a armonizar la legislación con las exigencias del derecho internacional.

III. Medidas para prevenir la desaparición de personas

18. De conformidad con el derecho internacional humanitario y con las normas internacionales de derechos humanos, los Estados están obligados a adoptar medidas para prevenir la desaparición de personas. En su resolución 61/155, de 14 de febrero de 2007, la Asamblea General exhortó a los Estados que fueran partes en un conflicto armado a que adoptaran todas las medidas apropiadas para prevenir la desaparición de personas en relación con ese conflicto y para determinar el paradero de las personas dadas por desaparecidas a raíz de esa situación. Estas medidas, especialmente las de carácter legislativo e institucional, deberán adoptarse de preferencia en tiempo de paz.

19. Las autoridades nacionales deben garantizar en las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad, y en los grupos armados, una dirección con una cadena de mando estricta capaz de realizar una supervisión eficaz.

20. La identificación adecuada de los miembros de las fuerzas armadas o grupos armados es una medida esencial para prevenir la desaparición de personas en los conflictos armados. Los únicos instrumentos seguros de identificación son los expedientes personales, las tarjetas de identidad y las placas de identidad. Deben adoptarse medidas para garantizar que estos instrumentos de identificación se utilicen de manera obligatoria y adecuada, ya que —en particular las placas de identidad— pueden ayudar a determinar la condición de las personas que caen en poder de la parte adversa y la identidad de las que han fallecido o quedado heridas de gravedad. La cuestión de la identificación también afecta a otras poblaciones en riesgo, como las poblaciones aisladas, los civiles en zona de conflicto, las personas desplazadas, los ancianos y los niños⁷. Además, se recomienda registrar

⁴ En una resolución sobre las personas desaparecidas aprobada por la Unión Interparlamentaria en su 115ª Asamblea, se indicó que las políticas nacionales deberían entrañar la aprobación y promulgación de una ley nacional sobre las personas desaparecidas, acompañada de las medidas reglamentarias y administrativas necesarias. Esta resolución puede consultarse en <http://www.ipu.org/conf-e/115/115-3.htm>.

⁵ Véase *Boletín Oficial de Bosnia y Herzegovina*, N° 50, 9 de noviembre de 2004.

⁶ El documento A/HRC/10/28, párr. 20, contiene detalles sobre las esferas abarcadas por la ley modelo. La ley modelo figura en: ICRC, Advisory Service on International Humanitarian Law, "Guiding Principles/Model Law on the Missing", que puede consultarse en [http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/model-law-missing-300908/\\$File/Model%20law.missing-0209_eng%20.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/model-law-missing-300908/$File/Model%20law.missing-0209_eng%20.pdf).

⁷ En el informe del Secretario General sobre las personas desaparecidas, de 18 de agosto de 2008, (A/63/299) se pone acertadamente de relieve la importancia de la identificación de los niños. Se señala, en particular, que "Los medios de identificación personal para los menores son importantes

debidamente los datos personales de los miembros de las fuerzas armadas o grupos armados y de las personas en situación de riesgo, incluidos en particular los menores no acompañados, los ancianos y los discapacitados, lo cual puede contribuir a una posterior identificación de los restos mortales.

21. Las autoridades nacionales deben registrar las muertes y emitir los certificados de defunción correspondientes. Por otra parte, se debe crear una oficina de información⁸ y un servicio de registro de tumbas⁹, conforme a lo dispuesto en los Convenios de Ginebra de 1949. Más concretamente, las oficinas nacionales de información deben encargarse de reunir y transmitir información (documentos y objetos) sobre las personas protegidas por el derecho internacional humanitario (principalmente los prisioneros de guerra y los civiles internados) que han caído en poder del enemigo. El registro de esas personas responde plenamente a los objetivos del derecho humanitario, uno de los cuales es proteger a las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades. Con la creación de una oficina de información de conformidad con las disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949, las partes en un conflicto armado se dotan de un medio de obtener información sobre las personas que han desaparecido, ya sea en el campo de batalla o en territorio controlado por el enemigo y, por lo tanto, de un medio de aliviar la angustia de las familias y parientes de esas personas.

22. Deben adoptarse normas y reglamentos administrativos en consonancia con las normas internacionalmente reconocidas en cuestiones tales como el arresto, la detención, el encarcelamiento y el cautiverio. Se debe velar por la seguridad y la integridad física de todas las personas que no participan o no participan ya en las hostilidades, en particular las que estén privadas de libertad. Se debe asegurar la distribución de noticias y del correo postal entre los miembros de las fuerzas armadas y grupos armados y su familia, al menos una vez al mes. Para que estas medidas sean eficaces, se deben definir claramente las responsabilidades en todos los niveles de los organismos militares y policiales y de otros organismos estatales competentes, con un sistema claro de información y presentación de informes establecido antes de que se inicie el conflicto armado.

IV. Las personas desaparecidas y el restablecimiento de los vínculos familiares

23. Las familias tienen derecho a comunicarse con sus familiares y a conocer la suerte de sus parientes. El respeto del derecho a intercambiar noticias familiares es esencial para prevenir la desaparición de las personas.

24. Los grupos de población que corren un mayor riesgo de perder contacto con sus familiares son los miembros de las fuerzas armadas y grupos armados, los civiles aislados en zonas de conflicto, las personas desplazadas y los refugiados, las personas privadas de su libertad y las personas vulnerables, como los niños, los ancianos y las personas con discapacidad. En los conflictos armados, cuando los medios habituales de comunicación se

para la prevención de las desapariciones dado que, en situaciones de conflicto, son particularmente vulnerables sobre todo al reclutamiento forzado. A este respecto, las autoridades del Estado deben adoptar medidas eficaces para proporcionar medios de identificación personal a los menores a fin de prevenir su desaparición" (párr. 16).

⁸ Véanse Primer Convenio de Ginebra, arts. 16, 17, párr. 4; Segundo Convenio de Ginebra, arts. 19, párr. 2, y 20; Tercer Convenio de Ginebra, arts. 120 a 123, Cuarto Convenio de Ginebra, arts. 130 y 136 a 138; Protocolo adicional I, art. 33, párr. 3; y Reglamento de La Haya de 1907, art. 14.

⁹ Véanse Primer Convenio de Ginebra, art. 17, párr. 3; Tercer Convenio de Ginebra, art. 120, párr. 6; Cuarto Convenio de Ginebra, art. 130, párr. 3.

ven alterados, el CICR, en colaboración con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ayudan a mantener y restablecer el contacto entre familiares en todo el mundo a través de la Red de Noticias Familiares de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

25. Esta red facilita el intercambio de noticias personales entre familiares en todo el mundo, utilizando todos los medios disponibles, con sujeción a acuerdos celebrados con las autoridades. Se reúnen y transmiten los mensajes de la Cruz Roja, se facilita teléfono celular o satelital a las personas que tienen el número de teléfono de sus familiares, y se utiliza Internet para localizar a las personas a través del sitio web Vínculos Familiares del CICR. Con el consentimiento de los interesados, se publican listas de personas que proporcionan o buscan noticias de sus parientes, en versión impresa (en periódicos o ediciones especiales) y en la página web del CICR, y se transmiten por radio o televisión.

26. Con el fin de facilitar las búsquedas, las partes en un conflicto armado internacional deben transmitir toda la información pertinente sobre las personas dadas por desaparecidas por la parte adversa, así como las solicitudes relativas a sus propias personas desaparecidas. Esta información debe transmitirse directamente a la Agencia Central de Búsquedas del CICR, establecida de conformidad con los Convenios de Ginebra de 1949.

27. Durante un conflicto armado, el CICR y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja reúnen las solicitudes de búsqueda y recaban toda la información sobre las personas cuyo paradero se desconoce y sobre las circunstancias de su desaparición que puedan aportar sus familiares, los testigos directos, las autoridades y cualquier otra fuente fidedigna. Esta información es fundamental cuando se busca a una persona y se trata de averiguar qué ha sido de ella. La información se almacena de forma centralizada y se gestiona con arreglo a las disposiciones legales aplicables a la protección de datos personales.

28. Con esta información, el CICR trata de localizar a la persona en los centros de detención, hospitales, campamentos de desplazados internos y de refugiados, morgues, aldeas remotas, etc. Las actividades de búsqueda implican también suministrar a las autoridades listas de personas desaparecidas, junto con información sobre las circunstancias en que desaparecieron, recabar información sobre el lugar de enterramiento y pedir a las autoridades que permitan la recuperación e identificación de los cadáveres. El proceso de búsqueda supone también mantener un diálogo constante con las autoridades o los grupos armados, a fin de esclarecer la suerte de las personas desaparecidas.

29. También hay otras organizaciones humanitarias que participan en actividades relacionadas con el restablecimiento de los vínculos familiares. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones son asociados habituales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Otros organismos, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y ONG como Save the Children Fund cooperan con la Cruz Roja y la Media Luna Roja en casos específicos, por ejemplo en la asistencia a los menores no acompañados.

V. Mecanismos establecidos para esclarecer la suerte de las personas desaparecidas

30. El tratamiento eficaz de la cuestión de las personas desaparecidas exige el establecimiento de mecanismos idóneos a distintos niveles. Puede ser necesario instituir mecanismos para garantizar la coordinación y el proceso de intercambio de información entre las partes interesadas. Por lo general, estos mecanismos se establecen en el período posterior a la terminación del conflicto, y pueden incluirse en los instrumentos destinados a resolver la situación, como los acuerdos de paz y de cesación del fuego.

31. Cuando se establezcan esos mecanismos, se debe prestar especial atención a su mandato, que debe centrarse en sus objetivos humanitarios, es decir, buscar a las personas cuyo paradero se desconoce a causa de una situación de conflicto armado e informar a sus familiares según el caso. Se les debe conceder la capacidad y las facultades necesarias para poder llevar a cabo su mandato de manera eficaz. Por ejemplo, los documentos constitutivos deben garantizar que esos mecanismos tengan acceso a las tumbas y restos humanos a fin de que se pueda proceder a la exhumación y la identificación. Se deben adoptar las correspondientes normas de procedimiento en las que se especifiquen las cualificaciones exigidas a los representantes y su número, la regla de quórum y el procedimiento de votación. Se debe prestar la debida atención a la creación de un entorno propicio para el intercambio de información, incluida la posibilidad de trabajar de manera confidencial.

32. Los Estados deben organizar a nivel nacional el tratamiento eficaz de la cuestión de las personas desaparecidas. Una manera promovida por la Ley modelo del CICR sobre personas desaparecidas es establecer una autoridad estatal independiente e imparcial, responsable de la búsqueda de las personas desaparecidas y de la identificación de restos humanos. Naturalmente, hay que asegurarse de que esta autoridad no se superponga a otras estructuras ya existentes, como las oficinas nacionales de información mencionadas anteriormente. En este caso, debe considerarse la posibilidad de ampliar el mandato de estas últimas.

33. Una institución nacional independiente e imparcial podría desempeñar un papel fundamental en el esclarecimiento de la suerte de las personas desaparecidas. Los Estados deben garantizar la creación y el funcionamiento cotidiano de esa institución (comisión o comité de personas desaparecidas) a través de estructuras adecuadas, como grupos de trabajo u otros mecanismos apropiados. La comisión de personas desaparecidas debe tener un claro mandato humanitario establecido por la ley, que se centre en la búsqueda de personas cuyo paradero se desconozca a raíz de un conflicto armado, y poseer los recursos y las competencias necesarias. Debe, entre otras cosas: a) recibir solicitudes de búsqueda y, sobre la base de las solicitudes de búsqueda presentadas, recabar, verificar y facilitar a los solicitantes y las autoridades estatales la información que tenga a su disposición sobre los hechos de la desaparición de una persona, así como información sobre su paradero y la suerte que ha corrido, de conformidad con la legislación nacional y las normas sobre la protección y gestión de datos personales; b) encargarse de la operación de registro de los datos y adoptar los reglamentos necesarios a estos efectos; c) adoptar las medidas adecuadas para garantizar el derecho de las personas privadas de libertad de informar a sus familiares de su situación, su paradero y las circunstancias de su detención o encarcelamiento; d) adoptar medidas para garantizar que los familiares de las personas desaparecidas disfruten de sus derechos; y e) ejecutar cualquier otra tarea necesaria para el buen desempeño de sus funciones. Este órgano deberá establecer mecanismos, como líneas telefónicas de emergencia y páginas web para que los familiares y testigos puedan registrar a personas desaparecidas y localizar posibles sitios de sepultura.

34. Hay que tener presente que cuanto más tiempo se tarde en establecer mecanismos eficaces para hacer frente a la cuestión de los desaparecidos, menos probabilidades habrá de que los desaparecidos sean identificados y devueltos a sus familias.

35. La comisión de personas desaparecidas debe trabajar en estrecha colaboración con el poder judicial y otras entidades gubernamentales y no gubernamentales, utilizando un eficaz mecanismo de coordinación. Además, debe cooperar estrechamente con un equipo de antropólogos forenses para llevar a cabo las exhumaciones de los restos de personas desaparecidas y la identificación correspondiente.

36. La práctica ha demostrado que estas comisiones se centran principalmente en las personas desaparecidas de su propia parte en el conflicto. Es esencial que se ocupen de la

cuestión de los desaparecidos de ambas partes, y que no condicionen su labor a los resultados obtenidos por cualquier otra parte. Sus mandatos deben establecer claramente que también tienen la responsabilidad, en la medida en que tengan información o control sobre el territorio en cuestión, de esclarecer igualmente el paradero de las personas desaparecidas de la(s) otra(s) parte(s). Además, las comisiones deben cooperar con sus homólogos. Cuando no haya cooperación entre las comisiones respectivas de las partes en un conflicto armado, estas últimas deben considerar la posibilidad de establecer una comisión internacional que examine la cuestión de los desaparecidos y cuyos integrantes actúen a título individual pero representando a la región y sean elegidos por las diferentes partes en el conflicto (como en Chipre y Nepal).

37. Las comisiones deben ser lo más despolitizadas posible, trabajar de manera transparente y estar integradas, junto con miembros de los órganos del gobierno, por representantes de la sociedad civil y representantes de las familias de los desaparecidos. Deben tratar la cuestión de las personas desaparecidas como una cuestión humanitaria, y no como una cuestión política.

38. Para ocuparse de la cuestión de las personas desaparecidas, aparte de las comisiones de personas desaparecidas podrían considerarse otros instrumentos y mecanismos, por ejemplo comisiones de derechos humanos y defensores del pueblo. Puesto que ambos suelen tener un mandato amplio para ocuparse de las violaciones de derechos humanos, los desaparecidos deben poder quedar incluidos en su esfera de competencia.

39. Todos los mecanismos de justicia y del estado de derecho, en particular el poder judicial local, las comisiones parlamentarias y los mecanismos de establecimiento de la verdad, son de importancia fundamental para la solución de la cuestión de las personas desaparecidas, sobre la base de la transparencia, la exigencia de responsabilidades y la participación pública en el proceso de resolución de la cuestión. Por ejemplo, el proceso judicial puede permitir a las familias de las víctimas intervenir en diversas fases de las actuaciones judiciales y ejercer su derecho a conocer los hechos. Además, cuando los tribunales investigan asesinatos a gran escala y proceden a exhumaciones y actividades forenses en masa, debe garantizarse que este trabajo sea realizado de forma tal que redunde en el interés superior de las familias en cuanto a proporcionarles una respuesta y, al mismo tiempo, que se someta a la justicia a las personas responsables de esos delitos. Las exhumaciones pueden revelar lo sucedido a las víctimas de dichos delitos y proporcionar a las familias información sobre la suerte de sus seres queridos. También pueden permitir a los familiares honrar a sus muertos, según los preceptos de su cultura y su religión.

40. Los ejercicios de verdad y reconciliación pueden contribuir en gran manera a esclarecer los hechos y permitir a las comunidades avanzar. Estos ejercicios beneficiarán sin duda a las familias que buscan respuestas sobre la suerte de sus familiares desaparecidos. En su resolución 12/11, de 1º de octubre de 2009, titulada "Derechos humanos y justicia de transición", el Consejo de Derechos Humanos subrayó que "los procesos de búsqueda de la verdad, como las comisiones de verdad y reconciliación, que investigan cuadros de violaciones de los derechos humanos del pasado y sus causas y consecuencias, son instrumentos importantes que pueden complementar los procesos judiciales y que tales mecanismos, cuando se establezcan, deben concebirse como parte de un contexto social específico y fundarse en amplias consultas nacionales con las víctimas y la sociedad civil, incluidas las ONG, entre otros interesados".

VI. El derecho a conocer

41. El derecho a conocer es la base de la protección que se debe reconocer a las personas desaparecidas y sus familiares.

42. El derecho de los familiares a conocer la suerte de familiares desaparecidos como consecuencia del conflicto armado, incluido su paradero o, en caso de fallecimiento, las circunstancias y causas de su muerte, y la obligación correspondiente de llevar a cabo una investigación efectiva sobre las circunstancias de una desaparición, están previstos tanto en las normas internacionales de derechos humanos como en el derecho internacional humanitario.

43. La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas establece en el párrafo 2 del artículo 24 que: "Cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Cada Estado Parte tomará las medidas adecuadas a este respecto". De conformidad con el párrafo 1 del artículo 24, se entenderá por "víctima" la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada.

44. El derecho de los familiares a conocer la suerte de sus familiares también está establecido, como se mencionó antes, en el artículo 32 del Protocolo I de los Convenios de Ginebra de 1949. El artículo 33 de ese Protocolo dispone además que "[t]an pronto como las circunstancias lo permitan [...] cada Parte en conflicto buscará las personas cuya desaparición haya señalado una Parte adversa". Se ha reconocido que esto se aplica igualmente a un conflicto armado de carácter no internacional.

45. El derecho a conocer también incluye el derecho a obtener información sobre el lugar de sepultura de un pariente desaparecido, si se conoce dicho lugar. Las partes en conflicto harán todo lo posible para facilitar la repatriación de los restos mortales de las personas fallecidas, a solicitud de la parte a la que pertenecen o de sus familiares, a quienes devolverán los efectos personales de los fallecidos.

46. Además de los instrumentos internacionales que establecen obligaciones en relación con las personas desaparecidas, hay también una extensa jurisprudencia al respecto, consolidada durante los últimos veinte años por los órganos regionales de supervisión. En consecuencia, está aceptado generalmente que la desaparición de una persona puede infligir un daño grave no sólo a la persona que ha desaparecido sino también a su familia, y que este sufrimiento puede constituir un trato inhumano. Entre otros ejemplos pertinentes de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cabe citar el caso *Velásquez Rodríguez* (1988) y el caso *Blake* (1998). La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptó una doctrina similar en el caso *Amnistía Internacional y otros c. el Sudán* (1999). Cabe remitirse asimismo a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pues en varias de sus decisiones el Tribunal de Estrasburgo ha hecho hincapié en la obligación de los Estados de adoptar medidas adecuadas para buscar a las personas desaparecidas y dar cumplimiento al derecho de las familias a conocer (véase, por ejemplo, el caso *Aziyev y Aziyeva c. Rusia* (2008)).

47. El Consejo de Derechos Humanos ha debatido en varias ocasiones el derecho a la verdad, aunque en un contexto más amplio. En su resolución 12/12, de 12 de octubre de 2009, el Consejo reconoció la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para contribuir a acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos. El Consejo tomó nota de que el derecho a la verdad puede caracterizarse de manera diferente en algunos ordenamientos jurídicos como derecho a saber o ser informado o libertad de información.

48. El derecho a conocer debe estar claramente reconocido en la legislación y los reglamentos nacionales. Los Estados y las partes en un conflicto armado tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para esclarecer la suerte de una persona desaparecida e informar a la familia al respecto. Se debe informar periódicamente a los familiares sobre el progreso y resultados de una investigación sobre la suerte o el paradero

de un pariente desaparecido. Siempre que se infrinja esta obligación, deben proporcionarse medios efectivos de reparación, incluida una indemnización adecuada. La denegación sistemática y deliberada del derecho de una persona a conocer la suerte de sus familiares debe ser castigada como delito penal con arreglo a la legislación nacional. Por otra parte, toda la información disponible deberá facilitarse no sólo a las familias, sino también a las instituciones competentes para localizar a las personas desaparecidas.

49. En los conflictos armados, las personas protegidas deberán poder informar de su captura o arresto, del lugar en que se encuentren y de su estado de salud, o exigir a las autoridades competentes que notifiquen a sus familiares (o a cualquier otra persona de su preferencia) al respecto. La denegación sistemática y deliberada de este derecho debe estar tipificada como delito en la legislación nacional. Deberá garantizarse asimismo el derecho de las personas protegidas a mantener correspondencia con sus familiares.

50. A las instituciones nacionales e internacionales que trabajan en el ámbito de los derechos humanos y el derecho humanitario, en particular el CICR, se les debe conceder un acceso sin trabas a cualquier lugar donde haya personas privadas de su libertad.

51. No debe imponerse ninguna pena por mantener contactos personales o privados con familiares, o por buscar información sobre la suerte o el paradero de un familiar que esté detenido o internado. Se debe respetar este derecho sea cual fuere la naturaleza del acto que presuntamente ha cometido la persona, incluso actos criminales y contra la seguridad del Estado¹⁰.

VII. Investigación y enjuiciamiento penales de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con las personas desaparecidas

52. Como hemos señalado, el tratamiento eficiente de la cuestión de las personas desaparecidas exige un compromiso total de todas las partes interesadas, así como los recursos necesarios. Desgraciadamente, en la práctica se presentan varios obstáculos que dificultan en gran medida todo el proceso. La información sobre las personas desaparecidas se puede utilizar y se ha utilizado como medida de presión en las negociaciones políticas, en lugar de comprender y aceptar que se trata de una obligación humanitaria natural de todas las partes en conflicto¹¹. Los casos y las estadísticas de personas desaparecidas se utilizan en el debate político internacional entre las partes en conflicto para tratar de demostrar quién es el culpable principal del conflicto violento. Por lo tanto, se suelen utilizar en apoyo de posiciones intransigentes, como que una de las partes en el conflicto no quiere iniciar la investigación de los casos hasta que la otra parte reconozca su culpabilidad y la responsabilidad. Además, los líderes que desempeñaron un papel importante en la perpetuación del conflicto siguen siendo a menudo figuras prominentes en el proceso de paz subsiguiente, situación que no facilita la resolución de los casos de personas desaparecidas.

53. Otro problema es que los casos de personas desaparecidas pueden constituir también casos olvidados de detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales. Por lo tanto, al centrarse en la dimensión humanitaria de las personas desaparecidas en los conflictos armados, es necesario tomar nota de la labor de los mecanismos de derechos humanos en tres esferas, a saber: la del Grupo de Trabajo sobre la

¹⁰ Véase "Guiding Principles/Model Law on the Missing".

¹¹ Christophe Girod y Angelo Gnaedinger, "Politics, military operations and humanitarian action: an uneasy alliance". Disponible en www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/p0709.

detención arbitraria y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, la del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales y la labor sobre la impunidad (en particular las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos sobre todos los temas conexos).

54. En la primera mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la cuestión de las personas desaparecidas, celebrada el 7 de enero de 2009, la Sra. Kang, Alta Comisionada Adjunta para los Derechos Humanos, destacó la importancia de combatir la impunidad y aplicar la legislación nacional correspondiente. La Alta Comisionada Adjunta destacó la importancia de que las violaciones de las normas internacionales humanitarias y de derechos humanos se reconocieran como delitos en la legislación de los países. Asimismo, deberían tomarse medidas para velar por el ejercicio del derecho a la verdad, orientadas entre otras cosas a la realización de actividades de seguimiento eficientes, la investigación de casos, la adquisición de los conocimientos forenses necesarios, la manipulación de los restos mortales con dignidad y respeto y el uso adecuado de la información¹².

55. Habida cuenta de lo anterior, es necesario lograr un delicado equilibrio entre la adopción de medidas eficaces para recopilar la información pertinente sobre las personas desaparecidas y el reconocimiento general de la importancia de enjuiciar los crímenes de guerra. Como señalaron La Rosa y Crettol en "The missing and Transitional Justice: the right to know and the fight against impunity", sería necesario que esos mecanismos ofrecieran mayores incentivos para que quienes tuvieran información sobre la suerte de los desaparecidos la comunicaran, en lugar de guardar silencio y ser un obstáculo para la lucha contra la impunidad¹³.

56. El reto político y legal es encontrar la manera de fortalecer la voluntad política de las partes en conflicto para que colaboren en el intercambio de información sobre las personas desaparecidas, sin descuidar los aspectos de derechos humanos de esa colaboración. Es evidente que las organizaciones internacionales y otros agentes pertinentes deben tomar la iniciativa en esa labor.

VIII. Situación legal de las personas desaparecidas y apoyo a sus familias

57. La cuestión de las personas desaparecidas tiene consecuencias no sólo para las propias víctimas, sino también para sus familias, especialmente las mujeres, las personas de edad y los niños a cargo, que resultan más vulnerables en esas situaciones. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para atender las necesidades materiales, financieras, psicológicas y jurídicas de las familias de las personas desaparecidas. En ese contexto, se debería establecer un mecanismo de evaluación de las necesidades y tramitación de las solicitudes de asistencia al que las personas afectadas puedan acceder fácilmente.

58. Ante todo, se debería determinar en la legislación nacional la situación legal de las personas desaparecidas como consecuencia de un conflicto armado, así como la de sus familiares. Más concretamente, la legislación debería establecer las circunstancias y el procedimiento para declarar ausente o desaparecida a una persona. Además, las consecuencias legales de la declaración de ausencia y la declaración de fallecimiento, en

¹² Véase Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, resumen de la mesa redonda sobre la cuestión de las personas desaparecidas, documento A/HRC/10/10.

¹³ CICR, 2006, vol. 88, N° 862, págs. 355 a 362, pág. 360.

particular por lo que respecta a la gestión del patrimonio, la tutela y la patria potestad, deberían estar claramente establecidas en la legislación.

59. El principio fundamental es que se deben proteger los derechos y los intereses de las personas desaparecidas, incluidos el estado civil, los bienes y los activos, en todo momento hasta que se averigüe su suerte o se declare su fallecimiento. Los intereses de las personas desaparecidas se deberían proteger adecuadamente mediante la designación de un representante apropiado.

60. Se debe presumir que las personas desaparecidas están vivas hasta que se determine su suerte. El derecho más importante de una persona desaparecida es el de la búsqueda y la recuperación. No se debe declarar fallecida a una persona sin pruebas suficientes. La muerte de una persona desaparecida se puede determinar por el descubrimiento de restos humanos, o se puede presumir a partir de otras pruebas, hechos o situaciones concretas o con el paso del tiempo. La expedición del certificado de defunción de una persona desaparecida debe tener los mismos efectos que la de cualquier otra persona.

61. Por lo que respecta a la asistencia que se ha de prestar a las familias de las personas desaparecidas, es fundamental que las personas a cargo tengan derecho a las mismas prestaciones sociales o económicas que otras víctimas. Los Estados deberían adoptar un enfoque en el que se tenga en cuenta el género para garantizar los derechos de los familiares. Algunas cuestiones como la custodia de los hijos de la persona desaparecida y los derechos de sucesión, a contraer nuevo matrimonio, a las pensiones y a la asistencia pública deberían estar adecuadamente previstas en la legislación nacional. En ese sentido, se debería tener en cuenta el proyecto de recomendación sobre los principios relativos a las personas desaparecidas y la declaración de fallecimiento¹⁴ preparado por la Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa. De conformidad con el proyecto de recomendación, se debe establecer un equilibrio entre los intereses de las personas desaparecidas y los de quienes tengan un interés legítimo, en particular por lo que respecta a los derechos a la propiedad y la sucesión, a las pensiones y los seguros de vida, a contraer una nueva unión (matrimonio, pareja de hecho o similares) y a la filiación legal y la patria potestad.

62. En caso necesario, se debería prestar asistencia financiera a todas las personas a cargo. Se debería dar una importancia primordial al interés del niño. Los niños deberían recibir un apoyo y una protección especiales. En particular, se deberían adoptar medidas para reunir a los niños no acompañados con sus familias. Se debería prestar una atención especial a las necesidades de las familias monoparentales, tomando en consideración las necesidades específicas de las mujeres que se encuentren en esa situación. Los Estados deberían velar por que las familias de las personas desaparecidas se beneficien de programas de apoyo para que se puedan adaptar a su situación y puedan hacerle frente. Se debería prestar también apoyo comunitario y psicológico, incluido el apoyo terapéutico, a quienes lo necesiten.

63. Se debería garantizar el derecho de los familiares de las personas desaparecidas a obtener reparación.

64. Los Estados deberían prestar apoyo a las iniciativas de la sociedad civil en favor de las familias de los desaparecidos y a las relacionadas con la solución de la cuestión de los desaparecidos. Además, los Estados deberían facilitar los contactos, incluidos los contactos transfronterizos, entre las familias de los desaparecidos.

¹⁴ Documento CDCJ (2009) 35 Final.

65. La comunidad internacional y las autoridades nacionales podrían desempeñar un papel más activo en la asistencia a las familias de los desaparecidos para que se puedan organizar, en particular proporcionándoles fondos, locales, equipo de comunicaciones, etc. Es importante evitar la politización de este apoyo y permitir que las familias de los desaparecidos gestionen sus propias organizaciones independientes.

IX. Trato de los muertos e identificación de los restos humanos

66. La legislación nacional debería contener disposiciones que regulen la cuestión de los muertos y los restos humanos.

67. El principio fundamental es que se debería buscar, recoger e identificar a los muertos sin distinción alguna. Se deberían exhumar, recoger, transportar, almacenar o enterrar temporalmente y repatriar los restos humanos y los cadáveres. Se debería tratar a los muertos con respeto y dignidad. Una vez identificados, deberán ser enterrados en sepulturas señaladas individualmente, en lugares conocidos y registrados. Los familiares de las personas desaparecidas tienen derecho a exigir que se marquen los lugares de exhumación e inhumación de las personas desaparecidas. Se debería ofrecer formación e información adecuadas sobre los métodos de identificación y el trato de los muertos a los miembros de las fuerzas armadas y los servicios encargados de recogerlos y manipularlos.

68. Un paso importante es identificar, señalar y preservar los lugares de enterramiento. Con el transcurso del tiempo y el alejamiento y el fallecimiento de personas con información, es cada vez más importante abordar ese aspecto de la cuestión de los desaparecidos. Es necesario recopilar información de fuentes diversas, en particular de oficiales de alto rango, combatientes y civiles que puedan disponer de información sobre las fosas. Es necesario esforzarse más por alentar a la población a que ofrezca información sobre los desaparecidos, por ejemplo, con incentivos o garantías de anonimato.

69. El derecho internacional humanitario prohíbe el expolio y la mutilación de los muertos. Se deben tipificar como delitos todos los actos de mutilación y expolio. Se debe tener en cuenta que la mutilación deliberada puede formar parte también de la ocultación de otros delitos con resultado de muerte. Además, la mutilación o el expolio de los muertos puede constituir el crimen de guerra de ultrajes contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes o degradantes, como se señala en el artículo 8 2) b) xxi) y el artículo 8 2) c) ii) del Estatuto de la Corte Penal Internacional para ambos tipos de conflicto armado.

70. Se deberían establecer también sanciones penales por el no respeto de los lugares de enterramiento y la profanación de tumbas.

71. Siempre que haya un caso confirmado de fallecimiento, las autoridades competentes del Estado tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para recuperar los restos humanos. Los restos se deberían entregar a la familia, en la medida de lo posible. Para las familias de las personas desaparecidas, la entrega del cadáver para su entierro suele ser el primer paso para que se haga justicia y se pueda iniciar el proceso de duelo. Si no fuera posible entregar los restos, se debería asegurar un entierro adecuado. Además, se deberían adoptar todas las medidas necesarias para manipular adecuadamente los efectos personales del difunto.

72. La responsabilidad principal de la manipulación adecuada de todos los muertos y de facilitar información a las familias recae en las autoridades y los grupos armados.

73. Así pues, el proceso de averiguación de la suerte de cualquier persona desaparecida suele comenzar con la exhumación y la identificación de sus restos mortales. La exhumación de los restos humanos forma parte del derecho a conocer la verdad y

contribuye a determinar el paradero de los desaparecidos. Además, dignifica a las víctimas, puesto que el derecho a enterrar a los muertos y celebrar ceremonias en su memoria de conformidad con cada cultura es un derecho inalienable de todos los seres humanos.

74. La exhumación cumple varios fines importantes, a saber: recuperación de los restos para su examen y análisis físicos con fines de identificación; entrega de los restos a los familiares para facilitar los preparativos de las exequias y la recuperación emocional; documentación de las lesiones y otras pruebas para utilizarlas en los procedimientos judiciales y desvelar violaciones de los derechos humanos; búsqueda de indicios que puedan contribuir a la reconstrucción histórica de los hechos y revelaciones para concienciar a la población; y reconocimiento de que es necesario para recuperarse y extraer lecciones para el futuro de la comunidad. Las exhumaciones se deberían realizar únicamente con las autorizaciones correspondientes y con arreglo a las condiciones establecidas por la ley.

75. Las autoridades deben asegurar que el examen de los restos humanos y su identificación estén a cargo de personal cualificado y competente. Se debe designar a una autoridad competente para expedir y entregar certificados de defunción.

76. Según el CICR, en los procedimientos de exhumación y autopsia se deberían respetar los principios siguientes: a) en todo momento, se debe respetar la dignidad, el honor, la reputación y la intimidad de los difuntos; b) se deberían tener en cuenta las creencias religiosas y las opiniones conocidas de los fallecidos y sus familiares; c) se debería mantener informadas a las familias de las decisiones adoptadas en relación con las exhumaciones y las autopsias, así como de sus resultados; d) tras la autopsia, se deberían entregar los restos a la familia lo antes posible; e) cuando se lleven a cabo exhumaciones, es fundamental que se reúna toda la información con fines de identificación¹⁵.

77. Se deberían concertar acuerdos transfronterizos con los países vecinos en los que se sospeche razonablemente que hay fosas. El descubrimiento de fosas puede ser importante no sólo para localizar a las personas desaparecidas, sino también para determinar la comisión de delitos y enjuiciarlos.

78. A pesar de la tendencia a depender en gran medida de las pruebas de ADN para identificar los restos, este proceso implica algunas dificultades, como el costo, las instalaciones y los expertos necesarios, así como la exactitud de las pruebas. En algunos casos, se desconoce el ADN de la persona desaparecida o no hay supervivientes que puedan aportar su ADN para la comparación. La identificación no se debería basar en un solo método, sino que se debería tener en cuenta toda la información disponible. Si se dispone de ellos, los registros médicos y dentales son útiles para identificar los restos de las personas desaparecidas.

79. Toda labor forense se debería basar en normas determinadas (legales, éticas y técnicas) y se debería llevar a cabo con el objetivo principal de identificar a las víctimas y entregar los restos a las familias. Se deberían establecer contactos directos entre los equipos forenses y los familiares de las personas desaparecidas. La legislación nacional debería prever la posibilidad de realizar investigaciones forenses independientes en los casos de personas desaparecidas durante un conflicto armado. Se trata de un elemento fundamental para la investigación de las violaciones del derecho humanitario y las normas de derechos humanos.

80. Las autoridades competentes deben adoptar procedimientos adecuados para proporcionar a las autoridades correspondientes y las familias información sobre la

¹⁵ "Guiding Principles/Model Law on the Missing".

identidad de los fallecidos y el lugar y la causa de la muerte. En particular, se debería centralizar y transmitir a la otra parte en el conflicto la información sobre las personas fallecidas y la ubicación de los restos humanos y las fosas.

81. Las autoridades deben asegurar que se registren los muertos, incluidos los enterramientos, así como los detalles de las sepulturas y las personas allí enterradas. Esa tarea se podría confiar al servicio oficial de registro de sepulturas del Estado. En otro caso, habría que establecer y poner en marcha un sistema complementario para registrar los detalles de los muertos y el internamiento de personas protegidas.

X. Gestión de la información y protección legal de los datos personales

82. En ocasiones, las partes se niegan a facilitar durante el conflicto o después de su finalización información sobre la suerte de las personas desaparecidas, debido al interés en prolongarlo o al temor al enjuiciamiento.

83. El objetivo principal de la recopilación de datos sobre las personas desaparecidas es establecer la identidad, el paradero y la suerte de las personas desaparecidas (tanto vivas como muertas) y facilitar información a las familias sobre el paradero y la suerte de sus familiares desaparecidos.

84. La coordinación de las actividades de todos los afectados y el intercambio de información aumentarían la eficacia de las medidas adoptadas para conocer la suerte de las personas desaparecidas. Los Estados deberían asegurar que la información obtenida sobre las personas desaparecidas sea exhaustiva, aunque limitada a los datos necesarios para el fin perseguido. La información se debería recopilar y tratar de manera justa y conforme a la ley. La recopilación y el uso de la información deberían estar sujetos al consentimiento de la persona a que se refiera. Los Estados deberían velar por el respeto de las normas y los principios pertinentes sobre la protección de los datos personales cuando se gestione y tramite información, incluida la información médica y genética. El intercambio de información entre las partes se debería llevar a cabo sin poner en peligro a las víctimas, las personas que recopilen la información ni las fuentes.

85. Los datos deben ser suficientes, pertinentes y no excesivos en relación con los fines para los que estén destinados. Esos fines deben ser explícitos, legítimos y determinados en el momento de la recopilación. Los datos se deberían destruir en cuanto se cumplan los fines para los que se recopilaron o cuando ya no sean necesarios. Sin embargo, se pueden conservar durante un cierto tiempo en caso de que sea necesario en interés de la persona a la que se refieran, o si son esenciales para el desempeño de las tareas humanitarias de la organización que los haya recopilado.

86. Para localizar a las personas desaparecidas y/u obtener información sobre ellas es necesario investigar en todos los archivos posibles. Los archivos de las dependencias de la administración local, como la policía, son importantes, al igual que la información que se pueda obtener de los archivos de los cementerios y los depósitos de cadáveres.

87. La gestión de los datos es también pertinente para los proyectos de exhumación en búsqueda de personas desaparecidas. Aunque se puede obtener información oral sobre los lugares de enterramiento o las fosas comunes, los documentos sobre el personal militar u otros funcionarios a quienes se pueda haber encomendado, por ejemplo, cavar tumbas o que participaran en el transporte hacia o desde el lugar de enterramiento también pueden aportar o corroborar información.

88. Las autoridades del Estado deberían permitir el acceso a los registros de salud y los registros dentales previos a la guerra para facilitar el proceso de identificación de los restos mortales con métodos más tradicionales.

89. Los Estados deberían imponer sanciones adecuadas por la destrucción o la retención ilícita de información sobre las personas desaparecidas.

XI. Colaboración

90. Los Estados deberían colaborar en el plano internacional para resolver efectivamente los casos de personas desaparecidas, prestándose asistencia mutua en materia de intercambio de información, asistencia a las víctimas, localización e identificación de las personas desaparecidas y exhumación, identificación y entrega de los restos humanos.

91. El derecho internacional humanitario sólo puede tener efectos prácticos si las partes beligerantes o las antiguas partes beligerantes colaboran entre sí. Por consiguiente, no es posible que una de las partes en el conflicto resuelva unilateralmente la cuestión de los desaparecidos: es necesario que las diferentes partes en el conflicto colaboren y se coordinen estrechamente. Las partes en un conflicto armado deberían abstenerse de actuar sobre la base del principio de reciprocidad al tratar la cuestión de los desaparecidos. El intercambio de información o la adopción de medidas, por ejemplo, no debería depender de que la otra parte haga lo propio. Es decir, la colaboración debería ser incondicional. El derecho humanitario no está sujeto a ningún principio de reciprocidad.

92. A raíz de un conflicto armado, la colaboración bilateral y multilateral entre los Estados, juntamente con las organizaciones humanitarias, puede dar lugar a una asistencia más eficaz a las familias. Los Estados deberían esforzarse por tener en cuenta el carácter humanitario del problema, independientemente de otras cuestiones entre Estados, para evitar nuevos sufrimientos a las familias de las personas desaparecidas en espera de que se resuelvan las cuestiones políticas.

93. Las organizaciones intergubernamentales y el CICR, de conformidad con sus mandatos respectivos, deberían ayudar a las autoridades gubernamentales y los grupos armados a cumplir sus responsabilidades.

94. Las organizaciones internacionales y regionales deberían alentar la colaboración entre Estados y pueden desempeñar un papel importante por su parte.

95. Las organizaciones internacionales y regionales implicadas en la solución del problema de las personas desaparecidas deberían estrechar la colaboración en el marco de sus mandatos respectivos, asegurar las sinergias y evitar las duplicaciones.

96. Es necesario establecer urgentemente acuerdos y alianzas de colaboración no sólo a nivel intergubernamental, sino también con las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, los mecanismos de la sociedad civil y, en particular, las asociaciones de familias de personas desaparecidas.

97. Las organizaciones de la sociedad civil podrían desempeñar un papel importante en relación con diversas cuestiones, como la rehabilitación psicológica de los familiares afectados. Se debería prestar una asistencia financiera y técnica suficientes a esas actividades. Se podrían establecer grupos de trabajo o comités integrados por representantes de los gobiernos, familiares de las personas desaparecidas y representantes de la sociedad civil.

XII. Conclusiones

98. Las obligaciones internacionales de prevención y resolución de los casos de personas desaparecidas en relación con conflictos armados se basan en el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos.

99. Es muy importante promulgar legislación nacional para abordar las cuestiones de las personas desaparecidas, prevenir las desapariciones, determinar la suerte de las personas desaparecidas, proteger sus derechos, asegurar una gestión adecuada de la información y prestar apoyo a las familias de las personas desaparecidas. En ese sentido, el proyecto de ley modelo sobre las personas desaparecidas preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) reviste gran importancia.

100. Los Estados y las partes en un conflicto armado tienen la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir la desaparición de personas. En particular, se debería identificar debidamente a los miembros de las fuerzas armadas o los grupos armados y la población en situación de riesgo (como la población aislada, los civiles en zonas de conflicto, las personas desplazadas, las personas de edad y los niños). Se debería establecer una oficina de información y un servicio oficial de tumbas, de conformidad con los Convenios de Ginebra de 1949.

101. Es esencial respetar el derecho al intercambio de noticias de la familia para prevenir la desaparición de personas. En los conflictos armados, cuando se interrumpen los medios de comunicación habituales, el CICR y las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ayudan a mantener y restablecer el contacto entre los miembros de las familias a través de la Red Mundial de Vínculos Familiares de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Con el fin de facilitar las pesquisas, las partes en un conflicto armado internacional deben transmitir toda la información pertinente sobre las personas dadas por desaparecidas por las partes contrarias y las solicitudes sobre sus propios desaparecidos. Esa información se debe transmitir directamente a la Agencia Central de Búsqueda establecida por el CICR en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949.

102. Los Estados y las partes en un conflicto armado deberían encargarse del establecimiento y el funcionamiento cotidiano de una institución nacional independiente e imparcial que podría desempeñar un papel esencial en el esclarecimiento de la suerte de las personas desaparecidas. Esas instituciones (comisiones de personas desaparecidas) deberían ocuparse de la cuestión de los desaparecidos de ambas partes en el conflicto y no condicionar su labor a los resultados obtenidos por cualquier otra parte. Deberían colaborar estrechamente con las entidades gubernamentales y no gubernamentales, las asociaciones de familias y las familias de los desaparecidos. Los Estados y las partes en un conflicto armado deberían también establecer el necesario proceso de coordinación e intercambio de información.

103. El derecho de los miembros de las familias a conocer la suerte de los familiares desaparecidos como consecuencia de un conflicto armado, con inclusión de su paradero o, en caso de fallecimiento, las circunstancias y la causa de su muerte, está previsto en las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Los Estados y las partes en un conflicto armado tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para esclarecer la suerte de las personas desaparecidas e informar a sus familias. Se debe informar periódicamente a los miembros de las familias de los progresos y los resultados de las investigaciones sobre la suerte o el paradero de los familiares desaparecidos.

104. A la vez que se centra la atención en la dimensión humanitaria de las personas desaparecidas en los conflictos armados, es necesario también tener presente que los casos de personas desaparecidas pueden constituir en ocasiones delitos graves, incluso crímenes de guerra. Los Estados deberían asegurar una investigación y enjuiciamiento efectivos de todas las violaciones de los derechos humanos relacionadas con las personas desaparecidas.

105. Se debería establecer claramente en la legislación nacional la situación jurídica de las personas dadas por desaparecidas como consecuencia de un conflicto armado y de sus familiares. Se deben proteger los derechos y los intereses de las personas desaparecidas, incluidos el estado civil, los bienes y los activos, en todo momento hasta que se averigüe su suerte o se reconozca su fallecimiento.

106. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para atender las necesidades materiales, financieras, psicológicas y legales de las familias de las personas desaparecidas. Los Estados deberían adoptar un enfoque en el que se tenga en cuenta el género para garantizar los derechos de los familiares. Se debería garantizar el derecho de los familiares de las personas desaparecidas a obtener reparación.

107. Se debería buscar, recoger e identificar a los muertos sin distinción alguna. Se los debe identificar y enterrar en sepulturas señaladas individualmente en lugares conocidos y registrados. Se deben tipificar como delitos todos los actos de mutilación y expolio de los muertos.

108. Las autoridades competentes del Estado tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para recuperar los restos humanos. Los restos se deberían entregar a la familia, en la medida de lo posible. Si no fuera posible entregar los restos, se debería asegurar un entierro adecuado.

109. La exhumación de los restos humanos forma parte del derecho a conocer la verdad y contribuye a determinar el paradero de los desaparecidos. Las exhumaciones se deberían realizar únicamente con las autorizaciones correspondientes y con arreglo a las condiciones establecidas por la ley. Se debería mantener informadas a las familias de las decisiones adoptadas en relación con las exhumaciones y los resultados de las autopsias. Tras la autopsia, se deberían entregar los restos a la familia lo antes posible.

110. La legislación nacional debería prever la posibilidad de realizar investigaciones forenses independientes sobre los casos de las personas desaparecidas durante un conflicto armado.

111. La información sobre las personas desaparecidas se debería recopilar y tratar de manera justa y conforme a la ley. Los Estados deberían velar por el respeto de las normas y los principios pertinentes sobre la protección de los datos personales cuando se gestione y tramite información, incluida la información médica y genética.

112. Todos los mecanismos de la justicia y el estado de derecho, en particular los jueces nacionales, las comisiones parlamentarias y los mecanismos de la verdad son fundamentales para resolver la cuestión de las personas desaparecidas.

113. Los Estados deberían colaborar en el plano internacional para resolver efectivamente los casos de personas desaparecidas, prestándose asistencia mutua en materia de intercambio de información, asistencia a las víctimas, localización e identificación de las personas desaparecidas y exhumación, identificación y entrega de los restos humanos. Las partes en un conflicto armado deberían abstenerse de actuar sobre la base del principio de reciprocidad al tratar la cuestión de los desaparecidos.

114. Las organizaciones internacionales y regionales implicadas en la solución del problema de las personas desaparecidas deberían estrechar la colaboración en el marco de sus mandatos respectivos y, al mismo tiempo, asegurar las sinergias y evitar las duplicaciones. Se deberían establecer acuerdos y alianzas de colaboración no sólo a nivel intergubernamental, sino también con las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, los mecanismos de la sociedad civil y las asociaciones de familias de personas desaparecidas.

Anexo

Bibliography

United Nations

United Nations General Assembly. 2007: Resolution 61/155 of 14 February 2007. UN doc. A/RES/61/155. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45fe64462.html>

United Nations General Assembly. 2008: Report of the Secretary-General of 18 August 2008. Missing Persons, UN doc. A/63/299 http://www.unhcr.org/refworld/category_REFERENCE/UNGA_48e4c7de2_0.html

United Nations Human Rights Council 2009: Summary of the Panel Discussion on the question of Missing Persons. UN doc. A/HRC/10/10 <http://daccess-ods.un.org/TMP/5223112.html>

Human Rights Council Resolution 7/28, 28 March 2008

Human Rights Council Decision 9/101, 24 September 2008

Human Rights Council Resolution 12/117, 1 October 2009

United Nations Human Rights Council 2009: Report of the Secretary-General of 3 February 2009. UN Doc. A/HRC/10/28 http://www.unhcr.org/refworld/type_THEMREPORT_49a54bb52_0.html

United Nations Human Rights Council 2009. Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, UN doc. A/HRC/10/9 <http://www2.ohchr.org/english/issues/disappear/index.htm>

IPU

"Missing persons" Resolution adopted by the 115th Assembly of the Inter-Parliamentary Union, Geneva, 18 October 2006

OAS

Persons who have disappeared and assistance to members of their families, AG/RES. 2513 (XXXIX-O/09) (Adopted at the fourth plenary session, held on 4 June 2009)

Persons who have disappeared and assistance to members of their families, AG/RES. 2416 (XXXVIII-O/08) (Adopted at the fourth plenary session, held on 3 June 2008)

Persons who have disappeared and assistance to members of their families, AG/RES. 2295 (XXXVII-O/07) (Adopted at the fourth plenary session, held on 5 June 2007)

ICRC

ICRC 2002: International Review of the Red Cross; special issue in 2002 on missing persons http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/section_review_2002_848?open_document

ICRC 2003: ICRC Advisory Service on International humanitarian Law. 2003. Missing persons and their families. Recommendations for drafting national legislation. [http://icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/5T6E5T/\\$File/Missing_and_Recommendations_Missing.pdf](http://icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/5T6E5T/$File/Missing_and_Recommendations_Missing.pdf)

ICRC 2003: Conclusions of the ICRC independent experts group on the missing <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/5JAHR8>

ICRC 2003: Report prepared by the ICRC on the missing for the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent ICRC website <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/5XRDJR>

ICRC 2003: The Missing – the right to know. Study of existing mechanisms to clarify the fate of missing people by Jean-François Rioux/Marco Sassòli/with the assistance of Mountaga Diagne and Marianne Reux. Report and recommendations

ICRC 2004: The Missing – the right to know. Action to resolve the problem of people unaccounted for as a result of armed conflict or internal violence and to assist their families

ICRC 2009: Operational best practices regarding the management of human remains and information on the dead by non-specialists <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0858?opendocument>

ICRC 2007: ICRC guidelines on the missing persons. Document is based on the "best practices" in countries that have adopted provisions and laws on the missing. It applies to armed conflicts and situations of violence and can be extended, in certain circumstances, to other situations of emergency <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/model-law-missing-300908>

ICRC 2007: ICRC fact sheet on the missing <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/5T6E5T>

ICRC 2007 Missing persons – a Hidden tragedy <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/p0929>
