Plan Nacional
de Búsqueda

DOCUMENTO DE TRABAJO N°1

Estándares internacionales para la búsqueda de personas víctimas de desaparición forzada



El futuro es ***con verdad, memoria, justicia, reparación*** y la convicción firme de ***no repetición.***

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Gobierno de Chile

Subsecretaría de Derechos Humanos
Gobierno de Chile

Plan Nacional
de Búsqueda

PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS
EQUIPO PLAN NACIONAL DE BŪSQUEDA
Subsecretaria de Derechos Humanos
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Serie de documentos de trabajo de PNB
Santiago, mayo 2023.

Índice de contenido

Introducción 4

1. La búsqueda como política de Estado 5

2. Complementariedad de la búsqueda con la persecución penal 6

3. Garantías de acceso a la información y participación de familiares en la búsqueda 8

4. La debida diligencia en la búsqueda de personas desaparecidas 9

- 4.1 Deber de buscar ex officio y con la urgencia necesaria 9
- 4.2 Creación de órganos especializados de búsqueda 10
- 4.3 Independencia, imparcialidad y profesionalismo de los órganos especializados de búsqueda 11
- 4.4 Creación de registro y manejo de información estadística 12
- 4.5 Consideración del contexto y las modalidades de desaparición forzada 13
- 4.6 Elaboración e implementación de Planes Nacionales de Búsqueda 13

5. Las labores de búsqueda 14

- 5.1 Localización y Exhumación de los restos mortales de las víctimas 15
- 5.1 Identificación y restitución de restos mortales 15

Referencias bibliográficas 17

Índice de siglas

Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
CED	Comité contra las Desapariciones Forzadas
GTDFI	Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja

Introducción

El presente documento contiene los resultados finales del estudio bibliográfico sobre estándares internacionales de derechos humanos para la búsqueda de personas víctimas de desaparición forzada en Chile, realizado por el equipo del Plan Nacional de Búsqueda[1] del Programa de Derechos Humanos entre los meses de marzo y abril de 2023.

El objetivo general del estudio fue identificar los estándares internacionales de derechos humanos que son aplicables a la búsqueda de personas víctimas de desaparición forzada en Chile durante la dictadura civil militar. Para cumplir con este objetivo se procedió a (i) catastrar los instrumentos internacionales de *hard law* y *soft law* relacionadas con la búsqueda de personas desaparecidas, (ii) analizar las normativas y recomendaciones producidas por los organismos internacionales en materia de búsqueda, y (iii) seleccionar los estándares internacionales que son aplicables al caso chileno.

La revisión bibliográfica realizada por el equipo del PNB incluyó los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado de Chile, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH, las resoluciones de la Organización de Estados Americanos – OEA en materia de derechos humanos, y las observaciones y recomendaciones finales formuladas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas – CED y el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas – GTDFI. Además, se incluyeron algunos documentos académicos sobre estándares internacionales de búsqueda para complementar los hallazgos de la investigación.

El análisis de los documentos consistió en la codificación de los escritos producidos por las instituciones anteriormente mencionadas, y en la sistematización del contenido de los mismo a partir de categorías de agrupamiento[2]. El resultado de este trabajo permitió organizar las obligaciones y recomendaciones de búsqueda en 5 grupos de estándares que son aplicables a la búsqueda de personas sometidas a desaparición forzada en Chile desde el periodo de la dictadura civil militar (1973 – 1990). Cada uno de estos grupos, hace referencia a distintas dimensiones de la política pública de búsqueda que se pretende implementar en Chile a través del diseño e implementación del Plan Nacional.

El contenido del documento se organiza en 5 partes. La primera parte, hace referencia a los estándares internacionales relacionados con el diseño e implementación de políticas

1 El equipo de trabajo del Plan Nacional de Búsqueda está integrado por: Juan Mena (Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales), Sandra Piñeiro (Profesora de Historia y Geografía, Doctora (c) en Psicología de la Comunicación y Cambio), Evelyn Soto (Licenciada en Historia, diplomada de postítulo en Archivística), Lorena Peralta (Trabajadora Social con postítulo en Familia, Máster en Trabajo Social y Familia), Mauricio Carrasco (Sociólogo, Magíster (c) en Sociología), Javiera Morales (Licenciada en Ciencia Política), Camila Soto (Licenciada en Sociología) y Roberto Beltrán (Licenciado (c) en Ciencia Política).

2 El equipo de trabajo del Plan Nacional de Búsqueda agradece al profesor Pietro Sferrazza (Doctor en Estudios Avanzados de Derechos Humanos) por su asesoría y colaboración en el proceso de definición y ajuste de los códigos y categorías utilizadas para la revisión bibliográfica.

públicas en materia de búsqueda de personas desaparecidas. La segunda parte, trabaja la distinción y complementariedad de la búsqueda de personas desaparecidas con la persecución penal del delito de desaparición forzada. La tercera parte, operativiza los principios normativos sobre acceso a la información y participación de familiares en la búsqueda. La cuarta parte, aborda el principio de debida diligencia en la búsqueda de personas desaparecidas forzosamente, y la quinta parte, profundiza en los principios que rigen las labores de búsqueda, particularmente en los referido a la localización, exhumación, identificación y entrega de restos mortales a los familiares de las víctimas.

1. La búsqueda como política de Estado

El CED, el GTDFI y la Corte IDH han hechos llamados consistentes para que los Estados adopten políticas públicas destinadas a la búsqueda de personas desaparecidas. El CED, por ejemplo, ha instado a diferentes países a adoptar leyes generales que regulen -de manera integral- los aspectos de la desaparición forzada contenidas en la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006), en particular aquellos relativos a la prevención, investigación, juzgamiento y sanción de las desapariciones forzadas, así como a la búsqueda y situación legal de las personas desaparecidas (CED, 2015, párr. 16). Por su parte, la Corte IDH ha sentenciado que la legislación y las políticas públicas de los estados deben traducirse en medidas efectivas para iniciar prontamente la búsqueda, activar todos los recursos necesarios para movilizar a las diferentes instituciones y servicios especializados, y desplegar mecanismos internos para obtener información que permita localizar a las víctimas con rapidez, y una vez encontrados los cuerpos, realizar investigaciones penales que permitan procesar y sancionar a los responsables de forma eficaz y expedita (Corte IDH, 2009, párr. 410). En este sentido, la Corte IDH ha señalado que los estados deben demostrar la existencia de políticas públicas que doten a las instituciones involucradas en la búsqueda de los recursos y facultades necesarias para garantizar los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares (Ídem; Dulitsky & Anayanssi, 2009, pág. 18). En la misma línea, los Principios Rectores elaborados y promovidos por el CED y el GTDFI indican que la política pública sobre búsqueda debe ser integral, clara, transparente, visible y coherente. Debe promover la cooperación y colaboración de todas las instancias del Estado y también con otros Estados y organismos internacionales, que deben materializarse en medidas legislativas, administrativas y presupuestales adecuadas, así como en políticas educativas y otras políticas sectoriales relevantes (ONU, 2019, Principio 3. 4).

En términos operativos, los estándares internacionales de derechos humanos establecen que el diseño de la política pública de búsqueda debe partir del reconocimiento de la dimensión del problema y asegurar un compromiso de alto nivel del Estado para esclarecer

la suerte y el paradero de todas las personas desaparecidas (GTDFI, 2015, párr. 74). Además, debe recibir pleno apoyo institucional, político y financiero desde las esferas legislativas, ejecutivas y judiciales, así como cooperación y coordinación, tanto intersectorial como entre las distintas agencias y entre estas y los familiares y organizaciones de familiares (GTDFI, 2013, párr. 19). Esta política pública debe incluir también otros elementos, como la recopilación de datos en terreno, la adopción de políticas específicas, las actividades de promoción y concienciación, el monitoreo de los procesos de exhumación e identificación, y las conmemoraciones y otros eventos públicos (Ídem, párr. 16).

Cabe destacar que el GTDFI ha hecho un llamado a garantizar la búsqueda de víctimas de desaparición forzada mediante medidas legislativas de largo aliento, con el fin de que las políticas gubernamentales se conviertan en políticas de estado, que no varíen, se diluyan o reduzcan como consecuencia del cambio de administración o de gobierno (GTDFI, 2009, párr. 28). En la misma línea, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha señalado que la adopción de disposiciones legislativas de derecho interno contribuye al cumplimiento de las obligaciones de los Estados de respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos mediante la divulgación los principios fundamentales de ambos derechos y su incorporación en su legislación interna y su práctica jurídica nacional (CICR, 2009, pág. 45).

Lo anterior puede lograrse mediante el establecimiento por el poder legislativo de un organismo público que goce de autonomía de gestión y financiera, en el que tenga participación tanto el Estado como los particulares interesados, y que cumpla con los requisitos previstos en los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, conocidos como los "Principios de París" (GTDFI, 2009, párr. 28).

2. Complementariedad de la búsqueda con la persecución penal

En innumerables ocasiones, las instituciones del sistema universal e interamericano de derechos humanos han manifestado la necesidad de distinguir, complementar y relacionar la persecución penal del crimen de desaparición forzada con la búsqueda de las personas desaparecidas, dentro de un modelo de investigación más general. Esto significa que la política pública de investigación y búsqueda de víctimas de desaparición forzada debe considerar al menos dos dimensiones: una de carácter judicial, que es encomendada a los órganos jurisdiccionales para la persecución de la responsabilidad penal de los autores materiales e intelectuales del delito de desaparición forzada; y otra de carácter administrativo o huma-

nitaria que debe estar radicada en un órgano estatal de búsqueda, encargado de recopilar información sobre las personas desaparecidas, coordinar las actividades de apoyo psicosocial a los familiares y emprender las estrategias de localización, exhumación, identificación y restitución de restos (Sferrazza, 2021, pág. 96).

Al respecto, la Asamblea General de la OEA ha señalado que los estados que forman parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) tienen el deber de esclarecer el paradero y la suerte que corrieron las personas desaparecidas para dar una pronta respuesta a los familiares, valorando la posibilidad de establecer mecanismos u órganos, de carácter y vocación prioritariamente humanitarios, que permitan un marco de investigación amplio e integral y, en caso de muerte, priorizar el objetivo humanitario de recuperación, identificación, restitución y disposición digna de los restos mortales, sin que ello signifique renunciar al cumplimiento de las obligaciones de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las desapariciones (OEA, 2018, pág. 7). El deber de investigar los casos de desaparición forzada incluye realizar todas las acciones judiciales y administrativas necesarias para determinar el destino final o paradero de la persona desaparecida. Sobre esto, la Corte IDH ha indicado que sólo si se esclarecen todas las circunstancias en cuanto a la violación, el Estado habrá proporcionado a las víctimas y a sus familiares un recurso efectivo y habrá cumplido con su obligación general de investigar y eventualmente sancionar, permitiendo a los familiares de la víctima conocer la verdad sobre lo sucedido (Corte IDH, 2008, párr. 80). En este sentido, los Principios Rectores de Naciones Unidas establecen que el término de la investigación criminal, así como la eventual sentencia condenatoria o absolutoria de las personas acusadas de haber cometido un delito de desaparición forzada o la declaración de ausencia por desaparición, no deben ser un obstáculo para continuar con las actividades de búsqueda, ni pueden ser invocadas para suspenderlas (Principio 13. 4). Estas deben mantenerse hasta tanto no se hayan determinado con certeza las circunstancias de la desaparición, así como la suerte y el paradero de la persona desaparecida (Ibid.).

La complementariedad de la persecución penal de los responsables y la búsqueda de las personas desaparecidas implica – entre otras cosas – el establecimiento de canales de cooperación y colaboración entre los organismos jurisdiccionales y administrativos encargados de la investigación. Los Principios Rectores de Naciones Unidas establecen que las competencias de ambas instituciones deben estar claramente definidas en la ley, para evitar que se sobrepongan e interfieran entre sí (Principio 13.2). Además, sugieren que la información obtenida en los procesos judiciales sea usada de manera eficiente y expedita para la búsqueda de la persona desaparecida y viceversa[3], y que la distribución del personal profesional capacitado de las instituciones refleje que la búsqueda y la persecución penal requieren la misma atención (Principio 13.3).

3 En la misma línea, la Corte IDH ha señalado que se debe incorporar de oficio las determinaciones sobre las causas de muerte y lesiones, en su caso, a las investigaciones [penales] que ya se encuentren en curso o las que se inicien (Masacre de Río Negro vs Guatemala, párr. 268, letra d).

3. Garantías de acceso a la información y participación de familiares en la búsqueda

La Corte IDH considera que, en el marco de los artículos 1. 1, 8 y 25 de la Convención Americana, los familiares de las víctimas tienen el derecho, y los Estados la obligación, a que los hechos vinculados con la desaparición forzada de personas sean efectivamente investigados por las autoridades estatales y, en ese sentido, a conocer la verdad de lo sucedido (Corte IDH, 2009, párr. 180). Por ello, a través de sus sentencias, ha confirmado la existencia del derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos. Además, correlativamente, en este tipo de casos, la Corte IDH entiende que los familiares de la persona desaparecida son víctimas de los hechos constitutivos de la desaparición forzada, lo que les confiere el derecho a que los hechos sean investigados y que los responsables sean procesados y, en su caso, sancionados con penas acordes a la gravedad del delito cometido (ibid.).

Los Principios Rectores de Naciones Unidas señalan que [e]l derecho de acceso a la información incluye la obligación de brindar una adecuada orientación a los familiares de las víctimas en lo relativo a sus derechos y a los mecanismos de protección de estos derechos (Principio 5.2). Incluye también el deber de darles información periódica y ocasional sobre las medidas adoptadas para buscar a las personas desaparecidas e investigar su desaparición, así como sobre los posibles obstáculos que puedan impedir el avance de la búsqueda (ibid.). En la misma línea el CED y la Corte IDH han sugerido que los estados informen a los familiares o a los representantes de las víctimas - de manera periódica -, a través de comunicación escrita, sobre el proceso de búsqueda, localización, identificación, determinación de las causas de muerte y lesiones previas, de las personas desaparecidas y presuntamente ejecutadas (Corte IDH, 2012, párr. 268. e; CED, 2019, párr. 17. d).

En cuanto a la participación de familiares en los procesos de búsqueda, las instituciones del derecho internacional de los derechos humanos han sido enfáticas en señalar que la política pública sobre búsqueda debe construirse e implementarse, en todas sus etapas y todos sus alcances, con la participación de los familiares de las víctimas y de todas las personas y organizaciones de la sociedad civil con experiencia y voluntad de cooperar con la construcción y/o implementación de esa política. Según los Principios Rectores de Naciones Unidas (Principio 5.1), los familiares de las víctimas, así como toda persona, asociación u organización con un interés legítimo tienen el derecho de participar en la búsqueda. Este derecho debe estar protegido y garantizado en todas las etapas del proceso de búsqueda, sin perjuicio de las medidas adoptadas para preservar la integridad y efectividad de la investigación penal o de la búsqueda misma. Las personas mencionadas deben tener acceso

a la información sobre las acciones realizadas, así como sobre los avances y los resultados de la búsqueda y de la investigación. Y sus aportes, experiencias, sugerencias alternativas, cuestionamientos y dudas deben ser tomadas en cuenta durante todas las etapas de la búsqueda, como insumo para hacer más efectiva la búsqueda, sin someterlas a formalismos que las obstaculicen. De ninguna manera, la negativa de las personas mencionadas a ejercer su derecho a la participación debe usarse, por parte de las autoridades, como motivo para no iniciar o avanzar en la búsqueda (Ibid.).

Según la Asamblea General de la OEA, los estados deben garantizar disposiciones para la protección de víctimas, testigos y familiares ante los mecanismos de justicia transicional (OEA, 2018, pág. 7). Dicha protección implica establecer sanciones para quienes entorpezcan la búsqueda o atenten contra la integridad física o psicológica de las víctimas, los familiares y las otras personas involucradas en la búsqueda y en la persecución penal del delito de desaparición forzada (ONU, 2006, artículos 12.4 y 20; ONU, 1992, artículo 13.3). Además, implica la adopción de medidas destinadas a contener o aminorar los efectos negativos que podrían generar las actividades de búsqueda o persecución penal en los familiares de las víctimas de desaparición forzada. Por ello, los Principios Rectores de Naciones Unidas (2019) han sugerido que los funcionarios estatales encargados de la búsqueda estén formados en materia de protección con enfoque diferencial y capacitados para comunicarse con empatía y respeto con los familiares y las demás personas participantes (Principio 5.2).

4. La debida diligencia en la búsqueda de personas desaparecidas

Los organismos del sistema internacional e interamericano de derechos humanos han precisado con cierta profundidad las características del principio de la debida diligencia que rige la búsqueda de personas desaparecidas. De forma específica, se han referido a los deberes del Estado para llevar a cabo la búsqueda de personas de manera *ex officio*, inmediata, planeada, estratégica y coordinada. Asimismo, las instituciones internacionales de derechos humanos han elaborado estándares sobre el despliegue necesario de recursos humanos, técnicos y financieros con los cuales debe desarrollarse la búsqueda. Coincidentemente, las instituciones han favorecido la creación de órganos estatales especializados en la búsqueda y se han precisado sus características, composición y facultades deseables para la consecución de sus objetivos.

4.1 Deber de buscar ex officio y con la urgencia necesaria

El primer estándar de debida diligencia señala que la búsqueda debe iniciarse en todos los

casos de oficio y sin dilaciones. De ahí que se considera que la búsqueda de las personas que han sido sometidas a desaparición forzada y el esclarecimiento de su suerte son obligaciones del Estado, aun cuando no se haya presentado una denuncia formal (CED, 2013, párr. 32.). Para los expertos en la materia la realización de una investigación ex officio es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos directamente comprometidos en esas situaciones, como el derecho a la libertad personal, integridad personal y vida (Dulitsky & Anayanssi, 2009, pág. 53).

En casos de desapariciones forzadas ocurridas hace mucho tiempo, la búsqueda debe realizarse de manera urgente (Dulitsky & Anayanssi, 2009, pág. 57). Muchos de los familiares, testigos y perpetradores han muerto, por lo cual gran parte de las posibilidades de pruebas testimoniales se están desaprovechando. También muchas pruebas materiales se están perdiendo irreversiblemente (GTDFI, 2016, párr. 9.). Algunos familiares de las personas desaparecidas están llegando al final de su vida y enfrentan el riesgo de morir sin llegar a saber la verdad sobre la suerte o el paradero de sus seres queridos (GTDFI, 2015, párr. 8.). En ese sentido, el GTDFI reconoce las limitaciones que el paso del tiempo puede suponer en la identificación de las víctimas individuales, por lo cual se necesitan más esfuerzos a fin de desarrollar medidas adicionales para investigar estos casos y superar los desafíos relacionados con el paso del tiempo, tales como la escasez de testigos, las restricciones de acceso a documentos y la destrucción de pruebas físicas (GTDFI, 2013, párr. 57).

4.2 Creación de órganos especializados de búsqueda

Las instituciones del sistema internacional e interamericano de derechos humanos han valorado positivamente y en ocasiones han ordenado o recomendado la creación de un órgano estatal especializado en la búsqueda de personas víctimas de desaparición forzada. El CED, por ejemplo, ha recomendado considerar la posibilidad de establecer un órgano específico encargado de la búsqueda de las personas sometidas a desaparición forzada, que posea facultades y recursos suficientes para llevar adelante sus funciones de manera efectiva (CED, 2013, párr. 32.). También ha expresado su satisfacción por el establecimiento de una comisión para las personas desaparecidas o de un Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata (CED, 2015, párr. 40.). Para el GTDFI, por su parte, la creación de un mecanismo institucional promueve una mejor comprensión de la naturaleza, las causas y el impacto de las desapariciones forzadas, una cultura de responsabilidad y rendición de cuentas, y el respeto del estado de derecho (GTDFI, 2014, párr. 24.). Según el GTDFI, esa institución especializada debería consolidar el marco institucional nacional para abordar las desapariciones forzadas del pasado y "tener un mandato amplio, multidisciplinar, *"one-stop shop"* para garantizar los derechos de las víctimas y para lograr la reconciliación nacional [...] [y ser] responsable de la recepción y verificación de las denuncias de desapariciones forzadas; mantener un registro

nacional de personas desaparecidas e identificar los cementerios y otros sitios de inhumación (GTDFI, 2017, párr 79.b; Corte IDH, 2005, párr. 183 y ss.).

En cuanto a las características, funciones y propósitos de los órganos especializados, los estándares internacionales indican que este no debería limitarse a colaborar con otras instituciones, sino que debe tomar la iniciativa de adoptar las medidas para investigar y recabar pruebas sobre el posible paradero de las personas desaparecidas[4]. De acuerdo con la Corte IDH, es preciso que el órgano de búsqueda tenga las facultades de adoptar las medidas necesarias para investigar y recabar pruebas sobre el posible paradero de las personas desaparecidas, y facilitar con ello la determinación de lo sucedido y el reencuentro con sus familiares (Corte IDH, 2005, párr. 185.). Además, es necesario que todas las instituciones y autoridades estatales estén obligadas por ley a prestar su cooperación en el suministro de información al órgano especializado y en el acceso a todos los archivos y registros que pudieran contener datos sobre los posibles destinos de las personas (Ídem, párr. 186.).

Cabe destacar que el órgano estatal especializado debe tener un enfoque centrado en las víctimas, ser plenamente accesible a las familias, tener procedimientos y documentos que son fácilmente comprensibles, contar con todos los recursos materiales, financieros y humanos necesarios y capacitados, tener capacitad para obtener información y citar a testigos así como para ingresar a cualquier institución del Estado, y tener libre acceso a cualquier archivo del Estado y proveer asistencia psicosocial a los familiares en todas las etapas de la búsqueda (Dulitsky & Anayanssi, 2009, pág. 69).

4.3 Independencia, imparcialidad y profesionalismo de los órganos especializados de búsqueda

La Corte IDH ha sentenciado que los estados tienen el deber de crear organismos estatales que gocen de autonomía y gestión financiera (Corte IDH, 2014, párr. 198). Esto quiere decir, que la búsqueda debe ser dirigida por un ente estatal especializado que esté claramente diferenciado de las instituciones y organismos vinculados al trabajo de persecución penal de los responsables de violaciones a los derechos humanos. Según los Principios Rectores de Naciones Unidas, los Estados deben tomar las medidas necesarias para garantizar la transferencia de conocimientos y tecnología necesarios para los procesos de búsqueda, incluidos los que tengan las organizaciones nacionales o internacionales especializadas en la búsqueda de personas desaparecidas y en la identificación de restos humanos (Principio 12. 4). Sus experiencias deben ser incorporadas en la creación de las entidades que realizan la búsqueda, la definición de sus procedimientos y la capacitación permanente de su personal (Ibid.).

4 Sobre esto, los Principios Rectores de Naciones Unidas señalan que la búsqueda debe estar centralizada en un órgano competente, o coordinada por este, que garantice una efectiva coordinación con todas las demás entidades cuya cooperación es necesaria para que la búsqueda sea efectiva, exhaustiva y expedita (Principio 12.1).

Ahondando en esta materia, los estándares internacionales indican que los Estados deben designar las facultades legales necesarias a las instituciones u organismos especializados que están encargados de realizar la búsqueda, y asegurar que dichas entidades utilicen eficazmente las facultades legales que se les confieren. Para el GTDFI la búsqueda de las personas desaparecidas implica que el Estado tiene la obligación de dar pleno acceso a la información disponible, incluida las facultades y los recursos necesarios para "exigir la comparecencia de testigos y la presentación de pruebas pertinentes, así como para proceder sin demora a visitar lugares" (GTDFI, 2013, párr. 59).

En cuanto al personal del órgano de búsqueda, se ha subrayado que las personas que llevan a cabo la localización, exhumación, identificación, custodia y preservación de los restos de las víctimas, así como su entrega a los familiares, deben tener competencia profesional, objetividad, independencia e imparcialidad en el desarrollo de dichas actuaciones (Corte IDH, 2002, párr. 13). Existe entonces un deber de "asegurar que el equipo a cargo de la búsqueda [...] cuente con el profesionalismo, imparcialidad, autonomía y legitimidad necesarios al desarrollo de sus funciones" (Ídem) y que "se excluya de la investigación a toda persona que pueda estar involucrada de alguna manera en la desaparición [...] en conformidad con el artículo 12. 4 de la Convención [Internacional]" (Ídem).

4.4 Creación de registro y manejo de información estadística

La creación de registros para conocer los datos puntuales y específicos de todas las personas desaparecidas, sin excepción, es una medida constantemente promovida por las instituciones del sistema universal y regional de derechos humanos. El registro, la información precisa y confiable y los datos estadísticos facilitan el conocimiento de la magnitud del fenómeno de la desaparición forzada y especialmente permiten adoptar medidas de prevención, investigación y búsqueda más eficaces (Dulitsky & Anayanssi, 2009, pág. 61).

La Asamblea General de la OEA ha señalado recientemente la necesidad de garantizar el adecuado manejo de la información, incluida aquella referida a los datos personales de las personas desaparecidas y de sus familiares, a través de la creación de bases de datos centralizadas que reúnan, protejan y gestionen los datos con arreglo a las normas y disposiciones jurídicas nacionales e internacionales (OEA, 2018, pág. 7). En la misma línea, los Principios Rectores de Naciones Unidas (2019) afirman que los Estados deben establecer registros y bancos de datos sobre personas desaparecidas que cubran todo el territorio nacional y que permitan desglosar, entre otros, la autoridad que ingresa los datos; las fechas en que una persona fue dada por desaparecida, encontrada con vida, exhumado su cuerpo, identificado sus restos mortales o entregados; y las investigaciones que permitan establecer si se trató de una desaparición forzada y el motivo de la desaparición (Principio 11.7).

La información contenida en la base de datos debe actualizarse permanentemente, debe estar consolidada, depurada y evitar que existan divergencias entre las diferentes bases de datos relativas a personas desaparecidas (GTDFI, 2013, párr. 69). La base de datos debe contar con las debidas medidas de archivo, custodia, mantención, disponibilidad y accesibilidad (Ídem). Esto quiere decir que la recopilación, el tratamiento, el uso y la conservación de informaciones personales, no debe infringir o tener el efecto de infringir los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad de la persona, ni debe ser usada para fines distintos al de la búsqueda de la persona desaparecida (ONU, 2006, artículo 19).

4.5 Consideración del contexto y las modalidades de desaparición forzada

De acuerdo con los Principios Rectores de Naciones Unidas (2019), la búsqueda de personas desaparecidas debe tomar en cuenta el análisis de contexto. Los análisis de contexto pueden servir para determinar patrones, esclarecer los motivos y el modus operandi de los perpetradores, determinar perfiles de las personas desaparecidas y establecer las particularidades regionales que explican las desapariciones (Principio 8. 6). La autoridad competente debe hacer los análisis de contexto de manera autónoma, de acuerdo con criterios científicos y no solamente con base en la información derivada de los casos individuales investigados (Ídem). Los análisis de contexto no deben ser pretexto para excluir de antemano hipótesis de investigación y búsqueda que no encajen en ellos (Ídem).

El análisis de contexto implica, entre otras cosas, el estudio de las diferentes modalidades de desaparición forzada (ONU, 2019, Principio 3. 3). Es decir, el análisis macro criminal de los procesos de detención, asesinato y desaparición de cuerpos. A partir de este estudio, se pueden formular las hipótesis que van a ser contrastadas en la búsqueda, a través del método científico.

Al iniciar la búsqueda se deben examinar todas las hipótesis razonables sobre la desaparición de la persona (ONU, 2019, Principio 8. 1). Solo se podrá eliminar una hipótesis cuando esta resulte insostenible, de acuerdo con criterios objetivos y contrastables. La formulación de hipótesis sobre la desaparición de una persona debe estar fundada en toda la información disponible, incluida aquella entregada por los familiares o denunciantes, y en el uso de criterios científicos y técnicos; no debe basarse en preconceptos relacionados con las condiciones y las características individuales de la persona desaparecida (Principio 8. 2).

4.6 Elaboración e implementación de Planes Nacionales de Búsqueda

Desde el ámbito internacional, se ha considerado importante que la búsqueda de

las personas desaparecidas sea conducida a través de un plan riguroso. Las instituciones de derechos humanos han visto con beneplácito la adopción de planes nacionales de búsqueda. Bajo esa óptica, la Corte IDH ha instado a los estados a contar con una estrategia nacional de búsqueda y determinación del paradero de personas desaparecidas, paralela y complementaria a los procesos judiciales mediante la cual se asegure el levantamiento de la información disponible sobre posibles sitios de inhumación o entierro. La misma debe considerar que se proceda a la identificación, registro y protección de dichos sitios para su preservación, así como que se inicien y/o continúen de manera sistemática y rigurosa, las acciones que resulten necesarias para la exhumación de restos, y se asegure el uso de los diferentes medios de identificación forense que respondan a las necesidades (Corte IDH, 2015, párr. 318).

La Corte IDH ha ordenado, además, la identificación de las personas presuntamente ejecutadas, y la determinación de las causas de muerte y posibles lesiones previas (Corte IDH, 2012, párr. 268). Para planes y estrategias de búsqueda ha establecido como deberes específicos: la preparación de un cronograma con metas a corto y mediano plazo; incluyendo la previsión de las gestiones administrativas y presupuestarias necesarias; la indicación de las autoridades o instancias estatales que intervendrán en la búsqueda, exhumación e identificación de las personas desaparecidas y de las presuntamente ejecutadas, según corresponda; la competencia de cada una de ellas, y qué autoridades o instancias ejercerán la coordinación entre las mismas; el empleo y utilización de estándares técnicos y científicos necesarios, nacionales y/o internacionales, en la materia (Ídem, párr. 268.).

Respecto a esta materia el GTDFI recomienda que, al elaborar un plan nacional de búsqueda, este promueva y coordine las actividades de las distintas instituciones para proporcionar un marco estructural al proceso de búsqueda de víctimas de desaparición forzada (GTDFI, 2013, párr. 69). Además, ha sido enfático al destacar que se garantice que el programa se ejecute con plena independencia presupuestaria y operativa (GTDFI, 2016, párr. 79).

5. Las labores de búsqueda

Los organismos internacionales de derechos humanos concuerdan en que los estados deben localizar, exhumar, identificar mediante el uso de técnicas o instrumentos sobre cuya idoneidad no exista duda, y entregar los restos a los familiares. Dichas labores están regidas por estándares normativos internacionales que reúnen un conjunto de buenas prácticas en cada una de estas materias.

5.1 Localización y Exhumación de los restos mortales de las víctimas

A nivel internacional se ha enfatizado la necesidad de buscar posibles sitios de entierro y proteger fosas comunes. De acuerdo con la Corte IDH, es importante la "protección para su preservación de las fosas comunes, iniciándose de manera sistemática y rigurosa, las acciones que resulten necesarias para la exhumación de restos en dichos sitios, así como la utilización de los medios de identificación forense" (Corte IDH, 2015, párr. 318.). Más detalladamente se ha solicitado que los Estados guarden registros de los detalles acerca de la fecha y lugar donde fueron localizados los restos, la forma en que se llevó la identificación de estos, su posible forma de muerte y lugar de posterior inhumación (Corte IDH, 2012, párr. 270).

Por su parte el GTDFI ha recordado a los Estados que deben investigar adecuadamente las fosas comunes conocidas y continuar en la búsqueda de otros potenciales lugares de inhumación. Por ello, deben investigarse todas las potenciales localizaciones de posibles fosas comunes y establecer un mapeo de todos los lugares de entierro (GTDFI, 2020, párr. 74). En ese sentido, una política estatal integral para buscar personas desaparecidas podría dar lugar al descubrimiento de varias fosas comunes (GTDFI, 2016, párr. 42).

Una vez localizada una fosa, el equipo de búsqueda debe proceder a la exhumación de los cuerpos o restos óseos de las víctimas. Estos procesos son de suma importancia, ya que los restos mortales de una víctima son una prueba de lo que le sucedió y ofrecen detalles del trato que recibió, la forma en que falleció y el modus operandi de los perpetradores de su muerte. Asimismo, el lugar en el que los restos hayan sido encontrados puede proporcionar información valiosa a las autoridades encargadas de la investigación sobre los responsables y la institución a la que pertenecían (Corte IDH, Masacre de Río Negro vs Guatemala, párr. 266).

En términos operativos, el GTDFI y la Corte IDH han instado a los estados a acogerse a lo establecido en el Protocolo de Minnesota (ONU, 2016) -Manual sobre la Prevención e Investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias- al momento de realizar las exhumaciones (GTDFI, 2020, párr. 23; Corte IDH, 2016, párr. 294 y 295).

5.1 Identificación y restitución de restos mortales

En la jurisprudencia y práctica internacional existe consenso sobre el deber de localizar y entregar los restos de las víctimas a sus familiares tomando en cuenta sus tradiciones y costumbres. Para esto, los Estados deben asegurar que "todas las acciones de identificación y restitución de restos tengan debidamente en cuenta las tradiciones y costumbres de

los pueblos o comunidades de las víctimas" (CED, 2016, párr. 26.f). Ello a fin de que reciban sepultura según sus costumbres y creencias, brindando condiciones necesarias para trasladar dichos restos al lugar de elección de sus familiares, sin costo alguno para ellos, y satisfaciendo los deseos de la familia en relación con la sepultura, en particular, cuando se trate de víctimas pertenecientes a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes (Ídem).

De acuerdo con la Corte IDH, los restos mortales de las víctimas se deben entregar lo antes posible a sus familiares, previa comprobación genética de filiación, para que sean honrados según sus respectivas creencias (Corte IDH, 2005, párr. 310). Asimismo, los restos mortales deben ser tratados con respeto ante sus deudos por la significación que tienen para estos. Es importante que el personal encargado de estas labores entienda que la entrega de los restos mortales en casos de detenidos-desaparecidos es un acto de justicia y reparación en sí mismo, ya que permite conocer el paradero o destino final del desaparecido, y dignificar a las víctimas y sus familiares (Corte IDH, 2002, párr. 90)

En términos operativos, la Corte IDH ha puesto énfasis en que los restos mortales de las víctimas deben ser objeto de comprobación fehaciente de su identidad y filiación, de ser posible, de manera genética (GTDFI, 2020, párr. 23). Para ello, se propone la utilización de la Guía sobre el Análisis Forense de ADN e identificación de restos humanos del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2009).

Referencias bibliográficas

CED. (2013). *Observaciones finales sobre el informe presentado por España en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención.* CED/C/ESP/CO/1.

CED. (2015). *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención.* CED/C/MEX/CO/1.

CED. (2016). *Observaciones finales sobre el informe presentado por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención.* CED/C/COL/CO/1.

CED. (2019). *Observaciones finales sobre el informe presentado por Chile en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención.* CED/C/CHL/CO/1.

CICR. (2009). *Las personas desaparecidas: guía para los parlamentarios.*

CICR. (2009). *Personas desaparecidas, análisis forense de ADN e identificación de restos humanos: Guía sobre prácticas idóneas en caso de conflicto armado y de otras situaciones de violencia armada.*

Corte IDH. (2002). *Caso Bámaca Velásquez vs Guatemala: Reparaciones y costas.*

Corte IDH. (2002). *Caso del Caracazo vs Venezuela: Reparaciones y costas.*

Corte IDH. (2005). *Caso de la Masacre de Mapiripán vs Colombia.*

Corte IDH. (2005). *Caso de las hermanas Serrano Cruz vs El Salvador: Fondo, reparaciones y costas.*

Corte IDH. (2008). *Caso Ticona Estrada y otros vs Bolivia: Fondo, reparaciones y costas.*

Corte IDH. (2009). *Caso González y otros (Campo algodonero) vs México: Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas.*

Corte IDH. (2009). *Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos de México: Excepción preliminar, fondo, reparaciones y cortas.*

Corte IDH. (2012). *Caso masacres de Río Negro vs Guatemala: Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas.*

Corte IDH. (2014). *Caso Rochac Hernández y otros vs El Salvador: Fondo, reparaciones y costas.*

Corte IDH. (2015). *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs Perú: Excepciones reliminares, fondo, reparaciones y costas.*

Corte IDH. (2016). *Caso miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs Guatemala: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.*

Dulitsky, A., & Anayanssi, I. (2009). *¿Dónde están? Estándares internacionales para la búsqueda de personas desaparecidas.* Londres: International Bar Assoiation.

GTDFI. (2009). *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias: Misión a Argentina.* A/HRC/10/9/Add.1.

GTDFI. (2013). *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias: Misión a Chile.* A/HRC/22/45/Add.1.

GTDFI. (2013). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de su misión al Pakistán.* A/HRC/22/45/Add.2.

GTDFI. (2014). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias: Misión a España.* A/HRC/27/49/Add.1.

GTDFI. (2015). *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias: Misión a Croacia.* A/HRC/30/28/Add.3.

GTDFI. (2016). *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada sobre su visita al Perú.* A/HRC/33/51/Add.3.

GTDFI. (2016). *Informe del Grupo deTrabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de su misión a Sri Lanka.* A/HRC/33/51/Add.2.

GTDFI. (2017). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de su misión a Albania.* A/HRC/36/39/Add.1.

GTDFI. (2020). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias sobre su misión a Turquía.* A/HRC/45/13/Add.4.

OEA. (2018). *Promoción y protección de Derechos Humanos.* AG/RES. 2928 (XL VIII-O/18).

ONU. (1992). *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.* A/RES/47/133.

ONU. (2006). *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.* A/RES/61/177.

ONU. (2016). *Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas.* HR/PUB/17/4.

ONU. (2019). *Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas.* CED/C/7.

Sferrazza, P. (2021). La búsqueda de personas desaparecidas en Chile: ¿necesidad de un complemento humanitario? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 79-108.

Plan Nacional
de Búsqueda

El futuro es ***con verdad, memoria, justicia, reparación***
y la convicción firme de ***no repetición.***

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Gobierno de Chile

Subsecretaría de Derechos Humanos
Gobierno de Chile