

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1994/26/Add.1
15 de diciembre de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
50° período de sesiones
Tema 10 c) del programa provisional

CUESTION DE LOS DERECHOS HUMANOS DE TODAS LAS PERSONAS
SOMETIDAS A CUALQUIER FORMA DE DETENCION O PRISION

CUESTION DE LAS DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS

Informe sobre la visita a la antigua Yugoslavia de un miembro del
Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias
a solicitud del Relator Especial sobre la situación de los
derechos humanos en el territorio de la antigua Yugoslavia
(4 a 13 de agosto de 1993)

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 5	2
I. PROGRAMA DE LA VISITA	6 - 9	2
II. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES RELATIVAS A LAS PERSONAS CUYO PARADERO SE DESCONOCE	10 - 22	3
III. MARCO DE ACCION	23 - 87	6
IV. MECANISMO DE APLICACION	88 - 101	19
V. OBSERVACIONES FINALES	102 - 112	22
VI. RESUMEN DE LA PROPUESTA	113 - 116	24

INTRODUCCION

1. En su primer informe a la Comisión de Derechos Humanos en su primer período extraordinario de sesiones, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el territorio de la antigua Yugoslavia insistió en la urgente necesidad de establecer una comisión de investigación, con los auspicios de los organismos competentes de la Naciones Unidas y en cooperación con ellos, que se encargara de la tarea de determinar la suerte que habían corrido las miles de personas desaparecidas después de la toma de Vukovar, así como otras personas desaparecidas durante los conflictos en la antigua Yugoslavia (E/CN.4/1992/S-1/9, párr. 67). Agregó que podría pedirse al Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Comisión de Derechos Humanos que prestara asesoramiento y asistencia a ese respecto.
2. El 23 de febrero de 1993, en su 49° período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 1993/7 titulada "Situación de los derechos humanos en el territorio de la antigua Yugoslavia". En el párrafo 33 de la resolución, la Comisión pidió al Relator Especial que, en consulta con el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias y el Comité Internacional de la Cruz Roja, preparara propuestas para un mecanismo destinado a tratar la cuestión de las desapariciones en la antigua Yugoslavia.
3. En consecuencia, el Relator Especial celebró consultas con el Presidente del Grupo de Trabajo y se decidió a pedir al Sr. Toine van Dongen, miembro del Grupo de Trabajo, que efectuara una misión a la República de Croacia y a la República Federativa de Yugoslavia. El Sr. van Dongen fue acompañado por un oficial local del Centro de Derechos Humanos, basado en Zagreb.
4. El propósito de la misión era consultar a los funcionarios competentes, en particular militares que hubieran estado en zonas de combate en los momentos en que podían haberse producido las desapariciones, representantes de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y de los familiares de los desaparecidos, a fin de determinar qué mecanismos convenía proponer con miras a determinar la suerte y el paradero de las personas desaparecidas.
5. El presente informe ha sido objeto de debates con los representantes del Comité Internacional de la Cruz Roja en Ginebra, que expresaron su satisfacción.

I. PROGRAMA DE LA VISITA

6. La misión visitó la antigua Yugoslavia del 4 al 13 de agosto de 1993. Los miembros de la misión estuvieron en Zagreb y Belgrado, así como en dos zonas protegidas por las Naciones Unidas: el sector oeste y el sector este, en particular Vukovar. En vista de las condiciones prevalecientes, resultó imposible organizar una visita a otras partes del territorio de la antigua Yugoslavia, en particular Bosnia y Herzegovina, aparte de una visita del Relator Especial a Sarajevo el 11 y el 12 de agosto, durante la cual discutió por su cuenta con varias personas la cuestión de los desaparecidos.

7. Los miembros de la misión fueron recibidos en Zagreb por el Ministro de Relaciones Exteriores y por el Ministro de Salud de la República de Croacia, por el Director de la Oficina de Víctimas de Guerra, el Presidente de la Comisión de Prisioneros y Desaparecidos, el ex Director del Cuerpo de Sanidad del Ejército Croata y otros miembros de la Comisión de Prisioneros y Desaparecidos. También se reunieron con el Secretario General de la Cruz Roja Croata, un miembro del Departamento de Información e Investigaciones del Ministerio de Salud, el obispo auxiliar de Zagreb y representantes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) y la Misión de Verificación de las Comunidades Europeas. Además se reunieron con representantes de tres organizaciones no gubernamentales: Majke Vukovarske (Madres de Vukovar), Bedem Ijubavi (Madres por la paz) y el Servicio de Información Cristiano. Por último, entrevistaron a un ex prisionero de guerra.

8. En Belgrado, los miembros de la misión fueron recibidos por el Ministro de Relaciones Exteriores y por el Ministro de Derechos Humanos y Minorías de la República Federativa de Yugoslavia. También fueron recibidos por representantes de los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Justicia y por el Jefe de la Comisión Estatal Yugoslava de Crímenes de Guerra y Genocidio. Se reunieron también con el Secretario General y otros funcionarios de la Cruz Roja Yugoslava y con representantes del CICR, el ACNUR y la UNPROFOR. Además, se reunieron con representantes de tres organizaciones no gubernamentales: el Fondo de Derecho Humanitario, el Centro contra la guerra y el Consejo del Centro de Información Serbio. Por desgracia, no se pudieron organizar a tiempo reuniones con representantes de la Iglesia. Durante sus viajes a los sectores este y oeste, la misión fue informada por la UNPROFOR.

9. Las autoridades de Zagreb y Belgrado prestaron una valiosa cooperación, al igual que la UNPROFOR. Se atendieron las solicitudes de reuniones con funcionarios y la UNPROFOR se encargó con gran diligencia de organizar las disposiciones logísticas para los viajes de la misión.

II. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES RELATIVAS A LAS PERSONAS CUYO PARADERO SE DESCONOCE 1/

A. Instituciones pertinentes en la República de Croacia

1. Oficina de Víctimas de Guerra y Comisión de Prisioneros y Desaparecidos

10. Durante su visita a Zagreb, la misión se reunió con el Jefe de la Oficina de Víctimas de Guerra y con el Presidente de la Comisión de Prisioneros y Desaparecidos. La misión recibió información por escrito y verbalmente acerca del mandato de las dos instituciones. La Oficina de Víctimas de Guerra fue

/ La misión no pudo evaluar las instituciones y organizaciones públicas y no gubernamentales que se ocupan de la cuestión de las desapariciones creadas en otras partes de la antigua Yugoslavia fuera de la República de Croacia y la República Federativa de Yugoslavia.

creada el 13 de mayo de 1993 por el Gobierno de Croacia para que efectúe, dirija y armonice actividades relativas a la protección de las víctimas de guerra y sus familiares. La Oficina y su Presidente responden ante el Gobierno.

11. El Jefe de la oficina también es miembro de la Comisión de Prisioneros y Desaparecidos. La Comisión se creó el 13 de mayo de 1993 y tiene otros nueve miembros, en su mayoría representantes de distintos ministerios.

Las subcomisiones para cada zona protegida por las Naciones Unidas están facultadas para negociar el intercambio de prisioneros y de información a nivel local. El mandato de la Comisión consiste en reunir información sobre las personas detenidas y desaparecidas del territorio de Croacia durante la guerra. También vigila la aplicación del Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. Se espera que la Comisión informe al Gobierno al menos dos veces al año. Ha colaborado estrechamente con el CICR y con la Cruz Roja Croata a fin de establecer una estrategia para localizar a las personas cuyo paradero se desconoce e investigar los casos difíciles, como los de Vukovar. Sin embargo, no trata de localizar a estas personas, sino que transmite solicitudes individuales a la parte yugoslava.

2. Departamento de Información e Investigaciones del Ministerio de Salud

12. El Departamento de Información e Investigaciones del Ministerio de Salud reúne documentación médica de todos los hospitales de Croacia acerca de todas las bajas (muertos o heridos, civiles o militares). Obtiene testimonios de testigos e información de otro tipo sobre las ejecuciones sumarias y las fosas comunes y la transmite a las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales internacionales. El Departamento preparó una lista de unas 7.000 personas que se notifica han desaparecido durante la guerra. Además, basándose en los testimonios, prepara una reseña coherente de acontecimientos concretos, verificando los datos. El Departamento ha obtenido información acerca de Vukovar de testigos y parientes de desaparecidos y la ha enviado a instituciones internacionales como el CICR, el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión de Expertos en la antigua Yugoslavia establecida por el Consejo de Seguridad. El Departamento está permanentemente en contacto con la Cruz Roja Croata y con las autoridades croatas para mantener actualizada la lista de desaparecidos.

B. Instituciones competentes en la República Federativa de Yugoslavia

1. Comisión Estatal de Prisioneros de Guerra y Desaparecidos

13. La Comisión Estatal de Prisioneros de Guerra y Desaparecidos fue creada por el Gobierno de Yugoslavia para establecer contacto con las autoridades croatas con miras a recibir información sobre los prisioneros de guerra o desaparecidos pertenecientes al ex Ejército Nacional de los Pueblos de Yugoslavia (JNA). Así pues, la Comisión sólo es competente en los casos que atañen a los miembros de la JNA que fueron capturados o que se notificó que habían desaparecido antes del 25 de mayo de 1992, fecha en la que la JNA fue sustituida por el Ejército de Yugoslavia. La información se obtiene sobre la

base de solicitudes presentadas por parientes de los desaparecidos. La Comisión no está obligada en virtud de su mandato a celebrar negociaciones con las autoridades croatas.

2. Comisión Estatal Yugoslava de Crímenes de Guerra y Genocidio

14. La Comisión Estatal Yugoslava de Crímenes de Guerra y Genocidio fue creada por el Parlamento en marzo de 1992. Cuenta con 40 miembros e informa al Parlamento. Sus objetivos son reunir información sobre los crímenes de guerra y los actos de genocidio cometidos contra el pueblo yugoslavo. También reúne información sobre desaparecidos.

C. Las Sociedades de la Cruz Roja

15. La Sociedad Yugoslava de la Cruz Roja se creó en 1876 y actualmente está compuesta de las sociedades de la Cruz Roja serbia y montenegrina. Desde que Croacia pasó a ser independiente, la Sociedad de la Cruz Roja Croata fue reconocida como sociedad nacional el 26 de agosto de 1993 y se unirá a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La Cruz Roja Yugoslava no incluye las zonas protegidas por las Naciones Unidas. Hay sociedades de la Cruz Roja locales en Bosnia y Herzegovina.

16. La Cruz Roja Croata y la Cruz Roja Yugoslava efectúan diversas actividades relacionadas con los desaparecidos. Por ejemplo, transmiten mensajes de los familiares y están presentes cuando se intercambian prisioneros de guerra, así como cuando se entregan los restos mortales. Ambas Sociedades cuentan con un servicio para localizar a las personas desaparecidas, de conformidad con los Convenios de Ginebra y ambas, con arreglo a los procedimientos habituales de la Cruz Roja, preparan listas de desaparecidos basándose en la información recibida de parientes o amigos. Uno de los principales problemas es localizar a una persona cuyo paradero se desconoce cuando la única información de que se dispone es el nombre.

17. Se dice que la cooperación entre las dos Sociedades se ha visto afectada y que el intercambio de información es lento. Ambas cooperan con el CICR.

D. Comisión Mixta de localización de personas desaparecidas y de restos mortales

18. Como resultado de las consultas entre representantes del CICR y las autoridades croatas y yugoslavas, el 16 de diciembre de 1991 se estableció una Comisión Mixta de localización de personas desaparecidas y de restos mortales. En el acuerdo pertinente, firmado en Pecs (Hungría), se describe el mandato de la Comisión de la siguiente manera: "i) coordinar de las actividades de los servicios de localización; ii) intervenir en algunas solicitudes específicas y en los casos más complejos; y iii) discutir todas las solicitudes no esclarecidas". El mandato de la Comisión Mixta abarca el conflicto armado de junio de 1991 a la primavera de 1992. Se refiere a los militares y a los civiles cuyo paradero se desconoce.

19. Los miembros de la Comisión Mixta son representantes del Consejo Ejecutivo de la República Socialista Federativa de Yugoslavia (ahora la República Federativa de Yugoslavia), la República de Croacia, la República de Serbia y el Ejército Nacional de los Pueblos de Yugoslavia (ahora el Ejército de Yugoslavia). La Cruz Roja Croata, la Cruz Roja Yugoslava y la Cruz Roja Serbia fueron designadas asesores permanentes. El CICR actúa de intermediario neutral poniendo "a disposición de la Comisión Mixta una delegación que presidirá las reuniones de la Comisión".

20. La Comisión ha preparado listas de personas cuyo paradero se desconoce. La falta de consultas con los parientes de esas personas ha dificultado la actualización de las listas. El acontecimiento más importante, logrado con los auspicios de la Comisión, fue el intercambio de 1.200 prisioneros de guerra el 14 de agosto de 1992. Poco después, las actividades casi se paralizaron y la Comisión no se ha reunido desde entonces. La misión fue informada de que se estaba tratando de organizar una nueva reunión, pero debido a la falta de voluntad política hasta ahora no se había podido hacer.

E. El Comité Internacional de la Cruz Roja

21. En la antigua Yugoslavia, el CICR, además de prestar asistencia médica y de socorro, se ha centrado en intercambiar noticias acerca de familiares, efectuar visitas a los prisioneros de guerra y participar en la liberación de prisioneros. El CICR se mantiene en contacto con los parientes de las personas cuyo paradero se desconoce para recibir y transmitir información. Por el momento, no participa en las actividades de localización propiamente dichas, pero sus demás actividades, en particular el envío de miles de mensajes de los prisioneros a sus familias, han contribuido a aclarar muchos casos de personas cuyo paradero se desconocía. El CICR transmite "solicitudes oficiales relativas a las personas cuyo paradero se desconoce" a las Sociedades de la Cruz Roja como oficinas nacionales de información conforme al Convenio de Ginebra.

F. Organizaciones no gubernamentales

22. Las Madres de Vukovar y las Madres por la Paz han reunido una impresionante cantidad de información sobre personas cuyo paradero se desconoce y han transmitido muchos casos de presuntas desapariciones al Centro de Derechos Humanos en Ginebra. Varias organizaciones expresaron su preocupación porque todavía no se habían excavado las fosas comunes que, según informes, contenían los restos mortales de personas cuyo paradero se desconocía y porque con el tiempo la tarea se iba haciendo cada vez más difícil.

III. MARCO DE ACCION

23. En los párrafos que figuran a continuación se esboza un marco de la acción de las Naciones Unidas en lo relativo a las personas desaparecidas en la antigua Yugoslavia. Se hacen comparaciones con los métodos de trabajo que

aplica el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, con objeto de recalcar la necesidad de enfocar este problema con un criterio específico. Este criterio se ha denominado "el proceso especial".

A. Consideraciones de carácter general

1. Perímetro del marco

24. En su informe a la Comisión de Derechos Humanos en su 49º período de sesiones (E/CN.4/1993/25 y Add.1), el Grupo de Trabajo se pronunció a favor de que se estableciera un mecanismo separado para examinar la cuestión de las desapariciones en la antigua Yugoslavia. Refiriéndose a sus métodos de trabajo habituales, el Grupo de Trabajo señaló en su informe que si el propio Grupo tuviera que asumir la responsabilidad, su participación en el asunto equivaldría, en el mejor de los casos, a un ejercicio de contabilidad que difícilmente sería oportuno en vista de la magnitud del problema. Según el informe, las Naciones Unidas debían tomar medidas que tuvieran algo más que un valor puramente simbólico y que fueran creíbles por su eficacia. En última instancia, las medidas que no cumplieran ciertas normas mínimas de eficacia podrían ser perjudiciales para la imagen de la Organización mundial. Parecería que ésta sigue siendo la preocupación del Grupo. Este es el primer elemento del marco de acción.

25. Las condiciones en la mayor parte del territorio de la antigua Yugoslavia son normales; pero en grandes zonas son totalmente anormales y en tales circunstancias los cauces de comunicación de que suele disponer la diplomacia a veces se cierran por motivos jurídicos, políticos o simplemente prácticos. Incluso cuando estos cauces siguen abiertos, no siempre llevan a las mejores fuentes de información. Con todo, la obtención de información es el objetivo más importante en cualquier esfuerzo por determinar qué le ha sucedido a una persona cuyo paradero se desconoce. Por consiguiente, la única forma de que cualquier proceso especial respecto de las personas cuyo paradero se desconoce pueda dar resultados con un mínimo de eficacia es encarar el problema con un criterio pragmático. Este es el segundo elemento del marco de acción.

26. Todo procedimiento o mecanismo que la Comisión opte por establecer debe tomar como punto de partida la situación en que se ven los parientes de la persona cuyo paradero se desconoce. Ante esa situación debe proceder con sensibilidad y en forma responsable y así deben verlo los parientes. Este es el tercer elemento del marco de acción.

27. Las Naciones Unidas tienen una responsabilidad independiente de hacer frente al problema de los desaparecidos en la antigua Yugoslavia. Por intermedio del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones, la Organización está tratando actualmente más de 30.000 casos de desaparición en más de 60 países. Ante una nueva situación -de una complejidad y una magnitud impresionantes- las Naciones Unidas ya no están en posición de decir que prefieren dejar el asunto en manos de organizaciones más experimentadas o con más recursos, ante todo el Comité Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

28. Sin embargo, los esfuerzos paralelos dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas producen duplicación. Esto debe evitarse tanto como sea posible. No cabe duda de que las Naciones Unidas no deberían tratar de sustituir a mecanismos ya establecidos para localizar a las personas cuyo paradero se desconoce, incluso si pudieran. Es preciso elegir con cuidado los métodos de trabajo que se aplicarán como parte del proceso especial para localizar a los desaparecidos en la antigua Yugoslavia a fin de evitar tensiones innecesarias y de no obstaculizar la labor de otros mecanismos y procedimientos. Este es el cuarto elemento del marco de acción.

29. En los últimos años, el Grupo de Trabajo, en sucesivos informes, ha manifestado su creciente preocupación por la falta de recursos. El personal de apoyo proporcionado por el Centro de Derechos Humanos ha disminuido y la carga de trabajo ha aumentado considerablemente. Por desgracia, el Grupo de Trabajo no es una excepción en el programa de derechos humanos. Las Naciones Unidas gastan menos del 0,8% de su presupuesto ordinario en la realización de lo que la Carta considera uno de sus principales propósitos: la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta situación no va a cambiar en forma espectacular en un futuro cercano. Es probable que haya muy pocos recursos para un proceso especial destinado a localizar a las personas desaparecidas en la antigua Yugoslavia. Así pues, las propuestas relativas al personal de apoyo, el material y los gastos de funcionamiento de ese proceso deben ser modestas. Este es el último elemento del marco de acción.

2. Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas

30. El 18 de diciembre de 1992, en su resolución 47/133, la Asamblea General proclamó la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Parece pertinente recordar el tercer párrafo del preámbulo de la Declaración que contiene lo que cabría considerar una descripción de una desaparición. Dicho párrafo dice así:

"...en muchos países, con frecuencia de manera persistente, se produzcan desapariciones forzadas, es decir, que se arreste, detenga o traslade contra su voluntad a las personas, o que éstas resulten privadas de su libertad de alguna otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del Gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de la ley."

31. Se trata de un párrafo importante. Es evidente que la Declaración parece partir de la base de que, en última instancia y en sentido amplio, una desaparición debe haber contado con la complicidad del Gobierno. Conceptualmente la idea es buena: los derechos humanos y las libertades fundamentales, por definición, se refieren a la relación entre un Estado y el pueblo de su territorio. Las violaciones de esos derechos, incluidas las desapariciones, no son obra de particulares, son obra de las autoridades o

cuentan con la aprobación de éstas. La Declaración se centra precisamente en los ciudadanos como principales víctimas de las desapariciones. Por ejemplo, no se pensó incluir en el ámbito de la Declaración al personal militar desaparecido en acción.

32. La Declaración refleja estrechamente los criterios que el Grupo de Trabajo viene aplicando desde hace más de 10 años. En los párrafos que figuran a continuación se hacen referencias a la Declaración para determinar si deja margen suficiente para el tipo de acción que parece hacer falta en la situación objeto del presente informe. Se dirá que, en algunos aspectos, no es así.

B. Métodos de trabajo

1. Criterio humanitario

33. Una característica general de la forma en que el Grupo de Trabajo enfoca el problema de las desapariciones es que el Grupo entiende su mandato en forma estrictamente humanitaria y no acusatoria. Siempre ha sostenido que debe servir de intermediario entre los parientes de los desaparecidos y los gobiernos. Por una parte ayuda a los familiares a tratar de aclarar la suerte de sus seres queridos y a encontrarlos. Por la otra, recuerda a las autoridades que son responsables de que se investigue debidamente el asunto pidiéndoles que informen al Grupo de Trabajo de los resultados de las investigaciones. El Grupo entonces comunica la información. Esta es la parte esencial de la labor del Grupo.

34. De la misma manera, el Grupo de Trabajo no se ocupa de la cuestión de determinar quién es responsable de un caso concreto de desaparición. Aparte de las consideraciones relacionadas con el carácter estrictamente humanitario del enfoque del Grupo, los intentos por adjudicar responsabilidad no serían factibles y puede incluso que fueran contraproducentes. No serían factibles porque, dada la magnitud de la tarea, al Grupo ya le es bastante difícil ocuparse de una desaparición como tal. Para tratar además de determinar los culpables haría falta una capacidad que sobrepasa con mucho lo que es realista esperar. Serían contraproducentes porque es indispensable contar con la cooperación de los gobiernos para localizar a las personas que han desaparecido; y es probable que las autoridades no estuvieran dispuestas a compartir información con el Grupo de Trabajo si su cooperación pudiera contribuir a la inculpación de algún funcionario.

35. No obstante, en forma más general, el Grupo de Trabajo sí está interesado en la responsabilidad por las desapariciones. Cree que la impunidad es el factor más importante que contribuye a la persistencia de las desapariciones y ha indicado que se debería perseguir a los culpables, aplicándoles todo el rigor de la ley. En el proceso especial para las personas cuyo paradero se desconoce en la antigua Yugoslavia se debería aplicar el mismo criterio.

36. Aunque las desapariciones pueden ser indicativas de crímenes de guerra o de crímenes de lesa humanidad, en el proceso especial no hace falta abordar directamente ese aspecto de la cuestión. La Comisión de Expertos en la

antigua Yugoslavia, establecida por el Consejo de Seguridad en virtud de su resolución 780 (1992), así como el tribunal encargado de juzgar los crímenes de guerra establecido por el Consejo en virtud de su resolución 827 (1993), tienen por mandato estudiar esta cuestión. Disponen de medios jurídicos y prácticos mucho más importantes que los que tiene el Centro de Derechos Humanos. Entretanto, la cuestión de la impunidad en la antigua Yugoslavia sigue estando estrechamente vinculada al mandato del Relator Especial.

37. Por consiguiente, se sugiere que en el proceso especial se adopte un criterio estrictamente humanitario y no acusatorio para aclarar los casos de personas cuyo paradero se desconoce en la antigua Yugoslavia.

2. Carácter del conflicto

38. El Grupo de Trabajo consideró desde el principio que no debía ocuparse de los casos que se produzcan en el contexto de un conflicto armado internacional. En esencia, alegó que tal tarea sobrepasaba sus recursos y que, en esas circunstancias, el Comité Internacional de la Cruz Roja tenía mucha más experiencia y métodos mucho más perfeccionados para localizar a los desaparecidos de todo tipo. Asimismo, el Grupo alegó que las personas que desaparecen mientras están detenidas en situaciones de conflicto armado internacional están casi siempre en manos de la Potencia contraria. Determinar si se han cumplido las obligaciones relativas al trato de todos los detenidos, incluidos los prisioneros de guerra, entra en el ámbito de los Convenios de Ginebra (y a veces del Protocolo Adicional 1). El Grupo de Trabajo estima que es evidente que el CICR es la organización competente para ocuparse de las cuestiones relacionadas con las personas cuyo paradero se desconoce y que esto se aplica en particular a los combatientes. Sin embargo, el Grupo de Trabajo se ha ocupado de desapariciones de civiles (no combatientes) que se han producido en el contexto de un conflicto armado no internacional.

39. En el caso de la antigua Yugoslavia, no sería apropiado que en el proceso especial se hiciera alguna distinción sobre la base del carácter del conflicto. Ante todo, en el sistema de las Naciones Unidas no hay una posición oficial que pueda servir de orientación a fin de determinar si el conflicto armado en esa zona es de carácter internacional o no internacional, a partir de qué fecha adquirió tal carácter o si el conflicto se podría calificar de distinta manera en distintas partes de la zona en un momento concreto. El Consejo de Seguridad evita calificarlo y habla de "el conflicto armado".

40. Segundo, y lo que es más importante, si la Comisión de Derechos Humanos optara por enfocar la cuestión de las personas cuyo paradero se desconoce con un criterio humanitario -tal como se ha dicho antes- a los parientes de esas personas en la antigua Yugoslavia no les sería fácil entender que se hiciera tal distinción y es probable que no lo aceptaran si eso significaba que se tomarían medidas en algunos casos y no en otros. El argumento de que a partir de una cierta fecha -si tal fecha pudiera fijarse- el conflicto dejó de ser de carácter no internacional para convertirse en un conflicto de carácter internacional, se les escaparía; tanto más si el cambio sólo se aplicaba a uno

de los lados de cualquier frontera concreta del territorio. No cabe duda de que les parecería arbitrario que las Naciones Unidas se ocuparan sólo de los casos que se hubieran producido antes de una cierta fecha o que se hubieran producido en una determinada zona antes de una cierta fecha.

41. Por lo tanto, parecería que en el proceso especial el carácter del conflicto no debería considerarse pertinente para admitir los casos de personas cuyo paradero se desconoce en la antigua Yugoslavia. En otras palabras, todos los casos de personas cuyo paradero se desconoce en la zona deberían ser admisibles en principio.

3. Vinculación entre el conflicto armado y las personas cuyo paradero se desconoce

42. Cuando se trata de la desaparición de un civil (no combatiente) en el contexto de un conflicto armado de carácter no internacional -Sri Lanka sería un ejemplo- por norma general, el Grupo de Trabajo no hace distinciones en función de que se produjera en una zona en que había hostilidades en ese momento o en un lugar en que prevalecían condiciones más o menos normales. Se sugiere que en el proceso especial para Yugoslavia se adopte el mismo criterio.

43. Se plantea la cuestión por distintos motivos. En teoría, se podría confiar al Grupo de Trabajo el examen de los casos ocurridos en la antigua Yugoslavia que parecieran ser casos "típicos" de desaparición, es decir el tipo de casos de que se ocuparía en cualquier otro país, dejando que todos los demás casos se trataran conforme al proceso especial. Podría darse tal situación (para dar un ejemplo de un caso "típico") si hubiera testigos que confirmaran que el interesado había sido detenido por agentes de la autoridad en una zona en que no había hostilidades y las indagaciones de los familiares hubieran tropezado con la negativa de las autoridades.

44. En la práctica esto no sería factible. En todos y cada uno de los casos el Grupo de Trabajo tendría que decidir -a veces mucho después de que se produjera la desaparición- si ésta se había producido en una zona de combate o no y si en función de otros aspectos el caso entraba en el mandato del Grupo. En cuanto a la primera cuestión, es indudable que el Grupo podría hacerlo en algunos casos; pero es más que probable que en la mayoría de los casos no pudiera determinar esos factores. La segunda cuestión requeriría que el Grupo procediera a analizar uno por uno los miles de casos ocurridos en la antigua Yugoslavia, para determinar si el caso satisfacía los criterios del Grupo. Sólo entonces podría decidir si se ocupaba del caso o si lo remitía al proceso especial. Ese criterio sería muy engorroso y sobrepasaría la capacidad del Grupo y la del Centro de Derechos Humanos.

45. El Grupo de Trabajo no se está ocupando de ningún caso de desaparición en la antigua Yugoslavia que se produjera antes de la declaración de independencia de Croacia, si se considera que esa fecha marca el principio de la actual era de conflicto armado en la zona. En la actualidad no parece probable que se notifique ningún caso de ese tipo que se vaya a pedir al Grupo que examine en virtud de su mandato.

46. El Grupo de Trabajo, en su 37º período de sesiones, decidió ocuparse de un solo caso ocurrido en la antigua Yugoslavia, es decir en Vukovar. Esa decisión, retroactivamente, tal vez parezca poco afortunada en vista de la magnitud de las desapariciones que se produjeron en esa localidad entonces y poco después. Se recomienda que el asunto se remita al proceso especial.

47. Por último, hay otro argumento en contra de que el Grupo de Trabajo funcione paralelamente al proceso especial: a las autoridades de las entidades que constituyen la antigua Yugoslavia les resultaría confuso que el Grupo de Trabajo y un proceso especial se dirigieran a ellas respecto de casos de desaparición, en particular porque emplearían métodos de trabajo distintos y distintos criterios. También sería motivo de confusión para los familiares.

48. Por consiguiente, se sugiere que todos los casos de personas cuyo paradero se desconoce en cualquier parte de la antigua Yugoslavia se consideren conforme al mismo procedimiento, independientemente de que se produjeran durante las hostilidades o no.

4. Combatientes a diferencia de no combatientes

49. Por principio, el Grupo de Trabajo ha evitado ocuparse de los casos de desaparición que atañen a los combatientes. Se ha centrado exclusivamente en los civiles (no combatientes) que han desaparecido en manos de agentes de la autoridad, de la forma descrita en la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Los miembros de movimientos como los Tigres de la Liberación de Tamil Eelam nunca han entrado en su esfera de competencia como víctimas ni como autores de desapariciones. Al mismo tiempo, el Grupo se ha negado a ocuparse de casos resultantes de actos de delincuencia común. Por ejemplo, se han descartado sistemáticamente los secuestros cometidos por particulares o grupos de guerrilleros para cobrar rescate o ejercer alguna otra forma de extorsión, ya fuera por motivos políticos o de otra índole. El Grupo ha calificado esos casos de "secuestros" y no de "desapariciones".

50. En la situación que se da en la antigua Yugoslavia, una limitación de ese tipo sería contraproducente. Durante la misión se vio claramente que las autoridades militares sólo cooperarían divulgando o intercambiando información sobre los desaparecidos si la labor de localización también incluía al personal militar desaparecido en acción. Esa cooperación sería indispensable, ya que no cabe duda de que los archivos militares sobre las actividades bélicas constituyen la fuente de información más importante sobre la suerte o el paradero de los desaparecidos.

51. La inclusión del personal militar podría facilitar el proceso, aparte de lo cual, esa posibilidad ofrece en sí misma otras ventajas. Después de todo, el dolor de los parientes de un desaparecido en acción no es menor que el del pariente de cualquier otro desaparecido (que, dicho sea de paso, es un argumento que el Grupo de Trabajo siempre ha considerado que guardaba relación con su propio mandato). Enfocar la dolorosa situación de los parientes de los

desaparecidos de cualquier tipo, incluso los combatientes, con un criterio humanitario parece apropiado en vista de las exigencias de la situación de Yugoslavia.

52. En teoría, habría que trazar la línea divisoria cuando se trate de casos que sean a todas luces resultado de delitos comunes, pues entonces ya no se trataría de violaciones de los derechos humanos. Después de todo, no hay que descuidar la claridad conceptual, ni siquiera en las situaciones turbias. En ocasiones el delito común puede diferenciarse prima facie de una desaparición normal. Esos casos deben descartarse.

53. Se sugiere que se admitan en el proceso especial todos los casos de personas cuyo paradero se desconoce, independientemente de que la víctima sea civil (no combatiente) o combatiente.

5. Intervención o no intervención del gobierno

54. Como se recordó en el párrafo 31, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas se refiere a las personas desaparecidas a raíz de una acción que de una manera u otra ha contado con la complicidad del gobierno. En el preámbulo mismo se da una descripción bastante amplia, puesto que se hace referencia a desapariciones de las que son responsables "particulares que actúan... con [el] asentimiento [del Gobierno]". Cabe recordar también que por "gobierno" no sólo se entiende el gobierno central sino también las autoridades locales. De este modo, la mayoría de los casos de personas cuyo paradero se desconoce en la antigua Yugoslavia entran en la definición de la Declaración.

55. Si se tiene en cuenta la situación prevaleciente, los límites de la esfera de acción de un proceso especial deben ser más amplios. En primer lugar, en la situación caótica que prevalece en Bosnia y Herzegovina, no es fácil reconocer a los responsables de las desapariciones. Incluso fuera de las zonas de combate, recurren a la violencia el ejército, la policía, las milicias, los funcionarios civiles y las fuerzas paramilitares, así como los ejércitos privados que mantienen poderosos caciques. La distinción entre estas categorías no siempre es clara; la mayoría de ellos lleva ropa de faena o de camuflaje de estilo militar, portan armas largas y viajan en vehículos de color caqui. Además, algunas personas cuyo paradero se desconoce pueden haber sido víctimas de actos de "limpieza étnica" que pueden imputarse a civiles, a veces a particulares, e incluso a vecinos. Para los parientes del desaparecido, atrapados en la vorágine de los enfrentamientos entre las diferentes facciones, poco importa quién sea el responsable inmediato. Lo que importa es qué autoridades pueden aclarar el asunto.

56. Segundo, es probable que algunos casos de desapariciones se produzcan al margen del control real de los organismos del Gobierno central o las autoridades locales, por lo que es difícil determinar si hubo o no "asentimiento" de su parte, tal como se estipula en la Declaración. Por ejemplo, diversos casos de personas cuyo paradero se desconoce se han atribuido a las tropas privadas uniformadas del Sr. Arkan, a quien generalmente se califica de caudillo y que, según las informaciones, domina

los alrededores de Vukovar, en una zona protegida por las Naciones Unidas denominada "sector este". La UNPROFOR como Potencia administradora, no puede en modo alguno asumir responsabilidad por los actos del Sr. Arkan, que tampoco parece estar bajo control de las autoridades locales del sector este, aunque se cree que algunos oficiales toleran sus actos.

57. La imposición de límites menos estrictos no tiene por qué contradecir las disposiciones de la Declaración. Esta no impide que las Naciones Unidas tomen medidas contra una categoría más amplia de violaciones de los derechos humanos y otras formas de violencia que las desapariciones a las que se refiere la Declaración.

58. Una vez que se acepte que los civiles (no combatientes), así como los combatientes, entrarían en el proceso especial (como ya se ha dicho), y una vez que se acepte que los casos de desapariciones no tienen por qué contar con la complicidad de las autoridades, es preciso hacer una distinción terminológica. En la Declaración al hablar de "desaparecidos" y "desaparición" se hace esencialmente referencia a los no combatientes víctimas de actos cometidos con la complicidad de las autoridades. En cuanto se hace referencia a un grupo mayor, sería más preciso hablar de "personas cuyo paradero se desconoce". La expresión incluye los casos a que se refiere la Declaración, pero no se limita sólo a ellos.

59. Como se dijo antes, algunos secuestros pueden ser obra de delincuentes comunes y no guardar relación alguna con las hostilidades ni con la situación política y de seguridad que impera en el territorio. En la medida en que puedan reconocerse prima facie esos casos, deben descartarse.

60. Por consiguiente, se sugiere que el proceso especial se ocupe de todos los casos de personas cuyo paradero se desconoce, independientemente de que los responsables estén o no relacionados con las autoridades. Se considerará que el proceso especial abarca a las "personas cuyo paradero se desconoce", concepto que tiene un sentido más amplio que el de "desaparecido".

6. Familiares e interlocutores

61. No es frecuente que la Secretaría de las Naciones Unidas reciba información sobre una desaparición directamente de los familiares de la persona cuyo paradero se desconoce. Por lo general, hay una organización no gubernamental que sirve de intermediario. Puede tratarse de un grupo apenas organizado de madres directamente afectadas hasta una organización internacional más estructurada y arraigada. Como requisito general, el Grupo de Trabajo necesita cerciorarse de que el interlocutor actúa en nombre de los familiares, o por lo menos de que cuenta con su aprobación tácita o implícita, y ello por dos motivos: se subraya así el carácter humanitario de la intervención del Grupo en nombre de los familiares y se impide que el Grupo actúe si los parientes temen que se tomen represalias. Además, por esta última razón, el Grupo de Trabajo a menudo no revela la identidad del interlocutor a las autoridades.

62. En el proceso especial se debe aplicar este principio en la medida de lo posible, lo cual en la práctica puede resultar problemático. No cabe duda de que en un país asolado por la guerra, donde a veces se ha aniquilado a familias enteras, por no hablar de barrios y aldeas, la posibilidad de mantenerse en contacto con las familias puede dejar rápidamente de ser realista. Los parientes pueden haberse desplazado o haberse convertido en refugiados. Lo que es peor aún, también pueden haber desaparecido o estar muertos. Por los mismos motivos, quizás no quede ningún miembro de la familia para denunciar una desaparición a un interlocutor. Huelga decir que, en tales circunstancias, el que no haya nadie que pueda investigar qué le ha ocurrido a una persona, no quiere decir que no haya que tratar de aclarar su suerte o su paradero. Por consiguiente, se impone una cierta flexibilidad. De todas maneras, se debe incluir en el proceso especial el concepto general de que la fuente actúa en nombre de los familiares.

63. Como es lógico, la información no siempre es totalmente fiable, especialmente en zonas en que hay problemas entre los interlocutores y las autoridades o en que hay tensiones sociales debido a la diversidad étnica. En algunos casos excepcionales los interlocutores, por razones políticas o de otro tipo, pueden caer en la tentación de proporcionar información no corroborada. El Grupo de Trabajo sabe que no es fácil proteger plenamente un mecanismo contra problemas de este tipo. La única forma independiente de que dispone el Grupo para determinar si una fuente es fiable consiste en basarse en su relación de trabajo con esa fuente o en la información que le proporcionen otras fuentes locales seguras. Por razones obvias, no sería apropiado recabar la opinión del Gobierno al respecto. Hasta ahora la prudencia y el sentido común han sido eficaces y, en la práctica, no se han planteado problemas importantes a ese respecto. No hay razón para que en el proceso especial no se pueda aprovechar esta experiencia.

64. Por consiguiente, se sugiere que se incorpore en el proceso especial el requisito de que, en la medida de lo posible, los interlocutores actúen en nombre de los familiares del interesado y que no se revele su identidad a las entidades a quienes se consulte.

7. Criterios de admisibilidad

65. Antes de transmitir un caso al gobierno interesado, el Grupo de Trabajo necesita varios elementos mínimos de información. Se trata del nombre del desaparecido, la fecha y el lugar de la desaparición, una indicación de las fuerzas que se supone son responsables, así como lo que han hecho los familiares para aclarar el asunto. En la práctica, el Grupo de Trabajo ha comprobado que para distinguir entre dos o más casos que de otra manera podrían confundirse, es prácticamente indispensable conocer el lugar de origen (y, de ser posible, la dirección) o la edad (y, de ser posible, la fecha de nacimiento).

66. En el proceso especial se debe seguir el ejemplo del Grupo de Trabajo y exigir por lo menos los siguientes datos: el nombre y apellido de la persona cuyo paradero se desconoce (elemento N° 1); cuando se trate de personal militar, se incluirán el grado y el número de la placa de identificación

(elementos Nos. 2 y 3). Para distinguir a dos personas con el mismo nombre, habría que saber la dirección o el último lugar de residencia o la fecha de nacimiento o la edad (elemento N° 4); sería aún mejor saber la dirección y la fecha de nacimiento para facilitar la identificación. Los requisitos siguientes son el lugar y la fecha en que la persona cuyo paradero se desconoce fue capturada, detenida o vista por última vez (elementos Nos. 5 y 6). Respecto de estos dos últimos elementos, deberá tenerse en cuenta, sobre todo en las zonas de combate, que puede ser difícil obtener información exacta sobre fechas y lugares, por lo que bastaría tener una indicación aproximada para efectuar la transmisión. Por último, hace falta alguna indicación de las fuerzas presuntamente responsables (elemento N° 7). En vista de la multitud de fuerzas combatientes, en este caso también bastaría con una indicación aproximada; sin embargo, sería importante saber con qué parte en el conflicto se vincula a los autores del acto.

67. Al Grupo de Trabajo le hace falta otro elemento, a saber qué han hecho los parientes para localizar al desaparecido o determinar su paradero. Es evidente que, en la situación de la antigua Yugoslavia, y sobre todo en Bosnia y Herzegovina, sería demasiado difícil satisfacer este requisito.

68. Se sugiere que en el proceso especial se adopten estos criterios de admisibilidad.

8. Tratamiento individual

69. El Grupo de Trabajo ha elaborado un procedimiento para tramitar los casos de desaparición, concretamente la utilización de un formulario informatizado para confeccionar una ficha para cada caso. En esa ficha constan todos los datos proporcionados por la fuente, se resumen las respuestas del gobierno, de haberlas, y se indica qué medidas ha tomado el Grupo. En algunos casos el Grupo mantiene correspondencia con la fuente o el gobierno respecto de un mismo caso. Obligado por la carga de trabajo resultante de los miles de casos del Iraq y Sri Lanka que ha tenido que tramitar, en unos pocos casos del Iraq, el Grupo de Trabajo se ha contentado con listas tabuladas de personas desaparecidas y datos abreviados sobre cada caso.

70. En vista del enorme y creciente número de casos, en el proceso especial habría que recurrir al modelo "iraquí" adoptado por el Grupo de Trabajo. Este modelo, aunque es sencillo, exigiría una base de datos informatizada, así como la comprobación de los datos caso por caso. A nivel de la Secretaría de las Naciones Unidas, para esa tarea se necesitaría la colaboración de un secretario con conocimientos de informática, un experto que conociera el serbocroata y la geografía de la antigua Yugoslavia, así como un funcionario del cuadro orgánico que se encargara de supervisar los datos, mantener contactos externos y preparar informes. También se necesitarían dos ordenadores a tiempo completo.

71. Para acelerar la tramitación se podría pedir a los interlocutores que proporcionaran la información en disquetes. Algunas fuentes ya han adoptado este método por propia iniciativa.

72. Se sugiere que el proceso especial se base en un tratamiento individual de los casos de personas cuyo paradero se desconoce en forma de listas informatizadas en que se incluyan los elementos mínimos de información necesarios.

9. Autoridades y organizaciones con las que se mantendrán contactos

73. Según las modalidades establecidas por las Naciones Unidas, el Grupo de Trabajo sólo transmite los casos a los gobiernos por conducto de las Misiones Permanentes y los Ministerios de Relaciones Exteriores. Se optó por ese método partiendo del supuesto de que los gobiernos son la principal fuente de información acerca de la suerte o el paradero de una persona desaparecida. El Grupo ha decidido no solicitar ayuda a entidades no gubernamentales, por ejemplo movimientos de liberación, para aclarar un caso de desaparición, y de hecho ha rechazado sus ofrecimientos.

74. Es evidente que en la antigua Yugoslavia este método sería contraproducente. Algunas partes del territorio no son Estados; otras sí lo son, pero no están reconocidas por la comunidad de naciones; y otras están bajo la protección de las Naciones Unidas. Además, desde que se produjo una desaparición pueden haber cambiado las fronteras y las Potencias soberanas, con lo cual el lugar de los hechos estaría bajo el control de una entidad diferente. En Bosnia y Herzegovina, donde se siguen denunciando desapariciones en toda la zona, no se sabe a ciencia cierta quién tendrá control de un territorio, pero se siguen atribuyendo desapariciones a todas las partes en el conflicto. Por consiguiente, puede suceder que los gobiernos centrales de la región no dispongan ni ahora ni más adelante de toda la información que tendrían normalmente. Por ejemplo, las autoridades locales de Krajinas tal vez resulten más valiosas que el Gobierno de Belgrado o el de Zagreb para solucionar determinados tipos de casos.

75. Además, si el proceso especial se limitara a mantener contactos con los gobiernos, podría verse obligado a ir de la Ceca a la Meca en un territorio en que los mapas ya no corresponden a la realidad al salir de la imprenta. Esa posibilidad ya se apreció durante la misión.

76. Entretanto, las Naciones Unidas, en sus actividades por restablecer la paz en la antigua Yugoslavia, han tenido que sobrepasar los conceptos de control territorial, soberanía y reconocimiento. Los funcionarios de las Naciones Unidas celebran todos los días conversaciones de paz y establecen contactos sobre ayuda humanitaria y mantenimiento del orden público con diferentes partes y a diferentes niveles, sean gubernamentales o no. Partiendo de esa base, el proceso especial debe adoptar un criterio pragmático y tratar de obtener información sobre los casos pendientes dondequiera que pueda obtenerla y de quien quiera proporcionarla.

77. Ese criterio pragmático significaría que a veces se presentarían simultáneamente informes de casos de personas cuyo paradero se desconoce a autoridades locales, regionales o nacionales, utilizando los Ministerios de Relaciones Exteriores, de haberlos, como centros de enlace. También se mantendrían contactos con el CICR -aunque en virtud de su mandato esa

institución como se sabe está obligada a actuar con discreción-, las Sociedades de la Cruz Roja nacionales y otras instituciones que efectúan actividades de localización. Por último, sería de rigor comprobar los datos con otros organismos de las Naciones Unidas como el ACNUR y la UNPROFOR.

78. Por consiguiente, se sugiere que en el proceso especial se enfoque con un criterio pragmático la investigación de los casos de desaparición notificados, recurriendo a todas las fuentes de información disponibles.

10. Esclarecimiento

79. El Grupo de Trabajo considera "esclarecido" un caso de desaparición en cuanto tiene en su poder información que indica sin lugar a dudas el paradero de una persona, viva o muerta, y cuando tiene la certeza de que los familiares aceptarán esa información como definitiva. En el proceso especial se podría aplicar el mismo criterio. Una simple indicación de que una persona está viva o muerta ya sería un gran paso, pues así los familiares podrían afrontar su pérdida y tratar de adaptarse. Sin embargo, esa información no significaría que el caso se había cerrado definitivamente. En otras palabras, un caso seguiría abierto hasta que se aclarara o hasta que la Comisión de Derechos Humanos decidiera lo contrario.

80. Se sugiere que en el marco del proceso especial sólo se considere que se ha aclarado un caso cuando se haya determinado dónde está la persona desaparecida, viva o muerta.

11. Formación de los interlocutores de los familiares

81. Se podría incluir en el proceso especial un elemento de formación para grupos y organizaciones que actúen de interlocutores de los parientes de los desaparecidos. Por intermedio del Centro de Derechos Humanos de Ginebra y la oficina sobre el terreno de Zagreb, se podría informar a los interlocutores de la forma en que funciona el proceso especial y de la forma más conveniente de presentar los casos. De este modo se podrían acelerar considerablemente los trámites y al mismo tiempo se evitarían las falsas esperanzas en cuanto a lo que las Naciones Unidas pueden hacer.

82. Se sugiere que en el proceso especial se dedique mucho tiempo a instruir a las partes interesadas acerca de los métodos de trabajo que se aplicarán.

12. Comunicación con autoridades y organizaciones

83. Huelga decir que las autoridades y organizaciones con las que se establecerán contactos en el marco del proceso especial deben estar plenamente informadas de los objetivos y métodos de trabajo del proceso, así como del nivel de cooperación que las Naciones Unidas esperan de ellas.

84. Se sugiere que, como parte del proceso especial, se informe debidamente a las autoridades y organizaciones, a las que se solicitará información sobre casos de personas cuyo paradero se desconoce, de los objetivos y métodos de funcionamiento del proceso.

13. Carácter del proceso especial en general

85. El proceso especial por razones pragmáticas, si no por otras, se efectuará por canales administrativos, utilizando una base de datos e intercambiando correspondencia. No supondrá celebrar negociaciones o consultas de ningún tipo sobre el intercambio de información ni sobre otras cuestiones, aspectos de los que se encargarían organizaciones con más experiencia o instituciones en mejor situación de hacerlo. Conviene subrayar esta característica especial en vista de la necesidad, como ya se indicó en el párrafo 28, de evitar tensiones innecesarias entre los mecanismos existentes para aclarar la suerte y el paradero de los desaparecidos.

86. Entretanto, al calificar el proceso especial de "administrativo" no se pretende sugerir que la intervención de las Naciones Unidas en la cuestión no trascenderá de la rutina burocrática, y mucho menos que sólo tendrá un valor simbólico. Por el contrario, las medidas y los métodos de trabajo recomendados en el presente informe representan un intento sincero por hacer frente a las exigencias de la situación dentro de las limitaciones del sistema.

87. Se sugiere que el proceso especial no se centre en consultas o negociaciones sobre el intercambio de información acerca de las personas cuyo paradero se desconoce.

IV. MECANISMO DE APLICACION

88. Conviene examinar ahora quién o qué mecanismo se encargará del proceso. Básicamente hay dos opciones: una posibilidad sería dejar el mandato en manos del Secretario General. La otra consistiría en asignarlo a un mecanismo -un relator especial, grupo de trabajo o representante del Secretario General- que dependiera de un órgano constituido. Respecto de la segunda opción, habría que elegir entre un mecanismo existente o uno nuevo y decidir de qué órgano dependería.

89. Se han confiado al Secretario General muchas tareas relacionadas con muchas regiones del mundo. En la esfera de los derechos humanos hay cada vez más ejemplos. Algunos de ellos comprenden importantes actividades operacionales durante un período prolongado. Sirva de ejemplo el caso de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL). En vista de eso, se podría propugnar la idea de que se asignara al Secretario General la responsabilidad del proceso especial. En la práctica, significaría que el informe sobre las actividades pertinentes se publicaría como informe del Secretario General, probablemente, a la Comisión de Derechos Humanos, y que un representante del Secretario General, por ejemplo un funcionario del Centro de Derechos Humanos, presentaría verbalmente el informe a la Comisión en uno de sus períodos de sesiones.

90. En el pasado la Comisión de Derechos Humanos ha pedido al Secretario General que designara a un representante especial para que se ocupara de una determinada cuestión, por ejemplo, la situación de los derechos humanos en el

Irán. Ese representante actúa bajo la autoridad del Secretario General. Como tal, en la práctica tiene un poco más de margen que el propio Secretario General y quizás algo menos que un relator especial, que actúa a título personal. De todas maneras, designar a un representante especial del Secretario General equivaldría a establecer un mecanismo nuevo.

91. Institucionalmente la intervención de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia tiene un fundamento sólido. El Consejo de Seguridad y la Asamblea General se han ocupado ampliamente del asunto y la Comisión de Derechos Humanos dedicó sus dos primeros períodos de sesiones de emergencia al mismo asunto. Se ha designado a un mediador de las Naciones Unidas, Sr. Thorvalt Stoltenberg, que informa al Secretario General y al Consejo de Seguridad. El Consejo ha creado la Comisión de Expertos sobre la antigua Yugoslavia, así como el Tribunal encargado de juzgar los crímenes de guerra. La Comisión de Derechos Humanos ha designado a un Relator Especial encargado de investigar la situación de los derechos humanos en el territorio de la antigua Yugoslavia, que cuenta con la ayuda de una oficina local del Centro de Derechos Humanos en Zagreb. La UNPROFOR tiene por misión mantener la paz en la zona, y otros organismos de las Naciones Unidas -a la cabeza de los cuales en el plano operativo se encuentra el ACNUR- también tienen una presencia. La Unión Europea ha solicitado la ayuda de Lord Owen y ha creado una Misión de Verificación. Además, el CICR tiene una fuerte presencia en la antigua Yugoslavia. Agregar otro mecanismo concebido especialmente para los desaparecidos en la antigua Yugoslavia llevaría a la saturación.

92. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, al igual que todos los mecanismos temáticos posteriores, se creó para investigar los hechos relacionados con un solo fenómeno en el mundo entero. En cambio, se suele designar a relatores de los países para que investiguen todas las violaciones de los derechos humanos cometidas en un determinado país, incluidas las desapariciones. Desde 1980, año en que se creó el Grupo de Trabajo, la Comisión de Derechos Humanos ha procurado hacer una distinción entre esos dos mecanismos. Si ahora se creara un mecanismo temático para una sola zona esa distinción dejaría de ser válida.

93. De todas maneras, parece adecuado optar por la Comisión de Derechos Humanos como órgano del que dependería el mecanismo. El esclarecimiento de casos de desaparición, sobre una base humanitaria, no entra en el mandato del Consejo de Seguridad, y la Asamblea General no cuenta con órganos auxiliares como el que se prevé crear. En cambio, la Comisión se interesa en la cuestión desde hace mucho tiempo, como demuestran las actividades del Grupo de Trabajo.

94. Por consiguiente, se prevé confiar el proceso especial a uno o varios de los mecanismos existentes de la Comisión de Derechos Humanos.

95. Como se señaló en la sección precedente, el proceso especial no puede ser parte de las actividades normales del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Sus métodos de trabajo difieren considerablemente de los que exige la situación en la antigua Yugoslavia. Huelga decir que no cabría esperar que el Grupo utilizara métodos de trabajo especiales para una determinada situación, por importante que fuera, y que aplicara los métodos

habituales a todas las demás situaciones. Además, el Grupo tiene más de 8.000 casos acumulados y no podría asumir los casos de la antigua Yugoslavia, que se estima serán bastante más de 15.000 en un futuro cercano. El Grupo así lo indicó en el informe que presentó a la Comisión de Derechos Humanos en su 49º período de sesiones (E/CN.4/1993/25, párrs. 36 a 44).

96. Por su parte, el Relator Especial encargado de investigar la situación de los derechos humanos en el territorio de la antigua Yugoslavia tiene por mandato investigar todos los aspectos de la cuestión. No hay motivo para que no examine con más detenimiento una parte concreta de la situación general, es decir, el esclarecimiento de los casos de personas cuyo paradero se desconoce. Entretanto, el Grupo de Trabajo no debe eludir su propia responsabilidad por lo que respecta a las desapariciones propiamente dichas, dondequiera que se produzcan, incluso en la antigua Yugoslavia.

97. Así pues, quizás la mejor solución para encarar todos los casos de desaparición en cualquier parte de la antigua Yugoslavia sea una labor conjunta del Relator Especial y un miembro del Grupo de Trabajo. Concretamente, el Grupo de Trabajo podría designar a uno de sus miembros para que aplique el proceso especial junto con el Relator Especial. Se podrían exponer actividades conjuntas en un informe anual conjunto a la Comisión de Derechos Humanos. El primero de esos informes se presentaría a la Comisión en su 51º período de sesiones. En principio el miembro del Grupo de Trabajo, efectuaría visitas independientes sobre el terreno.

98. En vista del interés de la Asamblea General en la cuestión, no hay razón para que el Relator Especial y el miembro del Grupo de Trabajo no le presenten directamente un informe conjunto. El primero de esos informes se podría presentar a la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones.

99. El Grupo de Trabajo debería recomendar que se confiara el proceso especial al Relator Especial encargado de investigar la situación de los derechos humanos en el territorio de la antigua Yugoslavia y a un miembro del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias como mandato conjunto, por lo que presentarían informes conjuntos a la Comisión de Derechos Humanos y posiblemente a la Asamblea General. El Grupo de Trabajo designaría a uno de sus miembros para esa tarea.

100. Como se desprende del capítulo precedente, por lo que se refiere a la subestructura administrativa, el proceso especial podría contar con el apoyo de la dependencia de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra que el Secretario General considerara pertinente, posiblemente la Subdivisión de Procedimientos Especiales del Centro de Derechos Humanos, que en la actualidad se ocupa de las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario en la antigua Yugoslavia. Aunque el tamaño de la operación representaría el mínimo indispensable para que las Naciones Unidas pudieran responder en forma adecuada, se estima que los gastos de funcionamiento ascenderían aproximadamente a 180.000 dólares por año.

101. El Grupo de Trabajo debería recomendar que el Centro de Derechos Humanos brindara apoyo administrativo al proceso especial.

V. OBSERVACIONES FINALES

A. La visita

102. Un miembro del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias visitó partes de la antigua Yugoslavia del 4 al 13 de agosto de 1993. Lo hizo en nombre del Grupo de Trabajo en su totalidad y a solicitud del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la antigua Yugoslavia, Sr. Tadeusz Mazowiecki. El miembro del Grupo visitó Zagreb, Belgrado y dos zonas protegidas por las Naciones Unidas denominadas sector este (en torno a la ciudad de Vukovar) y sector oeste. Lamentablemente, no se pudo organizar una visita a otras partes de la zona, sobre todo a Bosnia y Herzegovina, debido a las condiciones imperantes.

103. El objeto de la visita fue muy diferente del de otras visitas realizadas anteriormente por el Grupo de Trabajo. Normalmente, el Grupo envía a dos o tres de sus miembros para determinar la "mecánica" y los "actores" de una situación de desapariciones, determinar con precisión las causas del problema, fomentar el esclarecimiento de las desapariciones e investigar la forma de impedir que se produzcan otros casos. Después se prepara un informe sobre la visita en el que se describe el contexto de violencia en que se produjeron las desapariciones, el marco jurídico e institucional, un análisis de los datos y las opiniones de las partes interesadas, seguidos de conclusiones y recomendaciones.

104. En el presente caso, el objetivo era mantener conversaciones con diversas partes para determinar cómo encarar con eficacia el problema de las desapariciones en la antigua Yugoslavia. Por consiguiente, no se trataba de analizar la situación en sí sino de encontrar un marco para la acción de las Naciones Unidas. En primer lugar, sería la Comisión de Derechos Humanos quien decidiría ese marco, basándose en las recomendaciones formuladas por el Relator Especial. Es de esperar que el presente informe le sirva de orientación.

105. En general, la visita transcurrió sin contratiempos y se alcanzaron los objetivos previstos. Los Gobiernos de Zagreb y Belgrado adoptaron una actitud cooperativa y otros interlocutores, como las Sociedades de la Cruz Roja y grupos de familiares de los desaparecidos, se mostraron hospitalarios y dieron explicaciones útiles. Los funcionarios de la UNPROFOR no sólo brindaron valiosa información; además organizaron los viajes por la zona con suma eficacia.

B. Los hechos

106. Sería difícil que una misión, independientemente de su objetivo, volviera de la antigua Yugoslavia con una actitud optimista, porque la situación que impera allí es terrible y las oportunidades son limitadas. Lo mismo se aplica a la cuestión de investigar las desapariciones. Es un problema ingente y, lo que es peor, aumenta a un ritmo aterrador. La Secretaría de las Naciones Unidas se ocupa en la actualidad de más de 7.000 casos de personas cuyo paradero se desconoce. Sobre la base de la

visita, se estima que ese número puede muy bien superar los 15.000 en los próximos seis meses. Entretanto, la guerra en Bosnia y Herzegovina sigue adelante. Por el momento es imposible calcular el número de desaparecidos como resultado de esa parte del conflicto. Por consiguiente, no hay que hacerse ilusiones acerca de lo que las Naciones Unidas podrían hacer para aclarar esos casos, por no hablar de la posibilidad de que se produzcan otros. El Comité Internacional de la Cruz Roja, por su parte, no efectúa ninguna actividad de localización en la zona, sino que se concentra en otras actividades, como el intercambio de noticias entre familias, que ha servido para aclarar el destino y paradero de muchas personas desaparecidas.

107. No obstante, se considera que las Naciones Unidas tienen una responsabilidad independiente de actuar respecto de los casos de desaparición. Así lo ven las Madres de Vukovar o las Madres por la Paz, y también algunos círculos de las Sociedades de la Cruz Roja y las autoridades. Viendo que las Naciones Unidas ya han tomado medidas respecto de las desapariciones en todo el mundo, esperan que aborden pronto su propia situación. Se comprobó que algunos grupos de familiares habían comenzado a dudar de que las Naciones Unidas fueran a intervenir. A fin de cuentas, la guerra entre las fuerzas croatas y el Ejército Nacional de los Pueblos de Yugoslavia comenzó hace más de dos años y hasta ahora todo lo que han hecho las Naciones Unidas respecto de las desapariciones ha sido ocuparse de un caso en Vukovar.

108. Es evidente que hay una sorprendente falta de voluntad política de intercambiar información sobre las víctimas de la guerra. Esto se aplica a la parte croata y a la yugoslava, pero se sospecha que también se aplica a los distintos beligerantes en Bosnia y Herzegovina. Las conversaciones sobre este tema entre representantes de los gobiernos, si se celebran, denotan falta de interés y producen resultados mínimos. Se cree que mientras dure la guerra y no se resuelvan los conflictos territoriales y sociales subyacentes, ninguna de las partes demostrará interés en intercambiar información con las demás. Entretanto, en Zagreb y Belgrado no se tiene duda de que sí se dispone de la información pertinente, cuidadosamente guardada en los archivos de la policía y del ejército. Por ello, es condición indispensable generar una voluntad política para siquiera comenzar a esclarecer el paradero de los desaparecidos. Satisfacer esa condición trasciende de los límites del presente informe.

109. Uno esperaría que cuando se restablezca la paz se materialice una voluntad política suficiente. Sin embargo, preocupa la posibilidad de que cuando se firmen y respeten los acuerdos de paz, surjan dos corrientes opuestas que podrían obstaculizar el esclarecimiento de los casos de desaparición, como ha observado el Grupo de Trabajo en diversas situaciones. La primera es que, por lo general, cuando comienza el proceso de reconstrucción después de una guerra devastadora, toda la nación tiende a mirar hacia el futuro en vez de centrarse en el pasado. Lo pasado, pasado está, sin perjuicio del respeto que se debe a quienes han perdido un cónyuge, un progenitor o un hijo. Al mismo tiempo, cuando el odio o la desconfianza mantienen viva la cuestión de las víctimas de guerra, puede que el deseo de intercambiar información no sea mayor que antes. Los ajustes de cuentas privan a los interesados de la fuerza necesaria para hacer frente a las dudas que puedan subsistir en cuanto al precio de la paz.

110. La segunda corriente es la siguiente: al descubrir la suerte y el paradero de los desaparecidos, también se pueden descubrir indicios de crímenes de guerra o de crímenes contra la humanidad. Es poco probable que los dirigentes políticos del momento lo consideraran conveniente, por lo que quizás se muestren reticentes a apoyar activamente el esclarecimiento de los casos de desaparición.

111. Las fosas comunes seguirán planteando un problema durante mucho tiempo. Durante la visita, se observaron diversas sepulturas "irregulares" cuya existencia se había denunciado en diferentes partes del país y que presuntamente contenían los restos de personas de diferente extracción étnica. Si se trata de obtener pruebas de crímenes de guerra, basta con exhumar algunos cadáveres de cada fosa común. En tal situación, los responsables son más importantes que las víctimas. En cambio, si se trata de aclarar casos de desaparición, se deben exhumar todos los cadáveres y de ser posible identificarlos. Aparte del riesgo de herir muchas sensibilidades -la voluntad política debe ser incondicional- tal proyecto representaría una tarea cíclopea. Las Naciones Unidas deben tratar de poner en marcha tal empresa forense bajo sus auspicios, ayudar a encontrar expertos y obtener fondos, de ser necesario de fuentes privadas.

112. Incluso entonces, en el mejor de los supuestos, quedarán muchos casos pendientes. Algunos no se resolverán jamás. Después de todo, aún hoy se sigue tratando de localizar a personas desaparecidas durante la Primera Guerra Mundial. Para los balcánicos, los desaparecidos serán siempre un recordatorio de lo que se les hizo, impidiéndoles olvidar. Eso sería el colmo de la ironía.

VI. RESUMEN DE LA PROPUESTA

113. El marco de acción que se examina en el presente informe tiene cinco elementos. La acción de las Naciones Unidas respecto de las personas cuyo paradero se desconoce en la antigua Yugoslavia (el "proceso especial") debe satisfacer unas normas mínimas de eficacia. Se debe adoptar un criterio pragmático. Se debe tomar como punto de partida la situación en que se ven los familiares de las personas cuyo paradero se desconoce y se debe responder a esa situación con sensibilidad. Deberá evitarse provocar tensiones innecesarias con los mecanismos existentes de localización de desaparecidos. Los gastos de funcionamiento deben ser realistas.

114. En el proceso especial se debe adoptar un criterio humanitario y no acusatorio para aclarar los casos de desaparición en la antigua Yugoslavia. El carácter del conflicto, es decir si es internacional o no, no se tomará en cuenta al determinar la admisibilidad de los casos. Todos los casos de desaparecidos en cualquier parte de la antigua Yugoslavia se examinarán conforme al mismo procedimiento. En principio, se considerarán todos estos casos como parte del proceso especial, independientemente de que la víctima sea civil (no combatiente) o combatiente e independientemente de que los autores estén o no relacionados con las autoridades. En otras palabras, el grupo que abarcará el proceso será mayor que el grupo de que se ocupa el Grupo

de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias o el grupo a que se refiere la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. En aras de la claridad conceptual, al hablar de "personas cuyo paradero se desconoce", concepto que tiene un sentido más amplio, se separaría ese grupo del de los "desaparecidos", que es más restrictivo.

115. En el proceso especial se exigirá que, en lo posible, los interlocutores actúen en nombre de los familiares y que la identidad de las fuentes no se revele a las autoridades ni a las organizaciones con las que se establezcan contactos. Se fijarán criterios de admisibilidad claros y pertinentes para todos los casos de personas cuyo paradero se desconozca. El proceso se basará en el examen de cada caso concreto, utilizando para ello listas informatizadas en que figurará la información mínima requerida. El proceso especial recurrirá a todas las fuentes de información disponibles. No se considerará aclarado un caso hasta que se haya determinado dónde se encuentra la persona cuyo paradero se desconocía, esté viva o muerta. Se dedicará tiempo más que suficiente a instruir a los interlocutores sobre los métodos de trabajo adoptados. Se informará debidamente a las autoridades y organizaciones a las que se pida información de los objetivos que se intenta alcanzar. El proceso especial no debería entrafñar la celebración de consultas ni negociaciones sobre el intercambio de información.

116. El proceso especial se confiará al Relator Especial encargado de investigar la situación de los derechos humanos en el territorio de la antigua Yugoslavia en un mandato conjunto con un miembro del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, y ambos presentarán informes conjuntos a la Comisión de Derechos Humanos y, posiblemente, a la Asamblea General.
