

# Criação de mecanismos para esclarecer a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas: uma proposta de enfoque humanitário

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

Monique Crettol colaborou com a Conferência Internacional sobre os Desaparecidos em 2003. Foi assessora e coordenadora do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) para promover e apoiar a implementação das recomendações da Conferência nas operações do CICV durante mais de dez anos. Lidera atualmente a equipe responsável pela gestão de proteção de dados do CICV.

Lina Milner é assessora sênior do CICV, sendo coordenadora regional para a questão dos desaparecidos na Geórgia e Balcãs Ocidentais durante os últimos dez anos.

Anne-Marie La Rosa, PhD, DES, Bacharel em Direito, foi anteriormente assessora sênior da Organização Internacional do Trabalho e do CICV. Ensina as matérias de Direito Internacional Humanitário, Direito Penal Internacional e Justiça de Transição, tendo várias publicações sobre estes temas, incluindo sobre processos relativos aos desaparecidos.

Jill Stockwell, PhD, é antropóloga social e assessora para o programa do CICV relativo a Pessoas Desaparecidas e suas Famílias.

\* O conteúdo deste artigo reflete a opinião das autoras e não necessariamente das organizações com as quais estão ou estiveram associadas.

## Resumo

*Este artigo examina os tipos de mecanismos que podem contribuir para abordar o tema dos desaparecidos, incluindo dar respostas sobre a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas. Analisa em detalhe um enfoque que as autoras observaram no terreno. Argumenta que uma abordagem com objetivos humanitários que não busque os responsáveis pelos desaparecimentos, com uma gestão adequada das informações confidenciais, poderia ser um instrumento potente para buscar e coletar informações relevantes sobre os desaparecidos em certos contextos. O artigo também propõe caminhos para novas pesquisas, com vistas a ampliar a capacidade global de dar respostas significativas com relação aos desaparecidos e suas famílias.*

**Palavras chave:** desaparecidos, pessoas desaparecidas, enfoque humanitário, responsabilização, proteção de dados pessoais, direito internacional humanitário, direito internacional dos direitos humanos, justiça de transição, processo participativo, mecanismo, comissões de verdade, confidencialidade, direito de saber, direito à justiça, direito à verdade, Agência Central de Busca, escritório nacional de informações.

\*\*\*

## Introdução

Desaparecimentos vêm ocorrendo desde que a humanidade tem travado guerras ou enfrentado desastres naturais ou causados pelo homem. As pessoas desaparecidas podem ter sido capturadas ou sequestradas, sendo mantidas sem comunicação em lugares secretos (desaparecimento forçado) ou ter morrido sob custódia. Podem ter sido vítimas de execuções, enterradas em covas não identificadas (execução sumária). Às vezes são civis que fogem dos combates, crianças separadas das suas famílias, idosos ou pessoas com deficiência que não podem fugir e são deixados para trás. A população civil e os portadores de armas podem ter sido mortos durante os combates e os seus restos tratados de modo inadequado. Um número crescente de pessoas se sentem obrigadas a fugir das suas casas por causa de violência, insegurança, destruição, pobreza endêmica, governança precária e mudança das condições climáticas. E é provável que isso não seja diferente no futuro. Atualmente, o fenômeno assumiu uma dimensão ainda mais global ao se sobrepor com as migrações. Um número significativo de migrantes desaparece no percurso das rotas migratórias globais; a sua localização nunca é descoberta e, se morrem, os seus corpos nunca são encontrados. Em todas essas situações, as famílias ficam em desespero, sem saber a sorte e o paradeiro dos seus entes queridos.

As tendências são aterradoras. Estima-se, de modo conservador, que mais de um milhão de pessoas desapareceu no Iraque entre 2003 e 2013,<sup>1</sup> e mais de 10 mil ainda estão desaparecidas em relação com o conflito dos Balcãs Ocidentais nos

1 Ver, por exemplo, as estimativas da Comissão Internacional sobre Pessoas Desaparecidas (ICMP, na sigla em inglês), disponíveis em: [www.icmp.int/where-we-work/middle-east-and-north-africa/iraq/](http://www.icmp.int/where-we-work/middle-east-and-north-africa/iraq/).

anos 1990 e 2000.<sup>2</sup> Dezenas de milhares de pessoas desapareceram nos conflitos atuais ao redor do mundo, bem como em situações onde existe um alto nível de violência e partes dos territórios do Estado estão fora da lei, normalmente sob o controle de gangues e facções. O número de migrantes desaparecidos é ainda mais difícil de avaliar. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) calcula que pelo menos 7.760 migrantes perderam as suas vidas ao redor do mundo em 2016, muitos deles não identificados.<sup>3</sup>

As pessoas que desaparecem continuam representando um dos efeitos mais prejudiciais das guerras passadas, situações atuais de conflitos armados ou violência,<sup>4</sup> migrações e desastres naturais, afetando de modo adverso os indivíduos que desaparecem, as suas famílias e a comunidade em geral. Atualmente, parcelas de pessoas desaparecidas da atualidade se unem a outras cujas informações não foram encontradas durante anos, mesmo décadas, causando angústia e incertezas às famílias e obstaculizando as possibilidades de reconstrução do tecido social das comunidades e sociedades afetadas.

O Direito Internacional, em particular o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, contém uma quantidade significativa de normas e princípios com a finalidade de prevenir, remediar e, quando apropriado, punir o desaparecimento de pessoas como resultado de conflitos armados ou violência. O Direito Internacional reconhece o direito dos familiares das pessoas desaparecidas de saber a sorte e o paradeiro delas, o que abrange, entre outros, a obrigação correlata, segundo as normas de Direitos Humanos, das autoridades públicas em realizar uma investigação eficaz nos casos de desaparecimentos, para esclarecer a sorte e paradeiro da pessoa dada por desaparecida, e em informar e assistir as famílias conseqüentemente, bem como proteger os mortos e restabelecer as suas identidades. O artigo não trata do marco jurídico aplicável aos desaparecidos no Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos ou das normas legais aplicáveis para a proteção dos mortos e restabelecimento das suas identidades.<sup>5</sup>

2 Ver Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), “Missing Persons in the Balkans”, junho de 2015, disponível em: [www.icrc.org/en/document/missing-persons-western-balkans](http://www.icrc.org/en/document/missing-persons-western-balkans).

3 OIM, “Migrant Deaths and Disappearances Worldwide: 2016 Analysis”, Data Briefing Series, No. 8, 2017, disponível em: <https://publications.iom.int/books/global-migration-data-analysis-centre-data-briefing-series-issue-no-8-march-2017>

4 Os termos “conflito armado e outras situações de violência” serão abreviados, para facilitar a leitura deste documento para “conflito e violência”, observando-se que “outras situações de violência” (doravante “violência”) é utilizado para situações de violência coletiva, que é cometida por um ou vários grupos, que não chegam ao umbral de conflito armado, mas que possuem conseqüências humanitárias significativas.

5 Para mais informações sobre o marco jurídico, ver CICV, *ICRC Report: The Missing and Their Families*, 2003, Annex A, “Legal References”, Annex B, “Special Protection to which Children are Entitled: Legal References”, e Annex C, “Legal Protection of Personal Data and Human Remains: Commonly Accepted Principles”, disponível em: [www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc\\_themissing\\_012003\\_en\\_10.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_themissing_012003_en_10.pdf). Para avanços desde 2003, ver, por exemplo, Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, UN Doc. A/RES/61/177, 6 de fevereiro de 2007 (entrada em vigor em 23 de dezembro de 2010) (ICPPED); Jean-Marie Henckaerts e Louise Doswald-Beck (eds), *Direito Internacional Humanitário Consuetudinário*, Vol. 1: Normas, Cambridge University Press, Cambridge, 2005 (Estudo sobre Direito Consuetudinário do CICV).

Durante as duas últimas décadas, foram estabelecidos mecanismos e processos durante os conflitos armados e situações de violência, ou mesmo durante estes períodos, com a finalidade de propiciar respostas e assistência às famílias das pessoas desaparecidas. Mesmo tendo assumido distintas formas com resultados variáveis, esses mecanismos e processos foram, com frequência, úteis para garantir proteção e assistência efetivos aos desaparecidos e suas famílias nas situações pós-conflito armado e pós-violência.

Baseado principalmente na experiência adquirida pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), desde 2003, no campo de pessoas desaparecidas,<sup>6</sup> este artigo analisa os diferentes tipos de mecanismos que podem contribuir para lidar com a questão dos desaparecimentos, incluindo fornecer respostas sobre a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas. Analisa em detalhe um mecanismo com o qual o CICV tem experiência no terreno. Argumenta que uma abordagem com objetivos humanitários que não busque os responsáveis pelos desaparecimentos, com uma gestão adequada das informações confidenciais, poderia ser um instrumento potente para buscar e coletar informações pertinentes sobre os desaparecidos em certos contextos. Isso se comprova especialmente, por exemplo, nas situações em que as autoridades relevantes<sup>7</sup> são identificáveis, as instituições são fracas e os que compartilham as informações não estão inclinados a falar por medo de represálias ou processos penais.

O enfoque proposto tem a finalidade de ser complementar a outros mecanismos ou processos que existam e que sejam comprovadamente eficientes no período pós- conflito armado e violência generalizada, incluindo os que contribuam à luta contra a impunidade. Por exemplo, deve-se render homenagem às ricas história e experiência desenvolvidas na América Latina, onde as associações dos familiares conseguiram, com muitas dificuldades, ajudar a estabelecer mecanismos que visam revelar todas as informações sobre as pessoas desaparecidas e trazer perante a justiça as pessoas responsáveis por causar o desaparecimento. O desafio se encontra na identificação das condições necessárias para fazer que os mecanismos funcionem e na busca de maneiras de fortalecer todas as abordagens, aproveitando-se das suas naturezas complementares. Na primeira seção do artigo, analisam-se certos requisitos preliminares que devem ser satisfeitos para garantir um tratamento adequado e eficaz de todas as questões relativas às pessoas desaparecidas em situações de pós-conflito, incluindo conflitos que não evoluíram ou situações de violência. A segunda seção descreve as diversas formas que os mecanismos podem assumir nos

6 Em 2003, o CICV organizou uma conferência internacional sobre pessoas desaparecidas, que foi uma oportunidade excelente para conhecer os avanços feitos por parceiros estratégicos até aquela data e para formular orientações para uma ação mais eficaz nessa área. Ver CICV, *The Missing and their Families: Documents of Reference*, Fevereiro de 2004, disponível em: <https://shop.icrc.org/the-missing-and-their-families-documents-of-reference-2691.html>.

7 Em toda a extensão deste documento, o termo “autoridade(s) relevante(s)” é empregado para se referir a quem seja identificado como estando em uma situação de poder (*de facto* ou *de jure*) e em quem recai a responsabilidade de tomar as medidas necessárias para esclarecer a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas. Isso pode incluir os grupos armados organizados e certos conflitos armados ou outra situação de violência que não alcance o umbral de conflito armado. O artigo sempre menciona expressamente quando estiver se referindo às autoridade(s) nacional(is).

níveis nacionais e de coordenação, propiciando detalhes sobre os seus respectivos mandatos, capacidades e poderes. A terceira seção propõe medidas que podem ser adotadas para criar incentivos para uma troca bem-sucedida de informações relevantes sobre os desaparecidos. A quarta seção explica como um mecanismo com um mandato humanitário e gestão adequada de dados confidenciais pode ser eficiente sem ser um obstáculo à justiça.

O presente artigo não tem a intenção de ser exaustivo, apesar de adotar um enfoque com base em evidências, utilizando o maior número possível de exemplos pertinentes do terreno. Dessa forma, deverá contribuir para posicionar a questão dos desaparecidos no centro da agenda humanitária, inclusive nos processos transicionais implementados depois de períodos de conflitos e violência. Deverá também propiciar elementos para ajudar a aplicar e explicar melhor o enfoque humanitário para os mecanismos que têm por objetivo o descobrimento da sorte e paradeiro das pessoas desaparecidas. Por último, o artigo focaliza nas situações pós-conflito e pós-violência, incluindo conflitos paralisados, não cobrindo outras situações que causam o desaparecimento de pessoas, como desastres naturais e migração, embora a experiência do CICV demonstra que as necessidades das pessoas desaparecidas e o sofrimento advindo dessas circunstâncias, bem como a base para a resposta na maioria dos casos, podem ser muito similares.<sup>8</sup>

## Considerações preliminares

Os mecanismos e processos discutidos neste artigo são normalmente estabelecidos em contextos particularmente difíceis em que o tecido social foi completamente arruinado, onde o ódio do passado ainda afeta a mente das pessoas e as instituições responsáveis de garantir o estado de direito não o podem fazê-lo. As autoridades relevantes podem até manifestar uma vontade política sincera, mas as barreiras podem ser tão intransponíveis que elas não têm condições, sem ajuda externa, de avançar com os mecanismos para propiciar respostas significativas às famílias dos desaparecidos. Adicionalmente, o tratamento dos desaparecidos levanta questões de particular sensibilidade que podem facilmente afastar os mecanismos dos seus objetivos humanitários, acarretando graves problemas de segurança para as pessoas que trabalham com esse tema. Essas considerações devem ser constantemente levadas em consideração, assim com a importância de um compromisso de longo prazo para assegurar um ambiente sustentável no qual as autoridades relevantes possuem a capacidade e a vontade de lidar de modo adequado com a questão dos desaparecidos. Ao trabalhar na temática das pessoas desaparecidas, deve-se considerar cada ambiente como único e em evolução, onde os avanços podem ser influenciados positivamente pelo apoio duradouro que visa desenvolver as capacidades autônomas e independentes, entre outros.

8 Deve ser lido em conjunto com o artigo de Monique Crettol e Anne-Marie La Rosa, “The Missing and Transitional Justice: The Right to Know and the Fight Against Impunity”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, N.º 862, 2006, no qual se considera a interação entre os processos de justiça de transição e a questão das pessoas desaparecidas.

Faz-se necessário reconhecer que certos requisitos preliminares devem ser satisfeitos para garantir um tratamento adequado e eficaz de todas as questões relativas às pessoas desaparecidas em situações de pós-conflitos e pós-violência. Antes de mais nada, deve haver vontade política. Em segundo lugar, a questão das pessoas desaparecidas não pode ser tratada de maneira isolada: as autoridades dispostas devem incluí-la em uma agenda mais ampla na qual se adote um enfoque humanitário, multidimensional e integrado. Além disso, mesmo sendo altamente recomendável observar experiências similares em outros contextos, o modelo adotado deve ser adaptado às próprias peculiaridades do contexto. Finalmente, o caráter participativo do processo é essencial.

### Vontade política e pressão externa

Se não forem feitos esforços consideráveis para criar uma vontade política sustentável, não haverá muita esperança de se lidar de modo adequado com a questão dos desaparecidos. Nesse sentido, é importante identificar os fatores internos e externos que, dentro de um determinado contexto, podem influenciar os responsáveis pelas decisões, com atenção especial àqueles que podem exercer pressão positiva nas autoridades relevantes.

Sempre existe um grande interesse das autoridades em tornar públicas as ações e medidas tomadas para tentar elucidar a sorte e o paradeiro dos desaparecidos quando há um vínculo entre a implementação das medidas e a criação e o cumprimento de processos e agendas políticas importantes nos âmbitos nacional, regional e internacional. A seguir alguns dos casos onde os vínculos diretos ou indiretos foram feitos entre a questão dos desaparecidos e os processos políticos no âmbito regional ou na esfera da Organização das Nações Unidas (ONU): Bósnia e Herzegovina, onde os Acordos de Dayton fizeram referência explícita aos Desaparecidos<sup>9</sup>; Kosovo e o reconhecimento do seu status internacional<sup>10</sup>; Iraque e

9 Ver Acordo de Marco Geral para a Paz na Bósnia e Herzegovina, 1995, Anexo 7, Artigo V, e Anexo 1A, Artigo IX.

10 O Grupo de Trabalho sobre as Pessoas Desaparecidas no Kosovo foi criado em março de 2004, como parte do Diálogo de Viena sob os auspícios do Representante Especial do Secretário-Geral da ONU e no contexto da Resolução 1244 (1999) do Conselho de Segurança da ONU. A questão dos desaparecidos foi incluída explicitamente na Proposta Abrangente (Atthisaari Plan) que pavimentou o caminho para a independência do Kosovo.

a Guerra do Golfo de 1991;<sup>11</sup> a situação no Chipre;<sup>12</sup> e a incorporação pela União Europeia da questão dos desaparecidos no chamado ‘Capítulo 23 (“Judiciário e Direitos Fundamentais”) sobre as condições a serem atendidas pela Croácia para entrar na União.<sup>13</sup> Esta questão também é tratada nas negociações de paz entre as Farc e o governo da Colômbia,<sup>14</sup> bem como as Discussões Internacionais de Genebra entre participantes de Abecásia, Geórgia, Ossétia do Sul e Rússia, onde a União Europeia, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e a ONU agiram como mediadores.<sup>15</sup>

## Uma agenda mais ampla para os processos de transição

O direito das famílias de saber a sorte e o paradeiro dos seus familiares desaparecidos é tratado com muito pouca frequência durante os conflitos armados ou outras situações de violência em que o desaparecimento ocorre. Esta questão complexa costuma ficar sem solução até muito tempo depois do fim do conflito ou da violência, criando uma fonte permanente de angústia para as famílias afetadas, sendo um obstáculo para qualquer processo de construção ou consolidação da paz.

- 11 A questão dos prisioneiros de guerra (PG) e as pessoas desaparecidas é mencionada explicitamente nos acordos de Riad (abril 1991) e em várias resoluções do Conselho de Segurança da ONU (UNSC Res. 687, §§ 30, 31; UNSC Res. 1284, §§ 13, 14). O cumprimento pelo Iraque das suas obrigações relativas à repatriação ou regresso de todos os cidadãos do Kuwait e de terceiros países, ou dos seus restos mortais, foi examinado regularmente pelo Conselho de Segurança com base nos relatórios de progresso apresentados pelo Secretário-Geral. Em 2019, este processo ganhou novo impulso quando os membros do Conselho de Segurança apoiaram uma proposta para “um período de criação de confiança e cooperação entre o Iraque e o Kuwait” com a finalidade de dar um maior incentivo para as partes alcançarem um progresso visível e significativo, e, em particular, para continuarem os seus esforços para determinar de modo conclusivo a sorte das pessoas desaparecidas e PG do Kuwait e cidadãos desaparecidos de outros países, bem como de repatriar os arquivos nacionais do Kuwait. (UNSC S/2010/ 300) Em 2013, o Conselho de Segurança decidiu remover do Iraque as suas obrigações segundo o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, adotando de modo unânime a Resolução 2017, que instou o governo iraquiano a “fornecer ao CICV todas as informações disponíveis sobre os cidadãos do Kuwait e de terceiros países, facilitando o acesso a eles e aos seus restos mortais, bem como permitir a busca pelo CICV das pessoas e bens desaparecidos, incluindo os arquivos nacionais do Kuwait”. Ver: [www.un.org/press/en/2013/sc11050.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2013/sc11050.doc.htm).
- 12 O Comitê para Pessoas Desaparecidas em Chipre (CMP) foi criado em abril de 1981 mediante um acordo entre as respectivas comunidades e sob os auspícios da ONU (UNGA Res. 36/164, 1981). Houve períodos em que o CMP não pôde resolver nenhum caso de pessoas desaparecidas, estando as atividades paralisadas. Foi somente em 2013, quando Recep Erdogan se tornou primeiro ministro da Turquia e as autoridades turcas expressaram o seu interesse em entrar na União Europeia, que a situação começou a mudar. Certas sentenças da Corte Europeia de Direitos Humanos, em 2001, que exigiam que a Turquia investigasse adequadamente os casos de pessoas desaparecidas em Chipre, também tiveram um impacto decisivo. Elas impulsionaram as autoridades turcas a endossar e implementar a iniciativa tomada pelo Secretário-Geral da ONU (o Plano Annan para o Chipre).
- 13 Para mais informações sobre os passos para se unir à UE, ver Política de Vizinhança Europeia e Negociações de Ampliação (em inglês), “Passos para Associar-se”, disponível em: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en).
- 14 Ver, p.ex., Lisa Haugaards e Virginia M. Bouvier, “Colombia’s Peace Accord on the Missing”, USIP, 25 de julho de 2016, disponível em: [www.usip.org/publications/2016/07/colombias-peace-accord-missing](http://www.usip.org/publications/2016/07/colombias-peace-accord-missing).
- 15 Para mais informações sobre o processo de Discussões Internacionais de Genebra, ver a Organização para a Segurança e Cooperação da Europa (OSCE), comunicados de imprensa relativos às Discussões Internacionais de Genebra, disponível em: [www.osce.org/home/104211](http://www.osce.org/home/104211).

Quando o assunto é abordado pelas autoridades relevantes, normalmente é incluído como parte de um processo de transição que leva o país de uma situação de conflito ou violência a uma de estabilidade. Atualmente, este processo de transição é trabalhado desde a perspectiva da justiça de transição. Este modelo, que foi inicialmente forjado para transições pós regimes autoritários, estende-se agora aos processos pós-conflito sem alterações.<sup>16</sup> Tem uma série de metas louváveis, como a busca da verdade, justiça, reparações e garantias de não ocorrência.<sup>17</sup> A questão dos desaparecidos precisa ser analisada, interpretada e implementada como parte desta agenda mais ampla, em que a sua natureza humanitária seja plenamente reconhecida e outros objetivos importantes como a luta contra a impunidade desempenhe um papel proeminente.<sup>18</sup> Ainda de forma mais ambiciosa, lidar com a questão dos desaparecidos deve ser reconhecido como um objetivo totalmente desenvolvido dentro de qualquer processo de justiça de transição.<sup>19</sup> Como escrito anteriormente por duas das presentes autoras:

Um processo multidimensional da justiça de transição que visa realizar um balanço do passado violento para abrir o caminho em direção à paz, democracia e respeito pelos direitos humanos deve abordar de modo adequado a questão das pessoas desaparecidas com a respectiva comunidade, porque as violações do Direito Internacional Humanitário e dos Direitos Humanos representam a maioria dos casos.<sup>20</sup>

16 Para uma avaliação crítica dessa extensão, ver o relatório do Relator Especial sobre a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Garantias de Não Recorrência, apresentado na 36a. Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Doc. A/HRC/36/50, 21 de agosto de 2017 (Relatório do Relator Especial sobre Justiça de Transição).

17 A justiça de transição precisa ser acompanhada pelas reformas institucionais, incluindo o veto. Para mais informações, ver Anne-Marie La Rosa e Xavier Philippe, “Transitional Justice”, em Vincent Chetail (ed.), *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, Oxford University Press, Oxford and New York, 2009.

18 Para a mesma opinião, ver o Relatório do Relator Especial sobre Justiça de Transição, nota 15 acima, parág. 82.

19 Por exemplo, em outubro de 2015, o governo da Colômbia e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia concluíram o acordo sobre os desaparecidos (Acordo No. 62) que oferece a oportunidade de aliviar o sofrimento e prover respostas às famílias dos desaparecidos, fazendo que com que este seja um objetivo distinto das discussões sobre a paz e do processo de transição.

20 M. Crettol e A.-M. La Rosa, nota 17 acima, p. 356.

## Sri Lanka e o conflito de 2009

Em outubro de 2015, o governo do Sri Lanka iniciou um ambicioso processo de reforma quando co-patrocinou a Resolução 30/1 do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Nesta resolução, o governo compromete-se a adotar um enfoque abrangente para lidar com a violência passada, incluindo pessoas que continuam desaparecidas em relação com o conflito mais recente no norte e no leste do país, que terminou em 2009. Das mais de 34 mil famílias que registraram com o CICV as informações sobre os seus familiares desaparecidos, mais de 16.600 permanecem sem nenhuma notícia da sorte e do paradeiro dos seus entes queridos, passando, conseqüentemente, por dificuldades econômicas, administrativas, legais e emocionais.

O processo de reforma do governo do Sri Lanka inclui a aprovação pelo parlamento de um marco jurídico, em setembro de 2016, criando uma “Certidão de Ausência” que atesta a ausência de pessoas desaparecidas e facilita os trâmites legais e administrativos para as suas famílias, incluindo o recebimento de assistência do Estado.

Outra reforma significativa foi a decisão do governo de iniciar um sistema de justiça de transição para lidar com a violência do passado. O Escritório para Assuntos Relativos a Pessoas Desaparecidas (OMP, na sigla em inglês) tornou-se operacional em 15 de setembro de 2017, como um dos quatro mecanismos prescritos pelo governo para lidar com as conseqüências da violência passada. O governo concedeu especificamente ao OMP o mandato de buscar as pessoas desaparecidas, com a finalidade de esclarecer as circunstâncias do seu desaparecimento, e de identificar e informar os procedimentos adequados de reparação para que as pessoas desaparecidas ou os seus familiares possam recorrer.

Outros mecanismos dentro dos processos de justiça de transição incluem uma comissão de verdade e reconciliação, um escritório para lidar com as reparações e um mecanismo judicial (Corte Especial).

Fonte: CICV, *Annual Report 2016*, Vol. 1, Genebra, 2017, disponível em: [www.icrc.org/data/files/annual-report-2016/ICRC-2016-annual-report.pdf](http://www.icrc.org/data/files/annual-report-2016/ICRC-2016-annual-report.pdf).

Caso não seja reconhecida plenamente como um objetivo distinto, a questão dos desaparecidos deverá estar inserida pelo menos dentro do âmbito de um dos objetivos principais mais comuns da justiça de transição, como busca de verdade e reparação. Com relação ao primeiro, a alta prevalência e conseqüências graves dos desaparecimentos em situações pós-conflito são justificativas para que os processos de busca da verdade se concentrem, como prioridade, em encontrar respostas sobre os desaparecimentos.<sup>21</sup> Quanto ao segundos, e devido à falta de recursos dos atores

21 Para a mesma opinião, ver a posição manifestada no Relatório do Relator Especial sobre Justiça de Transição, na nota 15 acima. O Relator Especial argumenta ainda que “assegurar que as comissões da verdade realizem um bom trabalho sobre a questão dos desaparecidos e que coloquem as bases para um trabalho contínuo, incluindo recomendações firmes sobre a criação de um mecanismo nacional para resolver os casos pendentes, constituiria uma grande conquista” (parágr. 80).

relevantes para implementar procedimentos de reparação satisfatórios, devem ser construídos vínculos mais fortes entre os processos de justiça de transição e os programas humanitários que visam responder às necessidades dos desaparecidos e das suas famílias, porque “satisfazer as necessidades (...) pode ser o primeiro passo em um processo que leve a uma realização mais completa dos direitos”.<sup>22</sup>

Ainda falta muito para conectar a questão dos desaparecidos com os processos de justiça de transição. Hoje em dia, os objetivos normalmente associados com a justiça de transição foram compreendidos e promovidos, com demasiada frequência, a partir de uma perspectiva que não é ampla o suficiente para acomodar os desaparecimentos, particularmente as necessidades das famílias de receberem respostas concretas e individuais sobre a sorte e o paradeiro dos seus parentes desaparecidos. Esses objetivos são com frequência limitados a reparações judiciais que envolvem investigações e processos penais, não tomando os objetivos humanitários em consideração, não incluindo incentivos para obter informações relevantes sobre os desaparecidos nem incluindo os processos de seguimento com capacidade de lidar com a questão dos desaparecimentos em longo prazo. O mesmo pode ser dito dos processos estabelecidos pelas autoridades relevantes para possibilitar que as vítimas exerçam o seu direito à verdade.<sup>23</sup> Lamentavelmente, os processos não costumam implementar de modo eficaz os direitos das vítimas de saber a sorte e o paradeiro dos seus familiares ou o direito a uma reparação.<sup>24</sup> Felizmente, uma abertura foi demonstrada em recentes discussões políticas relativas à inclusão da questão das pessoas desaparecidas e à abordagem das perspectivas multidimensionais nos processos de justiça de transição.

É evidente que tratar seriamente da questão dos desaparecidos e tentar dar uma resposta às famílias não pode ser feito de uma maneira isolada. Esta questão possui uma qualidade diferente anos depois de a respectiva sociedade ter feito progressos no que tange a reconstrução das suas instituições e seu tecido social. Como observado pelo secretário-geral da ONU no seu relatório de 2008 sobre os desaparecidos para a 63a. Assembleia Geral:

A questão das pessoas desaparecidas se torna parte do processo de promoção de boa governança, incluindo a governança democrática, e de aplicação do Estado de Direito, incluindo o fim da impunidade. É importante que, como parte da tentativa de acabar com o sofrimento, as famílias dos desaparecidos recebam respostas. No contexto de reconstrução de sociedades afetadas por conflito, também é importante que essas respostas sejam dadas pelas mesmas instituições que estarão protegendo os direitos dos cidadãos no futuro. Ao prover respostas, as instituições locais demonstram que foram feitos progressos, podendo

22 *Ibid.*, parág. 86.

23 Escritório do Alto Comissariado dos Direitos Humanos das Nações Unidas, Estudo sobre o Direito à Verdade, Doc. da ONU E/CN.4/2006/91, 8 de fevereiro de 2006.

24 Ver, nesse sentido, os Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a Medidas de Recurso e Reparação para Vítimas de Graves Violações ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário, Res. da AGNU A/RES/60/147, 21 de março de 2006 (Princípios Básicos e Diretrizes sobre Reparação), disponível em: [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga\\_60-147/ga\\_60-147\\_ph\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_ph_e.pdf).

contribuir para devolver a confiança nas instituições públicas. Os desaparecidos costumam ser vítimas de crimes hediondos, e o(s) lugar(es) de onde os seus restos são recuperados são normalmente cenas de crimes. Além da dimensão da justiça penal, as famílias dos desaparecidos possuem direitos segundo o direito civil e público, e a sociedade de modo geral possui um interesse em estabelecer a verdade e fazer uso das instituições democráticas, administrativas e judiciais com esta finalidade. As famílias dos desaparecidos querem que a sua dor e angústia seja tratada pelos seus governos e instituições legais para que, em algum momento, um sentido de justiça possa ser alcançado.<sup>25</sup>

A questão dos desaparecidos não poder ser tratada em um período curto de tempo ou sem estabelecer prioridades com as quais as necessidades mais urgentes das vítimas são respondidas sem demora. Para isso, as partes interessadas devem adotar um “enfoque sequencial” para mostrar alguma capacidade de resposta para garantir que as necessidades mais urgentes das famílias sejam tratadas e atendidas. Este sequenciamento de prioridades, em que os objetivos são identificados, priorizados e vinculados a um cronograma e a recursos disponíveis, asseguraria que a necessidade prioritária que costuma ser manifestada pelas famílias para saber o que aconteceu com os seus entes queridos e para recuperar os seus restos mortais, caso a pessoa tenha morrido, é tratada com rapidez. Isso não estaria em conflito com a busca e a sanção das pessoas responsáveis pelos desaparecimentos.<sup>26</sup> As autoridades devem aproveitar os últimos avanços nas ciências forenses com fins humanitários quando estabelecerem as suas prioridades, devem assegurar que seja implementado um sistema adequado para tratar os mortos e identificar os restos mortais e não devem hesitar em buscar assistência técnica para avançar na sua busca de respostas sobre os desaparecidos.<sup>27</sup>

## Um enfoque contextualizado que realmente trate das necessidades das famílias

A eficácia de qualquer ação ou processo realizados pelas autoridades relevantes para lidar com a questão das pessoas desaparecidas é também diretamente afetada pela medida em que as especificidades sociais, legais, econômicas e políticas do meio sejam levadas em consideração. Seria errôneo acreditar que um único

25 Ver o Relatório do Secretário-Geral, *Missing Persons*, UN Doc. A/63/299, 18 de agosto 2008, parág. 40.

26 No Sri Lanka, há um debate entre os diferentes grupos de interesse, incluindo alguns membros da sociedade civil, sobre os méritos ou deméritos do sequenciamento dos quatro mecanismos de transição propostos. No centro do debate sobre o sequenciamento existe uma preocupação de que se poderá perder a oportunidade de lidar com os abusos mais graves de direitos humanos durante o tempo em que houver uma abertura política caso seja adotado um enfoque de “primeiro a verdade, depois a justiça”. Um dos lados do debate argumentou que o Escritório para Assuntos Relativos às Pessoas Desaparecidas deve propiciar um serviço de “uma única entrada” para as famílias, tratando tanto da necessidade de saber a sorte e o paradeiro, bem como da sua necessidade simultânea de justiça. Ver Centro de Direitos Humanos do Sul da Ásia “The Politics of Sequencing: A Threat to Justice?”, 29 de novembro de 2016, disponível em: <http://sacls.org/resources/publications/reports/the-politics-of-sequencing-a-threat-to-justice-2>.

27 Relatório do Relator Especial sobre Justiça Transicional, nota 15 acima, parág. 105.

modelo poderia ser utilizado em todas as situações ou que poderia ser replicado sem prestar a devida atenção ao contexto, incluindo a natureza do conflito ou as raízes da violência.<sup>28</sup>

Para uma verdadeira contextualização, as ações e processos deverão lidar com as necessidades e expectativas individuais básicas das famílias dos desaparecidos. Segundo as avaliações de necessidades realizadas pelo CICV<sup>29</sup>, as famílias das pessoas desaparecidas normalmente buscam, como prioridade, uma resposta individual sobre a sorte e o paradeiro do(s) seu(s) parente(s) desaparecido(s) e a recuperação dos restos mortais caso a pessoa esteja morta, bem como respostas aos seus problemas econômicos, reconhecimento dos danos sofridos e da memória pública. À medida que o tempo passa, a necessidade de responsabilização, mediante julgamentos e processos se vai tornando mais forte.<sup>30</sup>

### Um processo participativo

Como observado anteriormente, a eficácia de qualquer ação depende enormemente do grau em que está contextualizada. Para que isso ocorra de modo adequado, qualquer processo que trate das questões das pessoas desaparecidas deve ser participativo: as vozes de todos envolvidos, particularmente as famílias dos desaparecidos e os seus representantes, devem ser escutadas e levadas em consideração.

Um processo participativo garante um envolvimento real e visível com as vítimas e a sociedade civil. Os esforços da sociedade civil para criar associações de base devem ser incentivados e amparados, com a finalidade de empoderar e mobilizar as famílias dos desaparecidos e as comunidades afetadas, bem como de estabelecer uma rede de solidariedade. As associações deveriam estar em uma posição para influenciar as ações e processos e assegurar as respostas sustentáveis às necessidades das pessoas afetadas. O impacto positivo de uma sociedade civil

28 Alguns economistas e sociólogos organizacionais chamam isso de de “mimetismo isomórfico”: a tendência de replicar as formas institucionais independente do contexto e mesmo das especificidades dos propósitos buscados. Ver Lant Pritchett, Michael Woolcock e Matt Andrews, “Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure”, Center for Global Development, Documento de Trabalho No. 234, dezembro de 2010, disponível em: [www.cgdev.org/publication/capability-traps-mechanisms-persistent-implementation-failure-working-paper-234](http://www.cgdev.org/publication/capability-traps-mechanisms-persistent-implementation-failure-working-paper-234)

29 CICV, *Families of Missing Persons in Nepal: A Study of Their Needs*, Kathmandu, 2009; CICV, *Needs of the Families of the Missing in Timor Leste*, Dili/Djakarta, 2010. Ver também CICV, *Living with Uncertainty: Needs of the Families of Missing Persons in Sri Lanka*, Colombo, 2016; CICV, *No los olvidamos*, Bogotá, 2016.

30 No caso de maior renda familiar e maior nível de estudo, os julgamentos e processos penais podem ser as prioridades das famílias, além das mencionadas anteriormente.

civil organizada foi observado em casos como o da Argentina<sup>31</sup>, dos Bálcãs<sup>32</sup> e do Chipre, neste caso depois de muitos anos de inação.<sup>33</sup> Mais recentemente, na Geórgia, os comitês de famílias de pessoas desaparecidas estão se empenhando para se tornarem mais capazes de ajudar seus membros a apoiarem-se mutuamente e a aumentarem a consciência pública sobre as suas preocupações.<sup>34</sup>

Para que um processo seja realmente participativo, as autoridades relevantes devem manter as famílias e as respectivas comunidades informadas sobre o trabalho que realizam, as limitações, as chances de obtenção de resultados e a probabilidade de encontrar os familiares vivos ou de identificar e recuperar os restos mortais deles. Devem também informar sobre o acesso das famílias e comunidades à assistência e à reparação, e a possibilidade de que os responsáveis pelos desaparecimentos sejam responsabilizados. É importante assegurar que, quando as famílias participam diretamente nos processos como os de recuperação dos restos mortais ou compartilhamento de informações, isso seja feito com respeito aos costumes e valores locais. As autoridades relevantes devem também, em todas as circunstâncias, tomar cuidado para não prolongar desnecessariamente o sofrimento das famílias ou dar-lhes falsas expectativas ou esperanças.

## Mecanismos e estruturas

O tratamento eficiente da questão das pessoas desaparecidas requer a existência de mecanismos humanitários, políticos, judiciais e não judiciais nos âmbitos universais, regionais, nacionais e locais, com pontes entre eles, para

- 31 As Avós da Praça de Maio é uma organização singular de mulheres argentinas que se tornaram ativistas de direitos humanos para poder lutar pelo direito de saber a sorte e o paradeiro dos seus filhos e netos. A organização foi formada por mulheres que se conheceram enquanto tentavam encontrar os seus parentes desaparecidos pelos agentes da ditadura militar argentina durante os anos conhecidos como Guerra Suja (1976-83). Através da ação política (publicações, demonstrações, marchas, conferências. Etc.) elas forjaram uma campanha para demandar que a ditadura argentina responda pelo desaparecimento dos seus filhos e netos. Três décadas depois do retorno à democracia, elas conseguiram manter vivos a memória e o espírito dos seus familiares desaparecidos, continuando com grandes campanhas públicas para recuperar a identidade dos seus netos desaparecidos e combater o silêncio e a indiferença de vários governos. Ver Jill Stockwell, *Reframing the Transitional Justice Paradigm: Women's Affective Memories in Post-Dictatorial Argentina*, Springer, New York, 2014. Ver também a entrevista com Estela de Carlotto, presidente de Avós da Praça de Maio, neste número da Revista.
- 32 Nos Bálcãs, as associações das famílias desempenharam um papel preponderante em pressionar as autoridades e os respectivos mecanismos nacionais para lidar com a questão dos desaparecidos. Na Bósnia e Herzegovina, o conselho consultivo do Instituto para Assuntos sobre Pessoas Desaparecidas (MPI) é o canal direto de comunicação para as famílias dos desaparecidos com o instituto, e as famílias o usam para manifestar as suas preocupações e pressionar o MPI para que atendam às suas necessidades. Para uma análise crítica do MPI, ver Kirsten Juhl, "The Problem of Ethnic Politics and Trust: The Missing Persons Institute in Bosnia-Herzegovina", *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Vol. 4, N.º 2, 2009.
- 33 No Chipre, as associações das famílias se distanciaram das autoridades e agora têm mais condições de exercer maior pressão nelas. Ver Resources for Democracy, "Citizens in Action: The Search for Missing Persons – and the Truth – in Cyprus", October 2015, available at: [www.resourcesfordemocracy.com/audio/citizens-in-action-the-search-for-missing-persons-and-the-truth-in-cyprus/](http://www.resourcesfordemocracy.com/audio/citizens-in-action-the-search-for-missing-persons-and-the-truth-in-cyprus/). Ver também Iosif Kovras, "Unearthing the Truth: The Politics of Exhumations in Cyprus and Spain", *History and Anthropology*, Vol. 19, N.º 4, 2008.
- 34 CICV, "Georgia: Efforts to Clarify the Fate of Missing Persons", 2016, disponível em: [www.icrc.org/en/document/georgia-missing-persons-clarifying-the-fate](http://www.icrc.org/en/document/georgia-missing-persons-clarifying-the-fate).

cobrir a gama de necessidades manifestadas pelas famílias dos desaparecidos e as comunidades envolvidas.<sup>35</sup> Quando esses mecanismos forem estabelecidos, seja qual for o seu formato, deve ser dada atenção particular ao seu mandato. Devem incluir objetivos humanitários, incluindo o atendimento às necessidades das vítimas em termos de prover respostas, de modo não discriminatório, sobre a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas. Devem ser dotados de suficientes capacidades e poderes para desempenharem o seu mandato de modo efetivo. Também precisam ter um papel claro com relação a garantir o acesso à informação relativa a locais de sepultamento e restos mortais. Deve ser dada atenção especial à criação de um ambiente que facilite o compartilhamento de informações, incluindo a possibilidade de trabalhar de maneira confidencial, como explicado mais adiante.

Às vezes, ex-adversários concordam em adotar medidas específicas, na forma de acordos, que podem ser concluídos no fim de um conflito ou violência sob os auspícios de uma parte neutra. Os acordos podem incluir a criação de mecanismos de coordenação para a troca de informações e manter cada parte informada dos progressos alcançados para descobrir a sorte e o paradeiro dos desaparecidos e informar as suas famílias. Podem incluir igualmente os compromissos explícitos ou implícitos para ajustar e trocar a configuração ou estrutura nacional para assegurar, no âmbito nacional, um tratamento eficaz da questão das pessoas desaparecidas e o respeito pelas obrigações internacionais. Em todos os casos, deve-se tomar cuidado particular para garantir que exista um canal de comunicação adequado com os mecanismos já existentes, como tribunais e comissões de verdade, de modo a contribuir com respostas significativas para as famílias sobre a sorte e o paradeiro dos seus parentes desaparecidos. Mesmo que os mecanismos possuam mandatos diferentes, podem manter e trocar informações que sejam relevantes para ajudar a esclarecer a sorte e o paradeiro dos desaparecidos.

## **Mecanismos de coordenação sobre a questão dos desaparecidos**

Durante os conflitos armados e outras situações de violência, a informação sobre os desaparecidos é normalmente retida ou manipulada por vários motivos: exercer pressão no inimigo, deixar a sua população na ignorância e sofrimento, evitar críticas pelas perdas sofridas ou manter o ódio ao inimigo ou a exclusão étnica. Depois do fim da violência, os indivíduos que puderam ter tido algum envolvimento com os fatos que levaram a desaparecimentos costumam permanecer calados, sem interesse em serem responsabilizados por suas ações. Outros, como testemunhas e transeuntes, podem ter conhecimento dos desaparecimentos, mas evitam falar com medo de represálias ou estigmatização.

Nesses contextos, são necessários esforços e estratégias para aumentar a pressão mútua sobre as autoridades envolvidas no conflito ou violência, de modo a terminar com a resistência em prestar informações que possam ajudar a

35 O termo “mecanismos” refere-se a todas as instituições, órgãos, organismos e processos estabelecidos - formalmente ou não - pelas autoridades relevantes para esclarecer a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas e informar respectivamente as famílias.

elucidar a sorte e o paradeiro dos desaparecidos. Deve-se investir em meios para desenvolver um enfoque que incentive mutuamente as autoridades envolvidas nos conflitos ou violência passados para que prestem informações. É nesse sentido que se deve recorrer aos mecanismos de coordenação com a dimensão humanitária dos desaparecimentos. Obviamente, as autoridades precisarão ver os benefícios substantivos para obter uma resposta positiva. As partes que se enfrentavam podem ter, de fato, um interesse em cooperar, se isso significa obter resultados que não são alcançáveis por si mesmas. Por exemplo, isso lhes pode dar acesso a territórios sob o controle da outra parte, onde os corpos dos seus cidadãos podem estar enterrados ou onde podem encontrar informações valiosas.<sup>36</sup> Além disso, demonstrando boa vontade e cooperação, podem melhorar a sua imagem pública e facilitar o apoio e assistência estrangeira.

Tais mecanismos criados por ex-inimigos podem assegurar a coordenação e o compartilhamento de informações sobre as questões como listas de pessoas desaparecidas ou a recuperação, identificação e transferência de restos mortais. São normalmente criados no período que segue o fim dos conflitos armados ou violência, ou durante uma longa pausa nos combates. Referem-se às disposições dos instrumentos internacionais relevantes, como os acordos de paz ou cessar-fogo, caso existam, ou convenções internacionais, como as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais, resoluções da ONU ou instrumentos pertinentes de direito internacional dos direitos humanos. Tais mecanismos de coordenação foram estabelecidos, por exemplo, depois dos conflitos na Bósnia e Herzegovina, entre a Croácia e Sérvia; no Chipre; depois do conflito de 1998-99 no Kosovo; depois da Guerra do Golfo de 1991 e do conflito entre Irã e Iraque; depois do conflito de 1992-1993 na Abecásia; e depois do conflito de 2008 na Ossétia do Sul.

A experiência demonstra que, em muitos casos, a eficiência de um mecanismo de coordenação para as pessoas desaparecidas aumenta se o seu *mandato* concentra-se apenas nos objetivos humanitários que lidam com as principais necessidades das vítimas. Concretamente, isso significa a implementação de um processo para:

- esclarecer sem discriminação a sorte e o paradeiro de todas as pessoas dadas como desaparecidas em relação ao conflito armado ou outras situações de violência;
- informar respectivamente as famílias;
- implementar um sistema coordenado para garantir a busca eficaz das pessoas desaparecidas e, quando forem encontrados restos mortais, um processo multidisciplinar de recuperação e identificação dos restos mortais;
- entregar os corpos às famílias, casos as pessoas desaparecidas forem encontradas mortas; e
- garantir apoio às famílias das pessoas desaparecidas (cobrindo necessidades psicológicas, legais, administrativas e econômicas).

36 Assim foi feito, por exemplo, na busca das pessoas desaparecidas em relação com o conflito no Kosovo e nos conflitos internacionais de Iraque-Kuwait e Iraque-Irã. Ver Protocolo Adicional I, art. 34(2-4); Relatório do Secretário-Geral sobre Pessoas Desaparecidas, UN Doc. A/71/299, 5 de agosto 2016, parág. 25-26.

Um mandato humanitário é particularmente relevante quando a análise do contexto demonstra que as instituições das ex-partes em conflito são claramente identificáveis, mas não têm necessariamente o interesse em compartilhar a informação que possuem por inúmeras razões, incluindo o medo de represálias ou processos penais.<sup>37</sup> Nesses casos, um enfoque potente a se considerar é uma combinação de um mandato baseado em objetivos humanitários (que significa que o mecanismo não deva tentar atribuir responsabilidades) e que garanta a gestão adequada de informação confidencial (ver a discussão a seguir). Acredita-se que uma separação clara entre o mandato humanitário e as instituições relevantes de justiça é a maneira mais eficiente de obter informações nesses contextos.<sup>38</sup>

### **Mecanismo de Coordenação para as Pessoas Dadas como Desaparecidas em Relação com os Eventos do Conflito Armado de 1992-93 e Posteriormente (Abecásia)**

Os civis continuam sentindo os efeitos do conflito armado de 1992-93 em Abecásia. Em 2017, mais de 2,4 mil pessoas foram dadas como desaparecidas. Um mecanismo de coordenação com participantes da Geórgia e da Abecásia foi estabelecido, no fim de 2010, para esclarecer a sorte das pessoas desaparecidas em relação com o conflito. O CICV concordou em presidi-lo. O mecanismo não tem a intenção de responsabilizar pelas mortes de qualquer pessoa desaparecida, nem fazer constatações sobre a causa das mortes. Não está vinculado com qualquer procedimento político ou judicial que trate das causas relacionadas com o conflito.

Desde abril de 2018, o mecanismo pôde identificar os restos mortais de 148 pessoas desaparecidas e entregá-las às suas famílias. ONGs locais foram capazes de prestar apoio psicológico, legal e administrativo para as famílias das pessoas desaparecidas.

Fonte: CICV, “Onde trabalhamos: Geórgia”, disponível em: [www.icrc.org/en/where-we-work/europe-central-asia/georgia](http://www.icrc.org/en/where-we-work/europe-central-asia/georgia).

37 Do mesmo modo, em uma situação em que mudaram os governos ou as autoridades e o sistema judicial é independente e funciona, os enfoques que forem mais inclusivos e contribuam a levar os responsáveis pelos desaparecimentos perante à justiça seriam mais apropriados.

38 Por exemplo, o mandato da CMP do Chipre é elucidar a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas; a CMP não tem a intenção de estabelecer a causa da morte ou responsabilizar pelas mortes das pessoas desaparecidas. Ver os Termos de Referência da CMP do Chipre, art. 11. Além disso, relata-se que uma carta enviada pela Advocacia-Geral da República do Chipre, em 3 de agosto de 1990, especifica que não é do interesse público, no sentido do artigo 113.2 da Constituição, processar qualquer testemunha que, ao apresentar provas à CMP do Chipre durante as investigações, revele informações auto-incriminatórias. Para mais informações sobre a CMP do Chipre, ver a página web de “Fatos e Números” da CMP, disponível em: [www.cmp-cyprus.org/content/facts-and-figures](http://www.cmp-cyprus.org/content/facts-and-figures).

Os membros *strictu sensu* de um mecanismo de coordenação devem representar direta ou indiretamente as ex-partes do conflito armado ou violência. Eles devem possuir poder de decisão e a capacidade de garantir um seguimento eficiente das decisões tomadas pelo mecanismo no nível nacional ou local. O mecanismo deve garantir que as opiniões de outras partes interessadas importantes sejam consideradas mediante formas apropriadas de participação, como membros com poderes ou status limitado como observadores ou especialistas. Se isso for respeitado, os especialistas pertinentes (p.ex. em ciência forense, gestão de informações, direito ou psicologia), sociedade civil, e em particular representantes das famílias das pessoas desaparecidas e ONGs, bem como atores internacionais e Estados interessados, devem ser capazes de contribuir de modo construtivo com o processo. Esta configuração deverá ter a capacidade e o compromisso de fomentar a vontade política, manter o ímpeto para resolver a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas e mobilizar os recursos necessários.

### **Subgrupo de Trabalho sobre Questões Forenses do Grupo de Trabalho do Kosovo sobre Pessoas Desaparecidas**

O Subgrupo de Trabalho sobre Questões Forenses do Grupo de Trabalho do Kosovo sobre Pessoas Desaparecidas foi criado em março de 2005. A sua finalidade é melhorar a gestão dos processos forenses e acelerar a recuperação e a identificação dos indivíduos encontrados mortos com relação ao conflito no Kosovo.

Mais especificamente, o Subgrupo de Trabalho visa fomentar a cooperação e aumentar a coordenação entre as várias partes envolvidas no nível técnico (segurança, representantes forenses e da saúde de cada autoridade respectiva, organizações internacionais, ONGs, etc.) e facilitar o rápido retorno dos restos mortais identificados às famílias dos mortos.

O Subgrupo de trabalho acompanha o processo e mantém registros sobre dados de cada organização nas suas instalações (número de casos, amostras ósseas e sanguíneas coletadas e analisadas, etc.), provendo, deste modo, um fórum independente para resolução de conflitos, monitoramento e relatórios dos processos forenses e minimizando os problemas de falta de compreensão e confiança que existem entre as várias partes envolvidas. Ele se reporta e trabalha sob a responsabilidade do Grupo de Trabalho do Kosovo.

Fonte: CICV, "Missing Persons in the Western Balkans", 2 de junho de 2015, disponível em: [www.icrc.org/en/document/missing-persons-western-balkans](http://www.icrc.org/en/document/missing-persons-western-balkans).

O mecanismo deve ser dotado de suficientes competências, capacidades e poderes para desempenhar o seu mandato de modo efetivo. Isso inclui a capacidade de estabelecer subcomitês nos quais os membros e participantes designados poderiam se encontrar de forma mais frequente em grupos pequenos para lidar com questões específicas como recuperação, análise e identificação de restos mortais. Os subcomitês devem receber o seu mandato do mecanismo de coordenação e reportar-se regularmente a ele.<sup>39</sup>

Devem-se elaborar e adotar documentos constitutivos apropriados tanto para o mecanismo de coordenação como para os subcomitês. Devem incluir as normas e os procedimentos de trabalho que especifiquem, entre outros, as qualidades e o número de representantes, o quórum, o processo decisório, o(s) idioma(s) de trabalho, o local e a preparação e realização das reuniões. No entanto, o mecanismo de coordenação não deve ter o seu trabalho impedido pela ausência das regulamentações específicas caso haja vontade das partes em avançar para encontrar respostas sobre os desaparecidos. Com frequência, será difícil para ex-adversários concordar com textos sem levar para as discussões elementos da disputa que causou a violência ou o conflito. Pode ser mais sensato, no estágio inicial do processo, buscar dos participantes um acordo não formal mantendo o espírito, objetivo e mandato do fórum para que o plano de trabalho seja implementado.<sup>40</sup>

Deve-se abordar a decisão de realizar reuniões com portas fechadas ou de permitir que um público maior assista e seja informado dos resultados. Normalmente, as partes do mecanismo de coordenação inclinam-se por adotar um enfoque misto em que as reuniões confidenciais são combinadas com uma estratégia de comunicação pública. O compartilhamento de informações entre os ex-inimigos poderia funcionar de modo mais efetivo se a questão dos desaparecidos for mantida longe dos holofotes, pelo risco óbvio de que assuntos delicados sejam expostos. Depois de um conflito armado ou uma situação de violência, as partes que eram inimigas estão normalmente mais inclinadas a não tornar demasiado público o seu trabalho e a estabelecer um mecanismo humanitário independente que funcione com sessões privadas e confidencialidade. Os procedimentos e constatações são confidenciais de modo a preservar o funcionamento do mecanismo.

39 Na Geórgia, um grupo de trabalho forense foi estabelecido em 2010, dentro do mecanismo de coordenação discutido anteriormente, com um mandato de estabelecer prioridades e coordenar o trabalho dos especialistas forenses envolvidos no processo de esclarecimento da sorte e paradeiro das pessoas desaparecidas. O trabalho consiste em atividades relacionadas à informação sobre a localização de túmulos, bem como baseado nos protocolos acordados, recuperação, análise e identificação dos restos mortais dos indivíduos que desapareceram em relação com o conflito armado de 1992-93. O grupo de trabalho se reuniu pela primeira vez em 24 de maio de 2011, tendo tido, desde então, doze reuniões. É presidido pelo CICV e compreende representantes do mecanismo de coordenação, um de Abecásia e um da Geórgia, e um perito forense de cada região. O grupo reporta-se regularmente ao mecanismo de coordenação sobre o progresso alcançado nos aspectos forenses do processo. Ver Relatório do Secretário-Geral sobre os Desaparecidos, UN. Doc. A/71/299, 5 de agosto 2016, parág. 23.

40 Segundo esses autores, precisam ser encontradas alternativas para as regulações formais de modo a proteger o processo, particularmente no que diz respeito à gestão confidencial das informações relativas à exumação dos restos mortais, ou coleta de dados *ante mortem* e amostras biológicas de referência. Mais precisamente, os intercâmbios bilaterais ou acordos sobre os procedimentos operacionais padrões para estes temas podem ser explorados com todos os participantes.

Este é o caso dos mecanismos de coordenação estabelecidos em relação com o conflito no Chipre,<sup>41</sup> a guerra entre Irã e Iraque (1980–88),<sup>42</sup> a guerra do Golfo (1990–91),<sup>43</sup> o conflito entre a Croácia e Sérvia (1991–95), os conflitos na Bósnia e Herzegovina (1992–95)<sup>44</sup> e no Kosovo (1998–99),<sup>45</sup> e os conflitos de 1992–93 e 2008 em Abecásia e Ossétia do Sul.<sup>46</sup> Entretanto, todos esses mecanismos tinham um dever de informar as famílias dos desaparecidos e as comunidades envolvidas. Também tinham um interesse em vincular a questão dos desaparecidos com as iniciativas políticas, tratando-a, desse modo, parcialmente no domínio público. Portanto, todos têm regras sobre como se reportar e comunicar. É normalmente responsabilidade das partes do mecanismo de decidir se fazem declarações públicas e se reportam sem prejuízo do funcionamento do mecanismo, sendo esta uma responsabilidade compartilhada pelo presidente. Como mencionado anteriormente, um vínculo entre os mecanismos de coordenação que tratam somente da dimensão humanitária da questão dos desaparecidos e um processo político poderia ajudar que a questão permaneça na agenda política, reforçando assim a vontade política necessária para avançar. Todos os exemplos mencionados anteriormente tornaram público alguns dos resultados do seu trabalho mediante distintos meios para informar as comunidades e as respectivas famílias.

Adicionalmente, as partes do mecanismo costumam buscar o apoio de uma terceira parte neutra como mediadora ou facilitadora, de modo a ajudar com as negociações e a colaboração entre eles, ajudando a avançar com o processo de compartilhamento de informações. Foi pedido ao CICV, como uma organização neutra, imparcial e independente, que desempenhasse este papel no passado, tendo

41 Ver os Termos de Referência da CMP do Chipre, art. 9.

42 Ver Regras de Procedimento para o Comitê Tripartite sobre os Desaparecidos e Restos Mortais da Guerra Irã-Iraque 1980-1988, Regra 14.

43 Ver Regra 9 dos documentos constitutivos do Subcomitê Técnico sobre Prisioneiros de Guerra Civis e Militares Desaparecidos e Restos Mortais, que estipula que a) o Subcomitê deverá se reunir em sessões fechadas e que as suas deliberações permaneçam confidenciais salvo que seja decidido o contrário, e b) além dos representantes dos membros do subcomitê e do CICV, nenhuma outra pessoa poderá estar presente nas reuniões, salvo se o Subcomitê assim o decidir.

44 Ver Regras e Procedimentos do Grupo de Trabalho da Bósnia e Herzegovina, Regra 10 (“Privacidade e Confidencialidade”).

45 Ver Regras de Funcionamento do Grupo de Trabalho do Kosovo, Regra 11 (“Privacidade e Confidencialidade”).

46 Ver artigo 17 dos termos de referência do Mecanismo de Coordenação sobre as Pessoas Dadas como Desaparecidas em Relação com os Eventos do Conflito Armado de 1992-1993 e Posteriormente, que estipula que o mecanismo deverá se reunir *in camera* e que todos que participem das reuniões do mecanismo deverão respeitar a confidencialidade de todas as informações e de todos os documentos gerados ou circulados dentro e pelo mecanismo, incluindo que nenhuma outra pessoa, além dos participantes e do presidente, poderá estar presente nas reuniões do mecanismo, salvo que se decida o contrário. Além disso, o artigo 18 especifica que as deliberações permanecerão confidenciais.

concordado em fazê-lo.<sup>47</sup> Outras organizações, como a ONU, também aceitaram este papel.<sup>48</sup>

Por fim, em poucas palavras, o verdadeiro desafio de um mecanismo de coordenação como esses é o de criar um processo, um meio e uma relação que sejam facilitadores para obter e compartilhar informações sobre pessoas desaparecidas passo a passo. Trabalhar em casos concretos de acordo com um plano de ação que inclua indicadores que sejam decididos pelos membros do mecanismo de coordenação pode ajudar a obter resultados.

## Mecanismos no âmbito local e nacional

Uma vez que for estabelecido que as autoridades nacionais estão dispostas a participar da resolução da questão dos desaparecidos, existe a necessidade de lidar com uma série de temas relativos a políticas públicas e de elaborar uma estratégia abrangente no âmbito nacional que leve em consideração assuntos como o marco jurídico apropriado - que deverá incluir referências às normas aplicáveis, coleta de informações, gestão de dados e proteção, processo de recuperação e identificação dos restos mortais, direitos das vítimas, fontes de financiamento e orçamentos, etc. Segundo as autoras, é fundamental que exista uma liderança, na esfera mais alta, que tenha a confiança de todas as respectivas partes.<sup>49</sup>

Além disso, deve haver um órgão oficial responsável por coordenar a implementação da estratégia, cujos detalhes serão explicados mais adiante. O mecanismo no âmbito nacional deve também possibilitar que as autoridades cumpram e façam o seguimento dos seus compromissos assumidos no marco do mecanismo de coordenação, incluindo o acesso aos locais onde se presume que estejam enterrados os restos mortais das pessoas desaparecidas.

Do mesmo modo que com os mecanismos de coordenação discutidos na seção anterior, os mecanismos nacionais para as pessoas desaparecidas devem ter um objetivo humanitário, não devendo receber a tarefa de atribuir responsabilidade por delitos. Acrescentar a atribuição de responsabilidades ao objetivo humanitário poderia, em alguns casos, impedir a capacidade do mecanismo de obter as informações necessárias para esclarecer a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas. As informações coletadas pelo mecanismo devem permanecer

47 Este foi o caso na Bósnia e Herzegovina e no Kosovo, na guerra de 1980-1988 entre Irã e Iraque, na guerra do Golfo de 1990-91 e nos conflitos de 1992-93 e 2008 em Abecásia e Ossétia do Sul.

48 No Chipre, o terceiro membro da CMP foi selecionado pelo CICV e designado pelo secretário-geral da ONU. O mecanismo de coordenação entre a Croácia e a Sérvia, ao contrário, funciona de modo autônomo, sem a intervenção de um mediador. O CICV e a ICMP possuem status de observador.

49 Por exemplo, no Iraque, o Ministério de Direitos Humanos lidera o tratamento da questão das pessoas desaparecidas. Os temas relativos às políticas são tratados em reuniões interministeriais. Na Bósnia e Herzegovina, o Ministério de Direitos Humanos e Refugiados lidera a elaboração da Lei sobre Pessoas Desaparecidas. O Ministério recebeu esta tarefa do Conselho de Ministros da Bósnia e Herzegovina em 2003 (em 2001, o Parlamento da país aprovou uma resolução sobre as pessoas dadas como desaparecidas, que solicitou à presidência e ao Conselho de Ministros que participassem ativamente na determinação do paradeiro das pessoas desaparecidas). No Kosovo, o Gabinete do Primeiro Ministro é o responsável e a questão é tratada em reuniões interministeriais da Comissão Governamental sobre Pessoas Desaparecidas.

confidenciais e ser utilizadas exclusivamente com a finalidade para as quais foram obtidas - ou seja, esclarecer a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas. Para assegurar-se de que seja entendido por todos, recomenda-se especificar expressamente que o mecanismo não tem o propósito de atribuir responsabilidade pelos desaparecimentos.<sup>50</sup>

O mecanismo responsável pela questão dos desaparecidos deve receber os recursos e poderes necessários. Deve poder coordenar, apoiar e supervisionar o processo de busca de pessoas desaparecidas e de informar as famílias respectivamente. Deve existir um processo de recuperação e identificação de restos mortais e de entrega às famílias. O mecanismo deve incluir o apoio às famílias dos desaparecidos.<sup>51</sup>

Em termos práticos, a função do mecanismo nacional deve ser, entre outras:

- receber e registrar o pedido de buscas feito pelas famílias e autoridades relevantes;
- coletar, verificar, atualizar e prestar ao solicitante e autoridades relevantes todas as informações apropriadas sobre as pessoas desaparecidas (incluindo dados *ante mortem*), sobre fatos e circunstâncias que levaram ao desaparecimento e sobre corpos não identificados (dados *post mortem*), em conformidade com a legislação nacional, direito à privacidade e padrões reconhecidos internacionalmente sobre a proteção e gestão de dados pessoais e sensíveis;
- executar ou solicitar que sejam executadas medidas necessárias para investigar e verificar qualquer informação, incluindo a recuperação e identificação dos restos mortais;
- ser responsável (ou estar em contato direto com o órgão responsável) pelo funcionamento de um registro único de pessoas desaparecidas e adotar as regulamentações necessárias para este fim (consolidação de uma lista de pessoas desaparecidas);
- adotar medidas para assegurar aos familiares das pessoas desaparecidas o acesso aos direitos; e
- manter as famílias e comunidades ao par do processo e dos resultados alcançados.<sup>52</sup>

50 O governo da Sri Lanka outorgou ao OMP um mandato humanitário, sem assumir a responsabilidade por realizar qualquer atividade de averiguação com a finalidade de investigar criminalmente. No entanto, o mecanismo tem poderes para “informar vítimas, familiares, testemunhas ou outros informantes que prestam informações ao OMP, do seu direito de encaminhar as questões diretamente às autoridades relevantes, incluindo o direito de informar delitos graves à autoridade de aplicação da lei ou judicial”: Lei do OMP, Seção 12(i). Em outras palavras, o mandato humanitário da OMP é independente dos processos judiciais nacionais da Sri Lanka, podendo ser complementar, os quais as famílias possam querer iniciar para atender às suas necessidades de justiça.

51 Ao tratar do apoio eficiente às famílias dos desaparecidos, devem-se estabelecer vínculos com os mecanismos de apoio existentes como os sistemas de proteção social.

52 Na mesma linha, ver CICV, *Guiding Principles/Model Law on the Missing*, 2009, Arts 12–14, disponível em: [www.icrc.org/en/download/file/1066/model-law-missing-icrc-eng-.pdf](http://www.icrc.org/en/download/file/1066/model-law-missing-icrc-eng-.pdf).

## Prática dos Estados sobre as comissões de desaparecidos com um mandato humanitário

Ao serem criados, os mecanismos nacionais responsáveis pelos desaparecidos devem possuir um mandato claro estabelecido por lei, com foco nos seus objetivos humanitários, ou seja, a busca sem discriminação das pessoas dadas como desaparecidas. Devem investigar os casos e esclarecer a sorte e o paradeiro dos desaparecidos de todos os lados, não se concentrando apenas nas suas “próprias” pessoas desaparecidas; nem devem condicionar o seu trabalho pelos resultados alcançados por nenhuma das partes. Quando uma comissão sobre os desaparecidos for relativa a um conflito armado, ela deverá cobrir todas as pessoas protegidas sob o Direito Internacional Humanitário.

Esse tipo de comissão esteve ou está sendo estabelecida na Bósnia e Herzegovina, Colômbia, Croácia, Kosovo, Líbano, Montenegro, Sérvia e Sri Lanka, entre outros.

Outros países, como o México, iniciaram o processo de criar uma comissão estatal sobre os desaparecidos.

Fonte: CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention: Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War*, 2a. ed., Cambridge University Press, Cambridge (em produção).

Os *membros* do mecanismo devem ser representantes de todos os atores que estiveram envolvidos no conflito ou violência. O mecanismo deve compreender, além dos membros dos órgãos governamentais, representantes da sociedade civil, inclusive representantes das famílias dos desaparecidos e, quando factível, da respectiva Sociedade Nacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (Sociedade Nacional).<sup>53</sup>

O mecanismo responsável pelas pessoas desaparecidas deve ser capaz de obter das entidades governamentais e não governamentais relevantes, incluindo o judiciário, todas as informações que podem ajudar a esclarecer a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas, como as circunstâncias do desaparecimento, os nomes das testemunhas e perpetradores e informações sobre as pessoas mortas, feridas ou detidas. Em particular, devem-se estabelecer vínculos com as instituições forenses nacionais que recuperam os corpos e que realizam a recuperação, análise e identificação dos restos mortais das pessoas desaparecidas, caso existam. O trabalho forense de proteção, recuperação e identificação dos mortos costuma ser uma porta de entrada apolítica que permite que o mecanismo lide com questões sensíveis e avance na prestação de informações e respostas sobre os desaparecidos.<sup>54</sup> Quando

53 Caso as Sociedades Nacionais participem, deve-se abordar a forma da sua participação - status, tarefas, responsabilidades, etc.

54 Na África, o CICV trabalha com instituições forenses, incentivando e apoiando-as, em inúmeros países, incluindo Cote d'Ivoire, Argélia, Nigéria, Mali, República Centro-Africana, Uganda, Marrocos e África do Sul, embora não tenha sido criada nenhuma comissão para os desaparecidos nesses países. Para mais informações, ver CICV, *Annual Report 2016*, Genebra, 2017, Seção sobre África.

a capacidade investigativa e/ou forense não for suficiente ou existente, devem-se estabelecer vínculos com atores que tenham o mandato para realizar o trabalho forense em um determinado contexto.<sup>55</sup> Além disso, o desenvolvimento de capacidades deve ser uma prioridade a longo prazo. As ciências forenses se tornaram um componente chave dos esforços para resolver a questão dos desaparecidos. Embora, deve-se reconhecer que nem todos os casos de desaparecidos devido a um conflito armado ou violência poderão ser resolvidos, sem uma gestão forense adequada dos restos mortais, a probabilidade de as famílias receberem respostas sobre a sorte e o paradeiro dos seus entes queridos - incluindo a identificação e retorno dos respectivos corpos - fica enormemente reduzida.

O desafio evidente é implementar um mecanismo que seja capaz de buscar e coletar as informações relevantes, o mais breve possível, depois do fim do conflito armado ou violência que ocasionou os desaparecimentos. Quanto mais demorar para criar esse tipo de mecanismo, mais difícil será esclarecer a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas e retornar os seus corpos e restos mortais, caso encontrados, às suas famílias. Ao mesmo tempo, a questão das pessoas desaparecidas é suscetível à exploração política, e não é fácil obter as informações necessárias imediatamente depois do fim do conflito. Do mesmo modo que a adoção de medidas para estabelecer um marco legal no nível adequado, é crucialmente importante que todos os atores, incentivos e medidas relevantes sejam mobilizados e implementados sem demora para possibilitar que os portadores das informações compartilhem dados confiáveis e valiosos, como por exemplo, para localizar possíveis sepulturas.

## Outros mecanismos

Além da criação de um organismo que seja responsável especificamente por lidar com a questão dos desaparecidos, é importante lembrar que os tribunais internacionais ou mistos, comissões parlamentares, comissões de direitos humanos, comissões de inquérito, ouvidorias e mecanismos de busca da verdade também são úteis em prestar informações relevantes sobre a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas. Portanto, devem ser também atores chave e contribuir diretamente para a abordagem do direito de saber das famílias. A contribuição deles não deve ser subestimada, devendo ser avaliada em que medida poderá ser complementar às tarefas designadas a um órgão especializado responsável por lidar com a questão das pessoas desaparecidas a partir de uma perspectiva puramente humanitária. Por exemplo, as comissões de direitos humanos e os ouvidores normalmente possuem um mandato amplo para tratar das violações de direitos humanos, podendo ser apropriado assegurar que a questão dos desaparecidos seja incluído na sua jurisdição.

55 P. ex., no Kosovo, a ICMP e a Missão da UE sobre o Estado de Direito no Kosovo. No Líbano, o CICV presta apoio à coleta de dados com as famílias, em preparação para os esforços de identificação futura. Na Geórgia, enquanto que as capacidades forenses estão sendo construídas segundo a realidade do contexto, o CICV realiza a maioria das atividades relativas ao processo forense de recuperação, análise e identificação dos restos mortais. Para mais informações, ver *ibid.*

## A experiência do Peru

No Peru, as famílias de aproximadamente 15 mil pessoas que desapareceram em relação com o conflito do passado continuam sem ter notícias dos seus parentes. As autoridades criaram, em 2001, uma Comissão de Verdade e Reconciliação com a tarefa de examinar violações graves dos direitos humanos entre maio de 1980 e novembro de 2000. Com o consentimento das respectivas famílias, o CICV colaborou com a Comissão e apresentou mais de 400 casos que não estavam em nenhum banco de dados. Nas suas conclusões exaustivas, a Comissão recomendou a implementação de mecanismos de seguimento que permitiria às autoridades responder às necessidades das famílias dos desaparecidos.

Em 22 de junho de 2016, as autoridades peruanas aprovaram uma nova lei para pessoas desaparecidas com um enfoque humanitário para a questão, buscando aliviar o sofrimento das famílias afetadas.

Junto com a Cruz Vermelha Peruana, o CICV vem prestando apoio financeiro e técnico para as famílias das pessoas desaparecidas e associações locais, com a finalidade de possibilitar que as famílias viajem a locais de exumação e recuperem os restos mortais dos seus parentes, e para que tenham melhor acesso à atenção psicológica.

Fontes: Relatório do Secretário-Geral sobre os Desaparecidos, UN Doc. A/71/299, 5 de agosto de 2016, parágrafos 12, 58, 61; CICV, *Annual Report 2016*, Vol. 1, Genebra, 2017, pp. 282–284.

Adicionalmente, as comissões de verdade, cuja finalidade geral é compreender a extensão e os padrões da violência passada, podem lidar potencialmente com as necessidades das famílias das pessoas desaparecidas de vários modos: reconhecendo o fato do desaparecimento e a responsabilidade por ele; conhecendo a sorte e o paradeiro dos desaparecidos; instigando a recuperação dos restos mortais; propiciando um foro público no qual as famílias podem apresentar os seus depoimentos; e pressionando para mecanismos de compensação e reparação. O seu mandato deverá, portanto, incluir a questão dos desaparecidos, ou pelo menos dos desaparecimentos forçados, e as suas recomendações devem propor a implantação de mecanismos de seguimento que os permitam responder às necessidades das famílias.<sup>56</sup>

56 Tais recomendações podem ser encontradas, entre outros, nos relatórios finais das seguintes comissões de verdade e reconciliação: Comissão Nacional Chilena para a Verdade e Reconciliação (Comissão Rettig), 1991, pp. 1060–1074, 1081–1082, 1099–1101, 1103, 1113, 1115–1117; Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru, 2003, Vol. 9, pp. 129, 219–225, e Anexo 5; Comissão para Esclarecimentos Históricos na Guatemala, 1999, “Recomendações”, Cap. 3, §§ 22–31; Comissão para Recepção, Verdade e Reconciliação no Timor Leste, 2005, pp. 6–7, 31–33; Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul, 1998, Vol. 5, p. 347, e Vol. 6, pp. 533–540.

## Acordo entre o CICV e o Tribunal Penal Internacional com relação aos Desaparecidos

O CICV e o Tribunal Penal Internacional (TPI) finalizaram, no início de 2012, um Memorando de Entendimento geral, segundo o qual o promotor se compromete a assistir o CICV na identificação do material em sua posse que poderia ser relevante para a determinação da sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas nos países onde o CICV está envolvido com esta questão.

Fontes: Relatório do Secretário-Geral sobre os Desaparecidos, UN Doc. A/67/267, 8 de agosto 2012, parág. 47.

*Nota do editor:* O contrário, contudo, não é verdadeiro - o CICV não entrega provas ao TPI. Para cumprir com o seu mandato humanitário e assumir plenamente a sua função operacional na proteção e assistência das vítimas dos conflitos armados e outras situações de violência, a confidencialidade é uma ferramenta básica que permite ao CICV criar a confiança necessária para assegurar o acesso, abrir canais de comunicação, influenciar mudanças e garantir a segurança das suas equipes. Para ler sobre as bases legais deste privilégio, incluindo o privilégio absoluto do CICV perante o TPI, ver: “The ICRC’s Privilege of Non-Disclosure of Confidential Information”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 97, N.º 897/898, 2016.

Por fim, é importante destacar a complementariedade dos processos judiciais nacionais que podem permitir que as famílias das vítimas intervenham em várias etapas e exercitem o seu direito de saber. Do mesmo modo, quando os tribunais estão investigando mortes em grande escala e implementando exumações em massa e atividades forenses, deve-se assegurar que o trabalho seja feito do modo que mais sirva aos interesses das famílias: elas devem receber respostas satisfatórias quando seja possível e as pessoas responsáveis pelos crimes devem ser levadas perante a justiça. A recuperação e o exame de restos mortais dentro de um processo judicial podem revelar o que aconteceu com as vítimas desses crimes e dar as famílias informações sobre a sorte e o paradeiro dos seus entes queridos. Portanto, é da maior importância que sejam estabelecidos procedimentos claros desde o princípio para garantir a coleta e a proteção da informação, mesmo se não for usada diretamente nos procedimentos dos tribunais.

### Informações relevantes para elucidar a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas, gestão adequada de dados e confidencialidade

“Informação relevante” é informação confiável e pertinente para elucidar a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas. Na prática, isso significa, em primeiro lugar, informações sobre as pessoas desaparecidas (incluindo dados *ante mortem*) e sobre as supostas circunstâncias do seu desaparecimento, incluindo informações sobre os fatos que levaram a isso, os nomes das testemunhas e perpetradores, corpos não identificados (incluindo dados *post mortem*) e a localização dos túmulos.

Os mecanismos nacionais e de coordenação buscam essas informações, que podem ser providas por várias fontes: autoridades e instituições nacionais como a polícia, exército, hospitais, cemitérios e instituições forenses; testemunhas, anônimas ou não; membros das respectivas famílias; vítimas; parte ou partes adversárias; ou os próprios perpetradores. Nas últimas décadas, um número cada vez maior de organismos *internacionais* - incluindo forças multinacionais, organizações e entidades internacionais/regionais, e tribunais internacionais e estrangeiros - estiveram envolvidos com conflitos armados ou situações de violência nos quais pessoas desapareceram. Demonstraram ser fontes excelentes de informações para a busca e identificação de pessoas desaparecidas e na busca por justiça.

O maior desafio para a busca de informações sobre as pessoas desaparecidas é a criação de incentivos e de um marco protetor que encoraje os indivíduos com esse tipo de informação a falarem, não se calando; essas pessoas muitas vezes preferem se calar por medo de sofrerem um processo penal, estigmatização ou represálias. As organizações podem estar relutantes de compartilhar as informações por causa das consequências negativas que isso poderia ter nos seus mandatos - por exemplo, falta de acesso ou violação de acordos de confidencialidade. As presentes autoras argumentam que a construção de um marco protetor é possível se certas medidas forem tomadas.

Em primeiro lugar, os mecanismos implementados devem permitir a troca de toda a informação útil para a busca das pessoas desaparecidas e a sua identificação dentro do marco de cada mecanismo. Isso significa que as ferramentas para gerir a informação que será criada por todo o processo deverão ser estabelecidas<sup>57</sup>, e as modalidades de cooperação com os órgãos passíveis de possuir a informação devem ser asseguradas. Na Bósnia e Herzegovina, por exemplo, a Lei sobre Pessoas Desaparecidas de 2004 cria uma instituição independente para buscar as pessoas desaparecidas e estabelece uma obrigação para todas as autoridades e instituições relevantes de prestar informações e cooperar com o Instituto sobre Pessoas Desaparecidas.<sup>58</sup>

Em segundo lugar, a gestão e o tratamento dos dados pessoais e sensíveis devem ser feitos segundo as regras e princípios do direito internacional, incluindo o direito à privacidade e as normas regionais e nacionais relevantes sobre proteção

57 A gestão de casos específicos e ferramentas forenses foram desenvolvidas por organizações diferentes para gerir as informações forenses sobre os mortos e as pessoas desaparecidas. Inclui, para nomear algumas, o Banco de Dados Ante-Mortem/Post-Mortem do CICV; o Banco de Dados da CMP; o Banco de Dados do NamUS (Instituto Nacional de Justiça dos EUA); o Banco de Dados do SIRDEC (Instituto Nacional Medico-Legal e Ciências Forenses da Colômbia); o Banco de Dados da EAAF (Equipe Argentina de Antropologia Forense); o Banco de Dados M-FISys (Gene Codes Corporation); Kenyon Response (Kenyon International Emergency Services Corporation); O Sistema de Gestão de Identificação da ICMP; o Sistema de Gestão de Casos do DPAA (US Defense PoW/MIA Accounting Agency); e o banco de dados da Interpol sobre ciências forenses e pessoas desaparecidas.

58 Lei sobre Pessoas Desaparecidas da Bósnia e Herzegovina, *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, No. 50, 9 de novembro de 2004, arts. 4-7. Os escritórios nacionais de informações (explicado mais adiante) na Argentina, Canadá, França, Países Baixos, Paraguai, Peru e Reino Unido também possuem a autoridade de solicitar as informações.

de dados pessoais. Mais precisamente, e a fim de evitar qualquer uso indevido das informações prestadas por várias fontes, não se deve coletar ou guardar dados pessoais sem uma base legítima ou o consentimento informado da respectiva fonte - por isso é importante verificar o consentimento ao coletar as informações. Os dados pessoais sensíveis devem ser tratados com atenção particular.<sup>59</sup> Adicionalmente, os dados devem ser utilizados somente para a finalidade com a qual foram coletados e para nenhum outro fim, salvo quando seja obtido o consentimento. Caso não haja consentimento, as informações serão mantidas confidenciais, não podendo ser reveladas para terceiros, exceto se atender requisitos estatutários definidos de forma bem restrita e em conformidade com as normas e padrões internacionais. Caso essas garantias sejam respeitadas, as fontes poderiam estar mais dispostas em compartilhar a informação. Como contrapartida, elas deverão ser informadas de modo transparente sobre como as informações serão processadas e utilizadas.

Em terceiro lugar, as condições nas quais as informações foram prestadas deverão ser respeitadas durante todo o período de uso. Com frequência, as informações relevantes somente são acessíveis se a confidencialidade for garantida, ou seja, as informações não serão reveladas a pessoas não autorizadas e não entrarão para o domínio público com, por exemplo, uso público em processos judiciais. Normalmente isso pode ser assegurado pela inclusão de normas apropriadas de gestão de proteção de dados no marco relevante mediante os termos de referência do mecanismo, uma decisão do poder executivo, ou de leis e regulamentações; sessões fechadas ou privadas; sensibilização; instruções adequadas; ou supervisão e monitoramento.<sup>60</sup>

Em quarto lugar, não é suficiente que os mecanismos e os seus membros garantam a confidencialidade por si mesmos. Todo o sistema implementado no nível nacional deverá assegurar que todos os órgãos relevantes respeitem a confidencialidade caso uma das condições seguintes sejam atendidas: o compromisso foi tomado no âmbito do mecanismo de coordenação sobre os desaparecidos; a informação foi coletada nessa base com indivíduos e organizações; as informações referem-se aos dados pessoais e sensíveis.

Por fim, além do mencionado anteriormente, devem-se prever medidas protetoras para lidar com as preocupações das pessoas que tenham medo de falar, como procedimentos para tornar os dados anônimos e de proteção de testemunhas. Também poderá ser apropriado explorar em que medida os prestadores de informações poderiam se beneficiar de circunstâncias atenuantes caso sejam julgados. Isso poderia ser feito de inúmeras formas, como redução de pena, das penalidades ou do tempo na prisão. Adicionalmente, os documentos constitutivos do mecanismo podem estipular expressamente que as informações prestadas não serão utilizadas contra os prestadores. Isso foi feito, por exemplo, na Serra Leoa, onde o promotor da Corte Especial decidiu não utilizar a informação reunida pela

59 Dados pessoais sensíveis incluem informações sobre genética (DNA) e biométrica, raça, opinião política, saúde física e mental, crenças religiosas, filiações políticas, sexualidade e delitos penais.

60 Ver notas 35 a 45 acima para os exemplos específicos dos Termos de Referência, incluindo as normas de confidencialidade.

Comissão da Verdade e buscou por sua própria conta as provas e informações.<sup>61</sup> Isso permite que caso alguém tenha algum tipo de remorso e possua informações relevantes possa manifestar o seu remorso e, ao mesmo tempo, contribuir para a busca por respostas.

## **Valorizar a complementariedade entre o direito à justiça e o direito de saber**

Esclarecer a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas faz parte também de uma busca global por justiça. Encontrar respostas sobre as pessoas desaparecidas e lutar contra a impunidade são objetivos distintos, mas complementares nessa busca. Quando se descobre um lugar com sepulturas, considerado uma cena de crime, são abertas investigações criminais. O exame do lugar e a recuperação de restos mortais não pode ser realizado sem autorização adequada, incluindo nas ordens judiciais da maioria dos contextos. A presença de autoridades competentes, como policiais para investigar o caso, é normalmente exigida pelos marcos jurídicos aplicáveis antes que o lugar de sepultamento relacionado com a investigação seja aberto. O judiciário pode ter em mãos informações pertinentes sobre a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas. De modo similar, os mecanismos para as pessoas desaparecidas podem ter informações de interesse para os processos judiciais e semi-judiciais, já que a compreensão dos padrões de conduta e fatos que levaram ao cometimento dos crimes pode ser extremamente útil para o cumprimento dos objetivos judiciais.

Embora um mecanismo com mandato para trabalhar somente com os desaparecidos, ou seja, um mecanismo de coordenação, nacional ou local, não pode de nenhuma maneira impedir o trabalho do judiciário, devendo do mesmo modo receber uma cooperação plena dos órgãos e estruturas governamentais, incluindo o judiciário, a fim de cumprir com os seus objetivos. Isso inclui que essas instituições respeitem as condições dentro das quais o mecanismo coletou as informações. Os termos e referências e as modalidades do mecanismo deveriam tornar claro que não é um substituto da polícia ou autoridades da promotoria ou do judiciário: os seus objetivos são distintos embora complementários, implicando métodos de trabalho diferentes.

Em assassinatos em massa, a prática tem demonstrado que a informação estritamente necessária para estabelecer a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas pode não ser a informação que será investigada como prioridade ao estabelecer a responsabilidade penal em potencial. Quando se deparar com valas comuns, uma investigação criminal pode coletar, em geral, como prioridade as informações sobre a causa e as circunstâncias da morte, bem como qualquer indício que poderia ajudar a encontrar os perpetradores e provar um padrão nas vítimas

61 Ver Corte Especial para Serra Leoa, “TRC Chairman and Special Court Prosecutor Join Hands to Fight Impunity”, comunicado de imprensa, 10 de dezembro de 2002. Isso pode ter dado segurança a alguns participantes que estavam preocupados que qualquer informação que pudessem dar à Comissão de Verdade e Reconciliação seria usada contra eles na justiça.

(dependendo da jurisdição e mandato do órgão de investigação), enquanto que o mecanismo humanitário se concentraria nos dados que poderiam contribuir com a identificação dos restos mortais. Os dados que materializam o esclarecimento da sorte e do paradeiro das pessoas desaparecidas não seriam, portanto, coletados de modo sistemático e automático por um investigador criminal ou um juiz, ou ser do interesse de uma audiência pública como parte do processo penal. Em resumo, é importante destacar que devem ser tomadas todas as medidas necessárias para garantir que a documentação e preservação adequadas das informações utilizadas para a localização, recuperação e identificação das pessoas desaparecidas não sejam usadas como provas diretas, entrando assim no domínio público, salvo quando os prestadores das informações consentirem com uma mudança na natureza e finalidade com as quais foram coletadas originalmente. Evidentemente, isso não deve ser interpretado como uma limitação dos poderes do judiciário ou como um impedimento para as autoridades judiciais cumprirem com o seu mandato. Eles podem contatar os prestadores de informações com os seus próprios meios, aplicando as normas que governam o compartilhamento de provas e informações com o judiciário, que podem incluir, na maioria dos casos, as medidas para proteger as informações e os prestadores de informações.

Nos casos em que as autoridades decidirem sequenciar as suas ações de modo a responder às necessidades mais prementes dos desaparecidos e suas famílias, como discutido anteriormente, devem ser tomadas medidas para garantir que nada prejudique o pleno usufruto do direito de saber e do direito à justiça, no seu devido tempo. No seu último relatório, o Relator Especial sobre Justiça Transicional observou:

[É essencial que sejam feitos esforços para satisfazer os propósitos tanto humanitários como judiciais com relação às pessoas desaparecidas, Uma vez mais, uma ambição como essa não é factível no curto prazo; mas praticamente todas as decisões criam dependência aos caminhos escolhidos. Portanto, é importante ter clareza sobre a diversidade dos fins a serem alcançados.]<sup>62</sup>

Por isso a importância de se ter procedimentos claros estabelecidos, desde o princípio, entre os mecanismos humanitários e judiciais de modo a garantir a gestão adequada da informação relevante para o cumprimento de ambos objetivos. Igualmente, deve-se ter atenção particular com as informações, bem como com as redes de apoio que precisam ser providenciadas às famílias dos desaparecidos, a fim de que elas possam buscar o usufruto dos seus direitos.

## **Interação entre os mecanismos sobre os desaparecidos, os escritórios nacionais de informações e a Agência Central de Busca do CICV**

Os mecanismos sobre os desaparecidos discutidos anteriormente, entrarão inevitavelmente em contato com outros órgãos criados pelas autoridades para

62 Relatório do Relator Especial sobre Justiça Transicional, nota 15 acima, parág. 82.

cumprir com as suas obrigações de buscar as pessoas desaparecidas conforme o Direito Internacional. De fato, devido à importância incontestável de informar os parentes próximos sobre a sorte e o paradeiro dos seus familiares, a obrigação de prestar contas sobre e buscar todas as pessoas desaparecidas evoluiu para uma norma do direito internacional humanitário consuetudinário, aplicável em conflitos armados internacionais e não internacionais.<sup>63</sup> A obrigação estende-se às situações de graves violações de normas de direitos humanos, independentemente da existência de um conflito armado ou não.<sup>64</sup> Existe também uma tendência emergente para o reconhecimento do direito de saber das famílias de migrantes desaparecidos.<sup>65</sup>

Ao implementar um mecanismo para as pessoas desaparecidas, as autoridades devem refletir sobre a sua complementariedade e coordenação com outros órgãos e processos existentes para evitar, na medida do possível, a duplicação dos mandatos e tarefas que tornariam mais difíceis a coleta, gestão e proteção da informação relevantes. Caso existam essas estruturas, deve-se explorar a possibilidade de ampliar a sua jurisdição para englobar a questão das pessoas desaparecidas.

Por exemplo, no início de um conflito armado, as autoridades nacionais são incentivadas a criar escritórios nacionais de informações para os prisioneiros de guerra e as pessoas protegidas em seu poder, e as suas relações com qualquer mecanismo precisarão ser definidas claramente desde o princípio.<sup>66</sup> Os escritórios

63 Ver o Estudo sobre o Direito Consuetudinário do CICV, nota 4 acima, Norma 116 que prevê que “[t]oda parte em conflito deverá tomar todas as medidas cabíveis para prestar contas das pessoas informadas como desaparecidas por causa de um conflito armado, fornecendo aos membros das famílias qualquer informação que se tenha sobre a sua sorte.”

64 Segundo o Direito Internacional dos Direitos Humanos, isso está vinculado com a proteção do direito à vida, a proibição de tortura e outras formas de tratamento cruel, desumano ou degradante e o direito à vida familiar. No caso de desaparecimentos forçados, os Estados devem também tomar as medidas apropriadas para respeitar o direito das vítimas a saber a verdade relativa às circunstâncias do desaparecimento forçado, os avanços e os resultados da investigação e a sorte da pessoa que desapareceu. Para desaparecimentos forçados, ver ICPPED, artigo 24. Em geral, para graves violações do Direito Internacional dos Direitos Humanos, ver os Princípios Básicos e Orientações sobre Reparação, nota 23 acima, parágrafos 22(b), 24. Ver também os Princípios Orientadores sobre o Deslocamento Interno, Princípio 16.1.

65 Por exemplo, ver a chamada em 2017 do Comissário de Direitos Humanos do Conselho da Europa para que a UE preste contas e identifique as mortes dos migrantes, ou a proposta do Conselho da Europa para que os Estados europeus criem um sistema de coleta de dados para os restos mortais das pessoas que perderam as suas vidas no mar (Assembleia Parlamentar do Conselho de Europa, 8 de junho de 2014). Ver também Bernard Duhaim e Andréanne Thibault, “Protection of Migrants from Enforced Disappearance: A Human Rights Perspective”, neste número da *Revista*. O direito à vida familiar também ampara o direito da família de saber se foi encontrado um corpo e onde está enterrado. Ver, por exemplo, o caso *Sabanchiyeva*, em que a Corte Europeia de Direitos Humanos considerou uma violação do respeito pela vida familiar em um caso em que o Estado impediu as famílias de participar em cerimônias fúnebres e despedir-se apropriadamente dos mortos. Corte Europeia de Direitos Humanos, *Sabanchiyeva and others v. Russia*, 6 de junho de 2013.

66 Existe uma obrigação estrita para os Estados Partes criarem os escritórios durante os conflitos armados internacionais para os prisioneiros de guerra e pessoas protegidas em seu poder: ver a III Convenção de Genebra (CG III), art. 122; Convenção de Genebra IV (CG IV), arts. 136-139. Para a obrigação correspondente em conflitos armados não internacionais, ver, por exemplo, o Estudo sobre o Direito Consuetudinário, nota 4 acima, Norma 123.

costumam ser implementados para obter e transmitir informações pertinentes e se comunicar com as famílias.<sup>67</sup> Podem-se encontrar exemplos de escritórios na Argentina, França, Paraguai, Canadá, Estados Unidos e Reino Unido.<sup>68</sup> O mandato dos Escritórios Nacionais de Informações pode cobrir somente os prisioneiros de guerra, ou ser ampliado para todas as pessoas protegidas pelas Convenções de Genebra, ou mesmo às pessoas desaparecidas em relação a um conflito armado ou violência. Após o fim de um conflito armado, essas estruturas podem ser utilizadas para continuar o trabalho com a questão dos desaparecidos porque já possuem um acumulado de informações pertinentes, tendo adquirido prática e experiências relevantes. Os escritórios também podem ser chamados a cumprir um papel dentro dos mecanismos de coordenação sobre os desaparecidos como discutido anteriormente, já que podem ser designados como membros ativos nesses órgãos. Nestes casos, o escritório terá a tarefa de buscar e apresentar informações relevantes sobre a sorte e o paradeiro das pessoas que desapareceram, bem como de cooperar com o mecanismo de cooperação.

Por fim, os mecanismos sobre os desaparecidos certamente irão interagir com o CICV e a sua Agência de Busca, cuja tarefa principal é coletar as informações sobre as pessoas vulneráveis em poder das partes em conflito ou pessoas afetadas pela violência a fim de informar as respectivas famílias.<sup>69</sup> Em paralelo a qualquer mecanismo ou escritório nacional existente, a Agência de Busca costuma fazer a sua própria coleta de dados. Isso é ainda mais necessário se os dados coletados e transmitidos pelas autoridades nacionais sejam inexistentes ou não confiáveis. Embora devam ser feitos esforços para desenvolver capacidades locais a fim de que as ex-partes em conflito adquiram know-how e conhecimento para cumprir com as suas responsabilidades, as necessidades prementes das famílias para receberem respostas sobre a sorte e o paradeiro dos familiares desaparecidos podem requerer que a Agência realize as tarefas designadas às autoridades nacionais, caso os órgãos necessários não sejam criados ou não estejam funcionando adequadamente.

67 As tarefas dos escritórios nacionais de informações, conforme as Convenções de Genebra, são:

- a. Obter informações: o escritório centraliza/processa a informação coletada pelos serviços da potência a qual responde sobre certas categorias de pessoas vulneráveis que caíram em poder dessa potência.
- b. Transmissão de informações: o escritório funciona como um canal para a transmissão urgente das informações a outras partes em conflito e Estados interessados, e à Agência Central de Busca do CICV.
- c. Comunicação com as famílias: o escritório tem a obrigação de responder e realizar averiguações de modo a obter informações adicionais.

68 As Comissões Estatais sobre Prisioneiros de Guerra, Reféns e Pessoas Desaparecidas, estabelecidas em Armênia e Azerbaijão possuem características similares aos escritórios de informações. Outros países, como a Alemanha, Croácia, Eslovênia, Suécia e Noruega, designaram às suas Sociedades Nacionais a tarefa de criarem os escritórios.

69 Ver CG III, art. 123; CG IV, art. 140. Incorporada às suas estruturas, a Agência de Busca forma parte do CICV, uma organização humanitária neutra, independente e imparcial que possui uma personalidade jurídica internacional com um status equivalente mas não idêntico a uma organização intergovernamental. Como o CICV, a Agência é guiada por preocupações humanitárias, em contraste com outras abordagens que podem focar na atribuição de responsabilidades e colaboração com o processo judicial.

## Conclusões

O enfoque humanitário proposto neste artigo não tem a intenção de ser exclusivo. É sugerido como uma opção para obter informações sobre a sorte e o paradeiro das pessoas desaparecidas quando as fontes de informações não estão dispostas a revelar o que sabem. Ao promover o reconhecimento de um status jurídico para as pessoas desaparecidas e as suas famílias, este enfoque demonstrou ser particularmente valioso para “institucionalizar” as suas vozes nos debates públicos e torná-las partes da busca de reparações apropriadas. Contribui para vincular os programas que visam responder às necessidades dos desaparecidos e das suas famílias com outros que promovem o acesso aos seus direitos. O enfoque humanitário também contribui para atestar a importância do trabalho forense com fins humanitários, das informações que pode prestar sobre as pessoas desaparecidas e o seu papel crucial em devolver os corpos das pessoas desaparecidas às suas famílias. Evidentemente, muita coisa permanece por ser feita, especialmente com relação ao papel dos mecanismos de coordenação na coleta, centralização, gestão e proteção de todas as informações relevantes, embora os elementos de prática recente podem levantar esperanças e expectativas.

Apesar da prática provada até agora com os mecanismos de coordenação sobre os desaparecidos ter demonstrado que o valor agregado de um enfoque como este para satisfazer o direito de saber das famílias, a sua implementação mediante os mecanismos nacionais relativos aos desaparecidos deve ser testada ainda mais, com atenção particular na identificação dos fatores que podem torná-la mais eficaz em dar respostas significativas às famílias das pessoas desaparecidas. Como mencionado anteriormente, trabalhar em casos concretos de acordo com um plano de ação que inclua indicadores que sejam decididos pelos atores relevantes pode ajudar a melhorar a obtenção de resultados significativos.

Adicionalmente, a interação do enfoque humanitário com outros mecanismos, incluindo aqueles que favorecem uma abordagem retributiva, deve ser analisada mais minuciosamente com vistas a reforçar e fortalecer as respostas complementárias às necessidades dos desaparecidos e suas famílias. Devem ser feitas mais reflexões e discussões sobre o sequenciamento de respostas às necessidades prioritárias das vítimas, segundo uma avaliação das necessidades que siga uma metodologia rigorosa.

Finalmente, devem ser elaborados modelos de trabalho para apreciar melhor e aproveitar os vínculos entre os mecanismos que visam dar respostas às famílias dos desaparecidos e programas relevantes que existam no âmbito nacional cuja finalidade seja melhorar as condições dos mais vulneráveis - normalmente as famílias dos desaparecidos - com o propósito de atender melhor às suas necessidades socioeconômicas, reforçando o usufruto dos seus direitos e protegendo a sua dignidade humana.