

Los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas: origen y contenido

Maria Clara Galvis Patiño, Néstor Oswaldo Arias Ávila





Fundación Heinrich Böll

La Fundación Heinrich Böll es una fundación política alemana cercana al partido Alianza 90/Los Verdes. Tiene su sede central en Berlín y actualmente cuenta con 33 oficinas repartidas por todo el mundo. En América Latina la fundación se siente especialmente comprometida, junto con muchas organizaciones contrapartes, con la política climática, la promoción de la democracia y de la justicia de género así como la realización de los derechos humanos. Para nosotros es muy importante fortalecer y apoyar organizaciones locales de la sociedad civil. Hacemos hincapié en la transmisión de conocimientos y la comprensión entre los y las actores en Europa y América Latina, para lo cual promovemos también el diálogo internacional, ya que es esencial para la acción política constructiva.

Foto: *Superior izquierda:* Daniel Cima (Creative Commons CC BY 2.0) -México: Desaparición forzada e impunidad- *Superior derecha:* Fundación Heinrich Böll (Creative Commons CC BY 2.0) -Siembra de cuerpos gramaticales en Puente Pescadero- *Inferior izquierda:* Rebeca Lucía Galindo / CICR (Creative Commons CC BY 2.0) -Talleres de apoyo psicosocial realizados por CICR en San José del Guaviare- *Inferior derecha:* Oliver Contreras/Eddie Arrossi Photography (Creative Commons CC BY-NC-ND 2.0) -Desapariciones forzadas en las Américas-

Índice

2	Introducción
3	1. La Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y el Comité contra la Desaparición Forzada
3	1.1. La Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas
4	1.2. El Comité contra la Desaparición Forzada
4	2. La obligación de búsqueda en la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas
6	3. El origen de los Principios Rectores en el Comité contra la Desaparición Forzada
6	3.1. El Comité decide estudiar la obligación convencional de buscar a las personas desaparecidas
7	3.2. El Comité decide crear un grupo de trabajo sobre la obligación de búsqueda
7	3.3. El Comité realiza un proceso de consulta amplio y participativo
8	3.4. El Comité aprueba los Principios Rectores
8	4. Comentarios a los Principios Rectores
8	4.1. Propósito de los Principios Rectores
8	4.2. Características generales y valor jurídico de los Principios Rectores
10	4.3. Comentarios sobre algunos de los Principios Rectores
22	Anexo Principios Rectores para la búsqueda de personas desaparecidas

Los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas: origen y contenido

María Clara Galvis Patiño*
Néstor Oswaldo Arias Ávila**

La incertidumbre de la desaparición no se aguanta y tiene urgencia. La mayor parte de las noches el insomnio se hace largo y siempre tienes las mismas cosas en la cabeza: ¿qué estará haciendo?, ¿que le habrá pasado?, ¿dónde estará?, ¿estará sufriendo?, ¿estará vivo?, ¿estará muerto? ... No hay manera de parar ese diálogo interior que se convierte a veces en un pensamiento que sigue dando vueltas y vueltas. Continúa en los sueños en los que te aparece o en los que buscas algo perdido que nunca encuentras. / En las noches de insomnio, los padres hablan sobre el hijo, se dan ánimos y abrazos. Cuando te levantas, la urgencia sigue estando ahí. Es angustiante no saber qué hacer, para dónde ir. Mientras las familias viven esta angustia el resto del mundo no tiene prisa¹.

Introducción

Los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (en adelante también «Principios» o «Principios Rectores») fueron aprobados por el Comité contra la Desaparición Forzada (en adelante también «el Comité») el 16 de abril de 2019, en su décimo sexto período de sesiones, realizado en Ginebra del 8 al 18 de abril de 2019.

Este texto tiene el propósito de comentar algunos aspectos relativos a estos Principios Rectores. Para ello, procederemos de la siguiente manera: en primer lugar, nos referiremos brevemente a la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (en adelante también «la Convención» o «la Convención Internacional») y al Comité contra la Desaparición Forzada. Luego, presentaremos el contenido de la obligación de búsqueda bajo la Convención. Posteriormente, abordaremos el origen de los Principios Rectores en el Comité. Finalmente, nos referiremos a los Principios Rectores en conjunto y al contenido de algunos de ellos.

Con independencia del contenido jurídico del deber de búsqueda, para las víctimas de desaparición forzada es de suma importancia que las personas

desaparecidas sean buscadas, localizadas y su suerte y paradero establecidos. Para cumplir este deber de manera efectiva es igualmente importante promover y difundir el contenido de los Principios Rectores entre los funcionarios públicos encargados de buscarlas y entre sus familiares y allegados y todas aquellas personas con un interés legítimo en encontrarlas.

* María Clara Galvis Patiño es abogada de la Universidad Externado de Colombia y docente-investigadora de la misma universidad, en derecho internacional de los derechos humanos. Integró el Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2019 y fue vicepresidenta del mismo a partir de 2017. Las opiniones expresadas en este artículo de ninguna manera comprometen las posiciones oficiales del Comité ni de la ONU. Durante su mandato en el Comité, la autora, junto con Rainer Huhle, fue relatora para la preparación de los Principios Rectores e hizo parte del grupo de trabajo interno encargado de las acciones urgentes. Dado el carácter confidencial de estas acciones, las afirmaciones realizadas en este documento no aluden a casos ni a países específicos. Por demás, esas afirmaciones coinciden, en general, con el contenido de los informes sobre acciones urgentes publicados por el Comité en sus informes anuales. La autora agradece a Tatiana Rincón Covelli y a Rainer Huhle, por sus pertinentes comentarios, que enriquecieron este texto.

** Néstor Oswaldo Arias Ávila es abogado de la Universidad de los Andes y Especialista en Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid, España.

¹ Carlos Martín Beristaín. *El Tiempo de Ayotzinapa*. Foca Investigación 153. Ediciones Akal, Madrid, España, 2016, pág. 81.

1. La Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

Los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas se adoptaron con fundamento, principalmente, en la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, que contiene, entre otros aspectos, la obligación de los Estados de buscar, localizar, liberar, exhumar, identificar, entregar el cuerpo sin vida² o restituir la identidad de las personas desaparecidas, según corresponda, y en el mandato del Comité contra la Desaparición Forzada.

1.1. La Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

La Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas fue adoptada el 20 de diciembre de 2006 y entró en vigor el 23 de diciembre de 2010, luego de la ratificación o adhesión de 20 Estados³. La Convención tiene la finalidad de prevenir las desapariciones forzadas y luchar contra la impunidad de este delito⁴.

En tanto tratado internacional, la Convención consta de tres partes: una primera, en la que se establecen las obligaciones estatales y los derechos de las víctimas de desaparición forzada, una segunda, dedicada al órgano de supervisión previsto en el tratado, y una tercera, sobre aspectos del derecho internacional de los tratados relativos a la entrada en vigor de la Convención y a su interpretación y aplicación.

En la primera parte (arts. 1 a 25), la Convención Internacional establece, entre otros aspectos: el derecho de toda persona a no ser sometida a desaparición forzada y la prohibición absoluta de practicar la desaparición forzada, que representa un importante avance en el derecho internacional de los derechos humanos, dado que esta Convención es el primer instrumento internacional que consagra aquel derecho⁵; la descripción de la conducta; la obligación del Estado de tipificar la desaparición forzada en sus dos modalidades, como delito autónomo y como crimen de lesa humanidad; la obligación de investigar el delito de manera rápida, exhaustiva e imparcial, establecer los responsables de esas conductas y sancionarlos adecuadamente; la prohibición de detención en secreto y las garantías para una legítima privación de la libertad; la prohibición de devolución, cuando exista riesgo para una persona de ser sometida a desaparición forzada; la obligación de buscar, localizar y liberar a las personas desaparecidas y en caso de fallecimiento, buscar, respetar y restituir sus restos; los derechos de las víctimas de esta grave violación de derechos humanos, incluido el de la persona desaparecida a ser buscada, y la protección de los niños y niñas sometidos a desaparición forzada, incluido el derecho a que su identidad sea restituida.

En la segunda parte (arts. 26 a 36), el tratado dispone que «se constituirá un Comité contra la Desaparición Forzada» y regula lo relativo a su integración, a los requisitos y a la elección de sus miembros, a su mandato y funciones, así como a la cooperación con otros órganos de Naciones Unidas, con instituciones regionales intergubernamentales e instituciones nacionales y a la colaboración con otros comités convencionales.

La tercera parte (arts. 37 a 45) desarrolla lo relacionado con la firma, ratificación, adhesión y entrada en vigor de la Convención como tratado internacional y para cada Estado Parte. Esta tercera parte también contiene disposiciones sobre la interpretación y aplicación de la Convención, la solución de controversias, la presentación y trámite de enmiendas y las relaciones con el derecho internacional humanitario.

2 Aunque la Convención se refiere a los restos o a los restos de la persona fallecida (arts. 15, 17.3.g., 18.1.g, 24.3), muchas víctimas de desaparición forzada no usan estas expresiones; se refieren más bien al cuerpo sin vida de su ser querido. En los Principios Rectores se usó la expresión restos, por ser la empleada por la Convención. Sin embargo, en los comentarios a los Principios, hablaremos de cuerpo sin vida.

3 Los 20 primeros Estados que ratificaron o se adhirieron a la Convención Internacional son, en orden cronológico: Albania, Argentina, México, Honduras, Francia, Senegal, Bolivia, Cuba, Kazajistán, Uruguay, Malí, Japón, Nigeria, España, Alemania, Ecuador, Burkina Faso, Chile, Paraguay e Irak. Fuente: Naciones Unidas, Colección de Tratados: www.treaties.un.org

4 Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, sexto considerando del preámbulo.

5 Naciones Unidas. *Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. Folleto Informativo No 6/rev3, pág. 9 y María Clara Galvis Patiño, prólogo al libro de Carlos Mauricio López Cárdenas, «Las desapariciones forzadas de personas y su evolución en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos», Biblioteca de Derechos Humanos, Instituto Berg de Derechos Humanos, Madrid, España, junio de 2018, pág. 20.

1.2. El Comité contra la Desaparición Forzada

La Convención Internacional –la última en ser adoptada y en entrar en vigor en el sistema de protección de las Naciones Unidas basado en órganos de tratados– establece el Comité contra la Desaparición Forzada, como órgano que supervisa el cumplimiento de las obligaciones estatales consagradas en la Convención. Este Comité cumple funciones similares a las de los demás comités convencionales y tiene otras que le son propias. Así, el Comité contra la Desaparición Forzada, al igual que sus pares, tiene como funciones: i) supervisar el cumplimiento, por parte de los Estados, de las obligaciones convencionales, mediante el examen de los informes estatales y la formulación de observaciones finales (art. 29)⁶; ii) examinar, previa aceptación de la competencia contenciosa del Comité por cada Estado Parte, comunicaciones individuales (art. 31) e interestatales (art. 32) y iii) efectuar visitas y, como resultado de ellas, formular recomendaciones (art. 33). Los mecanismos propios del Comité, en atención al objetivo principal de la Convención de prevenir las desapariciones forzadas, son: i) examinar «peticiones de actuar de manera urgente», más conocido como mecanismo de acciones urgentes (art. 30) y ii) poner a consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con carácter urgente, las cuestiones relacionadas con la práctica generalizada y sistemática de desapariciones forzadas en el territorio de un Estado Parte (art. 34).

El Comité está compuesto por diez expertos o expertas independientes. Se integró el 31 de mayo de 2011, en la primera reunión de Estados Parte, llevada a cabo, en esa fecha, en Nueva York, en la que dichos Estados eligieron a diez personas, de la lista de candidatos presentados por ellos. El Comité comenzó a funcionar el 8 de noviembre de 2011, fecha de inicio de su primer periodo de sesiones.

Hasta la fecha (agosto de 2019), el Comité ha emitido observaciones finales sobre los informes

presentados por 31 Estados Parte, de conformidad con el artículo 29.1 de la Convención⁷. Los 31 Estados respecto de los cuales el Comité ha adoptado observaciones finales son: Uruguay, Francia, Argentina y España, en 2013; Alemania, Holanda, Bélgica y Paraguay, en 2014; México, Armenia, Serbia, Irak y Montenegro, en 2015; Túnez, Burkina Faso, Kazajistán, Bosnia & Herzegovina y Colombia, en 2016; Cuba, Senegal, Ecuador, Lituania y Gabón, en 2017; Honduras, Austria, Albania, Japón y Portugal, en 2018 e Italia, Chile y Perú, en el primer semestre de 2019.

En cuanto a las acciones urgentes, desde 2012, cuando se registró la primera, el Comité ha solicitado adoptar medidas urgentes respecto de un número de 770 personas, habitantes o con ciudadanía de 15 Estados Parte de la Convención. Estos son, en orden alfabético: Argentina, Armenia, Brasil, Camboya, Colombia, Cuba, Honduras, Irak, Kazajistán, Lituania, Marruecos, Mauritania, México, Sri Lanka y Togo.

2. La obligación de búsqueda en la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

La Convención no desarrolló la obligación de buscar a las personas desaparecidas de manera específica, en un artículo, como sí lo hizo, por ejemplo, con la obligación de investigar el delito de desaparición forzada, a la que le dedicó el artículo 12. Pareciera entonces, desde esta perspectiva, que la Convención Internacional le hubiera dado menor peso a la obligación de buscar y localizar que a la de investigar la conducta delictiva y que la primera hubiera sido relegada con relación a la segunda. Esto, tal vez, porque en muchos países, la cultura jurídica ha llevado a que las tareas de búsqueda y localización se realicen en el marco de las investigaciones judiciales para establecer la responsabilidad penal de los autores del delito.

Sin embargo, la obligación de buscar y localizar a las personas desaparecidas tiene un tratamiento autónomo

6 La función de supervisión de los informes que presentan los Estados, por parte del Comité contra la desaparición forzada, tiene una particularidad: mientras que en los demás comités convencionales esta función es periódica, de manera que los Estados deben presentar informes cada dos, cuatro o cinco años, según disponga el tratado, la Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada no dispuso la presentación de informes periódicos sino la presentación de un informe inicial, dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la Convención para el Estado Parte. Luego, el Comité podrá pedir al Estado Parte de que se trate información complementaria (art. 29.4).

7 Ver, Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones Finales: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=5

en la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y se encuentra desarrollada con claridad a lo largo del tratado, en los artículos 15, 19, párrafo 1, 24, párrafos 2 y 3 y 25, párrafos 2 y 3, además del artículo 12, dedicado a la investigación penal del delito de desaparición forzada.

A partir del texto convencional, la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para **buscar y localizar** a las personas desaparecidas, incluidas las de cooperar entre sí y prestarse todo el auxilio posible, se concreta en obligaciones más precisas, según diferentes situaciones: cuando la persona es encontrada i) con vida, ii) con otra identidad o iii) sin vida. En el primer caso, la Convención establece que la obligación de los Estados consiste en **liberar** a la persona (arts. 15 y 24.3). En relación con la situación de los niños o niñas que hubieren sido apropiados luego de haber sido sometidos a desaparición forzada o de que su padre, madre o representante legal hubiere sido sometido a desaparición forzada o de haber nacido durante el cautiverio de su madre sometida a desaparición forzada, los Estados deben **identificarlos y restituirles su identidad** (art. 25, párrafos 2 y 3). Y cuando la persona es encontrada sin vida, los Estados tienen la obligación de **exhumar, identificar, respetar y restituir sus restos** (arts. 15 y 24.3).

La autonomía de la búsqueda respecto de la investigación del delito de desaparición forzada se refleja en la Convención, al establecer que en el marco de aquella, las informaciones personales que se recaben y/o transmitan no pueden ser reveladas o utilizadas con fines distintos a la búsqueda, salvo para los procesos penales relativos al delito o para ejercer el derecho a la reparación (art. 19.1). Si los Estados que redactaron la Convención Internacional no hubieran tenido un entendimiento de la búsqueda como una obligación independiente de la investigación penal del delito de desaparición forzada, no habrían incluido en el tratado el contenido del artículo 19, párrafo 1.

El carácter autónomo de la obligación de buscar y localizar a las personas desaparecidas tiene en la Convención otra manifestación clara y expresa, al distinguir entre la función del Comité de examinar, de manera urgente, las peticiones presentadas en nombre de una persona desaparecida a fin de que

sea buscada y localizada (art. 30), y la de recibir y examinar comunicaciones presentadas por personas que aleguen ser víctimas de violaciones de las disposiciones de la Convención por un Estado Parte (art. 31).

La autonomía de la obligación de buscar y localizar a las personas desaparecidas también se refleja en la Convención al establecer expresamente el derecho de las víctimas de desaparición forzada a conocer la suerte de su ser querido (art. 24.2). Para garantizar este derecho no basta con la obligación de investigar al autor o autores del delito, además, se requiere una obligación apropiada para ello, que no es otra que la de buscar. En efecto, y aunque pueda parecer obvio, no deja de ser pertinente resaltar que para establecer la suerte de una persona sometida a desaparición forzada es indispensable buscarla. Esto se evidencia también en el marco de las acciones urgentes, donde la Convención establece que la cooperación del Comité con el Estado Parte proseguirá «mientras la suerte de la persona desaparecida no hay sido esclarecida» (art. 30).

La obligación de los Estados de buscar y localizar a las personas desaparecidas se establece entonces como una obligación propia y distinta de la obligación que tienen los Estados, de acuerdo con la Convención, de extraditar o ejercitar la acción penal en casos de desaparición forzada (art. 11) y de realizar una investigación rápida, exhaustiva e imparcial del delito de desaparición forzada (art. 12).

La obligación de buscar y localizar a las personas desaparecidas ha sido reafirmada por el Comité en algunas de sus observaciones finales, por ejemplo, al recordarle a España «que la búsqueda de las personas que han sido sometidas a desaparición forzada y el esclarecimiento de su suerte son obligaciones del Estado aun cuando no se haya presentado una denuncia formal»⁸. Y al recomendarle a Burkina Faso mantener en su legislación el equilibrio entre los derechos de los allegados de la persona desaparecida y los derechos de la persona desaparecida, en particular la obligación de búsqueda, el Comité recordó que esta obligación le «incumbe al Estado parte»⁹.

8 Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por España en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Doc. CED/C/ESP/CO/1, 12 de diciembre de 2013, párr. 32.

9 Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por Burkina Faso en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Doc. CED/C/BFA/CO/1, 24 de mayo de 2016, párr. 40.

En algunos países la búsqueda tiene un carácter humanitario, debido tal vez a la influencia del derecho internacional humanitario y del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, que le ha dado a la búsqueda tal carácter¹⁰. En el ámbito del derecho internacional humanitario, inspirados en el principio de humanidad, los Estados que adoptaron el Protocolo I adicional a los convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, acordaron que desde el fin de las hostilidades activas, cada Parte en conflicto buscará a las personas cuya desaparición haya señalado la parte adversa (art. 33). El innegable carácter humanitario de la búsqueda, orientada a aliviar el extremo sufrimiento que experimentan quienes tienen a un ser querido desaparecido, no riñe en absoluto con su carácter jurídico. Ambos aspectos se complementan y fortalecen mutuamente. La búsqueda realizada desde una perspectiva exclusivamente jurídica puede convertirse en una actividad fría y formal y con una búsqueda con enfoque exclusivamente humanitario se puede diluir su carácter obligatorio.

El desarrollo de la obligación de búsqueda en la Convención Internacional representa un avance en relación con la protección jurídica a nivel regional interamericano, respecto del texto de la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, que se refiere a la búsqueda únicamente en el marco de la cooperación entre Estados y solo para efectos de la «búsqueda, identificación, localización y restitución de menores que hubieren sido trasladados a otro Estado o retenidos en éste, como consecuencia de la desaparición forzada de sus padres, tutores o guardadores» (art. XII).

3. El origen de los Principios Rectores en el Comité contra la Desaparición Forzada

Para dar cuenta del proceso de discusión y elaboración de los Principios, que tuvo lugar al interior del Comité contra la Desaparición Forzada y que culminó con la aprobación de los Principios Rectores el 16 de abril de 2019, nos referiremos a la decisión

del Comité de adoptar los Principios, como respuesta a la necesidad acuciante de las víctimas de desaparición forzada de buscar a sus seres queridos, a la metodología utilizada para su adopción y a la participación en el proceso de muchas personas y grupos interesados en la efectividad de la búsqueda.

3.1. El Comité decide estudiar la obligación convencional de buscar a las personas desaparecidas

El Comité, en su décimo período de sesiones, celebrado del 7 al 18 de marzo de 2016, consideró que era oportuno abordar el estudio de la obligación de búsqueda y determinar su contenido y alcance, con miras a la adopción de un comentario general. Los debates al interior del Comité y con las organizaciones de la sociedad civil conducirán a dejar de lado la idea de un comentario general y a optar por la elaboración de otro tipo de instrumento: los Principios Rectores. Las voces de los familiares de las víctimas de desaparición forzada, de las personas y organizaciones involucradas en los procesos de búsqueda y de los expertos internacionales, a lo largo del proceso de elaboración y adopción de los Principios, coincidieron en la necesidad y mayor utilidad de un instrumento con vocación práctica, orientado a servir de guía para resolver situaciones concretas, más que meramente interpretativo de las obligaciones convencionales.

La decisión del Comité de avocarse al estudio de la obligación de búsqueda provino de los informes estatales, de la información suministrada por los Estados durante los diálogos constructivos de estos con el Comité y de la obtenida, en el marco del trámite de las acciones urgentes, a partir del intercambio con los Estados y los peticionarios. Esta información le permitió al Comité constatar que en los diferentes países y regiones geográficas, los familiares de personas sometidas a desaparición forzada tienen la misma necesidad: encontrar a sus seres queridos. Aquella información también le permitió al Comité verificar los diferentes obstáculos que se presentan en los Estados en el cumplimiento de las obligaciones convencionales y, en especial, en la de buscar a las personas desaparecidas. Las acciones urgentes, en particular, le permitieron conocer de cerca el marco normativo, los recursos institucionales, económicos y de personal que requieren las entidades

10 El Consejo de Derechos Humanos alentó al Grupo de Trabajo a observar, «en su misión humanitaria», las normas y prácticas de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Resolución 7/12. Doc. A/HRC/7/L.11, 27 de marzo de 2008, párrafo 2.(b).

encargadas de la búsqueda, así como las buenas prácticas, los obstáculos y las falencias que inciden en el cumplimiento deficiente del deber convencional de buscar a las personas desaparecidas.

3.2. El Comité decide crear un grupo de trabajo sobre la obligación de búsqueda

En su décimo-primer período de sesiones, realizado del 3 al 14 de octubre de 2016, el Comité decidió establecer «un grupo de trabajo encargado de redactar una nota conceptual sobre la investigación de las desapariciones y la búsqueda de las personas desaparecidas, de conformidad con la Convención y la jurisprudencia del Comité»¹¹.

En el décimo tercer período de sesiones, celebrado del 4 al 15 de septiembre de 2017, el Comité llevó a cabo un «debate temático sobre la obligación prevista en la Convención de buscar y localizar a las personas desaparecidas», con la participación de reconocidos expertos internacionales en la materia: Carlos Beristaín, Gabriella Citroni y Luciano Hazan¹².

Este debate, junto con otras expresiones en el mismo sentido, le permitió al Comité optar por la idea de elaborar unos Principios Rectores, dada su mayor utilidad para los familiares de las víctimas de esta grave violación de derechos humanos y las personas y grupos involucrados en los procesos de búsqueda de personas desaparecidas.

En el decimocuarto período de sesiones, realizado del 22 de mayo al 1 de junio de 2018, el Comité decidió pedir a los integrantes del Comité encargados del estudio, Rainer Huhle y María Clara Galvis Patiño, «seguir examinando la cuestión de la obligación contemplada en la Convención de buscar y localizar a las personas desaparecidas y preparar directrices sobre esa obligación»¹³ y preparar un proyecto, para examinarlo en el siguiente período de sesiones, «con miras a su debate y aprobación en el pleno»¹⁴.

11 Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre el undécimo y el duodécimo período de sesiones. Doc. A/72/56, párr. 14.d.

12 Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre el 13er y el 14º período de sesiones. Doc. A/73/56, párr. 3, Doc. CED/C/13/1 (programa provisional anotado del 13er período de sesiones).

13 Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre el 13er y el 14º período de sesiones. Doc. A/73/56, párr. 14.g.

14 Ídem.

3.3. El Comité realiza un proceso de consulta amplio y participativo

En su decimoquinto período de sesiones, del 5 al 16 de noviembre de 2018, el Comité: i) examinó un proyecto de documento preparado por el relator y la relatora, consultado con varias organizaciones y expertos internacionales¹⁵, que tomó en cuenta las prácticas de búsqueda existentes en muchos Estados; ii) revisó y aprobó en primera lectura el «Proyecto de principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas»; iii) decidió difundir el Proyecto de Principios Rectores e iniciar un proceso de consulta y iv) pidió a los relatores que analizaran todas las contribuciones y presentaran un Proyecto de Principios Rectores consolidado, en tiempo y forma, para examinarlo en su decimosexto período de sesiones, del 8 al 18 de abril de 2019.

En el contexto del proceso de consulta, el Comité invitó a todas las partes interesadas a presentar contribuciones escritas sobre el contenido del Proyecto de Principios Rectores: Estados Parte, instituciones nacionales de derechos humanos, procedimientos especiales de las Naciones Unidas como el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, organizaciones regionales intergubernamentales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil, expertos, académicos y, en especial, los familiares de las personas desaparecidas y sus asociaciones.

El Comité recibió un total de 46 contribuciones escritas, que fueron publicadas en su página de internet¹⁶. De ellas, 28 provinieron de organizaciones de víctimas de desaparición forzada y de la sociedad civil¹⁷, una

15 Carlos Martín Beristaín, Gabriella Citroni, Federico Andreu-Guzmán y Alejandro Valencia Villa.

16 La página de internet del Comité es: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/CEDIndex.aspx> y la sección donde aparecen publicadas las contribuciones recibidas es: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/SearchDisappearedPersons.aspx>

17 Abuelas de Plaza de Mayo, Argentina; Red Africana contra las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada (ANEKED); Asociación Nacional de Promoción y Protección de los Derechos del Hombre (ANAPRODH), Camerún; Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica de Cataluña (ARMH); Asia Justicia y Derechos (AJAR); Federación Asiática contra las desapariciones involuntarias; Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC) y Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDHEM), México; Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada en México (CNDF); Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, México; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina; Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH); Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), Perú; Comité de Derechos Humanos de Base de Chiapas Digna Ochoa,

de una institución nacional de derechos humanos¹⁸, tres de órganos de Naciones Unidas y agencias especializadas¹⁹, dos de organizaciones intergubernamentales²⁰, nueve de Estados Partes²¹ y tres desde la academia²². El Comité recibió contribuciones procedentes de cuatro continentes; 24 de ellas fueron presentadas en español, 18 en inglés, tres en francés y una en árabe. Los comentarios recibidos por escrito fueron sistematizados y analizados por un equipo de expertas en la materia, coordinado por SwissPeace, con el apoyo económico del Instituto Alemán de Derechos Humanos.

Durante el proceso de consulta, los relatores recibieron de manera directa múltiples comentarios y propuestas al proyecto de parte de expertos. Durante los años 2017, 2018 y 2019, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado las Naciones Unidas en México, la Fundación Heinrich Böll Colombia, el Instituto Alemán de Derechos Humanos y la Universidad Externado de Colombia, se organizaron talleres de discusión y reuniones internacionales de expertos en Berlín²³, Bogotá²⁴, Guadalajara y Ciudad de México²⁵, que contaron con la participación de personas y organizaciones nacionales, regionales e internacionales. De estos talleres surgieron múltiples propuestas.

México; Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU); Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Perú; ECCHR, Berlín; Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF); Equitas; Fundación de Antropología Forense de Guatemala; Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, México; I(dh)eas, México; Organización de Iniciadores por los Derechos Humanos y la Democracia (IOHRD), Irak; Madres de Plaza de Mayo, Argentina; Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVIC-CE), Colombia; Sociedad Rumana Independiente por los Derechos Humanos; Red Suiza de Estudios Internacionales; Trudy Huskamp Peterson (archivista), Estados Unidos; Verdad Ahora, Chipre.

18 Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México.

19 UNICEF, CICR y OACNUDH México.

20 Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (ICMP) y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

21 Argentina, Austria, Colombia, Francia, Marruecos, Perú, Sri Lanka, Ucrania y Ecuador.

22 Universidad de Bournemouth (Reino Unido), Instituto de Estudios Jurídicos de la Academia Polaca de Ciencias y Néstor Oswaldo Arias Ávila (especialista en derechos humanos), Colombia.

23 Conferencia «La Búsqueda de víctimas de desaparición forzada: estrategias jurídicas y buenas prácticas», realizada los días 3 y 4 de julio de 2017, en Berlín, con el apoyo del Instituto Alemán de Derechos Humanos y la Fundación Heinrich Böll.

24 Conferencia «La Búsqueda de Personas Desaparecidas: una reflexión regional», realizada del 26 al 28 de abril de 2018, en Bogotá, con el apoyo de la Fundación Heinrich Böll y la Universidad Externado de Colombia.

25 «Coloquio sobre desaparición de personas» y talleres sobre «Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas», realizados, respectivamente, en Guadalajara, del 1 al 3 de diciembre de 2018 y en la Ciudad de México, del 4 al 6 de diciembre de 2018, con el apoyo de la OACNUDH – México.

3.4. El Comité aprueba los Principios Rectores

Teniendo en cuenta el extenso material recibido durante el proceso de consulta, en los talleres internacionales con personas y organizaciones involucradas en la búsqueda y en las conversaciones y reuniones con expertas y expertos, el relator y la relatora redactaron una versión revisada y ampliada de los Principios Rectores, para la discusión y aprobación por el Comité durante su décimo sexto período de sesiones, llevado a cabo del 8 al 18 de abril de 2019.

En este período de sesiones, el pleno del Comité revisó y aprobó los «Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas».

4. Comentarios a los Principios Rectores

En esta parte vamos a referirnos primero a algunos aspectos atinentes a los Principios Rectores vistos en conjunto, como su propósito, características generales y valor jurídico, y posteriormente, al contenido de algunos de ellos.

4.1. Propósito de los Principios Rectores

El Comité, con la adopción de los Principios Rectores, pretende contribuir, en general, a superar los obstáculos y las malas prácticas en materia de búsqueda. A través de la lente del trámite de las acciones urgentes y del diálogo con los Estados Parte y los peticionarios de dichas acciones, el Comité ha tenido conocimiento directo de algunas de las malas prácticas presentes en los Estados al momento de realizar las tareas de búsqueda. Esas malas prácticas reflejan falta de aplicación de las obligaciones convencionales y deficiencias en la implementación de dichas obligaciones.

4.2. Características generales y valor jurídico de los Principios Rectores

Los Principios Rectores pueden ser aplicados tanto por los Estados Parte de la Convención Internacional como por aquellos que no lo son. Los Principios son una guía importante y útil para enfrentar obstáculos,

superar malas prácticas y, en general, mejorar los procesos de búsqueda que tengan lugar en cualquier Estado –sea o no parte de la Convención–, donde existan personas desaparecidas que deban ser y/o estén siendo buscadas.

En relación con los Estados Parte de la Convención Internacional, es preciso anotar que los Principios Rectores no crean nuevas obligaciones sino que precisan el contenido y alcance de las ya establecidas en la Convención, con el fin de contribuir a su cumplimiento efectivo. La Convención y los Principios Rectores conforman un cuerpo jurídico (*corpus iuris*) sobre la obligación de buscar y localizar a las personas desaparecidas. Por lo anterior, los Estados que han ratificado o adherido a la Convención Internacional no deben entender los Principios de manera independiente de esta ni aplicarlos o usarlos en forma aislada, sino junto con la Convención y las recomendaciones que el Comité ha formulado a los Estados Parte. Las autoridades estatales no pueden entonces condicionar el uso o aplicación de los Principios Rectores a que estos sean previamente ratificados. El derecho internacional de los derechos humanos no exige ni prevé la ratificación de instrumentos similares, que desarrollan obligaciones internacionales ya en vigor, adoptados por órganos convencionales de los sistemas universales o regionales de protección de derechos humanos. Los Principios Rectores no pretenden imponer requisitos o exigencias adicionales como las propias de un proceso de ratificación, que dilatan su uso y aplicación inmediata. Por el contrario, los Principios Rectores buscan facilitar a los Estados el cumplimiento del deber convencional de buscar y localizar a las personas desaparecidas, mediante disposiciones concretas, basadas en la experiencia del Comité y en la práctica de los procesos de búsqueda en varios Estados.

Teniendo en cuenta que los Principios Rectores deben entenderse en conjunto con la Convención Internacional y no de manera aislada, a las expresiones usadas en los Principios que están consagradas en la Convención debe atribuírseles el mismo significado que tienen en esta y en las decisiones del Comité que les dan alcance. Por ejemplo, la expresión «víctima», que aparece en varias partes del texto de los Principios Rectores, corresponde a la del artículo 24.1 de la Convención, tal como lo indica la introducción al texto oficial de los Principios. Víctima de desaparición forzada es «la persona desaparecida

y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada» (art. 24.1). De conformidad con lo anterior, son víctimas de desaparición forzada las denominadas en los Principios Rectores con las expresiones «persona desaparecida», «personas desaparecidas», «personas sometidas a desaparición», «familiares», «allegados», «personas allegadas a la persona desaparecida», «persona con un interés legítimo» y otras personas, según las expresiones usadas en cada sociedad, cuando hayan sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada.

Por otra parte, los Principios Rectores pretenden ubicarse en un lugar intermedio entre la generalidad de las disposiciones del tratado y la especificidad de las situaciones que enfrenta cada sociedad al momento de buscar a las personas desaparecidas. El Comité, al precisar y concretar en los Principios el contenido de las obligaciones convencionales, pretendió que estos fueran lo suficientemente generales como para ser aplicables a situaciones diversas en distintas partes del mundo y lo suficientemente específicos como para permitir encontrar en ellos respuestas a situaciones particulares.

Los Principios Rectores se caracterizan por su brevedad y concreción: se trata de un conjunto de 16 principios, que abordan, cada uno de ellos, un aspecto específico propio de los procesos de búsqueda, con la pretensión de servir de guía para la efectividad de las búsquedas, en contextos y culturas distintas.

Los 16 principios son: 1. La búsqueda de una persona desaparecida debe realizarse bajo la presunción de vida. 2. La búsqueda debe respetar la dignidad humana. 3. La búsqueda debe regirse por una política pública. 4. La búsqueda debe tener un enfoque diferencial. 5. La búsqueda debe respetar el derecho a la participación. 6. La búsqueda debe iniciarse sin dilación. 7. La búsqueda es una obligación permanente. 8. La búsqueda debe realizarse con una estrategia integral. 9. La búsqueda debe tomar en cuenta la particular vulnerabilidad de las personas migrantes. 10. La búsqueda debe ser organizada de manera eficiente. 11. La búsqueda debe usar la información de manera apropiada. 12. La búsqueda debe ser coordinada. 13. La búsqueda debe interrelacionarse con la investigación penal. 14. La búsqueda debe desarrollarse en condiciones seguras. 15. La búsqueda debe ser independiente e imparcial. 16. La búsqueda debe regirse por protocolos que sean públicos.

4.3. Comentarios sobre algunos de los Principios Rectores

Para comentar algunos de los Principios Rectores tendremos en cuenta, en primer lugar, aquellos que irradian a los demás principios: el principio 1, el principio 2 y el principio 4. Posteriormente, comentaremos aquellos que responden de manera más concreta al propósito del Comité, al adoptar los

Principios Rectores, de contribuir a superar prácticas de falta de aplicación de las obligaciones convencionales: el principio 3, el principio 6 y el principio 8. Después, comentaremos algunos principios que apuntan a superar ciertas deficiencias en la implementación de las obligaciones convencionales: el principio 5, el principio 7 y el principio 13. Finalmente, comentaremos el principio relativo a nuevas formas de desaparición forzada: el principio 9.

Principios que irradian a los demás principios

Principio 1.

La búsqueda de una persona desaparecida debe realizarse bajo la presunción de vida

«Vivos se los llevaron, vivos los queremos» es el clamor que se escucha a miles de familiares y allegados de las personas desaparecidas, en diferentes partes del mundo. Independientemente de los años que hayan transcurrido desde la desaparición, muchas madres, por ejemplo, conservan intactas las habitaciones de sus hijos o hijas, para el momento en que regresen. Para muchas víctimas de esta atroz práctica, su ser querido desaparecido sigue presente, a tal punto que al mencionarlo o al hablar de él, lo hacen en tiempo presente, como si estuviera vivo en alguna parte.

Este Principio responde al reconocimiento de la legítima esperanza de quienes exigen que sus seres queridos sean hallados con vida. Las autoridades encargadas de la búsqueda siempre deben realizarla con rapidez y diligencia y bajo el entendido de que la persona desaparecida se encuentra con vida. Tal presunción se mantiene mientras la persona no aparezca, aunque las circunstancias de la desaparición, la fecha en que desapareció o el momento en que comenzó la búsqueda, hagan pensar que se encuentra sin vida. Hasta que no se identifique y se restituya a sus familiares su cuerpo sin vida la persona sigue estando desaparecida.

Este Principio está relacionado con un aparte del Principio 7, sobre la búsqueda como obligación permanente. La búsqueda de la persona desaparecida termina cuando: i) se encuentra con vida y se pone bajo la protección de la ley o ii) se encuentra sin vida, se identifica plenamente y es recibida en condiciones dignas por sus familiares y allegados.

Buscar a una persona desaparecida bajo la presunción de que está viva guarda sintonía con la obligación convencional de adoptar disposiciones para atender la situación legal de las personas desaparecidas mientras su suerte no haya sido aclarada, tales como establecer en la legislación civil la figura de la ausencia por desaparición y no la presunción de muerte por desaparición. Si la suerte de la persona no ha sido aclarada no debe la legislación civil presumir su muerte. Esto es consistente con que sea buscada bajo la presunción de que está viva. Al respecto, el Comité, al verificar que la legislación civil presume el fallecimiento de la persona desaparecida sin haber establecido su suerte, ha recomendado a ciertos Estados establecer en su legislación la declaración de ausencia por desaparición forzada²⁶ o un procedimiento para obtener tal declaración²⁷.

En suma, el Comité quiso recoger en este primer Principio la actitud de muchos familiares frente a la búsqueda de sus seres queridos desaparecidos y el sentimiento de esperanza de encontrarlos con vida.

Principio 2.

La búsqueda debe respetar la dignidad humana

El sistema universal de protección de derechos humanos y los sistemas regionales tienen como uno

26 Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por Honduras en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Doc. CED/C/HND/CO/1, 25 de mayo de 2018, párr. 40; y Observaciones finales sobre el informe presentado por Perú en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Doc. CED/C/PER/CO/1, 23 de abril de 2019, párr. 40.

27 Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por Honduras en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Doc. CED/C/PRY/CO/1, 20 de octubre de 2014, párr. 30.

de sus principios fundamentales el de dignidad humana. Los preámbulos de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los pactos internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, que son fuente de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, señalan «que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana»²⁸ y reconocen que estos derechos, iguales e inalienables, «se derivan de la dignidad inherente a la persona humana»²⁹.

Al Comité han llegado, en el marco de las acciones urgentes, relatos sobre la falta de empatía e insensibilidad de algunas autoridades encargadas de la búsqueda y el trato contrario al principio de dignidad humana que reciben muchas víctimas en diferentes países y regiones. Familiares de personas que han sido sometidas a desaparición forzada han manifestado al Comité el trato hostil que les dan las autoridades estatales, cuando se han acercado a ellas para averiguar por el estado de las investigaciones iniciadas para establecer el paradero de su familiar, incluso cuando han presentado ante esas autoridades la solicitud del Comité al Estado Parte de tomar todas las medidas urgentes que sean necesarias para buscar y localizar a la persona desaparecida. Varias madres de jóvenes desaparecidos en las rutas migratorias han expresado el sufrimiento que han vivido al observar la manera en que las autoridades tratan los cuerpos sin vida de sus seres queridos encontrados en otros países y repatriados: como si fueran maletas o bolsas de basura. A menudo, las autoridades encargadas de la búsqueda se refieren a las personas desaparecidas con términos que parecieran justificar su desaparición. Son frecuentes expresiones como «quien sabe qué estaría haciendo», «por algo se lo llevaron», «había bebido mucho», «estaba muy alterado».

Para responder a situaciones como las descritas, este Principio aborda varios aspectos de los procesos de búsqueda en los que es imprescindible

asegurar el respeto de la dignidad humana. En primer lugar, insta a las autoridades encargadas a tener en cuenta que el respeto de la dignidad humana debe ser el principio rector de todas sus actuaciones, en cada una de las fases del proceso de búsqueda de la persona desaparecida. Enseguida, el Principio afirma que la dignidad de las víctimas de desaparición forzada requiere que estas sean reconocidas i) como personas que están en una situación de especial vulnerabilidad y riesgo, ii) como titulares de derechos que deben ser protegidos y iii) como poseedoras de conocimientos importantes que pueden contribuir a la eficacia de la búsqueda.

Para enfrentar la estigmatización y la discriminación, que afecta particularmente la dignidad de las víctimas, el Principio señala que las autoridades deben i) velar porque la persona desaparecida y sus familiares no sean estigmatizados, maltratados, difamados o tratados con maneras que lesionen su dignidad, su reputación o su buen nombre y ii) adoptar medidas para defender la dignidad de ellas contra ataques difamatorios.

El respeto de la dignidad humana es particularmente importante al momento de entregar los cuerpos sin vida o los restos mortales de las personas desaparecidas. Teniendo ello en cuenta, el Principio insta a las autoridades encargadas a: i) entregar los cuerpos o los restos mortales en condiciones dignas conforme a las normas y costumbres culturales de quienes han sido víctimas; ii) no tratar los cuerpos sin vida o los restos mortales de la persona desaparecida como si fueran objetos, iii) proveer los medios y procedimientos indispensables para la sepultura digna del cuerpo sin vida de la persona desaparecida, de acuerdo con los deseos y costumbres de las familias y comunidades a las que pertenecía, incluidos los gastos del traslado del cuerpo sin vida de la persona que fue desaparecida, hasta el lugar que determinen sus familiares, incluso cuando sea desde otro país, cuando ello sea necesario y así lo decidan sus familiares.

Para que los anteriores fines puedan ser cumplidos es indispensable que las autoridades encargadas de la búsqueda traten a las víctimas como titulares de derechos, para lo cual, el Principio establece que dichas autoridades i) deben ser capacitadas para realizar su labor con enfoque diferencial y ii) deben actuar con conciencia de que trabajan para garantizar los derechos de personas que son víctimas de una

28 Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los preámbulos de los Pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos se refieren a la «dignidad inherente».

29 Preámbulo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En el mismo sentido, el preámbulo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: «estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana».

violación de derechos humanos tan grave como la desaparición forzada y que deben orientar su labor en favor de ellas.

Reiterar el deber de respetar la dignidad humana pareciera innecesario, después de que la comunidad internacional lleva más de 70 años repitiendo una y otra vez que todas las personas, sin excepción, merecen un trato respetuoso de la dignidad que les es propia en tanto seres humanos. Dado que las víctimas de desaparición forzada aún siguen siendo discriminadas y tratadas de formas como las descritas, el Comité consideró pertinente recordar a los Estados que los procesos de búsqueda deben respetar la dignidad humana.

Principio 4. **La búsqueda debe tener un enfoque diferencial**

El principio de igualdad y no discriminación, base conceptual del «enfoque diferencial», al igual que el principio de dignidad humana, es uno de aquellos que irradian los sistemas universal y regional de protección de derechos humanos.

Este principio se encuentra en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, expresado de varias formas, por ejemplo, i) en la formulación usada en las declaraciones universal e interamericana, según la cual todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos³⁰ o ii) en la obligación de respetar los derechos reconocidos en los pactos internacionales de 1966 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos³¹ —entre otros instrumentos internacionales— sin distinción o discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquiera otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición social³².

El derecho a la igualdad y a la no discriminación comprende, entre otros aspectos: i) la igualdad ante la ley, ii) la igual protección de la ley, iii) la igualdad de derechos y libertades de todas las personas, iv) la prohibición de discriminación, iv) la adopción de medidas positivas para reducir o eliminar aquellas condiciones que generan la discriminación y facilitan que se perpetúe, v) el trato diferente fundado en criterios razonables y objetivos³³, —agregamos— como el que se requiere para atender las específicas características y las necesidades especiales de una persona o grupo de personas.

Conscientes de la existencia de personas o grupos de personas que históricamente han estado o están en situación de vulnerabilidad y que tienen características y necesidades que deben ser protegidas de una manera acorde con esas necesidades y características, los Estados adoptaron instrumentos especiales para su protección diferenciada, como la Convención sobre los derechos del niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

La Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas contiene varias disposiciones relativas a la incorporación del enfoque diferencial. En el artículo 7.2.b), al establecer que la pena a imponer al responsable del delito de desaparición forzada debe agravarse cuando las personas sometidas a desaparición forzada sean mujeres embarazadas, menores de edad, personas con discapacidad u otras personas particularmente vulnerables. El artículo 25 toma en cuenta la particular vulnerabilidad y las necesidades específicas de los niños y niñas sometidos a desaparición forzada, en las formas descritas en el mismo artículo, y brinda una protección con enfoque diferencial, al afirmar que los Estados deben tomar medidas i) para prevenir y sancionar el delito cuando las víctimas sean niños y niñas, ii) para buscarlos, identificarlos y restituirles su identidad, incluso mediante la asistencia mutua entre los Estados y iii) para diseñar e implementar procedimientos de adopción que garanticen el derecho de los niños y

30 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 1º y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, preámbulo.

31 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2, Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.1 y Convención Americana sobre derechos humanos, artículo 1.

32 El listado de motivos por los cuales está prohibido discriminar no es taxativo. Es preciso tener en cuenta también los motivos incluidos en otras convenciones internacionales, como la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y desarrollados en las observaciones generales de los comités convencionales que interpretan los pactos, a saber: el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

33 Comité de Derechos Humanos. Observación General No 18, No discriminación, 11 de octubre de 1989.

niñas víctimas de desaparición forzada a preservar y recuperar su identidad.

Para la efectividad de un proceso de búsqueda es necesario saber a quién se busca, es preciso conocer las características particulares de la persona desaparecida, como su pertenencia a un grupo socialmente excluido o discriminado, además de su género, edad, etnia y sus rasgos propios, que permitan saber con la mayor precisión posible a quién se busca. Saber como estaba vestida una persona puede resultar esencial para identificarla, como ha ocurrido en varios casos, en que las madres describieron con todo detalle las características de la ropa que llevaban sus hijos o hijas el día en que las vieron o los vieron por última vez o los tatuajes que habían dibujado en sus cuerpos.

De otro lado, las víctimas que participan en la búsqueda también se encuentran en situaciones de vulnerabilidad específicas y tienen necesidades particulares que las autoridades encargadas de la búsqueda deben atender. En este sentido, los procesos de búsqueda deben tener un enfoque diferencial en todas sus etapas, desde el diseño hasta la puesta en funcionamiento y debida implementación de las políticas, planes y estrategias de búsqueda, respecto de quienes son buscados y respecto de quienes los buscan.

A lo largo de los Principios Rectores, varios aspectos generales se desprenden del presente principio. Primero, la consideración de que la búsqueda debe tener un enfoque diferencial va más allá del principio 4; también se encuentra en los principios 2.2, 3.2, 5.2, 10.2 y 15.1. Segundo, el principio irradia todos los aspectos relacionados con el objetivo de evitar las desapariciones forzadas y luchar contra su impunidad: la política pública sobre desaparición forzada, de la cual hace parte la política específica de búsqueda, debe tener en cuenta, en todos sus programas y proyectos operativos, el enfoque diferencial (Principio 3.2). El tercer aspecto general consiste en tener en cuenta que las víctimas de desaparición forzada son personas que están en una situación de especial vulnerabilidad y riesgo (Principio 2.2) y por ello requieren ser tratadas de conformidad con las necesidades particulares que se derivan de esa situación, además de las que provienen de los enfoques diferenciales de género, edad, raza, origen étnico, orientación e identidad sexual, discapacidad, entre otras.

Al aplicar el enfoque diferencial en los procesos de búsqueda, el principio 4 indica que se requieren procedimientos, experiencias y conocimientos especiales que satisfagan las necesidades particulares de

cada persona o grupo con características específicas, en varios ámbitos: i) en la búsqueda de la persona desaparecida, ii) en la atención a quienes participan en los procesos de búsqueda, entre ellos, sus familiares y allegados, los denunciantes o los testigos y iii) en los procedimientos de identificación y entrega de las personas o cuerpos sin vida encontrados.

Por lo anterior, a lo largo de los Principios Rectores se insiste, de diversas maneras y con diferentes perspectivas, en que los funcionarios públicos, el personal profesional de las entidades encargadas de la búsqueda y el personal auxiliar y administrativo deben tener competencias profesionales y capacidades para realizar su trabajo con enfoque diferencial (principios 15.1 y 2.2) y las entidades encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas deben contar con funcionarios y profesionales con formación en protección con enfoque diferencial y con capacidades para comunicarse con empatía y respeto con quienes participan en la búsqueda (principios 5.2 y 10.2).

El Principio 4 desarrolla aspectos específicos del enfoque diferencial, en todas las etapas de la búsqueda, respecto de: i) los niños, niñas y adolescentes, por ejemplo, al establecer la obligación de los funcionarios de respetar el principio del interés superior del niño, ii) las mujeres, adultas y adolescentes, al establecer la obligación de realizar todas las etapas de la búsqueda con enfoque de género y con personal capacitado, que incluya personal femenino y iii) los miembros de los pueblos indígenas o de otros grupos étnicos, al resaltar el deber de respetar sus patrones culturales frente a la desaparición o a la muerte de uno de sus miembros y la necesidad de contar con traductores de los idiomas de esas comunidades e intérpretes biculturales.

La enumeración en este Principio de personas y grupos de personas cuya protección requiere un enfoque diferencial en los procesos de búsqueda no es taxativa. Además de las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los miembros de grupos indígenas y étnicos, las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersex (LGBTI), las personas en situación de discapacidad, las personas mayores, las personas migrantes (a cuya situación de particular vulnerabilidad se dedica el principio 9), existen otras personas y grupos en situación de vulnerabilidad, que requieren un trato especial de acuerdo con sus situaciones y necesidades concretas, por ejemplo, los defensores y defensoras de derechos humanos, las y los periodistas, las personas desplazadas, las personas en situación de pobreza, entre otros.

Principios orientados a superar prácticas de falta de aplicación de las obligaciones convencionales

Principio 3. La búsqueda debe regirse por una política pública

La decisión de los Estados que redactaron la Convención Internacional de prevenir las desapariciones forzadas, declarada en el preámbulo, requiere de la adopción e implementación de políticas públicas efectivas.

La práctica del Comité le ha permitido constatar que existen deficiencias en el análisis diferenciado de los grupos de víctimas de desaparición forzada, de las causas y dinámicas de las desapariciones y de los patrones de conducta³⁴ y en la obtención de datos estadísticos, precisos y desglosados³⁵. El Comité ha tenido oportunidad de notar, en el marco de las acciones urgentes, la ausencia de políticas públicas, en varios Estados, para buscar, localizar, liberar, identificar o exhumar, según corresponda, a las personas desaparecidas.

Con el fin de contribuir a superar estas y otras deficiencias, el Principio 3 parte de la consideración de que una política pública de búsqueda debe estar enmarcada en y coordinada con una política pública más amplia, orientada a prevenir las desapariciones forzadas, esclarecer las circunstancias en que estas se cometieron, castigar a los autores del delito y proteger a las víctimas, además de la búsqueda.

En este Principio, el Comité vincula las obligaciones precisas establecidas en la Convención, de buscar, localizar, liberar, exhumar, identificar y restituir los restos o la identidad, según corresponda, con la necesidad de las víctimas de que los procesos de búsqueda sean diseñados de una manera que asegure su efectividad. Y a partir de este vínculo, insta a los Estados a construir sus políticas públicas específicas sobre búsqueda, con base en dichas obligaciones específicas. De otro

lado, para la formulación de una política pública sobre búsqueda, que sea eficaz, es indispensable analizar las diversas modalidades y patrones criminales que en cada país generan las desapariciones forzadas, en la medida en que estos análisis permiten hacer diagnósticos que, a su vez, permiten tomar medidas idóneas y eficaces, que respondan a las características particulares de cada contexto de criminalidad (Principio 3.3).

La política pública en materia de búsqueda, para que sea efectiva, debe ser integral, lo que implica que debe abordar todos los aspectos de la búsqueda, en todas las etapas, para responder a las diferentes obligaciones detalladas en la Convención, a nivel nacional como a nivel internacional, y mediante medidas de las diferentes ramas del poder público. En razón de lo anterior, el Comité instó, en este Principio, a que la política pública de búsqueda i) sea integral, clara, transparente, visible y coherente, ii) promueva la cooperación y colaboración en los ámbitos nacional e internacional, iii) se materialice en medidas y políticas legislativas, administrativas, presupuestales y educativas, entre otras políticas (Principio 3.4).

Principio 6. La búsqueda debe iniciarse sin dilación

«Hay que esperar 72 horas» ... o 48 o 36. Es la respuesta que con frecuencia reciben los familiares cuando acuden a las autoridades a denunciar la desaparición de una persona querida. Recientemente, el Comité de Derechos Humanos, en el caso *Christian Téllez Padilla c. México* dio por probado que la compañera del señor Téllez acudió a las autoridades del Estado para denunciar la desaparición de su compañero, «pero no se aceptó su denuncia por no haber transcurrido 48 horas desde la desaparición»³⁶.

La situación descrita refleja una extendida práctica, incompatible con la Convención. En efecto, el tratado establece lo contrario: cuando una persona alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada, la autoridad competente ante la cual se denuncie el

34 Observaciones finales sobre el informe presentado por Honduras en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Doc. CED/C/HND/CO/1, 25 de mayo de 2018, párr. 13; y Observaciones finales sobre el informe presentado por Perú en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Doc. CED/C/PER/CO/1, 23 de abril de 2019, párr. 10.

35 Observaciones finales sobre el informe presentado por Irak en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Doc. CED/C/IRQ/CO/1, 13 de octubre de 2015, párr. 11.
Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1 de la Convención. Doc. CED/C/MEX/CO/1, 5 de marzo de 2015, párr. 18.

36 Comité de Derechos Humanos. *Christian Téllez Padilla c. México*. (CCPR/C/126/D/2750/2016), 5 de agosto de 2019, párr. 2.2.

hecho debe examinar la denuncia rápida e imparcialmente y proceder, sin demora, a realizar una investigación exhaustiva e imparcial (art. 12). El Comité ha entendido que el deber de actuar sin demora se refiere tanto a la investigación para establecer la responsabilidad penal como a la investigación para buscar y localizar a la persona desaparecida. Igualmente, ha entendido, en el marco de las acciones urgentes, que las actividades para buscar y localizar a una persona desaparecida deben realizarse en forma inmediata y sin ninguna demora.

Este Principio, a la vez que señala la ilicitud de la práctica de aplazar la respuesta estatal, pretende revertirla precisando que «sin demora» implica que la puesta en marcha del aparato estatal, ante la noticia de que una persona pudo haber sido sometida a la práctica atroz de la desaparición forzada, no debe estar condicionada a plazo alguno, ni siquiera de horas, de manera que la búsqueda se pueda iniciar en forma inmediata y de manera expedita, aunque no exista denuncia o solicitud formal, aunque haya duda sobre la existencia de una desaparición involuntaria y aunque los familiares de la persona desaparecida o la persona que denuncia no hayan brindado información.

Con este Principio, el Comité recuerda a los Estados que la desaparición forzada es una práctica que reviste una gravedad extrema, que requiere una respuesta inmediata, sin ningún tipo de dilación o demora.

Principio 8. **La búsqueda debe realizarse con una estrategia integral**

Para encontrar hay que buscar. Usando las palabras de Carlos Beristáin³⁷, hay que buscar los trazos perdidos, reconstruir una historia con piezas que difícilmente encajan, hay que tomar nota y analizar lugares, episodios y tiempos. Hay que escuchar, hay que ordenar la información.

El trámite de las acciones urgentes le ha permitido al Comité constatar la falta de planeación y el desorden que en varios países caracteriza los procesos de búsqueda. Con frecuencia, las autoridades encargadas de la búsqueda realizan diligencias esporádicas, aisladas, desconectadas entre sí, que no hacen parte

de un plan previamente definido. La información recibida por el Comité refleja que las autoridades ante las cuales se presentan las denuncias de desaparición forzada no elaboran estrategias para la búsqueda y localización de la persona cuya desaparición ha sido denunciada. Los familiares han expresado su preocupación por la inacción de las autoridades estatales para realizar las labores más básicas para buscar y localizar a las personas desaparecidas. En varios países, la cultura jurídica formalista hace que los procesos de búsqueda se limiten a enviar, recibir y acumular papeles y a buscar desde el escritorio, sin salir de las oficinas, sin acudir a los lugares de residencia de la persona desaparecida o a aquellos que frecuentaba o a donde fue vista por última vez.

En no pocos países, los prejuicios de las autoridades estatales han determinado el rumbo de las actividades de búsqueda. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido en cuenta en sus sentencias testimonios de madres de personas desaparecidas, que sirven de ejemplo de respuestas de autoridades estatales que explican la desaparición a partir de prejuicios: su hija «no está desaparecida, anda con el novio o anda con los amigos de vaga», «a lo mejor al rato regresa», «las muchachas eran muy ‘voladas’ y se les aventaban a los hombres», «todas las niñas que se pierden [...] se van con el novio o quieren vivir su vida solas»³⁸. Esta clase de respuestas conducen a la inacción estatal, como lo sostuvo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el litigio del caso Campo Algodonero c. México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁹. Además, minimizan la extrema gravedad que significa que una persona haya podido ser sometida a desaparición forzada.

Buscar en desorden, con prejuicios, sin un plan y sin estrategia tiene graves consecuencias para la efectividad de la búsqueda: entre otras, se dejan de lado hipótesis relevantes sobre la desaparición, se deja de recaudar información valiosa y útil para establecer la suerte y el paradero de la persona desaparecida, no se establece contacto con el entorno social, económico y político en el que ocurre una desaparición forzada, del cual se deriva información que puede resultar de utilidad para encontrar a la persona desaparecida.

³⁸ Corte IDH. Caso González y otras («Campo Algodonero») vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No 205, párrs. 198 a 200.

³⁹ Idem, párr. 196.

³⁷ Op. cit; pág 27.

Situaciones como las mencionadas desconocen el compromiso de los Estados, bajo la Convención, de velar para que las autoridades competentes actúen eficazmente ante una desaparición forzada, dotándolas de las facultades y recursos necesarios para ello y asegurando que puedan tener acceso a cualquier lugar donde existan motivos razonables para creer que allí pueda encontrarse la persona desaparecida (art. 12, párrafos 1 y 3).

Con el propósito de superar los obstáculos que afectan la efectividad de la búsqueda, el Comité le ha recomendado a varios Estados, en el diálogo con ellos bajo el mecanismo de acciones urgentes, que adopten e implementen una estrategia integral y exhaustiva para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas.

Bajo esta misma lógica, el Principio 8 está orientado a asegurar la efectividad de la búsqueda y a incrementar las posibilidades de encontrar a la persona desaparecida. Con estos fines, el Principio se refiere al manejo de hipótesis y al contenido y características de la estrategia integral. En cuanto al manejo de hipótesis, el Principio indica que: i) en la búsqueda solo se puede eliminar una hipótesis cuando ella resulte insostenible, de acuerdo con criterios objetivos y contrastables, ii) las hipótesis sobre una desaparición forzada deben tener en cuenta toda la información disponible, tanto la que

proviene de criterios científicos como la entregada por las víctimas y los denunciantes, iii) la formulación de hipótesis no debe basarse en preconceptos sobre las condiciones y características de la persona desaparecida.

En relación con el contenido y las características de la estrategia integral, el Principio sostiene que: i) todo proceso de búsqueda requiere una estrategia integral para todas las etapas del proceso, ii) la estrategia integral debe contener todas las actividades y diligencias que se planeen realizar, iii) las actividades y diligencias deben estar integradas, es decir, deben responder a un plan de acción y no a criterios aislados, iv) la estrategia integral debe contar con un plan de acción y con un cronograma, v) la estrategia integral debe evaluarse periódicamente, vi) la estrategia integral debe contar con los conocimientos especializados de expertos y de personas y organizaciones de la sociedad civil, vii) la estrategia integral debe tomar en cuenta el análisis de contexto, viii) la estrategia integral debe prestar especial atención a las características particulares de la persona desaparecida cuando ella sea defensora de derechos humanos o activista social, ix) la estrategia integral para buscar niños y niñas recién nacidos o de muy corta edad, debe tomar en cuenta los fenómenos delictivos asociados a esta particular forma de desaparición forzada, indicados en el Principio.

Principios que apuntan a superar ciertas deficiencias en la implementación de las obligaciones convencionales

Principio 5. La búsqueda debe respetar el derecho a la participación

Los Estados que redactaron la Convención Internacional, conscientes de la importancia que tiene para las víctimas de desaparición forzada saber la suerte que corrieron sus seres queridos, consagraron el derecho de ellas a participar en organizaciones y asociaciones que tengan por fin establecer las circunstancias de las desapariciones forzadas y la suerte de las personas desaparecidas (art. 24.7). Para conseguir estos fines, a las asociaciones y organizaciones de víctimas –y a las víctimas no organizadas– debe garantizárseles la participación en los procesos de búsqueda y en las investigaciones penales (art. 12.1).

La participación de los familiares de las personas desaparecidas en la búsqueda puede ser crucial para encontrarlas. Hay datos e informaciones que solo ellos conocen. El caso de los estudiantes de la Universidad La Cantuta, en Perú, sometidos a desaparición forzada, ilustra bien lo determinante que puede ser la participación de los familiares en la búsqueda. Al exhumar una fosa se encontraron huesos calcinados y una llave. La madre de uno de los estudiantes la identificó como la llave de la puerta de su casa, que su hijo llevaba consigo. La llave encontrada en la fosa abrió la puerta de la casa.

A pesar de la importancia de la participación de las víctimas en la búsqueda, la práctica de muchos Estados en esta materia es contraria a las disposiciones de la Convención Internacional. En efecto, las víctimas de

desaparición forzada con frecuencia manifiestan al Comité, en el marco del trámite de las acciones urgentes, que las autoridades encargadas de la búsqueda no les informan sobre las medidas adoptadas para buscar a sus seres queridos e investigar su desaparición forzada, ni siquiera cuando se planean actividades en las que su participación podría ser decisiva. En algunos países, hablar con las autoridades encargadas se convierte en un tarea dispendiosa, que exige agotar infinidad de trámites y gestiones, que con bastante frecuencia resultan inútiles.

En atención a este tipo de situaciones, el Comité, en el contexto del mecanismo de acción urgente, además de solicitar a los Estados tomar todas las medidas urgentes que sean necesarias para buscar y localizar a las personas desaparecidas, también les ha solicitado posibilitar la participación de los familiares de las personas desaparecidas en la investigación y en la búsqueda. En particular, el Comité ha solicitado a los Estados permitirles a los familiares el acceso directo a información sobre los resultados de los procesos en curso, de acuerdo con el artículo 24 de la Convención.

En esta misma línea, en este Principio el Comité precisó las disposiciones convencionales en varios aspectos: i) quiénes tienen derecho a participar en la búsqueda, ii) qué alcance tiene el derecho a la participación en los procesos de búsqueda, iii) a qué información deben tener acceso las personas titulares del derecho a la participación, iv) en qué se concreta o cómo se materializa su participación.

En cuanto a lo primero, este Principio precisa que las víctimas, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellas y ellos, y toda persona, asociación u organización con un interés legítimo, tienen derecho a participar en la búsqueda. En cuanto al alcance, el Principio afirma con claridad que la participación debe ser posible en todas las etapas del proceso de búsqueda, es decir, mientras dure el proceso.

La información a la cual pueden acceder las personas mencionadas, en ejercicio del derecho a la participación, es aquella relacionada con las acciones de búsqueda y con los avances y los resultados. Así mismo, tienen derecho a recibir: i) orientación adecuada sobre sus derechos y sobre los mecanismos de protección de esos derechos e ii) información periódica y ocasional sobre las medidas adoptadas y sobre los posibles obstáculos que puedan impedir el avance de la búsqueda.

La participación de las personas titulares del derecho a la participación se concreta en que sus aportes, experiencias, sugerencias, alternativas, cuestionamientos y dudas sobre la búsqueda deben ser tomados en cuenta a lo largo de la búsqueda –sin formalismos que lo impidan–, como insumos para hacerla más efectiva.

La participación de las víctimas no está prevista únicamente en el Principio 5. Los Principios Rectores también contemplan la participación de las víctimas y de todas las personas y organizaciones de la sociedad civil con experiencia y voluntad de cooperar, en la construcción e implementación de la política pública sobre búsqueda (Principio 3.5); la participación de las víctimas y sus organizaciones, en el diseño de la estrategia integral de búsqueda (Principio 8.3); y la participación, en la búsqueda, de los familiares y allegados de personas sometidas a desaparición en rutas de migración. Este tipo de participación requiere instrumentos particulares que hagan posible su ejercicio desde los países donde habitan (Principio 9.4).

Principio 7. **La búsqueda es una obligación permanente**

En las normas internacionales y en la jurisprudencia de los órganos de protección internacional está claramente establecido el carácter permanente o continuo de la desaparición forzada, que inicialmente fue desarrollado por las instancias de adjudicación universales e interamericanas, como el Comité de Derechos Humanos, en el ámbito universal, o la Comisión y la Corte interamericanas de Derechos Humanos, en el ámbito regional interamericano.

La Convención Internacional establece que el plazo de prescripción de la acción penal se debe contar a partir del momento en que cesa la desaparición forzada, «habida cuenta del carácter continuo de este delito» (art. 8.1.b). En el mismo sentido, la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas señala que el delito de desaparición forzada «será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima» (artículo III).

El carácter continuo o permanente de la desaparición forzada implica que la obligación de buscar y localizar a la persona desaparecida se mantiene mientras la persona no sea localizada y liberada o su

identidad restituida o su cuerpo sin vida identificado y entregado, según corresponda.

Las disposiciones convencionales contrastan con la práctica de ciertos Estados, que no le dan a la búsqueda el alcance propio de una obligación permanente, entre otras razones, porque sus legislaciones o prácticas internas: i) atan la búsqueda al desarrollo y culminación de la investigación penal; ii) permiten que los procesos de búsqueda se den por terminados en situaciones distintas a las de establecer la suerte o el paradero de la persona desaparecida; iii) exigen pruebas que van más allá de la sola noticia de que una persona pudo haber sido sometida a desaparición forzada, para iniciar o continuar con los procesos de búsqueda; iv) permiten terminar el proceso de búsqueda por la ausencia de resultados luego de transcurrido un determinado plazo.

Con la idea de superar estos y otros obstáculos similares, este Principio, en armonía con el carácter continuo de la desaparición forzada, precisa que la búsqueda: i) debe continuar hasta que se determine con certeza la suerte y el paradero de la persona desaparecida; ii) termina cuando la persona es encontrada con vida y se pone nuevamente bajo la protección de la ley; iii) termina en caso de que la persona sea encontrada sin vida, una vez sea plenamente identificada bajo estándares internacionales y sus familiares y allegados hayan recibido su cuerpo, en condiciones de dignidad que tomen en cuenta sus costumbres culturales.

La aplicación de las disposiciones convencionales ha planteado algunos desafíos prácticos que el Comité tuvo en cuenta en este Principio. Por ejemplo, en los casos en que se hayan encontrado restos mortales parciales, la decisión de continuar la búsqueda para encontrar e identificar otros que pudieran encontrarse, debe tener en cuenta: i) las posibilidades reales de poder identificar los otros restos mortales y ii) las necesidades expresadas por los familiares sobre sus normas y costumbres funerarias. Según este Principio, la decisión de no continuar la búsqueda debe ser tomada de forma transparente y contar siempre con el consentimiento, previo e informado de los familiares. De esta manera, se busca asegurar la protección de la voluntad de los familiares de las personas sometidas a desaparición.

En varias ocasiones y contextos, las actividades de búsqueda se han suspendido por variadas razones, muchas de ellas asociadas a las dificultades que enfrenta la búsqueda, en la práctica. El Principio establece que en caso de suspenderse la búsqueda, de ello no se sigue el archivo del proce-

so de búsqueda ni de la investigación del delito de desaparición forzada.

Para que se de la posibilidad excepcional de suspensión de la búsqueda deben concurrir los siguientes requisitos: i) que la persona desaparecida no haya sido encontrada, ii) que existan pruebas fehacientes sobre su suerte o su paradero, iii) que no exista la posibilidad material de recuperación de la persona, después de agotar el análisis de toda la información alcanzable y de la investigación de todas las hipótesis posibles y iv) que la decisión se adopte de manera transparente y con el consentimiento previo e informado de los familiares o allegados de la persona desaparecida. La ausencia de uno de estos requisitos hace inviable la posibilidad de suspensión de la búsqueda.

Principio 13. **La búsqueda debe interrelacionarse con la investigación penal**

Como ya se ha dicho en estos comentarios, una de las fuentes de la obligación estatal de buscar y localizar a las personas desaparecidas se encuentra en el artículo 12, relativo a la investigación del delito de desaparición forzada. La interrelación entre la búsqueda y la investigación penal tiene un desarrollo puntual en el artículo 19.1 de la Convención, ya mencionado en este documento, sobre el uso, en los procesos penales, de informaciones personales –incluidos datos médicos y genéticos– obtenidas en la búsqueda.

En la práctica de varios Estados, conocida por el Comité y documentada en las observaciones finales y en las acciones urgentes, la búsqueda de la persona desaparecida se realiza dentro de la investigación penal, sin que exista un organismo o un procedimiento que se ocupe de las exigencias específicas de la obligación de búsqueda y dé cuenta de su autonomía respecto de la investigación penal.

Los objetivos de los dos tipos de procedimientos son distintos. Mientras la investigación penal busca establecer, entre otras cuestiones, ¿quién cometió el delito?, las actividades de búsqueda y localización de la persona desaparecida se orientan a responder la pregunta ¿dónde está?

En este contexto, hacer depender la búsqueda de la persona desaparecida de un único procedimiento: el de la investigación penal del delito de desaparición

forzada, ha obstaculizado, con frecuencia, la efectividad de la búsqueda. Esto puede suceder, entre otros aspectos, porque i) se prioriza la investigación penal del delito sobre la búsqueda de la persona desaparecida, ii) los objetivos y las estrategias de la investigación penal son diferentes a los de la búsqueda, iii) se abandona la búsqueda, después de terminada la investigación penal. Esto puede ocurrir por diversas razones relacionadas con la lógica propia del derecho penal y de las investigaciones penales.

Los Principios Rectores, en armonía con la Convención Internacional, concibieron la búsqueda como una obligación autónoma y distinta de la investigación penal. Esta autonomía debe reflejarse en los instrumentos, procesos, planes y estrategias de búsqueda, bajo una lógica de «distinguir sin separar»⁴⁰. En este sentido, al formular este Principio, el Comité pretendió resaltar la importancia de potenciar ambos procesos: el de búsqueda y el de investigación del delito de desaparición forzada, con instituciones y procedimientos que, a la vez, tiendan puentes entre ambos procesos e impidan que este último vaya en detrimento de la búsqueda. El Principio aquí comentado busca precisamente que la búsqueda de la persona desaparecida se articule con la investigación penal, de manera que ambas se refuercen mutuamente y que el proceso de búsqueda integral se realice con la misma efectividad que la investigación criminal.

Este Principio contempla dos escenarios: que el proceso de búsqueda sea realizado por: i) autoridades no judiciales, independientes de las que componen el sistema judicial o bien por ii) secciones o unidades especializadas dentro de la investigación criminal, como por ejemplo, fiscalías, procuradurías o juzgados de instrucción criminal.

En el primer escenario, los Estados deben, de acuerdo con la idea de «distinguir sin separar»: i) garantizar la retroalimentación, regular y sin demora, de los resultados que obtengan quienes buscan a la persona desaparecida y quienes investigan penalmente el delito de desaparición forzada, para lo cual se deben establecer mecanismos y procedimientos que permitan la articulación, coordinación e intercambio de información y ii) definir en la ley, de forma clara, las competencias de ambas instituciones,

de tal manera, que sus funciones no se sobrepongan ni se interfieran sino que sean complementarias. Por lo tanto, el Principio establece que la existencia de mecanismos y procedimientos de búsqueda, que sean de competencia de autoridades administrativas no judiciales, no puede ser invocado ni puede constituirse como obstáculo para la realización de investigaciones penales por el delito de desaparición forzada ni para sustituir la investigación que permita juzgar y castigar a los responsables.

Cuando la búsqueda es realizada en el segundo escenario, los Estados, bajo la idea de «distinguir sin separar», deben asegurar: i) que la búsqueda tenga la misma atención, importancia y relevancia que la investigación criminal; ii) el uso eficiente y expedito de la información obtenida en cualquiera de los procesos –de búsqueda o de investigación penal–, de manera que contribuya al proceso que no la tiene y iii) que la distribución del personal cualificado refleje la misma atención por parte del Estado hacia la búsqueda de la persona desaparecida que hacia la investigación criminal.

Con el fin de evitar que la terminación de la investigación o del proceso penal incida en el abandono o desatención de la búsqueda de la persona desaparecida, el Principio estableció que la terminación de la investigación criminal o del proceso penal, por sentencia condenatoria o absolutoria o por declaración de ausencia por desaparición, no puede ser obstáculo para la búsqueda ni ser causa de su suspensión.

Finalmente, en sintonía con el carácter permanente de la obligación de búsqueda, esta debe mantenerse hasta que se determinen con «certeza» las circunstancias de la desaparición y se establezca la suerte y paradero de la persona desaparecida, con independencia de lo que ocurra en la investigación del delito.

Principio relativo a nuevas formas de desaparición forzada

Principio 9.

La búsqueda debe tomar en cuenta la particular vulnerabilidad de los migrantes

En el año 2017, el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias manifestó que la «desaparición forzada de migrantes es un problema

40 En el conversatorio público sostenido en la sede del Comité, durante el 13er periodo de sesiones (ver supra, nota 14), Carlos Beristain afirmó que el desafío del vínculo entre búsqueda e investigación penal es el de «distinguir sin separar».

grave que es preciso reconocer y abordar a escala mundial»⁴¹.

Las peticiones de acción urgente, en las que se ha denunciado ante el Comité la desaparición forzada de migrantes, reflejan las dificultades que enfrentan los familiares para obtener información y participar en los procesos de búsqueda, derivadas de las distancias, del excesivo formalismo de los mecanismos de asistencia internacional, de la falta de eficacia de los convenios de cooperación y de la asistencia judicial internacional prevista en el artículo 14 de la Convención.

La situación de particular vulnerabilidad de las personas migrantes ante la desaparición forzada se deriva, entre otras circunstancias, i) de la migración para evitar ser víctimas de violaciones de derechos humanos, incluida la desaparición forzada; ii) del hecho mismo de cruzar legal o ilegalmente las fronteras internacionales, iii) de las desapariciones forzadas de personas migrantes⁴²; iv) del carácter transnacional de la migración, que dificulta que los Estados asuman sus obligaciones en materia de prevención, investigación y castigo de la desaparición forzada y de búsqueda de las personas desaparecidas, v) de la presencia de estructuras de crimen organizado en las rutas migratorias.

Este Principio pone énfasis en la particular situación de vulnerabilidad de las niñas y niños migrantes no acompañados, quienes requieren protección con enfoque diferencial adecuada a la edad y a las necesidades especiales de protección derivadas de esa particular situación de vulnerabilidad.

El Principio insta a los Estados de origen de los migrantes y refugiados (expulsores), de tránsito y de destino (receptores), a adoptar medidas de prevención, para que: i) eviten las desapariciones forzadas en las rutas de migración y ii) presten atención a los peligros de desaparición, que se incrementan con la migración, especialmente en contextos de trata de personas, esclavitud sexual y trabajo forzoso.

Consciente de que la búsqueda en las rutas migratorias plantea desafíos específicos que ponen en riesgo su efectividad, el Comité, en este Principio insta a los Estados a: i) concebir mecanismos que sean adecuados a las dificultades propias de las situaciones migratorias, ii) desarrollar acuerdos de cooperación internacional para la coordinación efectiva de la búsqueda, entre las autoridades competentes designadas para ese fin; iii) garantizar el intercambio rápido y seguro de información y documentos entre las autoridades competentes de los Estados, que permita localizar a las personas desaparecidas en los países de tránsito y de destino, iii) implementar instrumentos específicos para asegurar la participación efectiva, en los procesos de búsqueda, de familiares y allegados de la persona desaparecida en rutas de migración, iv) incluir en el diseño de las estrategias y medidas de búsqueda de migrantes desaparecidos, los conocimientos de sus familiares y allegados y de las organizaciones con experiencia en el acompañamiento de migrantes e v) implementar políticas de protección de víctimas de desaparición forzada, en todo el proceso de migración, que evite la re-victimización, especialmente de mujeres y/o niños y niñas no acompañados.

En los contextos migratorios se incrementan los riesgos de seguridad de las personas que han sido testigos de desapariciones forzadas. Con el fin de preservar la posibilidad de que sus testimonios puedan contribuir a esclarecer las desapariciones forzadas, el Principio prevee la necesidad de ofrecer garantías y condiciones de seguridad a los testigos de las desapariciones vinculadas con las migraciones, como una medida de protección y preservación de los procesos de búsqueda e investigación del delito.

Este Principio contiene una aplicación concreta del principio de no-devolución consagrado en el artículo 16 de la Convención Internacional: insta a los Estados a velar porque al registrar a los migrantes, en los controles que se llevan a cabo en las fronteras, se examinen en forma individual todas las solicitudes de ingreso, para facilitar luego la búsqueda efectiva, en caso de desaparición.

* * * * *

La aprobación de los Principios Rectores es, sin duda, un paso significativo en la ruta hacia encontrar a todas las personas desaparecidas. El camino

41 Naciones Unidas. «Los migrantes corren más riesgo de sufrir desapariciones forzadas, advierten expertos de Naciones Unidas». Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22047&LangID=S>

42 Ver, por ejemplo, observaciones finales del Comité contra la Desaparición Forzada sobre España, Holanda, Honduras, Italia y México; Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de las desapariciones forzadas en el contexto de la migración. Doc A/HRC/36/39/Add.2, 28 de julio de 2017.

que queda por recorrer es todavía largo y con muchos obstáculos. Para andar ese trayecto, los Principios Rectores son una caja de herramientas útiles para encontrar las respuestas que se requieren en el empeño de hacer desaparecer del mundo el horror de las desapariciones forzadas.

Anexo

Principios Rectores para la búsqueda de personas desaparecidas*

Naciones Unidas CED/C/7

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

Comité contra la Desaparición Forzada

8 de mayo de 2019

Original: español

Introducción

1. Los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas se basan en la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y en otros instrumentos internacionales relevantes. También toman en cuenta la experiencia de otros órganos internacionales y de varios países en todo el mundo. Identifican mecanismos, procedimientos y métodos para la implementación del deber jurídico de buscar a las personas desaparecidas.
2. Estos Principios rectores buscan consolidar las buenas prácticas para la búsqueda efectiva de las personas desaparecidas, derivadas de la obligación de los Estados de buscarlas. Han sido elaborados con base en la experiencia acumulada del Comité durante sus ocho primeros años, en particular, en las observaciones finales (artículo 29) y en las acciones urgentes (artículo 30). Los Principios rectores fueron desarrollados en diálogo y

amplia consulta con muchas organizaciones de víctimas, sociedad civil, expertos, organizaciones intergubernamentales y Estados.

3. Los Principios rectores se inspiran en 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 (A/RES/60/147) y en el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1), en los comentarios generales del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias y en el Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016). Los Principios rectores complementan este Protocolo con un énfasis especial en la búsqueda con vida de las personas desaparecidas.
4. Los Principios rectores reafirman el rol esencial que tienen las víctimas en la búsqueda de las personas desaparecidas. Enfatizan el derecho a formar y a participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de las desapariciones forzadas y la suerte de las personas desaparecidas, y asistir a las víctimas. En estos Principios rectores se usa la expresión «víctimas» en el sentido de la definición amplia de este término consagrada en el artículo 24, párrafo 1, de la Convención.

* Aprobados por el Comité en su 16º período de sesiones (8 a 18 de abril de 2019).

Anexo

Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas

Principio 1. La búsqueda de una persona desaparecida debe realizarse bajo la presunción de vida

La búsqueda tiene que realizarse bajo la presunción de que la persona desaparecida está viva, independientemente de las circunstancias de la desaparición, de la fecha en que inicia la desaparición y del momento en que comienza la búsqueda.

Principio 2. La búsqueda debe respetar la dignidad humana

1. El respeto de la dignidad de las víctimas debe ser un principio rector en cada una de las fases del proceso de búsqueda de la persona desaparecida.
2. Durante el proceso de búsqueda, la dignidad de las víctimas requiere su reconocimiento como personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y riesgo, titulares de derechos que deben ser protegidos y que tienen conocimientos importantes que pueden contribuir a la eficacia de la búsqueda. Los funcionarios públicos tienen que ser capacitados para realizar su trabajo con enfoque diferencial. Deben actuar con conciencia de que trabajan para garantizar los derechos de las víctimas y orientar todo su trabajo en favor de ellas.
3. Las autoridades tienen el deber de velar por que las víctimas, incluidos los familiares, no sean objeto de estigmatización y otros malos tratos morales o difamaciones que lesionen su dignidad, reputación o buen nombre como personas, así como los de su ser querido desaparecido. Cuando sea necesario, deben tomar medidas para defender la dignidad de las víctimas en contra de ataques difamatorios.
4. La entrega de los cuerpos o restos mortales de personas desaparecidas a los familiares debe realizarse en condiciones dignas, de conformidad

con las normas y costumbres culturales de las víctimas, respetando siempre que se trata de restos mortales de una persona y no de objetos. La restitución debe proveer también los medios y los procedimientos necesarios para una sepultura digna en consonancia con los deseos y las costumbres culturales de las familias y sus comunidades. Cuando resulte necesario y los familiares así lo deseen, los Estados deben cubrir los gastos del traslado del cuerpo o de los restos mortales al lugar que determinen los familiares para la sepultura, incluso cuando el traslado sea desde o hacia otro país.

Principio 3. La búsqueda debe regirse por una política pública

1. La búsqueda debe ser parte de una política pública integral en materia de desapariciones, en particular, en contextos en que la desaparición sea frecuente o masiva. Los objetivos de esa política integral, además de la búsqueda, deben ser la prevención de desapariciones forzadas, el esclarecimiento de las ya ocurridas, el justo castigo de los perpetradores y la adopción de medidas de protección de las víctimas, entre otras medidas que garanticen que no se vuelvan a cometer desapariciones forzadas.
2. La política pública en materia de desapariciones forzadas debe tener un enfoque diferencial, tal como se menciona en el principio 4, en todos sus programas y proyectos operativos y no solo en atención a su situación de vulnerabilidad o de víctimas.
3. La política pública específica sobre la búsqueda debe construirse con base en las obligaciones de los Estados de buscar, localizar, liberar, identificar y restituir los restos, según corresponda, de todas las personas sometidas a desaparición. Debe tomar en cuenta el análisis de las diversas modalidades y patrones criminales que generan desapariciones en el país.
4. La política pública sobre búsqueda debe ser integral, clara, transparente, visible y coherente. Debe promover la cooperación y colaboración de todas las instancias del Estado

y también con otros Estados y organismos internacionales. Debe materializarse en medidas legislativas, administrativas y presupuestales adecuadas, así como en políticas educativas y otras políticas sectoriales relevantes.

5. La política pública sobre búsqueda debe construirse e implementarse, en todas sus etapas y todos sus alcances, con la participación de las víctimas y de todas las personas y organizaciones de la sociedad civil con experiencia y voluntad de cooperar con la construcción y/o implementación de esa política.
 6. Un objetivo central de la política pública de búsqueda debe ser la protección y el apoyo amplio a las víctimas. Debe incluir la atención y el acompañamiento psicosocial a las víctimas y debe contener medidas que eviten su revictimización o victimización secundaria. Esta política pública debe incluir medidas de respeto a las víctimas, así como para prevenir y sancionar las estigmatizaciones de toda índole contra ellas.
3. En los casos de mujeres —adultas y adolescentes— desaparecidas o que participan en la búsqueda, todas las etapas de la búsqueda deben realizarse con perspectiva de género y con el personal adecuadamente capacitado, que incluya personal femenino.
 4. En los casos de personas desaparecidas o que participan en la búsqueda y que son miembros de pueblos indígenas o de otros grupos étnicos o culturales, se tienen que considerar y respetar los patrones culturales específicos frente a la desaparición o la muerte de un miembro de la comunidad. Un proceso de búsqueda efectivo tiene que proveer traductores de los idiomas de las comunidades e intérpretes biculturales.
 5. En los casos de personas desaparecidas o que participan en la búsqueda y que pertenecen a la población de lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, son personas con discapacidad o son adultos mayores, las entidades encargadas de la búsqueda deben tener en cuenta sus necesidades particulares.

Principio 4. La búsqueda debe tener un enfoque diferencial

1. La búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad requiere procedimientos, experiencias y conocimientos especiales que satisfagan sus necesidades particulares. El enfoque diferencial también debe ser tenido en cuenta en la atención a quienes participan en la búsqueda, como familiares y otras personas allegadas a la persona desaparecida. Igualmente, debe ser tenido en cuenta en los procedimientos de identificación y entrega de las personas encontradas.
2. Las entidades encargadas de la búsqueda deben prestar especial atención a los casos de niños, niñas y adolescentes desaparecidos y diseñar e implementar acciones y planes de búsqueda que tengan en cuenta su situación de extrema vulnerabilidad. Los funcionarios deben respetar el principio del interés superior del niño en todas las etapas de la búsqueda. Ante la falta de certeza sobre la edad, debe asumirse que se trata de un niño o niña.

Principio 5. La búsqueda debe respetar el derecho a la participación

1. Las víctimas, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como toda persona, asociación u organización con un interés legítimo tienen el derecho de participar en la búsqueda. Este derecho debe estar protegido y garantizado en todas las etapas del proceso de búsqueda, sin perjuicio de las medidas adoptadas para preservar la integridad y efectividad de la investigación penal o de la búsqueda misma. Las personas mencionadas deben tener acceso a la información sobre las acciones realizadas, así como sobre los avances y los resultados de la búsqueda y de la investigación. Sus aportes, experiencias, sugerencias alternativas, cuestionamientos y dudas deben ser tomados en cuenta durante todas las etapas de la búsqueda, como insumos para hacer más efectiva la búsqueda, sin someterlas a formalismos que las obstaculicen. De ninguna manera, la negativa de las personas mencionadas a ejercer

su derecho a la participación debe usarse, por parte de las autoridades, como motivo para no iniciar o avanzar en la búsqueda.

2. El derecho de acceso a la información incluye la obligación de brindar una adecuada orientación a las víctimas en lo relativo a sus derechos y a los mecanismos de protección de estos derechos. Incluye también el deber de darles información periódica y ocasional sobre las medidas adoptadas para buscar a las personas desaparecidas e investigar su desaparición, así como sobre los posibles obstáculos que puedan impedir el avance de la búsqueda. Las víctimas deben ser informadas y consultadas antes de que las autoridades pasen la información a los medios. Los funcionarios encargados de la búsqueda deben tener formación en protección con enfoque diferencial y estar capacitados para comunicarse con empatía y respeto con los familiares y las demás personas participantes en la búsqueda, y tener conocimiento y sensibilidad por las consecuencias que la participación en la búsqueda puede tener para la salud mental y física de las víctimas.

Principio 6. La búsqueda debe iniciarse sin dilación

1. Tan pronto como las autoridades encargadas de la búsqueda tengan conocimiento, por cualquier medio, o tengan indicios de que una persona haya sido sometida a desaparición, deben iniciar las acciones de búsqueda de forma inmediata, sin ninguna demora o dilación y de manera expedita. Estas acciones de búsqueda deben incluir, cuando sea necesario, el desplazamiento a los lugares pertinentes.
2. Las autoridades encargadas de la búsqueda deben iniciar y emprender de oficio las actividades de búsqueda de la persona desaparecida, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia o solicitud formal.
3. La legislación nacional y las autoridades competentes deberán garantizar que el inicio de las actividades de búsqueda y localización de las personas desaparecidas no esté condicionado a plazo alguno, ni siquiera de

horas, de manera que dichas actividades se emprendan de forma inmediata. La ausencia de información por parte de los familiares o denunciantes no puede ser invocada para no dar inicio en forma inmediata a las actividades de búsqueda y localización de la persona desaparecida.

4. En caso de duda sobre la existencia de una desaparición involuntaria también se debe iniciar la búsqueda de forma inmediata. Se deben preservar y proteger todos los elementos probatorios disponibles que son necesarios para investigar las hipótesis de una desaparición y proteger la vida de la persona desaparecida.

Principio 7. La búsqueda es una obligación permanente

1. La búsqueda de una persona desaparecida debe continuar hasta que se determine con certeza la suerte y/o el paradero de la persona desaparecida.
2. Si se encuentra a la persona desaparecida con vida, la búsqueda solo puede considerarse terminada cuando la persona se encuentre nuevamente bajo la protección de la ley; dicha protección deberá garantizarse también si la persona desaparecida es encontrada privada de la libertad en un centro de reclusión legal.
3. Si la persona desaparecida es encontrada sin vida, la búsqueda se puede considerar terminada cuando la persona haya sido plenamente identificada conforme a los estándares internacionales y recibida en condiciones de dignidad por sus familiares o allegados. Cuando solamente se han podido encontrar e identificar restos mortales parciales, la decisión sobre continuar la búsqueda para ubicar e identificar los restos faltantes debe considerar las posibilidades reales de identificar más restos y las necesidades expresadas por los familiares, en el marco de sus normas culturales funerarias. La decisión de no continuar la búsqueda debe tomarse de manera transparente y contar con el consentimiento previo e informado de los familiares.

4. Si no se ha encontrado a la persona desaparecida y existen pruebas fehacientes, más allá de una duda razonable, de su suerte o su paradero, la búsqueda podría suspenderse cuando no exista posibilidad material de recuperar a la persona, una vez agotado el análisis de toda la información alcanzable y la investigación de todas las hipótesis posibles. Esta decisión debe tomarse de manera transparente y contar con el consentimiento previo e informado de los familiares o allegados de la persona desaparecida. Un testimonio, versiones no contrastadas o una declaración jurada no pueden ser considerados como prueba suficiente de la muerte, que permita suspender la búsqueda.
5. En ningún caso, la suspensión de la búsqueda de una persona desaparecida podrá llevar al archivo de la búsqueda ni al de la investigación del delito.

Principio 8. La búsqueda debe realizarse con una estrategia integral

1. Al iniciar la búsqueda se deben examinar todas las hipótesis razonables sobre la desaparición de la persona. Solo se podrá eliminar una hipótesis cuando esta resulte insostenible, de acuerdo con criterios objetivos y contrastables.
2. La formulación de hipótesis sobre la desaparición de una persona debe estar fundada en toda la información disponible, incluida aquella entregada por los familiares o denunciadores, y en el uso de criterios científicos y técnicos; no debe basarse en preconceptos relacionados con las condiciones y las características individuales de la persona desaparecida.
3. Las autoridades encargadas de la búsqueda deben diseñar, con la participación —si ellas así lo desean— de las víctimas y sus organizaciones, una estrategia integral para todas las etapas del proceso de búsqueda y determinar todas las actividades y diligencias a realizar de manera integrada, mediante todos los medios y procedimientos necesarios y adecuados para encontrar, liberar o exhumar a la persona desaparecida o establecer la identidad de ella. La estrategia integral de búsqueda debe incluir un plan de acción y un cronograma y debe ser evaluada periódicamente.
4. Las autoridades competentes deben hacer uso de los métodos forenses adecuados y de su experiencia profesional y sus conocimientos acumulados en las actividades de búsqueda y localización de personas desaparecidas. También pueden solicitar la colaboración de las personas con conocimientos especializados y técnicos, de expertos forenses y otros científicos y de las organizaciones de la sociedad civil, para la formulación de hipótesis de desaparición, el diseño de la estrategia integral y la realización de actividades de búsqueda.
5. Sin perjuicio de su obligación de tomar medidas apropiadas para buscar y localizar de oficio a las personas desaparecidas, las autoridades competentes deben considerar toda la información entregada por las víctimas o denunciadores y hacer uso de la experiencia de las víctimas y sus organizaciones, que han desempeñado tareas de búsqueda.
6. La estrategia de búsqueda integral debe tomar en cuenta el análisis de contexto. Los análisis de contexto pueden servir para determinar patrones, esclarecer los motivos y el *modus operandi* de los perpetradores, determinar perfiles de las personas desaparecidas y establecer las particularidades regionales que explican las desapariciones. La autoridad competente debe hacer los análisis de contexto de manera autónoma, de acuerdo con criterios científicos y no solamente con base en la información derivada de los casos individuales investigados. Los análisis de contexto no deben ser pretexto para excluir de antemano hipótesis de investigación y búsqueda que prima facie no encajen en ellos.
7. Las entidades encargadas de los procesos de búsqueda, al realizar los análisis de contexto y al diseñar las estrategias integrales de búsqueda deben prestar especial atención cuando la persona desaparecida sea defensora de derechos humanos o activista social.

8. La estrategia integral de búsqueda de niñas y niños recién nacidos o de muy corta edad debe tomar en cuenta que sus documentos de identidad pueden haber sido alterados y que pueden haber sido sustraídos de sus familias y entregados con falsa identidad a instituciones de cuidado de menores de edad o a familias ajenas en adopción. Estas niñas, niños, adolescentes o ya adultos deben ser buscados, identificados y su identidad restablecida.

Principio 9. La búsqueda debe tomar en cuenta la particular vulnerabilidad de los migrantes

1. Ante la particular vulnerabilidad que enfrentan las personas que cruzan de manera regular o irregular las fronteras internacionales, en especial los niños y las niñas no acompañados, los Estados concernidos deben tomar medidas específicas de manera coordinada para evitar que en estas situaciones se cometan desapariciones. Los Estados deben prestar atención a los peligros de desaparición forzada, que se incrementan como consecuencia de la migración, especialmente en contextos de trata de personas, esclavitud sexual y trabajo forzoso.
2. Los Estados expulsores y receptores de migrantes y refugiados deben adoptar mecanismos de búsqueda específicos, adecuados a las dificultades de las situaciones migratorias. Deben ofrecer garantías y condiciones seguras a las personas que pueden dar testimonios sobre desapariciones forzadas vinculadas con la migración.
3. Los Estados concernidos deben desarrollar acuerdos de cooperación y contar con autoridades competentes que permitan la coordinación efectiva para la búsqueda de personas desaparecidas en cada una de las etapas de la migración. La cooperación entre las autoridades encargadas de la búsqueda en los países de origen, de tránsito y de destino debe garantizar el intercambio rápido y seguro de información y de documentación que pueda llevar a localizar a las personas desaparecidas en el país de tránsito o de destino. Con el pleno respeto de las normas internacionales sobre no devolución, los Estados deben velar por que el registro de

migrantes en los controles fronterizos se desarrolle de acuerdo con el examen individual de toda solicitud de ingreso, de manera que permita una búsqueda efectiva, en caso de desaparición de una persona.

4. La participación de los familiares y allegados de personas sometidas a desaparición en rutas de migración en los procesos de búsqueda requiere instrumentos particulares que permitan su participación efectiva desde los países donde habitan. Sus conocimientos y los de las organizaciones con experiencia en el acompañamiento de migrantes deben ser incluidos en el diseño de las estrategias y medidas para la búsqueda de migrantes desaparecidos.
5. Los Estados deben adoptar políticas de protección de las víctimas de desaparición forzada en todas las etapas de la migración, para evitar su revictimización, en particular cuando se trate de mujeres y/o de niños y niñas no acompañados.

Principio 10. La búsqueda debe ser organizada de manera eficiente

1. Cada Estado en que se dan casos de desaparición forzada o de desapariciones cometidas por personas o grupos que actúan sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado debe contar con instituciones competentes, capacitadas para la búsqueda de personas desaparecidas.
2. Las autoridades encargadas de la búsqueda deben contar con las facultades legales y los recursos financieros y técnicos necesarios, con una estructura administrativa y un presupuesto que les asegure la realización de las actividades de búsqueda con la prontitud, la capacidad técnica, la seguridad y la confidencialidad requeridas. También deben contar con el personal profesional necesario, con capacitación técnica y humana adecuada, incluida aquella en protección con enfoque diferencial, y con los medios logísticos y técnico-científicos actualizados que provengan de todas las disciplinas relevantes para una búsqueda efectiva y exhaustiva. Deben tener capacidad para desplazarse a los lugares que sea preciso visitar.

Cuando sea necesario, y así lo requieran, deben contar con la protección adecuada.

3. Las autoridades con competencia para realizar acciones de búsqueda deben contar con plenas facultades para tener acceso irrestricto y sin necesidad de preaviso a todos los lugares donde podrían encontrarse las personas desaparecidas, incluidas las instalaciones militares y de policía y los recintos privados. Cuando resulte necesario, deben tener la facultad de intervenir para asegurar la preservación de sitios relevantes para la búsqueda.
4. Las autoridades a cargo de la búsqueda deben tener acceso, sin restricciones, a toda información, documentos o bases de datos, inclusive aquellos considerados como de seguridad nacional, a los registros y archivos de las fuerzas de seguridad, militares y de policía y de instituciones particulares, que consideren necesarios para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas. Cuando resulte necesario, deben tener la facultad de intervenir para asegurar la preservación de documentos relevantes para la búsqueda.

Principio 11. La búsqueda debe usar la información de manera apropiada

1. Las autoridades encargadas de la búsqueda deben tomar decisiones con base en toda la información y documentación disponible y/o recaudada. La información sobre la búsqueda debe ser registrada en forma completa, minuciosa y apropiada.
2. Los Estados deben establecer registros y bancos de datos sobre personas desaparecidas que cubran todo el territorio nacional y que permitan desglosar, entre otros, la autoridad que ingresa los datos; las fechas en que una persona fue dada por desaparecida, encontrada con vida, exhumado su cuerpo, sus restos mortales fueron identificados o entregados; y las investigaciones que permitan establecer si se trató de una desaparición forzada y el motivo de la desaparición. Estos registros y bancos de datos deben ser actualizados de manera permanente.
3. Los datos pertinentes que hayan sido recabados durante una búsqueda deben ser integrados de manera diligente y expedita al registro de personas desaparecidas para que estén disponibles para otras búsquedas. Las experiencias acumuladas durante los procesos de búsqueda también deben ser registradas, analizadas y preservadas.
4. Los registros y bancos de datos deben mantenerse incluso después de que la búsqueda ha concluido, cuando la persona ha sido localizada, identificada y puesta bajo la protección de la ley o cuando sus restos mortales o su identidad han sido restituidos. La información y documentación de los procesos de búsqueda concluidos debe ser preservada en archivos a los cuales deben tener acceso las autoridades encargadas de la búsqueda.
5. Las autoridades encargadas de la búsqueda deben usar adecuadamente otros registros y bancos de datos que contengan información sobre nacimientos, adopciones, fallecimientos, migración e inmigración, entre otros, que puedan ser relevantes para buscar, localizar e identificar personas desaparecidas. Los Estados tomarán las medidas necesarias para que las autoridades encargadas de la búsqueda puedan tener acceso a la información que reposa en registros y bases de datos de otros países.
6. La recolección, la protección y el análisis de todos los datos y toda la información obtenida que puede conducir a localizar a la persona desaparecida y a establecer su suerte, como las conexiones telefónicas o las grabaciones de video, deben ser prioritarias desde el primer momento. La omisión de recolectar estos datos, así como su pérdida o destrucción deben ser consideradas como faltas graves de los funcionarios a cargo.
7. Los Estados deben establecer bancos de datos con elementos relevantes para la búsqueda, incluidos bancos genéticos y sistemas de consulta de estas bases de datos, que permitan obtener resultados rápidos. Estas bases de datos deben diseñarse con un enfoque interdisciplinario y con miras a su compatibilidad mutua. Al establecer bancos de datos genéticos se debe prever que:

- a) La autoridad administradora del banco de datos genéticos disponga de un marco legal adecuado, que garantice el funcionamiento de este banco bajo criterios exclusivamente profesionales, independientemente de la institución a la cual esté adscrita;
 - b) Las informaciones personales, inclusive los datos médicos o genéticos, que se recaben y/o transmitan en el marco de la búsqueda de una persona desaparecida no puedan ser utilizadas o reveladas con fines distintos de la búsqueda, sin perjuicio de su utilización en procedimientos penales relativos a un delito de desaparición forzada o en ejercicio del derecho a obtener reparación. La recopilación, el tratamiento, el uso y la conservación de informaciones personales, incluidos los datos médicos o genéticos, no debe infringir o tener el efecto de infringir los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad de la persona;
 - c) Los datos personales contenidos en esas bases de datos y la cadena de custodia sean debidamente protegidos y técnicamente preservados.
8. Los Estados deben asegurar que el manejo de las bases de datos y de los registros de personas desaparecidas respete la intimidad de las víctimas y la confidencialidad de la información.

Principio 12. La búsqueda debe ser coordinada

1. La búsqueda debe estar centralizada en un órgano competente, o coordinada por este, que garantice una efectiva coordinación con todas las demás entidades cuya cooperación es necesaria para que la búsqueda sea efectiva, exhaustiva y expedita.
2. En ningún caso las estructuras descentralizadas (sean federales, autonómicas, municipales u otras) de un país deben ser un obstáculo para una búsqueda efectiva. Los

Estados deben garantizar, en su legislación y mediante reglamentación administrativa o de otra índole, que la búsqueda sea coordinada en todos los órganos y en todos los niveles del Estado.

3. Cuando existan indicios de que una persona desaparecida pueda encontrarse en otro país, en condición de migrante, refugiado o víctima de trata de personas, las autoridades encargadas de la búsqueda deben acudir a todos los mecanismos nacionales e internacionales de cooperación disponibles y, de ser necesario, crearlos.
4. Los Estados deben tomar las medidas necesarias para garantizar la transferencia de conocimientos y tecnología necesarios para los procesos de búsqueda, incluidos los que tengan las organizaciones nacionales o internacionales especializadas en la búsqueda de personas desaparecidas y en la identificación de restos humanos. Sus experiencias deben ser incorporadas en la creación de las entidades que realizan la búsqueda, la definición de sus procedimientos y la capacitación permanente de su personal.

Principio 13. La búsqueda debe interrelacionarse con la investigación penal

1. La búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de los responsables de la desaparición deben reforzarse mutuamente. El proceso de búsqueda integral de las personas desaparecidas debe iniciarse y llevarse a cabo con la misma efectividad que la investigación criminal.
2. Cuando la búsqueda es realizada por autoridades no judiciales independientes de las que integran el sistema de justicia, se deben establecer mecanismos y procedimientos de articulación, coordinación e intercambio de información entre ellas y las que llevan la investigación criminal, de manera que se garantice la retroalimentación, regular y sin demora, entre los avances y resultados obtenidos por ambas entidades. Las competencias de ambas instituciones deben estar

claramente definidas en la ley, para evitar que se sobrepongan e interfieran entre sí y para asegurar que puedan ser complementarias. La existencia de mecanismos y procedimientos de búsqueda a cargo de entidades administrativas, no judiciales o de otra índole, no puede ser invocada como obstáculo para la realización de investigaciones penales o para la sustitución de estas.

3. Si el proceso de búsqueda está a cargo de secciones o unidades especializadas dentro de las entidades encargadas de la investigación criminal (fiscalías, procuradurías o juzgados de instrucción criminal), se debe dar la misma atención a la búsqueda que a la investigación criminal. La información obtenida en la investigación relativa al delito de desaparición forzada debe ser usada de manera eficiente y expedita para la búsqueda de la persona desaparecida y viceversa. La distribución del personal profesional capacitado debe reflejar que la búsqueda y la investigación requieren la misma atención.
4. La terminación de la investigación criminal, así como la eventual sentencia condenatoria o absolutoria de las personas acusadas de haber cometido un delito de desaparición forzada o la declaración de ausencia por desaparición, no deben ser un obstáculo para continuar con las actividades de búsqueda, ni pueden ser invocadas para suspenderlas. Estas deben mantenerse hasta tanto no se hayan determinado con certeza las circunstancias de la desaparición, así como la suerte y el paradero de la persona desaparecida.

Principio 14. **La búsqueda debe desarrollarse en condiciones seguras**

1. En el desarrollo del proceso de búsqueda, la protección de las víctimas debe ser garantizada por las autoridades competentes, en todo momento, independientemente del grado de participación que decidan tener en la búsqueda. Las personas que en el marco de la búsqueda y/o investigación ofrezcan testimonios, declaraciones o apoyo deben

gozar de medidas de protección específicas, que atiendan las necesidades particulares de cada caso. Toda medida de protección debe tener en cuenta las características específicas e individuales de las personas a proteger.

2. Los Estados tienen que proveer apoyo económico a las víctimas que buscan a una persona desaparecida, tomando en cuenta el daño que se causa como consecuencia de la desaparición de un familiar en la economía familiar y los gastos adicionales que se tienen que asumir en el proceso de búsqueda, como transporte, alojamiento, pérdida de horas laborales y otros.
3. Los funcionarios encargados de la búsqueda deben tomar en cuenta los riesgos para la salud física y mental que las personas y comunidades pueden experimentar durante todo el proceso de búsqueda, como los que se derivan del descubrimiento de la suerte de un familiar o de la frustración de no encontrar ninguna información. En cualquier momento en el que se identifique un riesgo, desde el inicio de la búsqueda hasta incluso después de la entrega de la persona desaparecida, las autoridades competentes deberán ofrecer acompañamiento integral a las víctimas y a todas las personas involucradas en la búsqueda. Toda medida de protección debe respetar el derecho a la privacidad de los beneficiarios. Debe contar con su aval previo y quedar sometida a la revisión cuando ellos lo pidan. El Estado debe permitir y facilitar medidas no estatales de protección.
4. Los Estados deben asegurar la coordinación interinstitucional de las entidades a cargo de las medidas de protección.

Principio 15. **La búsqueda debe ser independiente e imparcial**

1. Las entidades encargadas de la búsqueda deben ser independientes y autónomas y deberán desempeñar todas sus funciones con respeto del principio del debido proceso. Todo el personal, incluido el auxiliar y

el administrativo, debe ofrecer garantías de independencia, imparcialidad, competencia profesional, capacidad para realizar su trabajo con enfoque diferencial, sensibilidad e integridad moral.

2. Las entidades encargadas de la búsqueda en ningún caso podrán estar jerárquicamente subordinadas a cualquier institución, dependencia o persona que pueda estar implicada en casos de desaparición forzada.
3. Ninguna persona puede participar o estar en condiciones de influir en el curso de la búsqueda si se sospecha que ha participado en una desaparición forzada. Cuando una tal sospecha concierna a una persona que trabaja en una institución encargada de la búsqueda o que colabora con esta, se la relevará de inmediato de las funciones de búsqueda a su cargo.
4. Los Estados tomarán las medidas necesarias para garantizar que, en el desempeño de sus labores, la entidad encargada de la búsqueda esté libre de influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.

Principio 16. **La búsqueda debe regirse por protocolos que sean públicos**

1. Los protocolos que se aplican para la búsqueda son una herramienta importante para garantizar la efectividad y la transparencia de la búsqueda. Deben permitir la supervisión de la misma por las autoridades competentes, las víctimas y todas las personas con un interés legítimo de conocerlos y supervisarlos. Estos protocolos deben ser públicos.
2. Una búsqueda ágil y efectiva puede a veces requerir innovación y creatividad, lo que puede llevar a la modificación de los protocolos existentes. Las innovaciones deben estar fundadas y ser transparentes.
3. Los protocolos de búsqueda deberán ser revisados y actualizados periódicamente o cada vez que sea necesario, para responder a aprendizajes, innovaciones y buenas prácticas que inicialmente no habían sido previstas. Toda actualización o revisión de los protocolos deberá ser fundada y transparente.
4. El cumplimiento de los protocolos y de otras normas que rigen la búsqueda debe ser supervisado de manera efectiva por instancias competentes.

ideas verdes es una publicación seriada de la Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia, puede ser consultada en versión digital en:

co.boell.org

Contacto:

co-info@co.boell.org

Últimos números publicados:



Número 11
Octubre 2018



Número 12
Octubre 2018



Número 13
Diciembre 2018



Número 14
Diciembre 2018



Número 15
Marzo 2019



Número 16
Abril 2019



Número 17
Abril 2019



Número 18
Mayo 2019

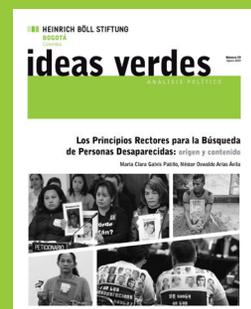
**Fundación Heinrich Böll
Oficina Bogotá - Colombia**

Florian Huber
Calle 37 No. 15-40
Bogotá
Colombia

T 0057 1 37 19 111
E co-info@co.boell.org
W co.boell.org

Créditos

Edición	Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia
Fecha de publicación	Agosto 2019
Ciudad de publicación	Bogotá D.C.
Responsables	Florian Huber, Ángela Valenzuela Bohórquez
Contenido	María Clara Galvis Patiño y Néstor Oswaldo Arias Ávila
Diseño gráfico	Rosy Botero
ISSN	2590-499X



Número 19
Agosto 2019

