



La búsqueda de respuestas: personas separadas, desaparecidas y fallecidas en conflictos armados internacionales

junio 14, 2022, Acción humanitaria

16 mins read



Helen Obregón
Gieseken



Ximena Londoño



Nicosia. Búsqueda de personas desaparecidas: expedientes en la oficina central de la Agencia de Búsqueda.

Los conflictos armados, que en la actualidad afectan a todas las regiones del mundo, siguen causando separación de familiares, desapariciones y muertes. Estas pérdidas desgarradoras también ocurren en otras situaciones de violencia, en desastres y en las rutas migratorias. En 2021, el CICR registró más de 29.000 casos nuevos de personas desaparecidas, lo que elevó el número total de casos abiertos a 173.800 en 2022. Se trata de un incremento del 75% en los últimos cinco años. En todo el mundo, muchos casos llevan décadas sin ser resueltos.

En este artículo, las asesoras jurídicas del CICR Helen Obregón y Ximena Londoño explican algunas de las normas del derecho internacional humanitario, principalmente las relativas a la Agencia Central de Búsquedas del CICR y a la Oficina Nacional de Información. Si bien son particularmente valiosas y pertinentes para la protección de las personas afectadas por conflictos armados internacionales como el que tiene lugar actualmente en Ucrania, estas normas no son del todo conocidas. Es fundamental tomar medidas para implementar estas obligaciones en el terreno hoy y así evitar un mayor sufrimiento en el futuro.

ICRC Humanitarian Law & Policy Blog · Looking for answers: accounting for the separated, missing and dead in international armed conflicts

Todos los años, hay personas que quedan separadas de sus familiares, desaparecen o mueren como consecuencia de los conflictos armados que afectan a todas las regiones del mundo. Se trata de personas que participan en guerras por sus países, que pueden ser objeto de captura o muerte, o de personas que viven en territorios ocupados y están privadas de libertad. El derecho internacional humanitario (DIH), aplicable en los conflictos armados internacionales y no internacionales, contiene un conjunto amplio de normas cuya finalidad es contribuir a dar respuestas sobre las personas que están en poder del enemigo, *evitar la separación de familiares y la desaparición de personas*, y garantizar que las personas fallecidas sean tratadas con dignidad y debidamente identificadas en los contextos de guerra.

Pero, para poder cumplir lo que prometen, muchas de estas normas deben hacerse efectivas en la legislación y en la práctica mucho antes del inicio de una guerra. Si los Estados no tienen preparación suficiente y no toman medidas pertinentes en tiempo de paz, estarán a tientas cuando estalle una guerra y quizás sea demasiado tarde para algunos. Es probable que la información relativa a las personas separadas, desaparecidas o fallecidas se reúna de manera parcial, se pierda o directamente no se recopile nunca. Con el paso del tiempo, la información y la memoria se desvanecen, y cualquier proceso para reunir familiares, buscar a personas dadas por desaparecidas e identificar cuerpos se vuelve más difícil y doloroso. Las familias permanecen en la incertidumbre, sin conocer la suerte y el paradero de sus familiares durante años e incluso décadas, mientras soportan las numerosas consecuencias que esta situación tiene para su vida.

Para lograr una implementación efectiva de las normas, fundamental conocerlas y comprender el sistema.

Un conjunto de normas para acceder a la información sobre las personas en poder del enemigo y transmitirla a sus familiares durante los conflictos armados internacionales

En lo que respecta a las situaciones de conflicto armado entre Estados, el DIH contiene un conjunto detallado y profuso de obligaciones que incumben a los Estados respecto de las personas separadas, desaparecidas y fallecidas^[1]. Entre estas obligaciones, son clave las que corresponden a la Agencia Central de Búsquedas (ACB) y a las Oficinas Nacionales de Información de los Estados. Junto con otras normas, ofrecen innumerables canales interconectados de información que tienen el objetivo principal de llevar un registro de las personas en poder del enemigo, evitar las desapariciones y honrar el derecho de los familiares a conocer la suerte y el paradero de sus seres queridos.

La Agencia Central de Búsquedas del CICR: un motor de ayuda para quienes necesitan respuestas

Durante más de 150 años, la ACB, junto con la *Red de Vínculos Familiares de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, ha sido el motor de las iniciativas para mantener unidas a las familias, reunirlos y ayudarlos a estar en contacto, evitar la desaparición de personas, buscar a las personas desaparecidas, proteger la dignidad de las personas fallecidas y garantizar que se respeten los derechos y las necesidades de los familiares.

Esta tarea ha sido característica de la acción del CICR en los conflictos armados desde la apertura de una Agencia durante la guerra franco-prusiana, en 1870. El cometido y el papel de la ACB están profundamente enraizados en el DIH, inicialmente plasmados en el *Convenio de Ginebra de 1929 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra*, y reafirmados en los *Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional I de 1977*^[2]. Según los *Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, el CICR tiene el cometido de «garantizar el funcionamiento de la Agencia Central de Búsquedas prevista en los Convenios de Ginebra». El cometido y la función de la ACB también se basan en numerosas resoluciones del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que amplían sus actividades a las víctimas de todos los conflictos armados, otras situaciones de violencia, desastres y otras emergencias, incluso en el contexto de la migración (v. *aquí* y *aquí*).

Desde el punto de vista técnico, los artículos 123 del CG III y 140 del CG IV disponen que el CICR «propondrá, si lo juzga necesario, a las Potencias interesadas, la organización de tal Agencia». En la práctica, «el CICR ha cumplido, desde siempre, la función asignada a la ACB por los Convenios de Ginebra» (*aquí*). Desde su creación, las actividades de la Agencia también han estado descentralizadas, a través de una presencia en el terreno para estar más cerca de las poblaciones afectadas e incrementar la eficacia de los servicios que provee.

Los Convenios de Ginebra no especifican cómo debe organizarse la Agencia. En la práctica, siempre ha combinado su trabajo en torno a prisioneros de guerra, internados civiles y otras personas protegidas en una única estructura permanente. La Agencia es parte integral del CICR, es decir de una *organización internacional permanente* no gubernamental con personalidad jurídica internacional y privilegios e inmunidades en los ámbitos internacional y local. Por lo tanto, su neutralidad surge de la manera en la que lleva a cabo su trabajo, basado en los *Principios Fundamentales* del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

¿Cuáles son sus tareas y cómo las desempeña?

La Agencia ayuda a prevenir la desaparición de personas. Garantiza que la información sobre su paradero sea conservada y transmitida, y ayuda en la búsqueda y esclarecimiento de la suerte y el paradero de las personas que ya están dadas por desaparecidas. Una de sus tareas más importantes en los conflictos armados internacionales es, por ende, la de recopilar y centralizar la información sobre la suerte y el paradero de los prisioneros de guerra, de las personas civiles privadas de libertad y de otras personas protegidas, incluidos los soldados caídos en poder del enemigo. Transmite esta información a las partes en conflicto y a las familias, en su calidad de intermediario neutral.

Para hacerlo, la Agencia puede recopilar y recibir información «por conductos oficiales o privados» (*aquí* y *aquí*). Sus fuentes pueden ser muy variadas:

- la Oficina Nacional de Información (o su equivalente) de cada parte en un conflicto armado internacional (*aquí* y *aquí*);
- el lugar de captura o internamiento de una persona protegida por los Convenios de Ginebra (*aquí* y *aquí*);

- el CICR *en el terreno* cuando registra los datos de las personas detenidas o hace visitas a lugares de detención;
- las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como parte de la Red de Vínculos Familiares.

Todas estas fuentes de información contribuyen a determinar la identidad de una persona, además de su suerte y paradero. Una vez que la información ha llegado a la Agencia, es centralizada para ser transmitida a las partes en el conflicto y a los familiares lo más rápidamente posible. Hay excepciones a esta transmisión a la parte adversaria cuando puede ser en detrimento para la persona o para sus familiares^[3]. Es importante salvaguardar esta información, para que la protección que la Agencia aspira a brindar sea la más eficiente, eficaz y segura, y para que los familiares estén informados.

La Oficina Nacional de Información: un canal para encontrar respuestas

Como se vio anteriormente, hay diferentes canales de información para llegar a la ACB, y uno de ellos es la Oficina Nacional de Información. Los Estados pueden establecerla de la manera que elijan. Los Convenios de Ginebra no instruyen sobre qué entidad o servicio debe establecerla y dirigirla, o cómo debe organizarse. Lo fundamental es que pueda recibir y transmitir información, autorizando la identificación de personas y la notificación rápida a los familiares, y que pueda hacerlo *con eficacia*. Los procedimientos para la creación y el funcionamiento de la Oficina deben ser claros y establecerse en tiempo de paz, para que pueda comenzar sus actividades lo antes posible luego del inicio de un conflicto armado.

Los Estados tienen la obligación de establecer una Oficina Nacional de Información al inicio de los conflictos armados internacionales o de la ocupación, según lo dispuesto en el *CG III* y el *CG IV*. Debido a que los Estados son los principales responsables del correcto funcionamiento de estas Oficinas, siempre deben estar en contacto con sus autoridades nacionales, para que estas puedan tener cierto control sobre las funciones de la Oficina.

La Oficina tiene la función clave de llevar un registro de los enemigos en su poder, vivos o muertos, evitar su desaparición e informar a los familiares sobre su suerte y paradero a través de la ACB.

Sus funciones abarcan a los prisioneros de guerra (*art. 4, CG III*); los heridos, los enfermos, los náufragos o el personal militar fallecido caído en poder de la parte adversaria (*arts. 16 y 17 CG I*; *art. 19, CG II*); los civiles protegidos privados de libertad (*art. 136, CG IV*); los internados civiles fallecidos *art. 130, CG IV*); y los niños en territorio ocupado cuya identidad esté en duda (*art. 50(4), CG IV*).

Se han asignado diferentes tareas a la Oficina para que la información sobre las personas alcanzadas por sus funciones llegue lo más rápidamente posible a la ACB. Sus principales tareas son las siguientes (*aquí* encontrará una nota completa sobre el marco jurídico que rige a las Oficinas Nacionales de Información):

- *Recopilar y centralizar información*

Las autoridades nacionales tienen la obligación de reunir información sobre todas las personas protegidas por los Convenios de Ginebra que estén en su poder, vivas o muertas. Deben transmitir dicha información a su Oficina Nacional de Información, responsable de la recopilación y centralización, y posterior transmisión. Además, las autoridades nacionales deben solicitar a todos los servicios y departamentos que tengan esa información en su poder que la transmitan a la Oficina Nacional de Información lo antes posible (*art. 16 CG I, art. 19 CG II, art. 122 CG III; arts. 136–137 CG IV*). El tipo de información que debe recopilar la Oficina varía levemente según la categoría de personas en cuestión. Debe recopilar datos sobre la identidad de las personas en todas las categorías, así como información actualizada sobre toda medida que se haya tomado, en particular respecto de traslados, liberaciones y muertes. (*art. 122 CG III y art. 138 CG IV*.)

- *Transmisión de información a la Agencia Central de Búsquedas*

La Oficina Nacional de Información tiene la obligación central de transmitir información «de manera inmediata» y «por los medios más expeditivos» a las Potencias correspondientes, a través de la ACB, con la finalidad de informar a los familiares.

- *Recibir y responder consultas*

La Oficina debe responder, asimismo, a todas las consultas recibidas acerca de personas protegidas. Si la Oficina no posee información pertinente, debe hacer su propia consulta para obtenerla tan pronto como las circunstancias lo permitan, y a más tardar al finalizar las hostilidades activas, para así poder brindar respuestas.

Los Convenios de Ginebra no especifican quiénes pueden solicitar información a estas oficinas. Las consultas pueden provenir de diferentes personas o entidades, incluida la ACB, la parte adversaria, organizaciones humanitarias (por ejemplo, el CICR o las Sociedades Nacionales), y familiares. Las autoridades nacionales pueden (y en la práctica es lo usual) decidir canalizar las solicitudes a través de la Agencia. Lo importante es que quienes deseen hacer consultas sepan a dónde dirigirlas y reciban una respuesta.

Finalmente, los Estados pueden tomar la decisión de asignar otras tareas a sus Oficinas Nacionales de Información, incluso algunas que están especificadas en los Convenios de Ginebra, pero cuya ejecución no se les confía expresamente. Se trata de tareas relativas tanto a personas ya alcanzadas por las actividades de la Oficina como de las que no lo están, por ejemplo, las personas civiles protegidas y las personas alcanzadas por el Protocolo Adicional I que están en poder del enemigo. Por ejemplo, la Oficina, en representación de los ciudadanos de su propio Estado, podría ser el punto de referencia para los familiares al recibir información de la ACB y transmitírselas.

Dar una respuesta sólida a las personas separadas, desaparecidas, fallecidas, y sus familiares

El DIH contiene un conjunto amplio de normas para evitar la separación de familiares y la desaparición de personas, así como para garantizar el respeto por la dignidad de las personas fallecidas. El marco jurídico es claro, sólido y completo, pero para que sus efectos alcancen a quienes intenta proteger, los Estados deben cumplir su obligación de respetar el DIH y prepararse en tiempo de paz para poder actuar inmediatamente al inicio de una guerra. Sin una acción inmediata, se corre el riesgo de que las personas sufran las consecuencias de la guerra y nunca reciban una respuesta. La correcta interrelación entre los diferentes canales es la única manera de garantizar que los familiares puedan buscar y recibir respuestas de manera digna, sin sufrir perjuicios y sin tener que esperar durante años o décadas.

Consagradas en el DIH, la ACB y la Oficina Nacional de Información tienen hoy una función más pertinente que nunca para garantizar que la información sea recopilada, centralizada y transmitida de la manera más segura y rápida posible. Estas entidades también pueden ser una inspiración para los Estados y las partes en conflictos armados a fin de que estén preparados y cumplan las obligaciones más amplias que les impone el DIH, incluso en los numerosos conflictos armados no internacionales que actualmente se libran en todo el mundo. Por ejemplo, si bien no es obligatorio establecer estas Oficinas en conflictos armados no internacionales, es posible hacerlo si se considera útil para hacer efectivas las normas de DIH aplicables en un contexto determinado.

Por último, no hay que olvidar que la ACB se ha transformado constantemente durante los 150 años transcurridos desde su creación, para poder adaptarse con agilidad cuando más se la necesitaba. Ahora ha encarado un nuevo *proyecto de transformación de cinco años* para mejorar su capacidad de búsqueda, adaptarse a los cambios tecnológicos de las últimas décadas y reforzar los servicios que presta. Se espera el mismo compromiso por parte de los Estados, que deben continuar respetando las normas y adaptándose a las nuevas circunstancias. El CICR trabaja con Estados y con las partes en los conflictos para lograr estos objetivos y ha desarrollado recursos para prestarles apoyo en esta tarea.

Juntas, la Agencia Central de Búsquedas y la Oficina Nacional de Información llevan enorme alivio a los familiares al informarles que su ser querido está con vida. Pero también pueden ser portadoras de gran tristeza cuando deben informarles que su ser querido ha muerto. El sufrimiento de los familiares no puede ignorarse, y es crucial informales sobre la suerte y el paradero de sus seres queridos de manera digna y respetuosa para preservar la humanidad durante la guerra.

[1] Por ejemplo, en el art. 70 CG III, el art. 106 CG IV, los arts. 32 a 34 PA I de 1977 y en el *Estudio del CICR sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario*, normas 116, 117 y 123.

[2] En los arts. 25 y 110 del CG IV y en el art. 78(3) del PA I encontrará información sobre el cometido y las tareas de la ACB durante los conflictos armados internacionales.

[3] El art. 140 del CG IV dispone una excepción explícita a la transmisión de información en los casos de personas protegidas por el CG IV. En el caso de los prisioneros de guerra, si bien el art. 123 del CG III no dispone ninguna excepción a la transmisión de información al país de origen de los prisioneros o a la Potencia de la que dependan, «en la práctica, siempre deberá verificarse si la transmisión es conveniente y no va en perjuicio de la persona concernida o de sus familiares». V. CICR, *Comentario del Tercer Convenio de Ginebra*, 2020 (*aquí*).

- CICR, *Overview of the Legal Framework Governing National Information Bureaux*, abril, 2022.
- Filipa Schmitz Guinote, Eva Svoboda, *Where are they? Three things the families of missing persons teach us about war and peace*, 6 de mayo, 2021.
- Ellen Policinski, *The Missing: What's in this edition of the Review*, 2 de julio, 2019.