

**NOTAS DE ORIENTACIÓN RELACIONADAS CON LA CREACIÓN DE MECANISMOS
NACIONALES PARA LA CUESTIÓN DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS**

(Abril de 2021)

Convocatoria para el envío de comentarios

En el contexto del proyecto "Personas desaparecidas" (Missing Persons Project) del CICR, iniciado en 2018, se están elaborando orientaciones prácticas relacionadas con la creación de mecanismos nacionales para la cuestión de las personas desaparecidas a raíz de conflictos armados y otras situaciones de violencia.

En octubre de 2019, profesionales, expertos y representantes de familiares de todo el mundo se reunieron en Nicosia, Chipre, donde compartieron reflexiones y aprendizajes adquiridos en su colaboración con esos mecanismos en el contexto de conflictos armados y otras situaciones de violencia. La reunión de expertos, organizada por el Comité sobre las Personas Desaparecidas en Chipre y el proyecto "Personas desaparecidas" del CICR, propició intercambios y aprendizajes enriquecedores, y permitió a los participantes identificar principios y características comunes considerados fundamentales para el funcionamiento eficaz de los mecanismos dedicados a la cuestión de las personas desaparecidas. Si bien en la reunión se reconoció que no existe una solución universal, los participantes coincidieron en la necesidad de contar con orientaciones prácticas y herramientas para apoyar la creación y el funcionamiento de esos mecanismos y se comprometieron a participar en su elaboración.

Actualmente se elabora un conjunto de herramientas que incluirá una serie de notas de orientación exhaustivas sobre la creación y el funcionamiento de esos mecanismos. Esos materiales se complementarán con distintas herramientas y prácticas pertinentes recopiladas por el proyecto "Personas desaparecidas".

Se encuentra disponible para consulta pública un primer conjunto de notas de orientación, detalladas más adelante en la presente.

Invitamos a todas las partes interesadas a enviar sus comentarios sobre estos proyectos de notas de orientación.

Todos los comentarios:

- deben enviarse a la siguiente dirección de correo electrónico, creada para este fin: missingpersonsproject@icrc.org
- deben decir lo siguiente en el asunto del correo: Notas de orientación relacionadas con la creación de mecanismos nacionales para la cuestión de las personas desaparecidas - Comentarios
- deben figurar todos juntos en un único documento de no más de cinco páginas y deben indicar la nota de orientación a la que hace referencia cada comentario
- deben estar redactados en inglés, francés, español, árabe, ruso, ucranio o bosnio/croata/serbio.

Plazo

Los comentarios deben enviarse antes del **16 de julio de 2021**

Acerca del proyecto "Personas desaparecidas" del CICR ([folleto](#) y [vídeo](#))

La Agencia Central de Búsquedas del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) responde a un cometido de larga data y a una experiencia operacional de 150 años en la búsqueda de personas desaparecidas y el restablecimiento del contacto entre familiares separados. Sobre la base de la convicción de que se necesita sumar esfuerzos en todo el mundo para mejorar la respuesta global frente a la tragedia de las personas desaparecidas y sus familiares, en 2018, el CICR lanzó el proyecto "Personas desaparecidas". En colaboración con otros actores, esta iniciativa pretende reunir a expertos, representantes de las familias y otras partes interesadas de todo el mundo para llegar a un consenso sobre prácticas idóneas, promover las normas técnicas vigentes y desarrollar otras nuevas allí donde sea necesario.

Introducción sobre el ámbito de trabajo de las Notas de orientación y breve reseña de su contenido.

NO 1: Mecanismos nacionales para la cuestión de las personas desaparecidas: enfoque contextualizado y cometido

NO 2: Principios y facilitadores para un mecanismo exitoso

NO 3: Necesidades de los familiares de las personas desaparecidas

NO 4: Evaluar el contexto político, desarrollar y asegurar la voluntad política

NO 5: Proporcionar una respuesta integral: autoridades y organizaciones existentes encargadas de la cuestión de las personas desaparecidas

NO 6: Marcos jurídicos y de políticas relativos a las personas desaparecidas

NO 9: Participación de los familiares y de las asociaciones de familiares

NO 10: Medir los efectos del mecanismo

Más adelante, estarán disponibles para consulta pública las siguientes notas de orientación:

NO 7: Interacción entre los objetivos humanitarios y de rendición de cuentas

NO 8: Mecanismos y gestión de datos

NO 11: Mecanismos y aspectos forenses

Índice

Introducción.....	4
NO 1: Mecanismos nacionales para la cuestión de las personas desaparecidas: enfoque contextualizado y cometido.....	8
NO 2: Principios y facilitadores para un mecanismo exitoso	12
NO 3: Necesidades de los familiares de las personas desaparecidas	16
NO 4: Evaluar el contexto político, desarrollar y asegurar la voluntad política.....	21
NO 5: Proporcionar una respuesta integral: autoridades y organizaciones existentes encargadas de la cuestión de las personas desaparecidas.....	28
NO 6: Marcos jurídicos y de políticas relativos a las personas desaparecidas	33
NO 9: Participación de los familiares y de las asociaciones de familiares	39
NO 10: Medir los efectos del mecanismo.....	44

NOTAS DE ORIENTACIÓN SOBRE MECANISMOS NACIONALES PARA LA CUESTIÓN DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS

INTRODUCCIÓN

Cientos de miles de personas desaparecen en el mundo a causa de conflictos armados, otras situaciones de violencia y en el contexto de la migración o de catástrofes causadas por el hombre. Algunas desaparecen a consecuencia de actos criminales como la desaparición forzada. En muchos casos, los esfuerzos por atender esos casos trascienden el cometido o exceden la capacidad de las instituciones existentes. Es en este contexto que debe considerarse la creación de un mecanismo nacional dedicado a la cuestión de las personas desaparecidas, cuyo objetivo sea esclarecer su suerte y su paradero y brindar apoyo a sus familiares.

Se ha reconocido que el hecho de desconocer la suerte y el paradero de un ser querido es una de las heridas más profundas de un conflicto. No ocuparse del tema puede afectar no solo a los familiares, sino a la comunidad o a la sociedad en su conjunto, y poner en peligro la paz y la reconciliación. Las familias necesitan saber qué ha sido de sus seres queridos, si están vivos o muertos. El derecho a saber está reconocido tanto en el derecho internacional humanitario como en el derecho internacional de los derechos humanos. Para abordar esta cuestión, se requiere la participación de múltiples actores y partes interesadas.

En las últimas décadas, se han establecido diversos mecanismos nacionales e internacionales cuyo objetivo es dar una respuesta más eficaz a la cuestión de las personas desaparecidas. De toda la variedad de mecanismos implementados, que han adoptado diferentes formas y obtenido resultados distintos, algunos han resultado eficaces para resolver los casos y brindar protección y apoyo a las personas desaparecidas y a sus familiares.

Para el propósito de estas notas, el término «mecanismo» hace referencia a todas las instituciones, comisiones y otros organismos y procesos de nivel nacional establecidos por las autoridades correspondientes cuyo objetivo es brindar respuestas individualizadas sobre la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y prestar apoyo a sus familiares. Más allá de este objetivo humanitario, los mecanismos pueden perseguir otros fines, como los asociados con la rendición de cuentas o la justicia transicional.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas destacó la importancia de esos mecanismos en la resolución 2474, de junio de 2019, donde subrayó la necesidad de fortalecer la función y la capacidad de los mecanismos existentes y de establecer mecanismos nuevos en caso de ser necesario. El Consejo exhortó a los Estados Miembros a compartir activamente sus experiencias y prácticas idóneas en apoyo de las respuestas integrales a la cuestión de las personas desaparecidas en los conflictos armados.

Sin embargo, a pesar de las experiencias mencionadas, hasta la fecha no existen normas o documentos de orientación consensuados que guíen a los Estados y a los otros actores sobre el modo de establecer o fortalecer esos mecanismos.

En este contexto, en octubre de 2019, profesionales, expertos y representantes de familiares de todo el mundo se reunieron en Nicosia, Chipre, donde compartieron reflexiones y aprendizajes adquiridos en su colaboración con esos mecanismos en el contexto de conflictos armados y otras situaciones de violencia. La reunión de expertos propició intercambios y aprendizajes enriquecedores, y permitió a los participantes identificar principios y características comunes considerados fundamentales para el funcionamiento eficaz de los

mecanismos dedicados a la cuestión de las personas desaparecidas. Si bien en la reunión se reconoció que no existe una solución universal, los participantes coincidieron en la necesidad de contar con orientaciones prácticas y herramientas para apoyar la creación y el funcionamiento de esos mecanismos, y se comprometieron a participar en su elaboración.

Objetivo de las notas de orientación

La elaboración de las notas de orientación enumeradas a continuación se benefició de los amplios debates celebrados con los representantes de mecanismos y aprovechó la experiencia del CICR, que viene colaborando con los mecanismos y prestando asesoramiento sobre esta cuestión desde hace décadas. Se espera que estas notas proporcionen a los Estados y a otros actores pertinentes las herramientas y la orientación práctica necesarias para el futuro establecimiento de mecanismos encargados de la cuestión de las personas desaparecidas.

RESEÑA DE LAS NOTAS DE ORIENTACIÓN

PARTE 1. MECANISMOS NACIONALES PARA LA CUESTIÓN DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS: COMETIDO, PRINCIPIOS Y LAS NECESIDADES DE LOS FAMILIARES

1. Enfoque contextualizado y cometido

En esta nota de orientación, se describe cómo las realidades contextuales influyen en el establecimiento, el alcance y el funcionamiento de los mecanismos nacionales para la cuestión de las personas desaparecidas. En ella, se explica la importancia de un cometido claro y se proporcionan elementos fundamentales: los objetivos y la estructura de la organización, su relación con otras autoridades, y sus facultades, estatuto jurídico y representación, entre otros.

- **Herramienta:** Tabla de mecanismos nacionales, base jurídica, cometido y estructura

2. Principios y facilitadores

En esta nota de orientación, se analizan los principios y los facilitadores clave que permitirán el establecimiento de un mecanismo exitoso.

- **Referencia:** Informe del taller sobre el proyecto "Personas Desaparecidas" (Missing Persons Project) celebrado en Chipre, CICR, 2019

3. Necesidades de los familiares de las personas desaparecidas

En esta nota, se examina la forma en que un mecanismo puede apoyar a los familiares de las personas desaparecidas. Se destaca la importancia de realizar una evaluación de las necesidades a fin de determinar las dificultades, las necesidades y las expectativas particulares de los familiares y se proporciona una breve descripción de las distintas necesidades que pueden afrontar los familiares de las personas desaparecidas.

- **Herramienta:** Acompañar a los familiares de las personas desaparecidas: Guía práctica, CICR

PARTE 2. ANÁLISIS CONTEXTUAL Y RESPUESTA

4. Evaluar el contexto político, desarrollar y asegurar la voluntad política

En esta nota de orientación, se analiza la noción de voluntad política y se explica por qué es necesaria para el establecimiento de un mecanismo nacional, para su buen funcionamiento y para la implementación de sus objetivos. Se identifican indicadores de voluntad política, se subrayan algunos de los factores internos y externos que tendrán influencia en los responsables de la toma de decisiones y se ofrece orientación sobre cómo desarrollar la voluntad política, a la vez que se reduce el riesgo de politización.

5. Proporcionar una respuesta integral; autoridades y organizaciones existentes encargadas de la cuestión de las personas desaparecidas

En esta nota de orientación, se brinda un panorama general de las instituciones y las entidades que participan, directa o indirectamente, en el esclarecimiento de la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y en la respuesta a las necesidades de sus familiares. Asimismo, se destacan algunos de los problemas prácticos que podrían afectar la respuesta y se pone de relieve la importancia de evaluar las capacidades existentes antes de planificar las actividades y la respuesta del mecanismo.

6. Crear o adaptar los marcos jurídicos y de políticas relativos a las personas desaparecidas

En esta nota de orientación, se brindan recomendaciones con respecto a las leyes y reglamentos que se deberían incluir en la revisión del marco nacional jurídico y de políticas relacionado con la prevención de las desapariciones de personas, la búsqueda de personas desaparecidas y la identificación, recuperación y trato de las personas fallecidas.

- **Herramienta:** Modelo de ley sobre las personas desaparecidas

7. Interacción entre los objetivos humanitarios y de rendición de cuentas (en curso de redacción)

En esta nota, se establecerán los distintos objetivos que pueden perseguir los mecanismos creados para ocuparse de la cuestión de las personas desaparecidas y se ofrecen elementos para el funcionamiento complementario de mecanismos que tienen objetivos divergentes.

PARTE 3 - ASPECTOS OPERACIONALES

9. Participación de los familiares y de las asociaciones de familiares

Esta nota de orientación señala la importancia de la participación de los familiares de las personas desaparecidas en el mecanismo y describe los papeles que podrían desempeñar en ese marco. Analiza la creación y las actividades de las asociaciones

de familiares y presenta las oportunidades que podrían aprovecharse, así como algunas de las dificultades a las que tal vez haya que atender.

Mecanismos y gestión de datos (no comenzado)

Mecanismos y aspectos forenses (no comenzado)

PARTE 4 – SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

10. Medir los efectos del mecanismo

Esta nota de orientación tiene por objeto explicar la importancia de evaluar el desempeño y los efectos de los mecanismos para la cuestión de las personas desaparecidas y brindar pautas para la elaboración de indicadores. También propone una lista de posibles indicadores cuantitativos y cualitativos.

- **Herramienta:** lista de posibles indicadores importantes para los mecanismos que abordan la cuestión de las personas desaparecidas.

+++

NOTA DE ORIENTACIÓN 1

MECANISMOS NACIONALES PARA LA CUESTIÓN DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS: ENFOQUE CONTEXTUALIZADO Y COMETIDO

El mecanismo debe tener un cometido claro que permita esclarecer lo sucedido a las personas desaparecidas y dar con su paradero, así como atender las necesidades de sus familiares de manera amplia, eficiente y sostenible.

En la presente nota de orientación, se describe cómo las realidades contextuales influyen en el establecimiento, el alcance y el funcionamiento de los mecanismos nacionales para la cuestión de las personas desaparecidas. En ella, se explica la importancia de un cometido claro y se proporcionan elementos fundamentales: objetivos, estructura de la organización, su relación con otras autoridades, y sus facultades, estatuto jurídico y representación, entre otros.

1. Mecanismos nacionales para la cuestión de las personas desaparecidas

Para el propósito de estas notas, el término “mecanismo” hace referencia a todas las instituciones, comisiones y otros organismos, y procesos establecidos por las autoridades correspondientes con el objetivo humanitario de proporcionar respuestas individualizadas sobre la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y brindar apoyo a sus familiares. Los mecanismos también pueden perseguir otros objetivos, incluidos los relativos a la rendición de cuentas o a la justicia transicional.

Los mecanismos pueden establecerse en situaciones de conflicto armado y otras situaciones de violencia en curso, en contextos posconflicto e incluso para abordar el legado de décadas de un antiguo conflicto.

Entre los países que han establecido mecanismos nacionales para la búsqueda de personas desaparecidas se encuentran Bosnia y Herzegovina, Colombia, Croacia, El Salvador, Kosovo, Líbano, Perú, Serbia, Sri Lanka y Ucrania. También se han establecido mecanismos para facilitar la coordinación de la búsqueda entre dos partes en antiguos conflictos, por ejemplo, después de los conflictos armados en Bosnia y Herzegovina, entre Croacia y Serbia, en Chipre, con posterioridad al conflicto de Kosovo de 1998-1999, después de la Guerra del Golfo de 1991 y el conflicto armado entre Irán e Irak, después del conflicto de Abjasia de 1992-1993 y tras el conflicto armado de Georgia de 2008.

Estas notas de orientación se centrarán en los mecanismos nacionales y en el objetivo humanitario de brindar respuestas individualizadas a los familiares de las personas desaparecidas, es decir, el esclarecimiento de la suerte y el paradero de sus parientes desaparecidos. De ninguna manera se pretende restar importancia a otros objetivos, como la rendición de cuentas, sino que se sugiere que, cuando sea posible, se persigan esos objetivos de manera complementaria.

2. Enfoque contextualizado

Los mecanismos mencionados, incluidos sus cometidos, enfoques operacionales y grado de éxito, difieren considerablemente entre sí y reflejan las realidades históricas, políticas, socioeconómicas, culturales e institucionales de cada contexto.

Algunas de las cuestiones clave que probablemente determinen qué puede lograrse con cada mecanismo y si este puede ser eficaz, son:

Capacidad institucional

La búsqueda y la identificación de las personas desaparecidas y la respuesta a las necesidades de sus familiares requieren una amplia variedad de competencias. La capacidad de las autoridades para proporcionarlas constituirá un criterio importante a la hora de establecer un mecanismo.

El mecanismo debe adaptarse a la naturaleza y volumen de los casos, a las necesidades y expectativas de los familiares, y al entorno social, cultural, jurídico y político del país.

Confianza en las instituciones

A menudo, los sucesos del pasado determinan el grado de confianza en las autoridades públicas, como las fuerzas armadas, el poder judicial, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las instituciones forenses. En contextos de conflicto armado y otras situaciones de violencia, la población o algunos sectores de esta pueden no confiar en las autoridades o incluso pueden temerles. En ese caso, la cooperación de la población con el mecanismo puede verse afectada, así como la confianza en su funcionamiento.

Cohesión política y social y voluntad política

Los responsables de las desapariciones pueden ocupar posiciones de poder o no. A veces, los grupos políticos significativos no apoyan los esfuerzos realizados para resolver cuestiones del pasado, como la de las personas desaparecidas. En esas situaciones, los esfuerzos por esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas tienden a ser más complejos y sensibles, como lo son también los procesos de rendición de cuentas.

Estas y otras consideraciones influyen en el alcance de los objetivos que persigue un mecanismo. También afectan el nivel de autonomía y las facultades conferidos a un mecanismo, por ejemplo, en lo referente al acceso a la información o a los lugares, o a la facultad de obligar a declarar a los testigos.

3. La necesidad de un cometido

El mecanismo debe tener un cometido, que, normalmente, se establece mediante la adopción de medidas legislativas.

El cometido proporciona las bases jurídicas para el funcionamiento del mecanismo. Los elementos fundamentales que deben preverse en el cometido incluyen los objetivos que ha de perseguir el mecanismo, su estructura, gobernanza y funcionamiento, sus facultades y estatuto (y el de su personal), y la asignación de recursos. Asimismo, un cometido debe contener, según corresponda, disposiciones sobre la representación y la participación de distintos grupos, incluidos los familiares de las personas desaparecidas.

4. Elementos clave de un cometido

a. Objetivos

Los objetivos de un mecanismo deben incluir las siguientes cuestiones, aunque sin limitarse a estas:

i) ¿Quiénes son las personas desaparecidas a las que se busca a través del mecanismo?

El cometido debe definir la jurisdicción/los tipos de casos de un mecanismo, entre otras cuestiones, con referencia a un conflicto armado o incidente específico, un período de tiempo, una región o zona geográfica, la forma en que ocurrieron las desapariciones, o cualquier combinación de los factores anteriores. Se debe tener en cuenta que la línea que separa los distintos tipos de casos no siempre es clara. Es fundamental, entonces, que los cometidos de las diversas autoridades involucradas estén bien definidos y no se superpongan, y que se establezcan procedimientos operativos estándar para articular cuestiones de jurisdicción, proceso, intercambio de información, etc.

ii) ¿Qué se pretende lograr con el mecanismo?

El cometido de un mecanismo debe definir, entre otras cosas, las actividades y las funciones necesarias para esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas, y para apoyar y asistir a sus familiares.

iii) ¿Cuánto tiempo dura el cometido del mecanismo?

El cometido de un mecanismo puede ser ad hoc y limitado en el tiempo; indefinido (hasta que se haya esclarecido la suerte de las personas desaparecidas); o puede contemplar la creación de un organismo permanente. En la práctica, al principio se suele subestimar considerablemente el tiempo requerido para investigar un conjunto de casos determinado. Por ello, se recomienda actuar con cautela y no generar expectativas poco realistas en este sentido.

b. Definir la estructura de la organización y la relación con otras instituciones

La búsqueda de las personas desaparecidas y la atención de las necesidades de sus familiares forman parte de un proceso complejo y potencialmente sensible, y pueden requerir la participación y la colaboración de órganos judiciales, de investigación y forenses, así como de otras entidades y partes interesadas.

Después de la evaluación de las instituciones y los procesos existentes, se debe decidir si estos necesitan reforzarse para subsanar las deficiencias identificadas, en el caso de que estén coordinados adecuadamente, o si es necesario crear nuevas estructuras acordes al mecanismo. En la evaluación, se deben tener en cuenta cuestiones relativas no solo a la capacidad, sino también a la confianza y la independencia.

El cometido y los objetivos del mecanismo deben reflejar las deficiencias identificadas, evitar la superposición y la duplicación de tareas, y optimizar el conocimiento, la experiencia, las capacidades y los recursos de las instituciones existentes.

Esas consideraciones serán tenidas en cuenta al establecer la forma y las funciones del futuro mecanismo, se trate de una comisión coordinadora, de un registro unificado donde se centralice y procese toda la información sobre las personas desaparecidas

y los restos humanos sin identificar, de una unidad especializada encargada de un tipo particular de casos o de una institución independiente con una amplia variedad de capacidades. También es necesario definir y describir con precisión su relación e interacción con otras autoridades e instituciones.

c. Definir las facultades y el estatuto jurídico del mecanismo y de su personal

La investigación de casos de personas desaparecidas suele requerir el acceso a información restringida, a testigos, incluidos funcionarios estatales, así como a lugares físicos, a fin de realizar la búsqueda. El mecanismo también puede garantizar confidencialidad a los testigos o disponer de poderes de coerción. Por último, el mecanismo y su personal pueden requerir protección contra la interferencia de, por ejemplo, otras instituciones públicas.

d. Atender cuestiones de representación y participación

La representación y la participación de grupos significativos, no solo de los familiares de las personas desaparecidas sino también de grupos políticos, étnicos o religiosos relevantes, instituciones públicas o la sociedad civil, pueden tener una importancia fundamental para garantizar la legitimidad del mecanismo y la confianza en su funcionamiento.

+++

NOTA DE ORIENTACIÓN 2

PRINCIPIOS Y FACILITADORES PARA UN MECANISMO EXITOSO

El mecanismo nacional debe garantizar que se cumplan los objetivos humanitarios de esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y de apoyar a sus familiares.

En esta nota de orientación, se analizan los principios y los facilitadores clave que permitirán el establecimiento de un mecanismo exitoso.

El mecanismo debe establecerse por medio de un proceso participativo en el que los familiares desempeñen un papel central.

Es necesario escuchar y tener en cuenta la voz de los familiares para garantizar que los objetivos del mecanismo reflejen adecuadamente sus derechos, necesidades e intereses.

El mecanismo debe alentar y garantizar, en la medida de lo posible, la participación activa de los familiares, junto a las autoridades correspondientes, los expertos y las asociaciones y ONG locales, en la elaboración y la implementación de las medidas relativas a la búsqueda y en la respuesta más amplia a sus necesidades.

Los familiares y sus necesidades son lo más importante. En todas las etapas, deben situarse en el centro de cualquier proceso.

El objetivo de garantizar el apoyo efectivo a los familiares, así como su participación y la comunicación con ellos, debe quedar claro desde el inicio de las actividades.

📌 **NOTA DE ORIENTACIÓN 3: NECESIDADES DE LOS FAMILIARES DE LAS PERSONAS DESAPARECIDOS**
📌 **NOTA DE ORIENTACIÓN 9: PARTICIPACIÓN DE LOS FAMILIARES Y DE LAS ASOCIACIONES DE FAMILIARES**

El mecanismo debe respetar el principio de no discriminación y proporcionar las mismas oportunidades a todos los familiares, teniendo en cuenta sus necesidades individuales.

Las personas desaparecidas y sus familiares serán tratados sin distinciones de ningún tipo, como la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación económica, nacimiento u otros factores.

El mecanismo debe granjearse la confianza de los familiares. Debe ser abierto y transparente, y brindar a las familias con regularidad información actualizada sobre el proceso de búsqueda, así como toda la información pertinente relativa a sus derechos.

El mecanismo debe maximizar la comunicación de información a los familiares para no prolongar su sufrimiento innecesariamente. Debe mantener informados a los familiares y a sus comunidades acerca de su trabajo, el proceso de búsqueda, las decisiones adoptadas y las consecuencias de estas, así como sus limitaciones y sus posibilidades de éxito, incluida la probabilidad de encontrar con vida a sus seres queridos.

Debe informar a los familiares acerca de sus derechos y prerrogativas, en particular con respecto a la rendición de cuentas por parte de las personas responsables de la desaparición de sus seres queridos. La calidad y cantidad de la información compartida con los familiares es fundamental tanto para encarar las necesidades de los familiares de manera efectiva como para atender sus expectativas en torno al proceso. La información debe ser proporcionada en un lenguaje que los familiares puedan comprender. Para interactuar eficazmente con los familiares, se debería establecer un punto de contacto, con el objeto de garantizar que estén debidamente informados. Esto ayudaría a crear una relación de confianza en el mecanismo y en los resultados de la búsqueda.

El mecanismo debe tener un cometido claro y adecuado para el contexto, y debe ser capaz de adaptarse a los cambios en el entorno.

Las especificidades sociales, éticas, culturales, religiosas, jurídicas, económicas y políticas del entorno repercutirán en la labor del mecanismo y deben tenerse en cuenta al establecer su cometido.

Es necesario analizar en profundidad la situación del país, incluida la estructura jurídica e institucional y el marco y los procedimientos jurídicos relevantes, a fin de identificar deficiencias y cuellos de botella en la respuesta a la cuestión de las personas desaparecidas. El cometido de un mecanismo debe dar respuesta a las deficiencias identificadas.

Ciertos factores clave, como la voluntad política, los marcos jurídicos existentes o el acceso a los servicios de apoyo a los familiares, pueden cambiar con el tiempo. En consecuencia, la agilidad y la capacidad de respuesta del cometido y del funcionamiento del mecanismo son imprescindibles para hacer frente a la evolución del contexto y de las necesidades de los familiares.

Al mismo tiempo, en la medida de lo posible, la configuración del mecanismo debe incluir salvaguardas, idealmente en la legislación, que lo protejan de cambios desfavorables en el

contexto que puedan imponer limitaciones u obstáculos a su funcionamiento (por ejemplo, cambios en su presupuesto o en su poder de coerción).

- 📌 **NOTA DE ORIENTACIÓN 1: MECANISMOS NACIONALES PARA LA CUESTIÓN DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS: ENFOQUE CONTEXTUALIZADO Y COMETIDO**
- 📌 **NOTA DE ORIENTACIÓN 4: EVALUAR EL CONTEXTO POLÍTICO, DESARROLLAR Y ASEGURAR LA VOLUNTAD POLÍTICA**
- 📌 **NOTA DE ORIENTACIÓN 3: NECESIDADES DE LOS FAMILIARES DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS**
- 📌 **NOTA DE ORIENTACIÓN 5: PROPORCIONAR UNA RESPUESTA INTEGRAL: AUTORIDADES Y ORGANIZACIONES EXISTENTES ENCARGADAS DE LA CUESTIÓN DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS**
- 📌 **NOTA DE ORIENTACIÓN 6: CREAR O ADAPTAR LOS MARCOS JURÍDICOS Y DE POLÍTICAS RELATIVOS A LAS PERSONAS DESAPARECIDAS**

La posición que ocupa el mecanismo en relación con otras estructuras del Estado y las facultades que se le asignan deberán permitirle garantizar una respuesta humanitaria integral, multidisciplinaria e interinstitucional a la cuestión de las personas desaparecidas y a sus familiares.

La búsqueda de las personas desaparecidas y el apoyo a sus familiares es un proceso multidisciplinario en el que pueden participar varias instituciones estatales.

Por lo tanto, el mecanismo debería garantizar:

- una representación adecuada de todas las entidades e instituciones implicadas;
- la eficacia de la comunicación y de la coordinación entre los actores estatales pertinentes y otras partes interesadas; y
- la articulación adecuada de las responsabilidades en los niveles operacionales y políticos.

El mecanismo debe tratar de granjearse la confianza de los familiares y de la comunidad para cuya asistencia fue creado. En contextos de conflicto armado y otras situaciones de violencia en curso o pasadas, se podría necesitar un grado mayor de autonomía con respecto a otras instituciones estatales.

Se deberían conferir al mecanismo todas las facultades necesarias, incluida la capacidad de recopilar la información necesaria de las entidades gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, entre ellas el sistema judicial, que pueda ayudar a esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas.

- 📌 **NOTA DE ORIENTACIÓN 1: MECANISMOS NACIONALES PARA LA CUESTIÓN DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS: ENFOQUE CONTEXTUALIZADO Y COMETIDO**
- 📌 **NOTA DE ORIENTACIÓN 5: PROPORCIONAR UNA RESPUESTA INTEGRAL: AUTORIDADES Y ORGANIZACIONES EXISTENTES ENCARGADAS DE LA CUESTIÓN DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS**
- 📌 **NOTA DE ORIENTACIÓN 6: CREAR O ADAPTAR LOS MARCOS JURÍDICOS Y DE POLÍTICAS RELATIVOS A LAS PERSONAS DESAPARECIDAS**

El mecanismo debe poder generar apoyo político y mantenerlo, así como granjearse la aceptación, la confianza y el apoyo de las diversas partes interesadas.

La voluntad política es fundamental para el establecimiento de un mecanismo y para la sostenibilidad y eficacia de su funcionamiento. Esto incluye un presupuesto suficiente y la cooperación de las autoridades, en especial con respecto a compartir información.

La confianza, sea entre las partes en un conflicto armado presente o pasado, entre las autoridades y los familiares o entre comunidades que antes estaban divididas, es fundamental también para que el mecanismo pueda funcionar y lograr avances.

Para generar confianza y apoyo, es necesario asegurar la adecuada representación y participación de las partes interesadas pertinentes en el establecimiento del mecanismo y, cuando proceda, en sus operaciones.

NOTA DE ORIENTACIÓN 4: EVALUAR EL CONTEXTO POLÍTICO, DESARROLLAR Y ASEGURAR LA VOLUNTAD POLÍTICA

El mecanismo debe ser sostenible y contar con los recursos humanos y financieros necesarios, así como con la infraestructura y el equipamiento que requiere.

Cuando se instituye un mecanismo, las autoridades deberían comprender la necesidad de que cuente con los recursos necesarios, con inclusión del presupuesto, los recursos humanos, la infraestructura y el equipamiento, y comprometerse a proporcionárselos a largo plazo.

Los mecanismos deben procurar adaptar sus métodos científicos a los medios disponibles y, a la vez, respetar las normas internacionales.

Cuando un mecanismo no cuenta con los recursos suficientes, con inclusión de conocimientos especializados, debería considerar la posibilidad de solicitar el apoyo de actores externos relevantes, como las organizaciones internacionales y no gubernamentales, así como de otros mecanismos.

+++

NOTA DE ORIENTACIÓN 3

NECESIDADES DE LOS FAMILIARES DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS

Los mecanismos deben guiarse por las múltiples necesidades de los familiares de personas desaparecidas y sus objetivos se deben formular con miras a atender esas necesidades.

En esta nota de orientación, se examina la forma en que un mecanismo puede apoyar a los familiares de las personas desaparecidas. Se destaca la importancia de realizar una evaluación para determinar las dificultades, necesidades y expectativas particulares de los familiares, y se proporciona una breve descripción de las distintas necesidades que pueden afrontar los familiares de los desaparecidos.

Introducción

Los familiares de las personas desaparecidas tienen necesidades particulares, como lo ha reconocido, por ejemplo, la Conferencia Internacional de Expertos Gubernamentales y No Gubernamentales sobre las personas desaparecidas, convocada por el CICR y celebrada en 2003. Esas necesidades abarcan, entre otras, la necesidad de conocer la suerte y el paradero de sus seres queridos desaparecidos, dificultades económicas, administrativas y jurídicas, o la necesidad de que se haga justicia. Es posible que también necesiten apoyo psicosocial, así como reconocimiento y conmemoración. A menos que se atiendan esas necesidades, es difícil para las familias reconstruir sus vidas.

El mecanismo debe garantizar que esas múltiples necesidades de los familiares sean atendidas, ya sea por instituciones locales o nacionales pertinentes o por el propio mecanismo. Siempre que sea posible, el mecanismo debería esforzarse por lograr la participación activa de los representantes de los familiares en la planificación y prestación de los servicios.

La persona que desaparece sin dejar rastros es la víctima principal. Pero la tragedia también afecta a muchas otras personas. Casi siempre, los familiares de una persona desaparecida soportan grandes sufrimientos hasta que conocen la suerte y el paradero de su ser querido. A menudo, su situación se ve agravada por las dificultades administrativas, jurídicas y económicas que afrontan.

Debería realizarse una evaluación de las necesidades de los familiares a fin de determinar cuáles son sus dificultades, necesidades y expectativas particulares.

1. Evaluación de las necesidades de los familiares


A fin de comprender en profundidad las necesidades de los familiares de las personas desaparecidas, los mecanismos deberían efectuar una evaluación de sus necesidades. Esa evaluación debería ser realizada por personal capacitado para comprender las necesidades de los familiares y sus percepciones acerca de lo que sucedió con su ser querido desaparecido. Probablemente incluya entrevistas y grupos de reflexión con los familiares, actividades que permiten comprender mejor sus problemas y sus opiniones acerca de cómo podría mejorarse su situación. La evaluación también debería abordar las preocupaciones relacionadas con la seguridad y la protección.

Como parte de la evaluación, sería necesario examinar la medida en que las instituciones pertinentes, la legislación nacional y los procedimientos administrativos pueden atender las necesidades de los familiares. Estas tareas podrían incluir un relevamiento de todos los actores pertinentes y de los servicios que prestan. De este modo, el mecanismo podría identificar las deficiencias y formular su estrategia en consecuencia.

2. Formular una estrategia para responder a las necesidades de los familiares

Una estrategia para abordar las necesidades de los familiares podría incluir los siguientes elementos:

- tomar medidas para optimizar la eficiencia de las instituciones, estructuras y procesos existentes. Esta actividad puede consistir en procurar integrar servicios de apoyo del Estado que se adapten a las necesidades y circunstancias particulares de los familiares de personas desaparecidas;
- establecer un sistema de información y de derivación para encauzar a los familiares hacia los servicios existentes;
- cuando las instituciones y las estructuras existentes no pueden satisfacer determinadas necesidades, conviene considerar la posibilidad de que el propio mecanismo preste ciertos servicios;
- sensibilizar y promover el reconocimiento público de las necesidades de los familiares y organizar servicios de apoyo comunitario para las familias;
- promover la adopción de legislación que aborde las dificultades que enfrentan los familiares de las personas desaparecidas y brindar asesoramiento al respecto.

 **HERRAMIENTA XX: Planillas de información y acción del documento "Acompañar a los familiares de las personas desaparecidas: Guía práctica, CICR".**

3. Necesidades de los familiares de las personas desaparecidas

En la siguiente lista, se describen algunas de las principales necesidades de los familiares.

Es fundamental tener en cuenta que las necesidades de los familiares pueden ser distintas, incluso dentro del mismo contexto, ya que dependen de factores culturales, religiosos y socioeconómicos. Por otra parte, las necesidades cambian con el tiempo.

Necesidad de conocer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas

Los familiares necesitan recibir información sobre la suerte y el paradero de sus seres queridos desaparecidos y tener la oportunidad de restablecer y mantener el contacto con ellos. Si su pariente ha fallecido, necesitan conocer la fecha, el lugar, las circunstancias del fallecimiento y la ubicación de sus restos. También necesitan saber cómo se identificó a su pariente. Si no se encuentran sus restos, los familiares necesitan que se les explique por qué.

Necesidad de información sobre el proceso de búsqueda

Los familiares necesitan recibir con regularidad información clara y precisa sobre los avances en el proceso de búsqueda. Esa información debería incluir datos sobre las diferentes etapas del proceso, desde el momento en que se registra el caso hasta el momento en que se encuentra a la persona desaparecida. Asimismo, deberían recibir información sobre las estrategias, los métodos, el marco temporal, los aspectos jurídicos y los problemas que surgen. Debería informarse a los familiares acerca de todos los resultados posibles, a fin de ayudarles a lidiar con sus expectativas.

Necesidad de apoyo psicológico y psicosocial

La desaparición de un ser querido acarrea múltiples consecuencias psicológicas. A menudo, la incertidumbre constante y la imposibilidad de realizar un proceso de duelo adecuado vienen acompañadas de sentimientos de temor, frustración, impotencia, culpa e ira.

El término "**pérdida ambigua**" fue acuñado por primera vez por la psicóloga Pauline Boss, quien definió la pérdida ambigua como "una situación de pérdida incierta causada por no saber si un ser querido está vivo o muerto, ausente o presente". Esta situación afecta gravemente el bienestar psicológico de los familiares, incluso de aquellos que no eran vulnerables con anterioridad. Pueden pasar toda la vida buscando respuestas y como consecuencia, tienden a quedar social y emocionalmente aislados. Uno de los grandes logros de la teoría es que da un nombre a la experiencia del dolor sin cierre que causa el aislamiento de quien lo sufre.

La pérdida ambigua puede causar distanciamiento emocional, ansiedad, depresión y otros trastornos de salud mental. Con frecuencia, los familiares sufren dificultades dentro de la propia familia y en su entorno social. Por ende, pueden necesitar ayuda psicológica y psicosocial.

Necesidad de recibir apoyo jurídico y administrativo, con inclusión de información sobre sus derechos y sobre los procedimientos

Cuando los marcos jurídicos nacionales no están bien adaptados, los familiares pueden tropezar con diversos obstáculos legales o administrativos y pueden quedar sin medios de sustento. Por ejemplo, es posible que no puedan acceder a pensiones y otros beneficios sociales, o ejercer los derechos que les incumben en virtud del derecho contractual, familiar y de la propiedad (por ejemplo, en relación con el matrimonio, la custodia o la herencia). Por este motivo, es importante que la ley reconozca a las personas desaparecidas para garantizar la continuidad de su personalidad jurídica y proteger sus derechos y los de sus familiares.

Necesidad de apoyo económico o financiero

Los familiares de las personas desaparecidas pueden tener problemas económicos directamente relacionados con la desaparición de sus seres queridos, por ejemplo, cuando la persona desaparecida era el sostén de familia o debido a la carga económica que supone la búsqueda. Por ello, quizás no puedan hacer frente a necesidades básicas, como la alimentación, la vivienda, la atención de salud y la educación.

En algunos contextos, la falta de estatuto jurídico trae consecuencias económicas. Por ejemplo, puede suceder que los familiares de personas desaparecidas no sean reconocidos como "víctimas" y que por esa razón se les impida acceder a ciertos servicios o beneficios. Además, pueden tener dificultades para acceder a las cuentas bancarias, las pensiones, las propiedades y otros bienes de la persona desaparecida.

Es importante asegurar que los familiares conozcan sus derechos y prerrogativas y sepan cómo acceder a ellos.

Necesidad de verdad y justicia

Cuando han desaparecido personas a consecuencia de un conflicto armado o de otras situaciones de violencia, es posible que los familiares también insistan en conocer la verdad acerca de lo que sucedió con sus seres queridos, es decir quién fue el responsable de su desaparición o fallecimiento, y exijan que los perpetradores sean llevados ante la justicia y castigados. Por consiguiente, es importante asegurarse de que los esfuerzos por esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y ayudar a sus familiares se lleven a cabo de una forma que no constituya un impedimento a la justicia.

La necesidad de celebrar ritos fúnebres o rituales conmemorativos

En todas partes, las familias tienen la necesidad de celebrar rituales conmemorativos. Esas ceremonias pueden representar una forma de aceptación pública de que los familiares están de duelo y constituir una muestra de reconocimiento hacia la vida de la persona fallecida. Las prácticas varían ampliamente según el contexto y pueden ser influenciadas por factores personales, circunstanciales, políticos, sociales, religiosos y culturales.

Por lo general, pero no en todos los contextos, los familiares expresan la necesidad de recuperar el cuerpo de la persona fallecida y obtener pruebas científicas de su identidad, para que los ritos fúnebres se puedan realizar de acuerdo con sus creencias religiosas y culturales.

Cuando se determina que los restos de las personas fallecidas no pueden recuperarse, algunos familiares se satisfacen con que el fallecimiento sea confirmado por las autoridades o por una organización que consideran fiable. En esas situaciones, se pueden realizar ceremonias de reconocimiento culturalmente apropiadas para homenajear la memoria de la persona desaparecida.

Necesidad de reconocimiento por el daño sufrido, memoria pública y reparaciones

Asegurar que perdure la memoria de las personas desaparecidas, lograr el reconocimiento público del daño sufrido por los familiares y proporcionar reparaciones son pasos importantes, no solo para brindar apoyo a los familiares sino también para reconstruir la confianza y promover la reconciliación.

En este sentido, algunas medidas posibles son las siguientes:

- El reconocimiento oficial, expresado mediante declaraciones públicas en las que se reconoce el sufrimiento de los familiares y su difícil situación.
- Celebrar ceremonias conmemorativas a nivel nacional en las que se rinda tributo a las personas desaparecidas y a sus familiares; construir monumentos a la memoria.
- Con el consentimiento de los familiares afectados, publicar listas de las personas desaparecidas para preservar la memoria histórica y expresar reconocimiento.

Las evaluaciones de las necesidades de los familiares deberían apuntar a comprender sus expectativas en este sentido.

+++

NOTA DE ORIENTACIÓN 4

EVALUAR EL CONTEXTO POLÍTICO, DESARROLLAR Y FORTALECER LA VOLUNTAD POLÍTICA

En esta nota de orientación, se analiza la noción de voluntad política y se explica por qué es necesaria para el establecimiento de un mecanismo nacional y, una vez creado este, para su funcionamiento y para la implementación de sus objetivos.

Se identifican indicadores de voluntad política, se subrayan algunos de los factores internos y externos que tendrán influencia en los responsables de la toma de decisiones y se ofrece orientación sobre cómo desarrollar la voluntad política, a la vez que se reduce el riesgo de politización.

1. Antecedentes

La experiencia ha demostrado que las heridas que deja a las familias y las comunidades la búsqueda de las personas desaparecidas no solo no sanan, sino que, a menudo, se profundizan con el paso del tiempo. El proceso de ofrecer respuestas sobre la suerte de las personas desaparecidas puede ser largo, pero las respuestas que da son fundamentales para habilitar el duelo y contribuir a aliviar el dolor.

En las sociedades que se recuperan tras un conflicto armado y otras situaciones de violencia, proporcionar respuestas sobre la suerte y el paradero de las personas desaparecidas puede contribuir a promover la unidad nacional y la reconciliación y a prevenir que se repitan las desapariciones en el futuro.

Sin embargo, en muchos contextos, en especial, en aquellos en los que hay un conflicto armado u otras situaciones de violencia o en aquellos que se están recuperando de una de esas situaciones, en la cuestión de las personas desaparecidas es notoria la falta de voluntad política. Esa falencia puede deberse a distintas razones, por ejemplo, a que haya hostilidades activas; una élite política que no está preparada para enfrentar el pasado y reconocer las faltas o que carece de capital político por falta de apoyo público; o a que las personas desaparecidas pertenezcan, en su mayoría, a poblaciones marginadas, por ejemplo, minorías o migrantes.

2. ¿En qué consiste la voluntad política?

La noción de voluntad política se compone de tres elementos que la definen, como la suma de **deseo político**, **poder político** y **deber político**, elementos que se refuerzan mutuamente. Para que las partes interesadas se comprometan y actúen en favor de una causa determinada, han de querer realizar una actividad en concreto y sentirse confiadas de que pueden y deben realizarla. **Cada uno de esos elementos está determinado por un amplio abanico de factores subyacentes en los planos individual, organizacional y social.**

La voluntad política está íntimamente relacionada con la capacidad de implementación. La distinción entre «querer» y «poder» es útil para entender que la falta de voluntad política puede ser, en realidad, un indicador de capacidades insuficientes (por ejemplo, de habilidad y recursos) del gobierno. En algunas circunstancias, la creación de voluntad política puede requerir cierto grado de desarrollo de capacidades del gobierno.

La presencia o la ausencia de voluntad política es algo que se puede fortalecer y sobre lo que se puede influir. A fin de generar y promover la voluntad política, es importante conocer sus elementos principales y sus factores influyentes clave.

3. ¿Por qué la voluntad política es necesaria para un mecanismo?

La voluntad política es la condición previa más importante para la creación de un mecanismo y para su funcionamiento exitoso. Sin el apoyo de elementos clave de los sectores legislativo y ejecutivo y de otros sectores pertinentes de la sociedad, un mecanismo no puede tener éxito. El grado de voluntad política en un contexto determinado será el determinante clave de los objetivos que puedan establecerse de manera realista; de si se proporcionarán bases jurídicas sólidas, incluidas las facultades que se le asignarán al mecanismo, de si las instituciones estatales clave cooperarán con el mecanismo (por ejemplo, compartiendo información y permitiendo el acceso a lugares y testigos); y de si el mecanismo dispondrá de los recursos requeridos en el largo plazo.

4. ¿Qué hacer en situaciones en las que no hay voluntad política?

Dada la sensibilidad de los casos de personas desaparecidas, al inicio del proceso de creación de un mecanismo suele faltar voluntad política. Si bien es necesario actuar para formular e implementar una estrategia para influir en el desarrollo de voluntad política, hay otras medidas que pueden adoptarse para preparar el terreno para un futuro mecanismo. Entre ellas, garantizar el respeto de algunos derechos humanos específicos y de las obligaciones que impone el derecho internacional humanitario (referencia cruzada), como las acciones preventivas en lugares de detención, la señalización y protección de los lugares de enterramiento, y la protección de los archivos. Asimismo, deberá tenerse en cuenta el desarrollo de capacidades técnicas y de marcos regulatorios que podrían, en definitiva, contribuir al funcionamiento de un mecanismo, incluidas las capacidades y las instituciones forenses, y marcos regulatorios relativos a cementerios, procesos de identificación, bancos genéticos o planes para situaciones de víctimas en masa en la preparación y respuesta en situaciones de emergencia. El papel que desempeñan los actores neutrales puede servir de apoyo a esos esfuerzos.

5. Evaluación y desarrollo de la voluntad política

Para desarrollar la voluntad política, es importante:

- a. Analizar el contexto político y los factores y circunstancias que lo impulsan;
- b. Definir el significado de la voluntad política en el contexto de las personas desaparecidas con referencia a indicadores concretos;

- c. Identificar actores y grupos pertinentes, evaluar el grado de voluntad política y analizar las razones y los intereses que influyen en su modo de pensar;
- d. Identificar las formas de participación más adecuadas para ejercer influencia en las distintas partes interesadas.

a. Análisis del contexto político

Se deben considerar tanto los factores internos como los factores externos. Al realizar la evaluación, se debe analizar la siguiente lista no exhaustiva de indicadores.

i. Factores internos

- La existencia de violencia activa
- El grado de implementación de medidas preventivas o tempranas durante el conflicto armado
- La permanencia en el poder de los responsables de la desaparición de personas, de manera tanto formal como informal
- La cantidad y la calidad del diálogo entre las partes en conflicto
- La inscripción de la cuestión de las personas desaparecidas en procesos de justicia transicional o de rendición de cuentas
- El grado de sensibilidad política y su intensificación a causa de las investigaciones y/o los juicios en curso
- La medida en que la cuestión de los desaparecidos está reglamentada en los marcos jurídicos nacionales
- La medida en que se invocan el Estado de derecho, los derechos humanos y la buena gobernanza
- La medida en que el electorado se ve afectado y el apoyo que podría conseguirse gracias a las campañas de sensibilización
- La medida en que la sensibilización y la presión por parte de grupos de la sociedad civil, incluidas las asociaciones de familiares, cuando corresponda, pueden tener influencia efectiva en las autoridades pertinentes
- En contextos en los que los familiares de las personas desaparecidas están organizados, la actuación conjunta o la existencia de programas antagónicos
- Otros aspectos directamente vinculados con la cuestión de los desaparecidos o de los cadáveres sin identificar que afectan la voluntad política: aspectos culturales, tráfico de drogas e intereses económicos.

ii. Incentivos y compromiso político externos

- Si la cuestión de las personas desaparecidas está incluida en el programa de discusiones sobre la paz y/o está estipulada en un acuerdo negociado de paz

- Si la cuestión de las personas desaparecidas en ese contexto específico está mencionada expresamente en resoluciones de organizaciones regionales e internacionales
- Si el progreso en la cuestión de las personas desaparecidas está establecido como condición previa en un proceso político, por ejemplo, elevación a grupos políticos regionales o reconocimiento de estatuto internacional
- La dimensión del interés de los donantes en el tema de los desaparecidos y si este ha sido estipulado por las organizaciones internacionales o los Estados donantes como un objetivo en sus acuerdos de financiación
- La medida en que se ha vinculado la implementación de medidas relativas a los desaparecidos con otras cuestiones importantes del programa político, en particular, las de relevancia nacional, regional o internacional.

b. Indicadores para evaluar la voluntad política

La evaluación de la voluntad política sirve para separar la noción en actividades o indicadores concretos de compromiso político. Así se facilita la determinación de cuán fuerte o cuán débil es el compromiso y el seguimiento de los cambios a lo largo del tiempo. Incluye una combinación de indicadores, elementos cuantitativos y juicios.

Los indicadores podrían incluir:

- Declaraciones públicas de dirigentes políticos vinculadas directa o indirectamente con los desaparecidos y difundidas por medios de comunicación nacionales. Sin embargo, es importante evaluar si esas declaraciones equivalen solo a un apoyo que se limita al discurso o si hay algún grado de compromiso con pasar a la acción.
- Acción resultante, que puede consistir en reformas constitucionales, jurídicas o regulatorias, políticas nacionales o programas de gobierno pertinentes. En el caso de los desaparecidos, la acción podría consistir en la introducción de una reforma jurídica o regulatoria para reconocer el estatuto de las personas desaparecidas y ayudar a dar respuesta a las necesidades jurídicas y administrativas de los familiares. (La ley tipo del CICR podría emplearse a modo de lista de verificación.) También podría incluir medidas prácticas, como la creación de instituciones o unidades especializadas, reglamentos y políticas para la protección de los muertos y las exhumaciones, y la reunión y documentación de información relativa a la suerte y el paradero de las personas desaparecidas.
- Aprobación de leyes u otros marcos normativos nacionales seguida de una implementación adecuada.

Cuando se establece un mecanismo, factores tales como:

- La dimensión de las facultades atribuidas a dicho mecanismo, en las que se consagra su cometido, el nivel de independencia política y financiera que se le asigna y la postura política de la persona designada para dirigirlo serán indicativas de la calidad de la voluntad política.
- El poder de compulsión asignado al mecanismo y la movilización de partes interesadas para apoyarlo. Quedan incluidos elementos tales como los requerimientos de distintos

ministerios y departamentos para compartir información, apoyo técnico y conocimiento práctico.

- Las sanciones y la aplicación de la ley para el incumplimiento de las disposiciones del mecanismo. En situaciones en las que los ministerios y los departamentos no realicen a tiempo determinadas acciones como la emisión de órdenes de registro, la orden para que se realice una exhumación y el suministro de información requerida por el mecanismo.
- La asignación al mecanismo de recursos (financieros, técnicos y de personal) adecuados y duraderos. Muchos mecanismos carecen de financiamiento, personal calificado y tecnologías necesarias para la investigación. Estas carencias pueden ser indicativas de falta de apoyo político.
- La inclusión de disposiciones, medidas e incentivos jurídicos para promover y facilitar que los familiares y testigos suministren información valiosa al mecanismo.

c. Identificar y analizar actores relevantes

📌 HERRAMIENTA: IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

Los actores políticos están comprendidos dentro de un espectro que abarca desde quienes apoyan con vehemencia la cuestión de los desaparecidos hasta quienes no están interesados o son ambiguos o quienes se oponen a los esfuerzos dedicados a esta cuestión.

Identificar a las partes interesadas y sus posturas permitirá, entre otras cosas:

- Reconocer a los actores que podrían incorporarse a una coalición de personas que apoyan el funcionamiento del mecanismo
- Reconocer a los actores que se oponen a la cuestión de los desaparecidos y analizar sus intereses
- Reconocer a los actores que pueden ejercer influencia en la opinión pública, en partidos políticos o movimientos sociales, y en actores específicos con cuyo apoyo es necesario contar. Entre ellos, se podrían incluir líderes religiosos, políticos afectados personalmente por la cuestión de los desaparecidos y otras personalidades y organizaciones influyentes.

V. ANEXO: Las personas desaparecidas: Guía para los parlamentarios, 2009

d. Identificar formas y acciones concretas de participación

Una vez completada la identificación, debe priorizarse la identificación de mecanismos de influencia que puedan servir de apoyo para una estrategia de sensibilización y movilización. Es importante recordar el hecho de que la cuestión de las personas desaparecidas puede ser objeto de utilización política y, en la medida de lo posible, se deben tomar medidas para reducir ese riesgo.

- Promover el debate sobre las personas desaparecidas en el parlamento o el gabinete de ministros para la aprobación de legislación o reglamentación
- Considerar la participación en campañas de sensibilización sobre la cuestión de las personas desaparecidas

- Hablar públicamente sobre la cuestión de las personas desaparecidas y sus familiares, así como sobre los muertos y los cadáveres sin identificar, y organizar debates públicos en la radio y la televisión
- Apoyar las actividades y los programas locales para ayudar a las personas afectadas
- Empoderar y movilizar a los familiares de las personas desaparecidas. Cuando sea posible, apoyar la creación de asociaciones de familiares y/o contribuir al fortalecimiento de su estructura y su estrategia
- Apoyar las estrategias de sensibilización y comunicación de los familiares y la sociedad civil promoviendo la participación de instituciones estatales y no estatales para garantizar el apoyo político
- Dedicar esfuerzos y recursos a actividades que ayuden a demostrar la importancia y los beneficios de un mecanismo, como el apoyo a los académicos que estudian el tema
- Mostrar cómo trabajar con un mecanismo podría beneficiar a otras instituciones (por ejemplo, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses o la Fiscalía)
- Mostrar a los miembros de antiguos grupos armados no estatales con aspiraciones políticas que el apoyo al mecanismo y la cooperación con él (principalmente mediante el suministro de información) pueden constituir una forma de obtener apoyo político
- Considerar si los incentivos externos pueden aprovecharse para promover y fortalecer la voluntad política: inclusión de los desaparecidos en los procesos de justicia transicional y los acuerdos de paz; mención en resoluciones regionales o de las Naciones Unidas (o reactivación del seguimiento de este aspecto si ya está integrado en una resolución o un acuerdo de paz)
- Promover que la cuestión forme parte de un proceso político, por ejemplo, que sea una condición previa para la elevación a grupos políticos regionales, o el reconocimiento del estatuto internacional, estipulado como objetivo por los Estados donantes para la financiación.

Al formular una estrategia para la participación, es importante reducir el riesgo de politización de la cuestión de los desaparecidos. La estrategia puede contener medidas como las que se describen a continuación:

- Garantizar que el mecanismo y los esfuerzos vinculados con este eviten las prácticas discriminatorias adversas entre casos de personas desaparecidas
- Garantizar la comunicación transparente y la interacción regular con las familias
- Promover una plataforma única de familiares (evitando la multiplicación de asociaciones de familiares que «compitan» entre sí)
- Alentar a las familias de todos los sectores a poner el acento en el sufrimiento y el dolor comunes y mostrar un frente unido para alcanzar los objetivos humanitarios, siempre que esto sea posible y seguro
- Garantizar que los compromisos con los desaparecidos estén bien definidos y no dependan del progreso de otros aspectos del diálogo político, y que no se retenga información como una táctica para negociar.

Las autoridades pertinentes pueden expresar una sincera voluntad política, pero los obstáculos pueden ser tan difíciles de superar que, sin ayuda externa, sencillamente no logren que el mecanismo avance lo suficiente para dar respuestas significativas a los familiares de las personas desaparecidas.

Estas consideraciones han de tenerse en cuenta en todo momento, como también la importancia de un compromiso que se sostenga a largo plazo en el cual las autoridades tengan la capacidad y la voluntad de resolver de manera adecuada la cuestión de las personas desaparecidas.

+++

NOTA DE ORIENTACIÓN 5

PROPORCIONAR UNA RESPUESTA INTEGRAL: AUTORIDADES Y ORGANIZACIONES EXISTENTES ENCARGADAS DE LA CUESTIÓN DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS

El objetivo de un mecanismo es garantizar una respuesta institucional y procedimental integral a la cuestión de las personas desaparecidas y a las necesidades de sus familiares. Con el fin de garantizar que la respuesta sea adecuada, multidisciplinaria, integral y eficaz, es importante determinar las capacidades existentes, identificar deficiencias y problemas, y elaborar una estrategia para crear o complementar la respuesta.

En esta nota de orientación, se brinda un panorama general de las instituciones y entidades que participan, directa o indirectamente, en el esclarecimiento de la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y en la respuesta a las necesidades de sus familiares. También se destacan algunos de los problemas prácticos que podrían afectar la respuesta y se recomienda realizar una evaluación de las capacidades existentes antes de planificar las actividades y las respuestas del mecanismo.

1. Realizar una evaluación

En simultáneo con la evaluación de la legislación y las reglamentaciones vigentes, es fundamental identificar y evaluar, desde el principio, a todas las instituciones gubernamentales que cuentan con capacidades pertinentes para el esclarecimiento de la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y que se ocupan de abordar los derechos y las necesidades de sus familiares.

En el análisis de los organismos y los procesos existentes, se deben evaluar los cometidos, los objetivos, las funciones y los procedimientos vigentes; las capacidades, los recursos, los conocimientos, las competencias, la infraestructura y el equipamiento de que disponen; y las deficiencias y los obstáculos que afrontan, incluida la cuestión de la confianza pública. La evaluación de las necesidades de los familiares proporcionará información valiosa para sustentar este ejercicio.

Dada la necesidad de una respuesta multisectorial y de actividades integradas, es importante determinar en qué medida las distintas estructuras gubernamentales y operacionales son capaces de coordinar sus actividades, comunicarse adecuadamente y hacer todos los esfuerzos posibles para garantizar la eficacia de búsqueda y la identificación de las personas desaparecidas y de los cadáveres sin identificar, así como la respuesta integral a las necesidades de los familiares.

Por lo tanto, para determinar las deficiencias y los problemas y establecer una respuesta adecuada, es necesario celebrar consultas previas con las autoridades pertinentes de nivel nacional, regional y local, según proceda. También se requiere celebrar consultas con las

organizaciones que podrían brindar apoyo técnico, con la sociedad civil y por último, pero no menos importante, con las familias afectadas.

Conclusiones de la evaluación

Las conclusiones de la evaluación determinarán si es necesario establecer un nuevo mecanismo. En la evaluación, se determinará si las instituciones y las estructuras y procesos operacionales gubernamentales existentes tienen las capacidades adecuadas o si deben adaptarse o reforzarse.

Si se determina que el mecanismo debe complementar las instituciones existentes, las conclusiones servirán de base para formular el cometido, los términos de referencia y los objetivos del mecanismo de una manera que satisfaga las necesidades identificadas. En este paso, es necesario evitar la superposición y la duplicación de tareas y aprovechar al máximo las capacidades y los recursos proporcionados por las instituciones existentes.

Las conclusiones de la evaluación deben tenerse en cuenta al organizar la forma y las funciones del futuro mecanismo, se trate de una comisión coordinadora, un registro unificado capaz de centralizar y procesar toda la información sobre las personas desaparecidas y los restos humanos sin identificar, una unidad especializada, una oficina independiente o, simplemente, del reajuste de los procedimientos del sistema vigente y el refuerzo de las capacidades de las instituciones existentes.

También deberían guiar la manera en que el cometido, la labor y los procesos del mecanismo se articularán con los de otras instituciones y estructuras operacionales del gobierno y determinar, si cabe, qué poderes de coerción sería necesario conferir al mecanismo para que pueda cumplir su cometido con eficacia.

2. Instituciones estatales y otros actores que intervienen en el esclarecimiento de la suerte y el paradero de las personas desaparecidas

Numerosos actores participan en la tarea de esclarecer los casos de personas desaparecidas y brindar apoyo a sus familiares. Entre ellos se cuentan las autoridades estatales, los grupos armados no estatales, la sociedad civil y las asociaciones de familiares, así como organizaciones internacionales, en especial el CICR y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Sin embargo, en última instancia, son las autoridades las que deben asumir la responsabilidad de esclarecer la suerte y el paradero de todas las personas desaparecidas bajo su jurisdicción y de atender los derechos y las necesidades de sus familiares.

En la mayoría de los países, la policía es la institución que, por defecto, lleva adelante las investigaciones de los casos de personas desaparecidas y restos humanos no identificados, y a ella se le asigna la tarea de la búsqueda inmediata. Otras agencias e instituciones, como las fuerzas armadas y los servicios de búsqueda, rescate y emergencia, también desempeñan un papel en este proceso.

La búsqueda de una persona desaparecida puede estar vinculada con una investigación penal y puede requerir, además de la participación de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, la intervención de fiscales, jueces de instrucción y funcionarios del sistema forense. Cuando estas instituciones conducen la búsqueda, se debería evaluar la medida en que son capaces de ofrecer de manera oportuna un esclarecimiento individual de todos los casos, o si un organismo especializado debe encargarse de los objetivos humanitarios (esclarecimiento individual) por separado.

Autoridades de todos los niveles que podrían participar en la evaluación:

- ministerios de defensa y departamentos de veteranos de guerra, ministerios del interior, justicia, bienestar social, asuntos humanitarios, asuntos de minorías, salud, economía, vivienda, educación y asuntos exteriores;
- autoridades nacionales encargadas de expedir actas de defunción y certificados de ausencia, si corresponde;
- autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y autoridades de investigación;
- otras autoridades que participan en la búsqueda de personas desaparecidas y la recuperación de cadáveres, por ejemplo, fuerzas armadas, unidades de respuesta inmediata, servicios de emergencia;
- fiscales y jueces;
- institutos y laboratorios forenses;
- hospitales públicos;
- centros de detención;
- oficina nacional de información o su equivalente, si existe;
- tribunales nacionales, internacionales y mixtos;
- comisiones parlamentarias (por ejemplo, de derechos humanos);
- comisiones de encuesta;
- defensores del pueblo;
- mecanismos de búsqueda de la verdad;
- programas nacionales de protección de víctimas y testigos.

Actores no estatales, entre ellos:

- todas las partes en un conflicto;
- asociaciones de familiares y otros grupos de apoyo de la sociedad, con inclusión de organizaciones religiosas y de beneficencia;
- el CICR, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otras organizaciones que se ocupan de la cuestión de las personas desaparecidas y de reforzar los sistemas forenses;
- ONG locales e internacionales, en especial las ONG de derechos humanos y las organizaciones que participan en procesos forenses;

- instituciones académicas o de investigación que participan en proyectos de archivo, documentación y memoria social;
- organizaciones internacionales y de otro tipo.

3. Situaciones en las que los Estados no pueden actuar

Ciertas situaciones pueden limitar el papel de algunas instituciones estatales:

- las autoridades estatales no tienen acceso a cierta zona (por ejemplo, debido a un conflicto armado) o a los familiares que viven en zonas muy distantes;
- los casos son transfronterizos y el Estado no tiene la capacidad de realizar investigaciones adecuadas acerca de las personas desaparecidas (falta de vínculos diplomáticos, de contactos, de capacidad para intercambiar información);
- los familiares piensan que las autoridades son responsables de la desaparición de sus seres queridos o no confían en ellas por otras razones;
- los familiares pueden mostrarse renuentes a denunciar un caso por temor a repercusiones, a represalias contra ellos mismos o contra la familia, a poner en peligro la vida de la persona desaparecida, porque su situación es irregular o sencillamente porque no tienen confianza en el proceso.

En tales casos, la búsqueda de las personas desaparecidas se beneficiaría de la intervención y el apoyo de organizaciones internacionales y otras entidades externas.

4. Problemas prácticos que afectan la labor de las instituciones estatales

Incluso cuando las autoridades estatales tienen acceso a los familiares y gozan de su confianza, las instituciones y los procesos estatales pueden verse obstaculizados por distintas cuestiones.

Por ejemplo, puede suceder que las autoridades carezcan de capacidad, recursos o herramientas para realizar búsquedas o identificar restos humanos, sobre todo en situaciones donde no hay indicios de actividades delictivas.

La coordinación entre organismos se ve afectada cuando faltan sistemas y mecanismos internos o cuando las funciones, responsabilidades y procesos necesarios para determinar qué autoridad tiene jurisdicción no están claramente establecidos. En particular, la falta de comunicación entre organismos de mantenimiento del orden puede interferir en el establecimiento de conexiones entre casos (invisibilidad del vínculo).

La falta de sistemas adecuados para la recopilación, coordinación y gestión de la información produce incoherencias en los datos recopilados e información de baja calidad, e incluso puede

ocasionar la pérdida de información esencial en los registros de los lugares de detención, hospitales, asentamientos temporarios de personas desplazadas y lugares de enterramiento. Asimismo, el acceso a la documentación y los archivos puede estar restringido por razones de confidencialidad o de seguridad. Debido a la falta de sistemas de información centralizados, las bases de datos fragmentadas no ofrecen la posibilidad de cruzar información, especialmente en casos transfronterizos. Por último, el personal frecuentemente no está debidamente capacitado para recopilar y suministrar información relativa a procesos jurídicos y administrativos.

La evaluación de las instituciones y de los actores existentes y de sus capacidades y deficiencias debe tenerse en cuenta en los planes elaborados para encarar esas deficiencias y usarse para ayudar a formular un cometido para el mecanismo que contemple los problemas identificados.

+++

NOTA DE ORIENTACIÓN 6

MARCOS JURÍDICOS Y DE POLÍTICAS RELATIVOS A LAS PERSONAS DESAPARECIDAS

Un mecanismo debe procurar una respuesta informada y adecuada, que cumpla con las obligaciones internacionales y sea compatible con el sistema jurídico vigente. Para lograrlo, a menudo es necesario adaptar el marco jurídico nacional para abordar posibles vacíos y deficiencias.

En la presente nota de orientación, se presentan recomendaciones acerca de los elementos que deberían tenerse en cuenta al revisar el marco jurídico y de políticas del país con miras a adoptar o modificar las leyes y reglamentos relacionados con los siguientes aspectos:

- la prevención de la desaparición de personas;
- la búsqueda de personas desaparecidas y la identificación, recuperación y trato de las personas fallecidas;
- el apoyo a los familiares de las personas desaparecidas y la respuesta a sus necesidades;
- la capacidad del mecanismo para ejecutar su cometido.

Analizar el sistema jurídico nacional

Los esfuerzos para prevenir y resolver los casos de las personas desaparecidas y abordar las necesidades de sus familiares requieren múltiples disposiciones, políticas, y procesos y procedimientos administrativos. Estas herramientas se relacionan con cuestiones tales como la prevención de las desapariciones, la búsqueda, la gestión de las personas fallecidas, el apoyo a los familiares y la respuesta a sus necesidades, y la capacidad de un mecanismo para cumplir su cometido.

El análisis de los marcos jurídicos y de las políticas vigentes ayudará a determinar en qué medida facilitan esos objetivos, verificar si cumplen las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes e identificar posibles vacíos. La evaluación también ayudará a determinar en qué medida las disposiciones existentes se aplican adecuadamente en la práctica. Luego, este análisis puede utilizarse como base para recomendar modificaciones y adiciones al marco jurídico y de políticas, incluidas las necesarias para garantizar el funcionamiento del mecanismo.

En la presente nota se describirán, para cada uno de los objetivos mencionados, las consideraciones clave y los marcos relevantes para el análisis.

Marco jurídico internacional relativo a las personas desaparecidas

La responsabilidad principal de prevenir las desapariciones de personas y esclarecer lo sucedido con las personas desaparecidas incumbe a las autoridades del Estado.

El **derecho internacional humanitario** (DIH), que se aplica en las situaciones de conflicto armado, contiene normas cuyo propósito es prevenir que las personas desaparezcan como consecuencia del conflicto y esclarecer su suerte y paradero cuando eso sucede (1). En

particular, el DIH exige que las partes en un conflicto armado adopten todas las medidas factibles para dar cuenta de las personas dadas por desaparecidas a raíz del conflicto y proporcionar a sus familiares cualquier información que posean con respecto a su suerte. El DIH también establece la obligación de buscar, recoger y evacuar a los muertos y de registrar toda la información disponible antes de su inhumación, con miras a su identificación. Exige asimismo que los cadáveres de las personas fallecidas durante un conflicto armado reciban un trato adecuado y que se proteja su dignidad. Las partes en un conflicto armado deben intentar facilitar la devolución de los restos a sus familiares a solicitud de estas (2).

El **derecho internacional de los derechos humanos** (DIDH) contiene normas y disposiciones pertinentes para prevenir las desapariciones y esclarecer la suerte y el paradero de las personas que desaparecieron no solo en relación con conflictos armados sino también a causa de desastres naturales o en el curso de la migración. En particular, la **Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas**, de 2006, es el primer tratado universal que incluye obligaciones específicas para los Estados partes en lo que respecta a prevenir y proteger a las personas contra la desaparición forzada. En el caso de las desapariciones forzadas, los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para buscar, localizar y liberar a las personas desaparecidas, investigar los actos de desaparición forzada y llevar ante la justicia a los responsables (3). Por último, los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para cumplir con el derecho de cada víctima de conocer la verdad respecto de las circunstancias de la desaparición forzada, los avances y resultados de la investigación y el paradero de la persona desaparecida (4).

Otros ordenamientos jurídicos, como el derecho internacional relativo a la respuesta en caso de desastre, también contienen disposiciones pertinentes que contribuyen a garantizar la gestión adecuada de las personas fallecidas y proteger su dignidad.

Los Estados deben adoptar y aplicar medidas a nivel nacional para cumplir con las obligaciones dispuestas por el derecho internacional.

1. Véase la ficha técnica *Las personas dadas por desaparecidas y sus familiares*, publicada por el Servicio de Asesoramiento en DIH del CICR en 2015: <https://www.icrc.org/es/content/las-personas-dadas-por-desaparecidas-y-sus-familias-ficha-tecnica>

2. Véase la ficha técnica *Humanidad después de la vida: respeto y protección de las personas fallecidas*, publicada por el Servicio de Asesoramiento en DIH del CICR en 2020: <https://www.icrc.org/es/document/humanidad-despues-de-la-vida-respeto-y-proteccion-de-las-personas-fallecidas>

3. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CIPPDF). Véase el art. 24, que también establece que, en caso de fallecimiento, cada Estado Parte adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, el respeto y la restitución de los restos; el art. 3; y el art. 15, que estipula que los Estados Partes cooperarán entre sí y se prestarán todo el auxilio posible para asistir a las víctimas de las desapariciones forzadas, así como en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación de las personas desaparecidas y la restitución de sus restos.

4. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, art. 24.

Temas que se deben incluir en la evaluación

Las secciones que siguen ofrecen ejemplos basados en las obligaciones, normas y prácticas idóneas internacionales, que habría que adaptar al contexto.

1. Prevenir la desaparición de personas

A fin de prevenir la desaparición de personas, es esencial que el marco jurídico nacional establezca la protección específica de determinados derechos humanos, como el derecho a la vida; el derecho a la libertad y la seguridad de las personas; el derecho al respeto de la vida familiar; la prohibición de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de las desapariciones forzadas; y el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.

Al evaluar el marco jurídico interno, se debería comprobar si las leyes, reglamentos, procedimientos y políticas nacionales prevén los siguientes aspectos:

- identidad legal y expedición de documentos nacionales de identidad, con inclusión de certificados de nacimiento;
- protección de las personas fallecidas en todas las circunstancias, lo que implica la gestión apropiada de los restos humanos y la documentación y protección adecuadas de los lugares de sepultura y de las tumbas;
- marcos normativos nacionales que rijan el arresto y la detención de las personas, con inclusión de las garantías judiciales y las salvaguardas procedimentales destinadas a prevenir la desaparición de las personas privadas de libertad, entre otras, la prevención del arresto arbitrario; el registro inmediato de los datos de los detenidos; la notificación del arresto y del lugar de detención; la centralización de la información; el acceso a abogados; la supervisión judicial; las visitas de organismos de control independientes; y la garantía del contacto con los familiares;
- leyes que tipifican el crimen de la desaparición forzada y prevén la responsabilización por otros crímenes relacionados con la desaparición de personas (por ejemplo, otras violaciones graves del DIH en situaciones de conflicto armado o violaciones graves del derecho de los derechos humanos);
- establecimiento de una oficina nacional de información en tiempo de conflicto armado internacional; placas o tarjetas de identidad para miembros y grupos de las fuerzas armadas y de seguridad;

2. Búsqueda de personas desaparecidas

En la mayoría de los contextos, el sistema de justicia penal confiere a las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley cometidos y poderes relacionados con la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Al analizar el marco jurídico interno, se deberían examinar todos los aspectos pertinentes para la búsqueda de las personas desaparecidos por esas instituciones, incluso en el contexto de investigaciones penales.

En algunos casos, por ejemplo, en situaciones de posconflicto con numerosos desaparecidos, es posible que el cometido y/o las capacidades de las instituciones existentes sea insuficiente para proporcionar respuestas individuales en todos los casos. A menudo, esto da lugar a la creación de un mecanismo distinto para esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. Esta medida puede plantear problemas relacionados con la superposición de

jurisdicciones y poderes, así como cuestiones relacionadas con la complementariedad entre la búsqueda y la investigación penal.

Véase: Nota de orientación 7: El mecanismo y los objetivos humanitarios y de rendición de cuentas

Al realizar una evaluación, se deberían examinar las leyes, reglamentos, procedimientos y políticas relacionados con los siguientes aspectos:

- cómo se puede denunciar la desaparición de una persona;
- cómo las autoridades pertinentes realizan la búsqueda de personas desaparecidas, incluso como parte de las investigaciones llevadas a cabo por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las autoridades judiciales. En estos procedimientos pueden participar otros actores, por ejemplo en el marco de los procesos de justicia transicional;
- garantizar el acceso a los archivos relevantes y su protección, por ejemplo imponiendo una moratoria con sanciones a la destrucción de documentos;
- protección de los datos recopilados como parte del proceso de búsqueda, por ejemplo, datos personales de las personas desaparecidas o de sus familiares, muestras biológicas de referencia, identidad de los testigos o de los perpetradores;
- protección de los testigos y de las víctimas, con inclusión de medidas para garantizar la seguridad o la privacidad de un posible testigo o de una fuente antes, durante y después de un juicio; estas medidas normalmente son aplicadas por la fiscalía, la policía o el tribunal.

3. Recuperación, gestión e identificación de las personas fallecidas

Los restos humanos deben ser identificados y tratados con respeto y dignidad, en consonancia con las leyes y normas nacionales e internacionales pertinentes. Hacer caso omiso de estas normas podría aumentar el número de personas desaparecidas; además, puede constituir un desconocimiento de los derechos y necesidades de sus familiares y prolongar su sufrimiento.

La localización y recuperación de restos humanos es una tarea vinculada tanto con la búsqueda como con la investigación penal. Por consiguiente, debe realizarse con la autorización correspondiente, con inclusión de las órdenes judiciales pertinentes, y, cuando proceda, en presencia de una autoridad competente. Por lo general, la responsabilidad principal de las exhumaciones incumbe a las autoridades judiciales. Puede asignarse a un mecanismo para la cuestión de las personas desaparecidas el papel de observador en el proceso.

En algunas jurisdicciones, las exhumaciones pueden ser realizadas por agentes no vinculados con el sistema de justicia penal, como los mecanismos dedicados a las personas desaparecidas o los equipos forenses humanitarios. En tales casos, conviene implementar medidas para garantizar que las investigaciones penales y enjuiciamientos futuros no se vean comprometidos.

La identificación debería consistir en la verificación legal del cotejo científico de la información sobre las personas desaparecidas con los restos humanos no identificados, llevada a cabo por expertos forenses conforme a principios y normas científicos y forenses. La identificación debería basarse en múltiples métodos forenses y tomar en cuenta todas las pruebas científicas y contextuales disponibles.

Al evaluar el marco jurídico interno, se deberían analizar las leyes, reglamentos, procedimientos y políticas relacionados con los siguientes aspectos:

- investigación forense de los fallecimientos, exhumaciones, gestión de los cadáveres no identificados y no reclamados, gestión de tumbas y cementerios y registro de los fallecimientos;
- identificación de restos humanos;
- protección de las personas fallecidas (por ejemplo, planes nacionales de preparación e intervención en situaciones de emergencia que incluyan la gestión de cadáveres);

4. El estatuto jurídico de las personas dadas por desaparecidas y los derechos conexos de sus familiares

En muchas situaciones, el estatuto jurídico "persona desaparecida" no se reconoce, lo cual priva a los familiares del acceso a determinadas prerrogativas y derechos, como el derecho a la propiedad, a la custodia de los hijos, a la herencia y a contraer un nuevo matrimonio. En algunos casos, los familiares no conocen sus derechos ni las formalidades que deben cumplir para recibir ayuda económica o material y obtener asistencia jurídica.

Al realizar una evaluación, se deberían examinar las leyes, reglamentos, procedimientos y políticas relacionados con los siguientes aspectos:

- el reconocimiento del estatuto jurídico de las personas desaparecidas y de sus familiares;
- registro de fallecimientos, expedición de certificados de defunción y declaraciones de ausencia;
- la capacidad de los familiares para, por ejemplo, ejercer su derecho a una pensión o al proceso sucesorio, a la custodia de los hijos, al divorcio y a la propiedad; ejercer derechos contractuales; y la manera en que estos derechos se aplican en la práctica;
- el acceso a los beneficios sociales o a la asistencia a que tienen derecho los familiares de personas desaparecidas, así como a otras medidas económicas y sociales estipuladas por la ley en beneficio de los familiares;
- verdad, justicia, reparaciones y garantías de no repetición.

5. Proporcionar las bases jurídicas para el funcionamiento de un mecanismo

Cuando se establece un mecanismo o se modifica el cometido de un mecanismo existente, posiblemente se deban modificar los marcos jurídicos nacionales para asegurar que el mecanismo pueda cumplir con su cometido y alcanzar sus objetivos. Es posible que haya que definir y aclarar los papeles de los diferentes actores que participan en la búsqueda y en las investigaciones de casos de personas desaparecidas, a fin de garantizar la complementariedad.

Esas definiciones pueden referirse a las siguientes capacidades:

- recibir y registrar casos de personas desaparecidas presentados por los familiares y por las autoridades pertinentes;
- recabar, recopilar, analizar y proporcionar a los solicitantes y a las autoridades pertinentes información adecuada sobre las circunstancias de la desaparición, la suerte y el paradero de una persona desaparecida, al tiempo que se garantiza la protección de los datos;
- implementar o solicitar a las autoridades pertinentes que implementen las medidas necesarias para buscar a las personas desaparecidas y verificar información;
- definir las funciones y las responsabilidades respectivas de todas las instituciones pertinentes que intervienen en la búsqueda y en la investigación de casos de personas desaparecidas;
- acceder a todos los sitios donde se presume que se encuentran las personas desaparecidas o sus restos y proteger los lugares de inhumación;
- obtener de las entidades gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, incluso del poder judicial, toda la información pertinente que pueda contribuir a esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. Esto podría incluir información acerca de las circunstancias de la desaparición de las personas, los nombres de los testigos y de los responsables, información acerca de las personas fallecidas, heridas o detenidas, los registros de cuerpos sin identificar, y la documentación que se halla en los cementerios o lugares de inhumación;
- responder a las necesidades de los familiares y asegurar su acompañamiento en lo atinente a su salud mental o a sus necesidades económicas (por ejemplo, los gastos de sepelio o la participación en eventos conmemorativos), según proceda;
- contar con un presupuesto y una fuente de financiamiento sostenible.

+++

NOTA DE ORIENTACIÓN 9

PARTICIPACIÓN DE LOS FAMILIARES Y DE LAS ASOCIACIONES DE FAMILIARES

El mecanismo debe garantizar la participación efectiva de los familiares de las personas desaparecidas tanto en el proceso de establecimiento del mecanismo como en su funcionamiento.

Esta nota de orientación señala la importancia de la participación de los familiares de las personas desaparecidas en el mecanismo y reseña los papeles que podrían desempeñar en ese marco. Analiza la creación y las actividades de las asociaciones de familiares y presenta las oportunidades que podrían aprovecharse, así como algunas de las dificultades a las que tal vez haya que atender.

Introducción

Aunque se tiende a "informar" a los familiares sobre la labor de los mecanismos relacionados con las personas desaparecidas, es necesario lograr que los familiares y sus representantes participen activamente a lo largo de todo el proceso y promover lo más posible su movilización, su agencia y su apropiación del proceso, y se están haciendo esfuerzos crecientes con tal fin.

La participación de los familiares es fundamental para asegurar que las intervenciones sean adecuadas y eficaces, facilitar el flujo de información y lograr la aceptación de las comunidades.

Si bien existe un consenso generalizado en torno al principio de la participación de los familiares, la medida y la manera de esa participación dependerán de la voluntad, la capacidad y los recursos de los familiares y de las asociaciones. También dependerá del contexto particular en el cual se establezca el mecanismo y de los aspectos técnicos vinculados a sus procesos.

Las asociaciones de familiares pueden ser un medio eficaz para representar los intereses de los familiares. Siempre que sus objetivos sean conformes a los del mecanismo, su apoyo puede ser útil. Al mismo tiempo, es necesario tener en cuenta algunos problemas posibles, como los relacionados con la legitimidad y la representación.

1. La importancia de la participación de los familiares

Asegurar que la respuesta a sus necesidades sea específica, adecuada y eficaz

Hacer partícipes a los familiares de las personas desaparecidas es esencial para que el mecanismo contemple sus necesidades particulares y pueda plantear objetivos y una estrategia que respondan a esas necesidades y que además sean culturalmente apropiados.

Facilitar el flujo de información

Los familiares son, invariablemente, la autoridad definitiva sobre quiénes son las personas desaparecidas. Desempeñan un papel importante en la compilación de una lista consolidada de personas desaparecidas y de otros datos tales como las circunstancias de la desaparición o posibles lugares de enterramiento. Los familiares también pueden actuar como intermediarios valiosos a la hora de intercambiar información, facilitar las derivaciones y brindar asistencia a las víctimas.

Obtener la aceptación de la comunidad

La participación de los familiares ayuda a comprender mejor el mecanismo y a fortalecer la confianza que le brindan las comunidades. En contextos políticamente sensibles, donde la confianza en el Estado se ve comprometida, este factor puede ser esencial para la seguridad y la protección del personal del mecanismo.

2. El papel que podrían desempeñar los familiares en un mecanismo

Los familiares pueden estar representados en un mecanismo de diversas maneras, según el contexto. Pueden organizarse en grupos formales o ser representados en forma directa o a través de una estructura flexible e informal, como las conducidas por dirigentes comunitarios. Los familiares podrían participar en el establecimiento, la gobernanza, las operaciones y la supervisión de los mecanismos. Pueden cumplir funciones de asesoramiento o enlace, o participar en la toma de decisiones. La medida de su participación dependerá de su voluntad, su capacidad y sus recursos, así como de los riesgos que esa participación conlleve.

La definición del cometido y de los objetivos de un mecanismo debería efectuarse en consulta con los familiares, sus asociaciones y otras organizaciones de la sociedad civil que los representen, y situar su experiencia y sus conocimientos en el centro del proceso.

Cuando un mecanismo ya ha comenzado a funcionar, los familiares o los representantes de la sociedad civil que posean los perfiles pertinentes podrían actuar como asesores para la toma de decisiones o participar en la gestión y en las operaciones del mecanismo.

Los familiares también pueden participar en el proceso de recopilación, análisis e intercambio de información para determinar la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. La participación en el proceso de exhumación e identificación puede ser más técnica y compleja. El mecanismo debe procurar que los familiares tengan acceso a la información pertinente y apoyarlos en la comprensión de procesos que suelen ser muy técnicos.

Al definir el papel de las asociaciones de familiares en un mecanismo, se debe tener en cuenta su estructura, sus objetivos y su aceptación en la comunidad.

Además de interactuar con las asociaciones de familiares o con los representantes de estos, el mecanismo no debe descuidar el contacto directo con los familiares individuales, incluso aquellos que no están representados por asociaciones de familiares.

📌 HERRAMIENTA XX: Factores que deben analizarse al evaluar cómo hacer partícipes a las asociaciones de familiares y el papel que podrían desempeñar

3. Asociaciones de familiares

Las asociaciones de familiares son grupos de familiares que se unen a partir de la experiencia común de tener un pariente desaparecido.

Pueden surgir de diversas maneras. En muchos contextos, sobre todo cuando se trata de desapariciones ocurridas en el marco de conflictos armados u otras situaciones de violencia, los familiares pueden organizarse de manera espontánea para crear redes y grupos. En otros contextos, pueden crearse con el incentivo y el apoyo de instituciones religiosas, organizaciones de derechos humanos, la sociedad civil, actores políticos o incluso instituciones estatales. En situaciones en las que el establecimiento de asociaciones de familiares es incentivado o apoyado por actores externos, puede haber un riesgo mayor de parcialidad o politización por parte de los familiares.

Las asociaciones de familiares pueden ser formales o informales e instituirse como organizaciones locales, comunitarias, regionales o nacionales. En algunos casos, específicamente en situaciones de conflicto armado en curso, pueden establecerse en un país que no sea aquel donde desaparecieron las personas.

Las asociaciones de familiares cumplen una función doble:

- representar a los familiares y actuar en su nombre; y
- prestar servicios a los familiares, ya sea de manera directa o indirecta, oficiando de canal para el Estado y otros actores.

Puede que existan varias asociaciones de familiares que se desempeñen en el mismo territorio y representen a distintos grupos, basados, por ejemplo, en su origen étnico, las circunstancias de la desaparición o la afiliación política. La competencia entre distintos grupos y los conflictos internos pueden derivar en divisiones y fragmentaciones.

El estatuto y la eficacia de las asociaciones de familiares pueden variar según la voluntad y la capacidad de los familiares participantes y el marco normativo vigente. Aunque una asociación de familiares no tenga carácter formal, puede gozar de cierta autoridad y legitimidad entre determinados grupos de familiares y tener un papel importante en un mecanismo.

4. Actividades de las asociaciones de familiares que pueden utilizarse para apoyar la labor de un mecanismo.

Muchas de las actividades de las asociaciones de familiares están en consonancia con los objetivos de un mecanismo y pueden aprovecharse para apoyar su labor. Algunas de esas actividades se describen a continuación.

Promoción y representación

- Poner énfasis en el papel de los familiares como actores, no simplemente como víctimas, en el proceso para atender sus necesidades.
- Promover el reconocimiento social y político de la cuestión de las personas desaparecidas por medio de la sensibilización colectiva y la presión política.
- Dialogar con las autoridades y con otras partes con miras a fortalecer el apoyo para la atención de las necesidades de los familiares.

- Procurar que las autoridades encargadas de determinar el paradero de las personas desaparecidas no desatiendan sus obligaciones.

Apoyar a los familiares y facilitar su acceso a los servicios / Ayuda del Estado y de otros actores

- Identificar y analizar los servicios a disposición de los familiares de personas desaparecidas.
- Vincular a los familiares con los prestadores de servicios, incluido el Estado.
- Brindar orientación sobre los procesos jurídicos y administrativos necesarios para ejercer derechos y obtener beneficios.
- Oficiar de nexo entre los familiares y los mecanismos nacionales y procesos judiciales abocados a la cuestión de las personas desaparecidas.
- Mantener informados a los familiares sobre las novedades en los procesos de búsqueda, exhumación, identificación y rendición de cuentas.

Conmemoración y reconciliación

- Organizar conmemoraciones y homenajes.
- Promover la reconciliación entre las comunidades de una manera que no afecte negativamente la cuestión de las personas desaparecidas.
- Promover los esfuerzos destinados a prevenir las desapariciones, incluso mediante el diálogo con las generaciones más jóvenes.

5. Algunas consideraciones para que el mecanismo propicie la participación eficaz de los familiares

El mecanismo debe tratar de asegurarse el apoyo de los familiares y obtener su participación efectiva a través de las siguientes medidas, entre otras:

- garantizar la transparencia y la comunicación, con el fin de asegurar que las expectativas de los familiares sean realistas;
- promover la no discriminación y la inclusión, respetando las distinciones entre grupos o lugares geográficos específicos;
- cerciorarse de que el mecanismo o las instituciones conexas cuenten con la capacidad necesaria para apoyar a los familiares, incluso en términos de sus necesidades jurídicas, administrativas, económicas, psicológicas y psicosociales;
- emplear tratos diferenciados para los familiares en función de los resultados (algunos recibirán respuestas y otros no), en el entendimiento de que esto puede causar divisiones entre ellos; y asegurar que las interacciones con los familiares y las asociaciones de familiares contemplen este aspecto;
- respetar el hecho de que las propias familias pueden hallarse divididas;
- reconocer y mitigar la posible exposición de los familiares a riesgos de seguridad o de estigmatización causados por su participación en el mecanismo;
- establecer confianza y comprensión entre los familiares y las autoridades y brindar espacios seguros para la interacción de los familiares con las autoridades;
- en contextos de conflicto armado u otras situaciones de violencia, potenciar las conexiones entre los familiares de todos los bandos, destacando el sufrimiento y el dolor comunes, y alentar la creación de un frente unido para lograr objetivos humanitarios;
- reconocer que la participación voluntaria de los familiares puede flaquear debido a la desmotivación y a los riesgos de seguridad, y adoptar medidas para incentivar una participación sostenida;

- en caso de que no exista una asociación de familiares y estos hayan manifestado interés en establecerla, incentivar y facilitar su creación como forma de apoyo a los familiares de las personas desaparecidas.

+++

HERRAMIENTA XX: Factores que deben analizarse al evaluar cómo hacer partícipes a las asociaciones de familiares y el papel que podrían desempeñar

- ¿A qué familiares representa? (¿Cuántos integrantes tiene y qué proporción de los familiares representa?)
- ¿Qué comunidades afectadas están representadas?
- ¿Cuál es el origen de la iniciativa? ¿Es local? ¿Es parte de una red nacional? ¿Es sostenible?
- ¿Cómo representa a todos sus miembros ante las autoridades, los medios de comunicación, las ONG, etc.?
- ¿Las intenciones y los objetivos declarados de la asociación de familiares son compatibles con el cometido y la misión del mecanismo?
- ¿Cómo están definidas su estructura y las responsabilidades individuales?
- ¿Cuáles son las normas y los procedimientos que rigen la gestión operacional, la gestión financiera y la comunicación pública?
- ¿Se rige por las necesidades manifiestas de sus miembros?
- ¿En qué medida es independiente en términos de recursos materiales y financieros?
- ¿Cómo mantiene los datos y los registros de las personas desaparecidas y cómo garantiza la protección jurídica de los datos?
- ¿Cómo hace para facilitar el intercambio de información y ayudar a los familiares a comprender la información que reciben?
- ¿Qué imagen tiene ante las autoridades? ¿Cómo participa en la toma de decisiones y en la canalización de los programas comunitarios de apoyo?

NOTA DE ORIENTACIÓN 10

MEDIR LOS EFECTOS DEL MECANISMO

Los mecanismos persiguen una amplia variedad de objetivos y son responsables ante las familias, las comunidades, los Estados y los donantes, si procede.

La presente nota de orientación tiene por objeto explicar la importancia de evaluar el desempeño y los efectos de los mecanismos para la cuestión de las personas desaparecidas y brindar pautas para la elaboración de indicadores. También propone una lista de posibles indicadores cuantitativos y cualitativos.

Introducción

Es esencial seguir de cerca y evaluar eficazmente la labor de los mecanismos encargados de esclarecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas. El número de casos resueltos es importante, pero no debería ser el único indicador de éxito. Los pasos intermedios que se dan para brindar respuestas son igualmente importantes. Los mecanismos persiguen otros objetivos y sus efectos van más allá de la producción de respuestas individuales. Esto puede incluir la medida en que las necesidades de los familiares se abordan con eficacia, o los efectos que el mecanismo puede producir en los esfuerzos por lidiar con el pasado.

Aunque un mecanismo haga todos los esfuerzos posibles, su éxito depende, en definitiva, del apoyo político e institucional y de la capacidad de respuesta de otras estructuras del Estado. Es preciso asegurar que el mecanismo no sea instrumentalizado y utilizado como fachada política, sino que cumpla con los objetivos fijados en su cometido.

La supervisión del desempeño y las evaluaciones pueden ayudar a determinar la calidad del trabajo y los efectos del mecanismo, identificar barreras y adaptar las prácticas cuando sea necesario. También pueden ayudar a demostrar la eficacia del mecanismo para obtener un apoyo sostenido. Esta nota de orientación se centrará en el aspecto de la evaluación.

El **seguimiento** es un ejercicio continuo cuyo propósito es evaluar, actuar en respuesta a los resultados y ajustar la estructura y la implementación de los programas. Por ende, la información obtenida durante el seguimiento se debe recopilar con miras a adoptar posibles medidas. Esto implica una inversión de tiempo y recursos, no solo para reunir los datos sino también para analizarlos adecuadamente.

Evaluación: La evaluación humanitaria consiste en el examen objetivo y sistemático de la acción humanitaria para extraer enseñanzas, reforzar la rendición de cuentas y mejorar las políticas y las prácticas. Las evaluaciones representan una oportunidad valiosa para hacer una pausa y examinar desde un punto de vista objetivo lo que funciona o ha funcionado y lo que se debe modificar. Proporcionan información estructurada acerca del desempeño global de un proyecto, un programa o una respuesta. Contribuyen al conjunto de datos sobre "lo que funciona" y lo que no, en contextos

a menudo muy complicados. Por consiguiente, las evaluaciones pueden responder a la problemática pregunta de "¿realmente estamos trabajando bien?" y ayudar a los responsables a efectuar las correcciones necesarias o a adoptar decisiones duras.

Evaluating Humanitarian Action, ALNAP

(2016), en <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-of-humanitarian-action-guide>

1. Elementos que se deben tener presentes en las evaluaciones

Las evaluaciones deben guiarse por el cometido y los objetivos del mecanismo. En consonancia con el ámbito de la evaluación, los análisis deben realizarlos personas que cuenten con las competencias apropiadas. Si bien algunas evaluaciones pueden realizarse internamente, otras se beneficiarían de conocimientos especializados externos. Los elementos esenciales de la labor del mecanismo pueden requerir evaluaciones recurrentes. Se debe procurar que las personas afectadas por la labor del mecanismo, es decir los familiares, formen parte integrante del proceso y reciban información sobre las conclusiones con la transparencia apropiada.

2. Formular un marco de evaluación

La evaluación del desempeño de un mecanismo podría centrarse en algunos de los siguientes temas:

- **Trabajo en los casos: búsqueda, investigación, recuperación, exhumación e identificación**
La medición de los casos recopilados, el avance logrado en cada caso y, lo que es más importante, los casos resueltos; recuperación, análisis e identificación de restos humanos; sistemas que se utilizan para gestionar, analizar y compartir la información; coordinación interna y externa.
- **Abordar las necesidades de los familiares**
Medir el grado de respuesta a las diferentes necesidades de los familiares de las personas desaparecidas.
- **Sensibilizar acerca de la cuestión de las personas desaparecidas**
Medir la extensión y los efectos de la participación pública en la generación de conciencia y de apoyo político y público.
- **Confianza en el mecanismo**
Medir la confianza de los familiares y de otras partes interesadas en el mecanismo y las percepciones respecto de su transparencia, inclusividad y eficacia.

➔ Recursos del mecanismo

La medida en que los recursos humanos, técnicos y de otra índole se corresponden con los objetivos del mecanismo y se gestionan adecuadamente.

Sería necesario elaborar un conjunto de indicadores de desempeño para cada tema.

V. anexo: Indicadores de desempeño

3. Cómo elaborar indicadores de desempeño

Un **indicador** es una variable cuantitativa o cualitativa que ofrece una base sencilla y fiable para evaluar logros, cambios o desempeños.

Al definir los indicadores, deberían formularse las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los principales grupos beneficiarios?
- ¿Cuáles son los efectos deseados?
- ¿Cuáles son los resultados globales que esperamos obtener, teniendo en cuenta los recursos disponibles? ¿Cuáles son los objetivos generales?
- ¿Cuál es el resultado inmediato que se espera? ¿Cuáles son los objetivos particulares?
- ¿Qué tipo de actividades realizamos para producir ese resultado?
- ¿Cómo se medirán los avances hacia el logro de los resultados en los diferentes niveles (producto, resultado, efecto)?

4. Consideraciones que se deben tener presentes al elaborar indicadores

- Los indicadores son la base de todo sistema de supervisión o de evaluación.
- Los indicadores deben responder al esquema "SMART", esto es, deben ser específicos, medibles, factibles y atribuibles, relevantes y realistas, y limitados en el tiempo.
- Los indicadores deben ser fáciles de comprender y significativos para quienes desean usar la información que proveen. De poco sirve recolectar información compleja si no se cuenta con la capacidad para analizarla o si no se tiene la intención de usarla en la revisión de los planes de adaptación.
- Es aconsejable utilizar un número reducido de indicadores, antes que intentar evaluar "cualquier cosa y todo".
- En la medida posible, el marco de evaluación del desempeño debería plantear objetivos estables y de largo plazo en materia de presentación de informes y análisis de tendencias (para evitar tener que modificar los indicadores de un año a otro). Al mismo tiempo, los indicadores deberían ser relativamente flexibles, para reflejar el hecho de que las prioridades cambian con el paso del tiempo.

+++

Esta herramienta presenta una lista de indicadores posibles que se deberán ajustar según el cometido, los objetivos y las necesidades de cada mecanismo.

Indicadores de desempeño

1. Trabajo en los casos: búsqueda, investigación, recuperación, exhumación e identificación

Búsqueda e investigación: medir los casos recolectados, el sistema elaborado para gestionar la información, el nivel de intercambio de información, el análisis de la información, los informes de investigación de casos y el número de casos resueltos al tiempo de la evaluación.

- Orientaciones y procedimientos operativos estándar elaborados y aplicados, incluidos los aspectos relativos a la protección de datos.
- Número de casos en la lista consolidada contenida en el sistema de gestión de información o en la base de datos (como proporción del total de los casos estimados).
- Casos nuevos informados y agregados a la base de datos.
- Declaraciones adicionales de testigos e información añadida a los casos existentes.
- Visitas a lugares de detención, comisarías y otros lugares para efectuar búsquedas / órdenes de registro solicitadas y otorgadas.
- Órdenes de exhumación para investigar posibles fosas comunes, solicitadas y otorgadas.
- Número de muestras de datos ante mortem y número de muestras biológicas de referencia recolectadas.
- Número de informes completados en relación con casos de investigación (una vez revisada y analizada la información a disposición del mecanismo).
- Número de casos cerrados de manera positiva.
- Número de intercambios y respuestas a averiguaciones efectuadas por mecanismos de coordinación y otros organismos nacionales, regionales o internacionales.

Recuperación y exhumación: medir los casos recuperados, los sitios donde se efectuaron exhumaciones, el sistema elaborado para gestionar, compartir y analizar la información, los informes forenses sobre casos, etc.

- Orientaciones y procedimientos operativos estándar elaborados y aplicados.
- Aspectos de la gestión de información.
- Sitios evaluados, hallazgos positivos, hallazgos negativos.
- Exámenes forenses.
- Recolección de muestras para análisis genéticos.
- Casos pendientes, casos finalizados.

Identificación: medir los casos pendientes, en curso y resueltos, el sistema elaborado para gestionar la información, los informes sobre casos de identificación, la coordinación entre distintas entidades, etc.

- Orientaciones y procedimientos operativos estándar elaborados y aplicados.
- Aspectos de la gestión de información: acceso compartido a la base de datos; eficacia de esta.
- Informes de identificación finalizados.
- Resultados genéticos positivos.

Restitución: medir la transmisión de resultados y la restitución a los familiares.

- Orientaciones y procedimientos operativos estándar elaborados y aplicados.
- Inhumaciones, ceremonias, monumentos conmemorativos.
- Sesiones de restitución y nivel de participación de los familiares en la restitución.

2. Abordar las necesidades de los familiares

Medir los efectos de las políticas y los programas de apoyo a los familiares de personas desaparecidas

Según los objetivos y programas de cada mecanismo, sus efectos en lo que respecta al apoyo a los familiares podrían incluir los siguientes aspectos:

- Visitas y visitas repetidas a los familiares.
- Número de cuestiones (relacionadas con necesidades jurídicas y administrativas) resueltas de manera positiva.
- Producción y publicación de listas actualizadas de todas las organizaciones abocadas al tema de las personas desaparecidas.
- Número de derivaciones a otras oficinas nacionales, organizaciones o agencias encargadas de prestar apoyo; si procede, seguimiento de las derivaciones a fin de comprobar si la cuestión se resolvió de manera positiva.
- Establecimiento de un mecanismo formal para las quejas que sea accesible y se promueva en actividades de extensión.

Esta lista brinda algunos ejemplos de indicadores (parámetros cuantitativos) que podrían utilizarse en los **programas de asistencia**.

- Número de beneficiarios que informan que ha mejorado su capacidad de satisfacer sus necesidades básicas o las necesidades de sus hijos.

- Número de beneficiarios que dicen sentirse más vulnerables a riesgos de protección debido a la asistencia recibida a través del mecanismo.
- Número de beneficiarios que informan que han cambiado sus relaciones con la comunidad debido a la asistencia recibida a través del mecanismo.
- Número de beneficiarios que acceden a servicios de protección y a actividades de apoyo psicosocial de buena calidad.
- Número de hogares que informan que la asistencia recibida a través del mecanismo ha reducido su nivel de estrés.
- Número de beneficiarios que opinan que la asistencia que brinda el programa llega a las personas que más la necesitan.

3. Sensibilizar acerca de la cuestión de las personas desaparecidas

Medir la extensión y los efectos de la participación pública en la generación de apoyo político y público

- Legislación relevante adoptada.
- Cambios en la agenda política, reflejados en cambios que se observan en la retórica oral y escrita: declaraciones de apoyo o compromisos formulados por los responsables de la adopción de políticas.
- Cambios en los conocimientos, actitudes y comportamientos de los principales encargados de tomar decisiones.
- Compromisos presupuestarios: mayor nivel de recursos financieros.
- Cambios en el comportamiento y en las actitudes en las comunidades.
- Puesta en práctica de los compromisos adoptados por otras partes interesadas.
- Creación de redes más sólidas entre instituciones o partes interesadas.
- Desarrollo de actividades en red más eficaces.
- Difusión pública, cobertura de los temas en los medios de comunicación / número de referencias en los medios nacionales, presencia en los medios sociales y número de visitas a sitios web.
- Número de sesiones informativas celebradas en las oficinas centrales y locales, número de asistentes.
- Informes / hechos y cifras producidos por el mecanismo.

4. Confianza en el mecanismo

Medida de la confianza de los familiares y otras partes interesadas en el mecanismo y percepción de su transparencia, inclusividad y eficacia

- Número de visitas de familiares (número y tiempo que han pasado con el personal).
- Número de visitas repetidas de familiares.
- Diversidad de los familiares que visitan el mecanismo (es decir, distintos grupos étnicos).

Percepción de los familiares

- Percepción de los familiares acerca del desempeño del mecanismo.

- Percepción de las minorías acerca del desempeño del mecanismo.
- Si los familiares creen que se está haciendo todo lo posible para hallar a la persona desaparecida.
- Hasta qué punto los familiares sienten que se los ha tomado en serio.
- En qué medida el servicio prestado por el mecanismo satisface sus expectativas iniciales.
- Percepciones y observaciones de los familiares acerca de la actitud, la accesibilidad y el trato personal de los empleados del mecanismo.
- Calidad y consistencia de los contactos de largo plazo.
- Si los familiares consideran que se los mantiene bien informados acerca de las novedades (o la falta de novedades) del caso.

5. Recursos de los mecanismos

La medición de los recursos humanos, técnicos y de otra índole podría incluir los siguientes indicadores:

Gestión, recursos humanos y capacitación

- Formulación de directrices para la contratación de personal, con inclusión de procedimientos de investigación destinados a excluir a personas con antecedentes penales graves o involucradas en violaciones de los derechos humanos.
- Número de empleados y grado de cualificación.
- La medida en que el proceso de contratación respeta los principios de no discriminación y de paridad de género.
- Elaboración de un código de conducta para el personal.
- Contratación de personal con un alto grado de integridad, capaz de mantener la confidencialidad y de empatizar con las experiencias de los familiares de personas desaparecidas.
- Capacitaciones impartidas sobre sensibilidad de género, conducta ética y sensibilidad hacia las personas vulnerables.
- Capacitaciones impartidas en relación con conocimientos técnicos, según el caso (por ejemplo, investigadores, analistas y personal de protección sobre técnicas para entrevistas, técnicas de investigación in situ, manipulación y preservación de pruebas físicas, gestión de datos, ciencias forenses, análisis de datos y protección de víctimas y testigos).
- Número de empleados, rotación de personal y número de puestos cubiertos/vacantes.
- Satisfacción del personal; percepción del personal sobre la carga de trabajo y el número de empleados.

Recursos técnicos y de otro tipo

- Procedimientos operativos estándar implementados para intercambiar información con otras partes interesadas.
- Procedimientos operativos estándar para investigaciones, exámenes forenses, identificaciones, exhumaciones, recolección y procesamiento de ADN y

almacenamiento y protección de datos, que reflejan las obligaciones y las buenas prácticas internacionales.

- Número de oficinas provinciales o locales que se han abierto y sus recursos (locales, ordenadores, etc.).
- Redes entre pares e intercambios con otros mecanismos nacionales.

+++