

Desaparición forzada y derechos de las víctimas

La respuesta humanitaria a las demandas
de verdad, justicia y reparación
en el Perú

Félix Reátegui | coordinador
Rafael Barrantes
Jesús Peña

Desaparición forzada y derechos de las víctimas

La respuesta humanitaria a las demandas
de verdad, justicia y reparación
en el Perú

Desaparición forzada y derechos de las víctimas

La respuesta humanitaria a las demandas
de verdad, justicia y reparación
en el Perú

Félix Reátegui | coordinador
Rafael Barrantes
Jesús Peña



Konrad
Adenauer
Stiftung



idehpucp

INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Desaparición forzada y derechos de las víctimas: la respuesta humanitaria a las demandas de verdad, justicia y reparación en el Perú

Félix Reátegui | Coordinador de la investigación

Investigadores: Rafael Barrantes
Jesús Peña (Equipo Peruano de Antropología Forense)

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

© Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), 2012
Tomás Ramsey 925, Lima 17 - Perú
Teléfono: (51 1) 261-5859
Fax: (51 1) 261-3433
www.pucp.edu.pe/idehpucp

© Fundación Konrad Adenauer, 2012
General Iglesias 630, Lima 18 - Perú
Teléfono: (51 1) 242-1794
Fax: (51 1) 242-1371
www.kas.de/peru

Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este documento por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2013-04972

Impreso en el Perú - Printed in Peru

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| PRESENTACIÓN | 9 |
| | |
| CAPÍTULO 1 | |
| LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL | 13 |
| | |
| 1.1. La desaparición forzada y los inicios de la justicia transicional | 13 |
| 1.2. La búsqueda de las personas desaparecidas | 17 |
| 1.3. Experiencias internacionales de búsqueda de personas desaparecidas | 30 |
| 1.4. La dimensión humanitaria | 35 |
| | |
| CAPÍTULO 2 | |
| LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL PERÚ | 37 |
| | |
| 2.1. Magnitud de la catástrofe humanitaria | 37 |
| 2.2. Las necesidades de los familiares | 40 |
| | |
| CAPÍTULO 3 | |
| LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE PERSONAS DESAPARECIDAS | 53 |
| | |
| 3.1. Propuestas de política | 56 |
| 3.2. La búsqueda de personas desaparecidas en la actualidad: los <i>fragmentos de política</i> | 69 |

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO 4 | |
| REFLEXIÓN FINAL: LA FALSA CONTRADICCIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS HUMANITARIOS Y LOS JUDICIALES | 97 |
| BIBLIOGRAFÍA | 103 |

PRESENTACIÓN

Según el registro más actualizado, aunque no definitivo, en el Perú hay casi 16 mil personas desaparecidas como consecuencia de la violencia armada vivida en el período 1980-2000. Esa cifra prácticamente duplica el conteo parcial realizado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) entre el 2001 y el 2003. Ese número atroz se complementa con otro: casi 6500 sitios de entierros clandestinos (eso que en el lenguaje corriente se denomina inexactamente *fosas comunes*) se encuentran desperdigados por el territorio nacional, aunque concentrados mayormente en los andes centrales y del sur.

Hay quienes creen que esas cifras hablan de una violencia pasada, de un período que se cerró, afortunadamente, con la derrota de Sendero Luminoso y el cese de las acciones armadas estatales y subversivas en el campo y en las ciudades del país. No obstante, es obvio que estamos hablando de una realidad presente. Por un lado, está la vigencia de la impunidad y, por lo tanto, de la negación del Estado de derecho en la sociedad peruana. Por otro lado, muy significativamente, existe la experiencia ya antigua y cotidiana de zozobra, incertidumbre, indignación y desamparo de los millares de familiares cercanos —padres, madres, hermanos, hermanas, esposas y esposos— de esos 16 mil hombres y mujeres desaparecidos.

Ciertamente, el término *desaparecido* encierra en sí mismo una anomalía y designa una condición que en sentido estricto debería ser un imposible jurídico: la incertidumbre absoluta sobre el paradero, el destino o la situación de una persona que, en algún momento específico, fue retenida y tomada por la fuerza. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994) define la desaparición forzada como «la privación de la libertad a

una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes». Se trata de una práctica que en América Latina se hizo conocida durante las dictaduras que existieron en las décadas de 1970 y 1980 en el Cono Sur de la región. Pero sus antecedentes contemporáneos se remontan hasta la táctica de terror desplegada por el totalitarismo nazi contra sus opositores y otros grupos definidos como enemigos a partir del llamado «Decreto Noche y Niebla» de 1941.

La conciencia internacional sobre la necesidad de actuar frente al crimen de desaparición forzada ha crecido promisoriamente en las últimas décadas. No obstante, la acción frente a esa práctica ha estado principalmente centrada en la obligación de ejercer la justicia penal al respecto: identificar y sancionar a los responsables es, en efecto, una primera e indispensable respuesta que todo Estado democrático debe ofrecer a las víctimas y a la sociedad en general. Sin embargo, como se ha dicho, si la desaparición forzada, aun cuando ocurrida en décadas pasadas, es siempre una realidad presente, ello no es solo por la necesidad de combatir la impunidad; también lo es por la existencia de un sufrimiento que se prolonga y se multiplica con el paso de los años entre los familiares de aquellos que fueron *desaparecidos*. La imposibilidad de hacer duelo por la pérdida de un ser querido, la situación de indefinición jurídica que afecta a los familiares, la sensación de ultraje e incluso de profanación que estos sienten al no tener noticia de los restos de sus parientes, todo ello configura una situación de injusticia que profundiza el dolor de la pérdida en sí misma. Atender a esa realidad aparece, así, como un deber de toda política de justicia sobre desapariciones. A ello nos referimos en esta publicación como la dimensión humanitaria de la respuesta al problema de la desaparición forzada.

Se explica, en este texto, cómo es que, en el Perú, todavía no tenemos una respuesta adecuada para esa dimensión y qué se podría y se debería hacer para avanzar en ello. Se señala, con ese fin, cómo

es que la acción judicial orientada a identificar a los perpetradores y sancionarlos, siendo indispensable, es insuficiente, y cómo es que cierta rigidez en ese enfoque puede conspirar contra una respuesta humanitaria dirigida a la identificación de los restos de las personas desaparecidas y la devolución de esos restos a sus familiares para que estos les puedan dar sepultura digna y practicar los rituales de duelo y de honras debidos.

Un enfoque punitivo o retributivo y un enfoque humanitario persiguen objetivos específicos distintos, pero no contradictorios, tal como se muestra en los capítulos que componen esta publicación. Más aún, para un Estado democrático, respetuoso de sus ciudadanos, esos objetivos específicos distintos pueden y deben conjugarse en una meta común y superior: dignificar a las personas que han sufrido de la arbitrariedad del poder y de la fuerza, satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y las reparaciones y, por último, hacer del Estado actual una comunidad jurídica distinta y superior a aquella que permitió que al menos 16 mil peruanos y peruanas desaparecieran de forma inverosímil e inaceptable.

Con la publicación de este trabajo, *Desaparición forzada y derechos de las víctimas: la respuesta humanitaria a las demandas de verdad, justicia y reparaciones en el Perú*, el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEH-PUCP) desea contribuir a que se avance en esa dirección. Esta contribución no hubiera sido posible sin el apoyo siempre generoso de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) a la que agradecemos por su acompañamiento constante a los esfuerzos de nuestro Instituto y su compromiso con las tareas de consolidar la democracia en el Perú.

CAPÍTULO 1

LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL

1.1. LA DESAPARICIÓN FORZADA Y LOS INICIOS DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

La atención de la comunidad internacional al problema de las personas desaparecidas en el contexto de conflictos armados internos o de regímenes autoritarios es relativamente reciente. En las últimas décadas, fueron principalmente las asociaciones de familiares de desaparecidos las que lucharon por colocar este tema como un problema importante en la agenda internacional y las que, al mismo tiempo, contribuyeron a promover aspectos centrales de la justicia de transición como los mecanismos de revelación de la verdad y de cultivo de la memoria, las políticas de judicialización de graves crímenes, los programas de reparaciones para las víctimas y la implantación de reformas institucionales y de medidas que sirvan de garantías de no repetición. Se puede decir, por tanto, que «la desaparición forzada y la justicia transicional comparten una misma historia»;¹ esta es, en síntesis, la historia de las mujeres, madres y esposas que buscaron y siguen buscando a sus seres queridos y que interpelan a Estados y sociedades para ver reconocidos y cumplidos sus derechos.

¹ INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE. «La justicia para los desaparecidos es uno de los aspectos centrales de la justicia transicional». Disponible en: <<http://ictj.org/es/news/la-justicia-para-los-desaparecidos-es-uno-de-los-aspectos-centrales-de-la-justicia-transicional>>.

En efecto, los lazos que se tienden entre quienes tienen familiares o allegados en situación de desaparición se han convertido en un importante factor dinámico en los procesos de confrontación y superación de un pasado violento o autoritario. Las familias de los desaparecidos, estando asociadas o formando parte de redes de solidaridad, suelen prestarse apoyo entre ellas, ejercen presión sobre quienes tienen responsabilidades políticas, velan por que las autoridades asuman sus obligaciones respecto a las personas desaparecidas y ayudan a que se genere una mayor conciencia colectiva acerca del problema y sus consecuencias.²

Desde fines de las décadas de 1970 y 1980, los familiares de desaparecidos por la dictadura militar argentina (1976-1983) se organizaron en asociaciones y lograron hacer públicamente visibles sus demandas. Ello llevó a que en 1983, cuando se produjo la transición a la democracia, el nuevo Gobierno civil y democrático presidido por Raúl Alfonsín estableciera una entidad extraordinaria para la investigación de los crímenes de secuestro y desaparición cometidos por la Junta Militar. A esta entidad, denominada Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP), se le considera pionera en la tradición de comisiones de la verdad; luego esta se amplió a nivel internacional.³ Posteriormente, las familias incidieron en la realización de investigaciones independientes con el fin de que se utilizaran métodos correctos para la identificación mediante investigaciones forenses. Una de esas asociaciones, las Abuelas de Plaza de Mayo, también promovió el uso de las ciencias forenses como herramienta para encontrar a los hijos de las personas que fueron víctimas de desaparición por parte de la dictadura militar.

A largo plazo, la lucha de las familias sirvió para crear nuevos consensos e instrumentos legales que ampliaron la concepción de la justicia frente a graves abusos al llamar la atención sobre la necesidad de atender a las víctimas además de castigar a los victimarios.

² Cf. COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Personas desaparecidas: una tragedia olvidada*. Ginebra: CICR, p. 13.

³ Cf. CRENZEL, Emilio. *La historia política del Nunca Más*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2008, Capítulo 1: «Desaparición, memoria y conocimiento».

Siguiendo esa lógica, hoy en día la justicia ordinaria así como los mecanismos de justicia de transición incorporan en diversos países procesos propios de la justicia restaurativa, es decir, de aquella centrada en reparar el daño causado a las personas y no solo en castigar a los delincuentes.⁴

Esa lucha por los derechos de las víctimas vinculada a la experiencia de la desaparición forzada también ha tenido lugar en el Perú desde los primeros años del período de violencia armada. En la primera mitad de los años ochenta, las organizaciones de derechos humanos ya intentaban construir una base social organizada para la denuncia y la protesta frente a los abusos cometidos por el Estado en su tarea de enfrentar a la organización Sendero Luminoso. Para ello se dio impulso al movimiento de familiares de personas desaparecidas que ya se estaba forjando.⁵ La mayoría de los familiares de los desaparecidos, cuyo número iba en aumento, eran pobres y provenían de comunidades rurales de Ayacucho.

Los familiares de los desaparecidos, mayormente madres de las víctimas, se organizaron en dos asociaciones. Una, en Ayacucho, creada en 1983 y a la que se denominó Asociación Nacional de Familiares Detenidos-Desaparecidos (ANFASEP). La otra, en Lima, nació en 1984 con el nombre de Comité de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Refugiados (COFADER). Estas dos asociaciones adoptaron el modelo de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos (FEDEFAM) y llegaron a obtener cierto reconocimiento internacional. En un principio, se configuraron en relación con la Iglesia y movimientos de derechos humanos; después se integraron al movimiento pro derechos humanos más amplio que se había gestado

⁴ Una muestra de la incorporación del enfoque de justicia restaurativa en la legislación de un país nos lo presenta Britto para el caso colombiano, específicamente en el código de procedimiento penal, la Ley de Infancia y Juventud y la Ley de Justicia y Paz. Cf. BRITTO, Diana. *Justicia restaurativa: reflexiones sobre la experiencia colombiana*. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja, 2010, pp. 44-75.

⁵ Cf. YOUNGERS, Coletta. *Violencia política y sociedad civil en el Perú. Historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2003.

según avanzaba la violencia. Este movimiento incluía tanto a sectores políticos de derecha como de izquierda y no se vinculaba a una línea política precisa.⁶

En un principio, «ANFASEP constituyó una red de apoyo mutuo para aquellos que habían experimentado pérdidas terribles, sumadas a la incertidumbre acerca de lo que había ocurrido con sus familiares». Además, la agrupación se constituyó en «el lugar donde se desarrollaban estrategias para exigir acción, ya sea mediante denuncias colectivas, reuniones con autoridades locales, marchas u otras protestas». Por otro lado, «COFADER tenía contacto más directo y sostenido con autoridades del gobierno y miembros del Congreso sensibilizados hacia su situación. También estaba mejor posicionado para trabajar de manera más amplia con miembros progresistas de la Iglesia católica».⁷

En 1988, las asociaciones de familias, con el apoyo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, impulsaron una campaña en favor de los detenidos desaparecidos en la cual lograron más de 50.000 firmas para solicitar una acción por parte del Estado. Sin embargo, posteriormente, cuando se hizo mucho más intensa la violencia de Sendero Luminoso en Lima, las organizaciones de las familias de los desaparecidos dejaron de recibir la atención que la sociedad civil más amplia les había otorgado inicialmente.⁸ En ese contexto, «las asociaciones de víctimas de la violencia de estado y los grupos por los derechos humanos fueron calificados como “defensores del terrorismo”».⁹ De esta forma, la búsqueda de personas desaparecidas perdió fuerza y apoyo popular, y la posibilidad de obtener del Estado una política clara al respecto quedó seriamente debilitada. Se tendría que esperar hasta el final de la violencia armada y la transición política del 2001 para recuperar cierta presencia efectiva en el debate público.

⁶ Cf. MUÑOZ, Hortensia. «Derechos humanos y construcción de referentes sociales». En Steve J. Stern (ed.). *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1995*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga 1999, pp. 435-454.

⁷ YOUNGERS, Coletta. Ob. cit.

⁸ Cf. MUÑOZ, Hortensia. Ob. cit.

⁹ YOUNGERS, Coletta. Ob. cit.

Es necesario añadir que, en el contexto peruano, como en el de otros países signados por una profunda desigualdad, las reivindicaciones de las organizaciones de víctimas tienen una significación que va más allá de la demanda sobre un derecho específico que ha sido vulnerado. En el Perú, para el movimiento de familiares de desaparecidos, haber logrado transformar sus demandas particulares en demandas públicas de justicia por sus derechos significaba también haber luchado por un trato igualitario y sin exclusiones.

1.2. LA BÚSQUEDA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS

Las normas e instituciones creadas para realizar acciones tendientes a la búsqueda de personas desaparecidas con fines humanitarios intentan dar respuesta a la angustia que causa a las familias no saber o no tener noticias sobre sus parientes desaparecidos. Sin embargo, el marco jurídico e institucional sobre el problema de la desaparición suele contar también con otros fines, además de los humanitarios, como la penalización del crimen, la memoria, la rehabilitación, todos ellos de alguna forma interdependientes o relacionados entre sí.

Desde que se concibió la justicia transicional para dar respuesta a problemas relacionados con la forma de encarar pasados de violencia, se plantearon por lo menos dos objetivos normativos bastante amplios: lograr justicia para las víctimas y lograr un orden más justo y democrático, para lo cual se requería un trabajo intenso de construcción o recuperación de la verdad.

Al final de la Guerra Fría, distintos países, muchos de ellos latinoamericanos, se vieron en la necesidad de enfrentar procesos de transición con demandas latentes de justicia, reparación y garantías de no repetición. En ese contexto, se desarrolló el campo de la justicia transicional como «un dispositivo para indicar una nueva forma de actividad en derechos humanos y como una respuesta a dilemas políticos concretos que los activistas de derechos humanos enfrentaban en lo que ellos entendían por contextos “transicionales”». ¹⁰

¹⁰ PAIGE, Arthur. «Cómo las *transiciones* reconfiguraron los derechos humanos: una historia conceptual de la justicia transicional». En Félix Reátegui (ed.).

Sustentada en la declaración de los derechos humanos, el campo de la justicia transicional ofrecía un marco normativo e institucional aplicable a contextos de posguerra y transición a la democracia. Sin embargo, su aplicación no fue espontánea o inmediata. Por el contrario, tuvo que vérselas con situaciones de tensión en las que la conjugación de verdad, justicia y reparación resultaba sumamente difícil. Esta dificultad residía, desde luego, en la magnitud de las secuelas en sí mismas, es decir, en el carácter masivo de los crímenes por aclarar y de los daños por atender. Pero a ello se sumaban, y se suman todavía, obstáculos de otra naturaleza como son los intereses políticos contrapuestos (fundamentalmente, la resistencia de los perpetradores y sus aliados a rendir cuentas y la debilidad de los nuevos actores políticos democráticos), las brechas socioeconómicas que median entre las víctimas y el resto de la sociedad en contextos de gran desigualdad, y los hábitos de exclusión que sin duda influyen en la manera de acceder a la justicia y la mirada del pasado.

A continuación, se hará una breve referencia al marco normativo internacional relacionado con la desaparición forzada, especialmente en lo que concierne a la búsqueda de los desaparecidos, y se intentará mostrar los fines que le son inherentes. Dicho marco servirá como referente de análisis para presentar la situación de la búsqueda de los desaparecidos en el Perú en los capítulos 2 y 3.

1.2.1. La desaparición forzada y su progresiva definición normativa

El Perú ha ratificado los siguientes instrumentos que protegen a las personas contra el crimen de desaparición forzada: la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

Justicia transicional: manual para América Latina. Brasilia y Nueva York: Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia del Brasil / International Center for Transitional Justice, 2011, p. 79.

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas fue adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA), el 9 de junio de 1994, como resultado del desarrollo jurídico del problema a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Según la Convención:

[...] se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.¹¹

Más concretamente, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado como elementos concurrentes y constitutivos de la desaparición forzada los siguientes: *a)* la privación de la libertad; *b)* la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de estos; y *c)* la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o el paradero de la persona interesada. Algunas de las características de este tipo penal derivadas de la Convención son las siguientes:

- Este delito es considerado continuado o permanente mientras no se establece el destino o paradero de la víctima (artículo III de la Convención).
- Al ser delito continuado, la acción penal y la pena que se impone judicialmente al responsable no está sujeta a prescripción (artículo VII de la Convención).
- No es un delito político, por lo que es susceptible de extradición (artículo V de la Convención).
- No se admite como eximente de responsabilidad la obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores que dispongan, au-

¹¹ Artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

- toricen o alienten la desaparición forzada, dado que toda persona que reciba tales órdenes tiene el derecho y el deber de no obedecerlas (artículo VIII de la Convención).
- Los presuntos responsables solo pueden ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar. Los hechos constitutivos de la desaparición forzada no pueden considerarse cometidos en el ejercicio de las funciones militares. No se admiten privilegios, inmunidades, ni dispensas especiales en tales procesos, sin perjuicio de las disposiciones que figuren en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (artículo IX de la Convención).
 - En ningún caso pueden invocarse circunstancias excepcionales, tales como Estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la desaparición forzada de personas (artículo X de la Convención).

La desaparición forzada, además, viola una serie de derechos fundamentales protegidos en el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) como el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la libertad y seguridad de la persona, el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la vida en caso de muerte de la persona desaparecida, el derecho a una identidad, el derecho a un juicio imparcial y a las debidas garantías judiciales, el derecho a un recurso efectivo con reparación e indemnización y el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición. Además, por lo general implica la violación de derechos de índole económica, social y cultural tanto de las víctimas como de sus familias, así como también la violación del derecho a la protección y a la asistencia a la familia, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la salud y el derecho a la educación.

Las comisiones de la verdad de países de América Latina como Argentina, Chile, Guatemala y Perú determinaron que en el transcurso de conflictos armados internos se cometieron graves violaciones de los derechos humanos; entre ellas, las desapariciones for-

zadas de personas. En efecto, la desaparición forzada también es un crimen que atenta contra el derecho internacional humanitario (DIH) o el derecho de guerra que protege a las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades.

En general, podemos decir que el problema de la desaparición forzada de personas es abordado por lo menos desde dos ángulos: el penal y el humanitario. En el primer caso, se busca procesar y sancionar a los responsables; en el segundo, aliviar el sufrimiento de las familias. Hasta el momento persiste una mirada dicotómica respecto al problema. Sin embargo, deseamos hacer notar que se viene dando un acercamiento entre ambos enfoques dentro del marco normativo internacional. Nos referimos a las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Organizaciones de Estados Americanos con respecto de la «Promoción y respeto del DIH» y, específicamente, las consecutivas resoluciones adoptadas desde 2005 por el mismo órgano sobre «Las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares». Estas resoluciones sin duda proveen un enfoque complementario:

AG /RES. 2575 (XL-O/10) Promoción y respeto del DIH

PR 8. Instar a los Estados Miembros a que, de conformidad con sus obligaciones bajo el derecho internacional, adopten medidas efectivas para prevenir la desaparición de personas en relación con un conflicto armado u otra situación de violencia armada, esclarecer la suerte de los que han desaparecido y atender a las necesidades de sus familiares.

AG/RES. 2594 (XL-O/10)

PR 1. Instar a todas las partes en un conflicto armado y a los actores en otras situaciones de violencia armada a prevenir la desaparición de personas, de conformidad con el derecho internacional aplicable.

PR 16. Exhortar a los Estados Miembros a que cooperen entre sí para abordar los diferentes aspectos del problema de las personas desaparecidas, tales como el apoyo a los familiares, la búsqueda de personas desaparecidas, la recolección, exhumación e identificación de restos mortales y la asistencia mutua en procedimientos penales, incluyendo el intercambio de información y de experiencias sobre la aplicación de legislación relativa a estas materias.

Es relevante examinar la confluencia entre ambos enfoques a partir del derecho a la verdad. Tanto el acceso a la justicia como a la reparación —es decir, tanto la sanción a los perpetradores como la rehabilitación y recuperación de los cuerpos de los desaparecidos— requieren investigación y construcción de verdad, lo cual en cierta forma constituye una condición práctica necesaria para dar con el paradero de los desaparecidos, ya sea con fines humanitarios, judiciales o ambos.

El derecho a la verdad tiene por lo menos tres dimensiones. La dimensión individual se centra en el derecho de las víctimas a saber lo que pasó. La dimensión colectiva se refiere al derecho al establecimiento y conocimiento de la verdad que asiste a la sociedad o comunidad en conjunto. La dimensión estatal se configura no como un derecho sino como un deber: la obligación del Estado de recordar, es decir, de hacer conmemoración. Dado que nuestro interés es responder a la necesidad de las familias de encontrar a sus seres queridos, a continuación nos concentraremos sobre todo en las dimensiones primera y segunda de la verdad.

1.2.1.1. El derecho a saber: la búsqueda de los desaparecidos

El derecho de las familias a saber lo que ha ocurrido con sus parientes desaparecidos está ampliamente reconocido en el derecho internacional humanitario y en el derecho internacional de los derechos humanos. Como hemos dicho, no saber lo que ocurrió representa angustia para las familias. Si bien en muchos casos ya han pasado varios años de la desaparición y se presume la muerte del desaparecido, de cualquier forma, no tener los restos mortales impide iniciar el proceso de duelo.

La necesidad que las familias tienen de saber lo que ocurrió se ha manifestado en muchos momentos de la historia durante un conflicto y después de él; pero solo recientemente se viene dando respuesta a este problema mediante mecanismos legales y políticos.

En los artículos 32, 33 y 34 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra¹² del 12 de agosto de 1949 se hace referencia al derecho que tienen las familias de conocer la suerte de sus miem-

¹² Los convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales forman parte del derecho internacional humanitario. Fueron ratificados por 194 países y compren-

bros desaparecidos o fallecidos, así como la obligación de las partes en conflicto de buscar a las personas desaparecidas y conservar los restos de las personas fallecidas a consecuencia del conflicto.¹³ Hasta ese momento no se había reconocido nunca el derecho de las familias a conocer la suerte de sus parientes desaparecidos.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que la no satisfacción del derecho a la verdad a los familiares de las personas desaparecidas puede constituirse en un trato cruel e inhumano y, por lo tanto, en una nueva vulneración a las víctimas. Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció claramente «que la privación de la verdad acerca del paradero de una víctima de desaparición forzada acarrea una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos,¹⁴ lo que hace presumir un daño a la integridad psíquica y moral de los familiares».¹⁵ En consonancia, ha sostenido que «el derecho de los familiares de las víctimas de conocer lo sucedido a estas y, en su caso, dónde se encuentran sus restos mortales, constituye una medida de reparación y por tanto una expectativa que el Estado debe satisfacer a los familiares de las víctimas».¹⁶

Queda claro que la promoción y el acceso a la verdad están asociados a la promoción y el acceso a la reparación. Además, resulta evidente que el derecho a saber forma parte de los derechos que no son derogables bajo ninguna circunstancia.

den un conjunto de normas que regulan las formas en que se pueden librar las guerras y garantizar la protección de las personas.

¹³ Cf. SALAZAR, Hernando (ed.). *Seguimiento a políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción*. Bogotá D. C.: Procuraduría General de la Nación, 2008, t. I, p. 24.

¹⁴ *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*. Fondo. Sentencia del 26 de enero de 2000. Serie C N.º 64, párrafo 114.

¹⁵ *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de noviembre de 2008. Serie C N.º 192, párrafo 119, y *Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana*, *supra*, párrafo 270.

¹⁶ Corte IDH. *Caso 19 comerciantes vs. Colombia*. Sentencia del 5 de julio de 2004, párrafo 167. En igual sentido, *Caso Juan Humberto Sánchez*, párrafo 187; *Caso del Caracazo*. Reparaciones, párrafo 122; *Caso Trujillo Oroza*. Reparaciones, párrafos 113 y 114; *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Reparaciones, sentencia del 22 de febrero de 2002, párrafo 76.

1.2.1.2. *El derecho a la verdad y el acceso a la justicia*

En el punto anterior, hemos visto que el derecho a la verdad está íntimamente ligado al problema de la desaparición forzada por la necesidad de las familias de conocer la suerte de sus miembros desaparecidos. En el presente punto, vamos a ver que la verdad también está ligada a dicho problema porque sirve de base para el acceso a la justicia.

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos¹⁷ y la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas han reconocido «la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para contribuir a acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos».¹⁸

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que el Estado que no investiga y sanciona de manera adecuada «viola el deber de respetar los derechos reconocidos por la Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio»,¹⁹ y, al mismo tiempo, impide que la sociedad conozca lo ocurrido y «propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares».²⁰

Pero, además, la verdad que hace posible el acceso a la justicia es de alguna forma la misma que hace posible dar con el paradero de los desaparecidos. En ese sentido, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994 reconoce el derecho de las víctimas a procedimientos o recursos judiciales rápidos y

¹⁷ Cf. OEA. Asamblea General. El derecho a la verdad. AG/RES.2267 (XXXVII-0/07). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2007.

¹⁸ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Derecho a la verdad. Resolución 2005/66 aprobada sin votación en la 59 sesión el 20 de abril de 2005. Cap. XVII, E/ CN.4/2005/L.10/Add.17.

¹⁹ *Caso de las Masacres de Ituango*, párrafo 300; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*, párrafo 146; y *Caso de la Masacre de Mapiripán*, párrafo 238.

²⁰ Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia*. Sentencia del 11 de mayo de 2007, párrafo 148. En igual sentido, véase *Caso del Penal Miguel Castro Castro*, párrafo 256; *Caso Almonacid Arellano y otros*, párrafo 111; *Caso Goiburú y otros*, párrafo 117; *Caso Baldeón García*, párrafo 168; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*, párrafo 266; y *Caso Gómez Palomino*, párrafo 76; y *Caso Escué Zapata vs. Colombia*, sentencia del 4 de julio de 2007, párrafos 75, 106 y 165.

eficaces para «determinar el paradero de las personas privadas de libertad» (artículo 10), lo que se complementa con el derecho de las víctimas a denunciar los hechos ante las autoridades competentes, y la obligación de estos de realizar una investigación exhaustiva e imparcial al respecto.²¹

1.2.2. Principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos de búsqueda e investigación forense

La experiencia internacional ha permitido señalar algunos de los requisitos y tareas comunes a los distintos contextos del mundo en los que se ha producido la desaparición de personas. Las 16 normas del «Consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos de búsqueda e investigaciones forenses para casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales» señalan las reglas que deben seguirse y en función de las cuales se deben ajustar las conductas, tareas y actividades del Estado y la sociedad en general respecto a la problemática de las personas desaparecidas. Estas normas estipulan lo mínimamente aceptable en la materia. Para su elaboración, se organizaron dos congresos internacionales: el primero, en el 2007, en Antigua (Guatemala) y, el segundo, en el 2010, en Bogotá (Colombia). Además, hubo reuniones de validación en casi todos los continentes en las que participaron distintas instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas y organizaciones de familiares de América Latina, Asia, África y Europa del Este. Las 16 normas pretenden ser de aplicabilidad general y universal. En ellas no se consideran necesidades específicas de un contexto nacional o local en particular, sino estrictamente aquello que es pertinente para toda situación. Reproducimos a continuación las normas aludidas.

²¹ Artículo 12 de la Convención Internacional sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 2006 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2006.

**«CONSENSO MUNDIAL DE PRINCIPIOS Y NORMAS MÍNIMAS
SOBRE TRABAJO PSICOSOCIAL EN PROCESOS DE BÚSQUEDA E
INVESTIGACIONES FORENSES PARA CASOS DE DESAPARICIONES
FORZADAS, EJECUCIONES ARBITRARIAS O EXTRAJUDICIALES»**

Norma 1: Búsqueda de personas víctimas de desaparición forzada, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales

Deben realizarse todos los esfuerzos para buscar a las víctimas de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias y extrajudiciales hasta dar con su paradero, esclareciendo los hechos sin importar la época en la que estos ocurrieron ni requerir denuncia judicial previa de los propios familiares, evitando por todos los medios cualquier obstaculización de los procesos de búsqueda.

Igualmente, deben realizarse todos los esfuerzos para buscar y encontrar a las personas desaparecidas como consecuencia de hostilidades, combates, acciones armadas y otros hechos relacionados con los conflictos armados y otras situaciones de violencia, basándose en las normas pertinentes del DIH y del DIDH.

Norma 2: Localización de los familiares

Deben llevarse a cabo todos los esfuerzos para identificar y localizar a los posibles familiares de las víctimas de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias y extrajudiciales antes de iniciar procesos de investigaciones forenses y jurídicas.

Norma 3: Participación activa de los familiares

Se debe promover y facilitar la participación e inclusión de los familiares en los procesos de búsqueda de víctimas de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales e investigaciones forenses, contribuyendo a que, entre otros recursos, se conformen espacios organizativos de las personas, a fin de favorecer su autoafirmación y la toma de decisiones informada ante procesos técnicos y jurídicos que compromete-

tan sus derechos a la verdad, justicia, memoria y reparación integral.

Norma 4: Esclarecimiento de los hechos, derecho a la verdad y memoria

Se debe promover el total esclarecimiento de los hechos en la investigación de los casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales, así como facilitar las condiciones para la reconstrucción de la memoria histórica desde las víctimas como parte del proceso de dignificación y garantía de no repetición.

Norma 5: Derecho a la justicia

El Estado debe adoptar medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole, tanto nacionales como internacionales, para satisfacer el pleno cumplimiento a nivel individual, familiar, comunitario y social de los derechos individuales y colectivos a la justicia de las víctimas de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales.

Norma 6: Reparación integral

Se deben reconocer y poner en práctica los derechos, previstos en la legislación nacional e internacional, a la reparación integral de las víctimas de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales, e implementar las acciones necesarias para cumplir con los derechos y demandas de las víctimas, familiares y comunidades. Debe considerarse la perspectiva psicosocial en los procesos de reparación individual y colectiva, así como integrar activamente las experiencias históricas, las expectativas y necesidades diferenciales de reparación de las personas, familias y comunidades.

Norma 7: Protección y seguridad

Se deben poner a disposición de los familiares todos los medios necesarios para que la búsqueda de sus seres queridos se

haga en condiciones de seguridad y dignidad, particularmente en contextos de conflictos armados o de situaciones donde persisten violaciones de derechos humanos. Dicha seguridad se aplicará también a toda la información, incluida la personal y reservada que, a lo largo del proceso, se obtenga por cualquier medio probatorio.

Norma 8: Información constante y transparencia de los procesos

Durante todos los procesos de búsqueda de personas desaparecidas forzadamente, ejecutadas arbitraria o extrajudicialmente, e investigaciones forenses, se deberá informar a los familiares de manera permanente, clara y precisa, de modo que se favorezca la libre toma de decisiones. El derecho a la información incluye el acceso a conocer sobre: (a) los procesos de búsqueda de personas desaparecidas, ejecutadas arbitraria o extrajudicialmente, acerca de las investigaciones forenses, sus acciones, implicaciones, consecuencias y derechos, en especial, los aspectos de reparación integral y derecho a la justicia; (b) los avances, limitaciones y elementos relevantes técnicos y jurídicos; (c) los resultados de las investigaciones sobre el esclarecimiento de quiénes son los autores y partícipes, las conductas del perpetrador hacia la víctima y cuáles fueron las motivaciones para cometer los delitos, así como las circunstancias de la desaparición o de la ejecución arbitraria o extrajudicial.

Norma 9: Derecho a la atención psicosocial

La atención psicosocial debe ser un pilar fundamental de la reparación integral y del deber de asistencia humanitaria a comunidades y familiares de víctimas de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales. En los procesos de búsqueda e investigaciones forenses hay que tomar todas las medidas necesarias para evitar nuevas formas de victimización a los familiares, comunidades y sus acompañantes.

Norma 10: Auto-cuidado de personas y equipos que intervienen

Deben proveerse condiciones de atención integral, física y psicológica a las personas que desarrollen acciones en procesos técnicos, legales y psicosociales relacionados con la búsqueda de víctimas de desapariciones forzadas, y ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales.

Norma 11: Contexto cultural

Los procesos de búsqueda e investigaciones forenses de víctimas de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales, deben incluir, tomar en cuenta y respetar dentro de sus procedimientos o protocolos, los aspectos y significados relativos a la cultura de la población afectada.

Norma 12: Enfoque de género

El diseño e implementación del trabajo psicosocial debe incorporar un enfoque de género, el cual implica visibilizar el impacto diferenciado entre mujeres y hombres de los hechos relacionados con las desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales, así como del impacto diferenciado como consecuencia de los procesos de búsqueda e investigaciones forenses, verdad, justicia y reparación. Igualmente, se buscará visibilizar los obstáculos adicionales y diferentes que mujeres y hombres enfrentan para participar en dichos procesos, y plantear de manera diferenciada medidas para garantizar su participación.

Norma 13: Trabajo con niñez y adolescencia

Debe darse un tratamiento especial y diferenciado a las niñas, niños y adolescentes que sean víctimas o que, de alguna manera, resulten involucrados en procesos de búsqueda de víctimas de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales e investigaciones forenses, tomando en consideración el interés superior de la infancia.

Norma 14: Coordinación

Es necesario garantizar mecanismos de coordinación de las acciones que realicen todos los actores involucrados con los procesos de búsqueda de víctimas de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales y con las investigaciones forenses. Esto incluye los procesos de recolección y análisis de la información disponible, las acciones técnicas, legales y psicosociales así como los mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones a desarrollar.

Norma 15: Equipos independientes

Cuando las situaciones lo requieran, hay que incorporar en los procesos de búsqueda de víctimas de desapariciones forzadas, de ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales y en los de investigaciones forenses a organizaciones locales, nacionales o internacionales para contribuir a la efectividad de los procesos técnicos, jurídicos y de trabajo psicosocial, así como para velar por el cumplimiento de estándares nacionales e internacionales en los aspectos legales y científicos, con la exigencia de que actúen con transparencia, independencia y objetividad.

Norma 16: Estándares científicos en el trabajo forense

Se debe garantizar que el trabajo forense cumpla con los estándares nacionales e internacionales en los aspectos científicos, legales y técnicos. Esto incluye asegurar medidas para la individualización, identificación y preservación de los cuerpos, así como darles un trato digno independientemente de que hayan sido identificados o no.

1.3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

Desde el punto de vista del derecho internacional, a los Estados les compete respetar los derechos establecidos en los distintos tratados a los cuales se han suscrito y el deber de garantizar el goce y ejerci-

cio de los derechos en su jurisdicción. Para esto, los Estados deben adoptar las medidas necesarias y generar normas e instituciones adecuadas.

Desde la década de 1980 hasta el día de hoy, ha habido distintos esfuerzos a nivel internacional en materia de búsqueda de los desaparecidos que se han destacado por sus maneras singulares de afrontar el pasado en función de sus contextos históricos y políticos específicos. En algunos casos, el foco humanitario y la atención al derecho a saber de los familiares han estado más presentes que en otros. Ofrecemos a continuación dos casos latinoamericanos que por su actualidad y la forma como vienen enfrentando el problema pueden ser de sumo interés para el caso peruano.

1.3.1. El caso guatemalteco

Guatemala es el país de América Latina con mayor número de víctimas de desaparición forzada. Según cifras oficiales, la guerra civil que padeció (1960-1996) produjo más de 200.000 muertos, 45.000 detenidos-desaparecidos, 100.000 viudas y huérfanos, y más de un millón de desplazados. Según el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), la desaparición forzada fue una práctica sistemática.

La Constitución de Guatemala, como la mayoría de las constituciones, no se refiere expresamente a la desaparición forzada, pero protege todos los derechos fundamentales que esta viola. Además, Guatemala ha asumido diversas obligaciones como Estado parte en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos relativos a la desaparición forzada de personas, y el 14 de julio de 1995 aprobó el Decreto Legislativo 48-1995 por el que se añade un artículo al Código Penal que tipifica como delito el crimen de la desaparición forzada.

Es significativo, en el caso de Guatemala, el hecho de que la Comisión para el Esclarecimiento Histórico²² haya recomendado incluir la búsqueda de los desaparecidos en el Programa Nacional

²² Cf. COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO. *Guatemala: memoria del silencio*. Ciudad de Guatemala: CEH, 1999.

de Reparaciones aduciendo que la desaparición ocasiona un dolor permanente en las familias y allegados y genera una serie de problemas de carácter legal y administrativo. De esta forma, Guatemala, mediante un mecanismo propio del campo de la justicia transicional, llegó a imprimir un carácter propiamente humanitario a las tareas de búsqueda.

Específicamente respecto a la búsqueda, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico recomendó que el Gobierno prepare y desarrolle una política activa de exhumaciones y presente al Congreso de la República, con carácter de urgencia, un Proyecto de Ley de Exhumaciones que establezca procedimientos ágiles y rápidos con la colaboración activa de la sociedad civil, especialmente organizaciones no gubernamentales especializadas en antropología forense e investigación e identificación de restos humanos.

Siguiendo las recomendaciones hechas por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, en el 2005, el Ministerio Público coordinó acciones con la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG) y dio a esta atribuciones legales para la búsqueda, ubicación e identificación de los restos mortales de personas desaparecidas durante el conflicto armado interno. En el marco de este acuerdo, se han realizado exhumaciones en cementerios públicos, fosas clandestinas, fosas ubicadas en destacamentos militares y se han hecho comparaciones con muestras de ADN tomadas de los familiares de personas desaparecidas. Hasta hoy se ha logrado recuperar más de 7.000 restos de personas desaparecidas.

Sin embargo, se requiere una acción de mayor impacto para lograr la búsqueda del resto de personas desaparecidas. En respuesta a esta necesidad, el Grupo de Trabajo contra la Desaparición Forzada en Guatemala²³ ha elaborado un proyecto de ley para la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Víctimas de Desaparición Forzada y otras Formas de Desaparición siguiendo

²³ El grupo está conformado por el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos de Guatemala (FAMDEGUA), el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG) y la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala (CDHG).

las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Este proyecto tiene como propósito crear un ente autónomo de carácter humanitario que pueda establecer procesos de investigación no penal para dar con el paradero de los desaparecidos.²⁴ El plazo de vigencia de la Comisión sería de quince años. Por el momento, la iniciativa de ley solo cuenta con el dictamen favorable de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso. Desde hace más de seis años, el Parlamento conoce la iniciativa; pero, a pesar de los esfuerzos de grupos humanitarios locales e internacionales, su discusión se encuentra detenida.

1.3.2. El caso colombiano

Si bien en Colombia también se han incorporado conceptos y normas propios del campo de la justicia transicional, el conflicto no ha concluido y existen múltiples dificultades para que el marco normativo se haga efectivo. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de las Naciones Unidas, luego de su visita en el 2005, concluyó que «no obstante los progresos hechos por Colombia en la elaboración de un impresionante marco constitucional, jurídico o institucional para hacer frente a los casos de desapariciones, la aplicación efectiva del marco ha dejado mucho que desear».²⁵

Colombia cuenta con un marco jurídico que reconoce bastante bien el crimen y las formas de enfrentarlo. La Constitución Política de Colombia, en su artículo 12, establece que «nadie será sometido a desaparición forzada» y el régimen penal lo tipifica mediante la

²⁴ Cf. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Audiencia temática: necesidad de legislar en materia de desaparición forzada. Aprobación de la Ley 35-90 que crea la Comisión de Búsqueda de Personas, Víctimas de la Desaparición Forzada y otras Formas de Desaparición, en Guatemala. Grupo de Trabajo Contra la Desaparición Forzada en Guatemala, 138 Período de Sesiones. Washington D. C., Guatemala, marzo de 2010.

²⁵ Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 62 Período de Sesiones, Informe presentado por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias sobre su misión a Colombia, doc. E/CN.4/2006/56/Add.1, enero de 2006, párrafo 98.

Ley 589 del 2000. Por otro lado, la Ley 975 del 2005 (Ley de Justicia y Paz) establece que la Unidad Nacional de la Fiscalía para la Justicia y la Paz debe investigar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizaron las conductas punibles, el paradero de las personas secuestradas o desaparecidas e informar oportunamente a los familiares sobre los resultados obtenidos en los procesos y actuaciones judiciales.²⁶ La misma ley establece como medida de satisfacción y garantía de no repetición «la búsqueda de los desaparecidos o de las personas muertas y la ayuda para identificarlas y volverlas a inhumar según las tradiciones familiares y comunitarias».²⁷ Adicionalmente, el artículo 10 establece como requisito de elegibilidad para la desmovilización colectiva que los desmovilizados entreguen información sobre las personas desaparecidas.

A todo lo anterior se suma el hecho de que Colombia, a diferencia de Guatemala, sí cuenta con una Comisión y un Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Sin embargo, a pesar de todo lo realizado hasta el momento, lo que se ha conseguido en cuanto a acceso a la justicia y restitución de cuerpos es poco si se tiene en cuenta el número de personas desaparecidas que actualmente se conoce. Casi la totalidad de casos permanecen impunes y las desapariciones no han cesado. Se estima que entre el 2002 y el 2008 se cometieron más de 3.000 ejecuciones extrajudiciales de personas que se encuentran desaparecidas para sus familiares. En mayo de 2011, la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación reportó un total de 32.000 casos de desapariciones forzadas. Las pocas investigaciones abiertas en la Fiscalía General de la Nación se han quedado en etapa de indagación. Un gran problema es la visión sobre los fines de la investigación en procesos de desapariciones forzadas, pues se sigue enfocando la investigación a la identificación de los autores del crimen y muy poco a establecer la verdad y el paradero de las víctimas.

La Ley 589 del 2000 creó la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas como un organismo permanente, encargado de apoyar y promover la investigación del delito de despari-

²⁶ Ley 975 de 2005, artículo 15.

²⁷ Ley 975 de 2005, artículo 48.2.

ción forzada, acatando las competencias de las instituciones que la conforman y las facultades de los sujetos procesales.²⁸ La Comisión ha impulsado la reglamentación y apoyo a la puesta en marcha del Registro Único de Personas Desaparecidas, la reglamentación e impulso al Mecanismo de Búsqueda Urgente de Personas Desaparecidas, la definición de lineamientos para formular una política pública en materia de desaparición forzada de personas y la elaboración del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Este último fue aprobado en febrero de 2007 y tiene como objetivo principal encontrar con vida a las personas desaparecidas o entregar los cadáveres a sus familiares para que puedan desarrollar su proceso de duelo según sus costumbres y creencias. Para ello se han diseñado estrategias regionales dadas las especificidades de la conducta de los perpetradores en las distintas zonas del país.

No cabe duda de que, en el caso de Colombia, el desarrollo de instrumentos normativos se encuentra bastante avanzado. Sin embargo, aún no tienen un impacto efectivo en la práctica debido en parte a la recurrencia del conflicto y también a la preeminencia del foco judicialista frente al humanitario, a diferencia de lo que sucede en el caso de Guatemala.

1.4. LA DIMENSIÓN HUMANITARIA

La problemática de las personas desaparecidas ha formado parte del desarrollo de la justicia transicional desde sus orígenes, pero no siempre se han considerado medidas que permitan aliviar el sufrimiento de los familiares. Tal es el caso del Tribunal Penal Interna-

²⁸ Dicha Comisión se encuentra conformada por el fiscal general de la nación o su delegado permanente; el procurador general de la nación o su delegado permanente; el defensor del pueblo o su delegado permanente; el ministro de Defensa o un delegado de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa; el consejero presidencial para los derechos humanos o su delegado permanente; el director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad o su delegado permanente; el director del Instituto de Medicina Legal o su delegado permanente; un representante de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (ASFADDES) y un representante de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, escogido(a) por ellas mismas.

cional para Ruanda y el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia. Estas cortes, como sus nombres lo indican, se abocaron a la investigación judicial de las desapariciones. Desarrollaron investigaciones forenses de manera planificada, pero estuvieron dirigidas a la recuperación de pruebas que permitieran demostrar que se habían producido crímenes contra la humanidad. La intensidad fue la «identificación categórica» y no la «identificación individual».²⁹ Esto quiere decir que en lugar de concentrarse en la identificación de las personas, quisieron demostrar que la desaparición forzada de personas estuvo dirigida contra determinado grupo étnico. La definición jurídica de genocidio justamente es el exterminio de un grupo social debido a su raza, etnia, religión, adscripción política o nacionalidad.

Un caso contrario es el de la Oficina de Personas Desaparecidas y forenses en el marco de la intervención de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kósovo, que estuvo dirigido, en principio, a la «identificación individual» con el fin de aliviar el sufrimiento de las familias mediante respuestas sobre el esclarecimiento de los hechos y la devolución de los restos mortales de sus seres queridos desaparecidos.

Es en esta distinción en la que queremos enfocarnos. Se ha escrito mucho sobre la desaparición forzada de personas desde el punto de vista de la prevención de futuras desapariciones y de la persecución penal de las ocurridas durante la violencia armada en el período 1980-2000, pero poco sobre el derecho a saber de los familiares. Este texto pretende concentrarse en esto último y contribuir a mejorar la comprensión existente en el país sobre esa dimensión del problema.

²⁹ BARAYBAR, José Pablo y otros. «The Need for a Centralized and Humanitarian-based Approach to Missing Persons in Iraq: An Example from Kosovo». *The International Journal of Human Rights*, vol. 11, n.º 3, 2007.

CAPÍTULO 2

LA PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL PERÚ

2.1. MAGNITUD DE LA CATÁSTROFE HUMANITARIA

Es imposible conocer el número preciso de personas desaparecidas. El mismo concepto señala una realidad imposible de medir en su totalidad. En esta sección se sostiene que, por su naturaleza y por su magnitud, la tragedia de la desaparición de personas en el Perú merece considerarse una catástrofe humanitaria, y que la respuesta debe adecuarse a su dimensión y complejidad. Entre las instituciones involucradas en la búsqueda de personas desaparecidas del país es ya de sentido común sostener que, ahí donde ha habido esa pauta específica de abusos, existe una situación especial que debe abordarse con medidas especiales.

La información sobre el número de personas desaparecidas proviene de fuentes distintas. Por ello, el establecimiento de un repertorio confiable precisa una serie de tareas, comenzando por un cotejo entre los diversos registros y la elaboración de una lista común depurada. En el Perú ha habido varios esfuerzos por consolidar una lista de personas desaparecidas; pero, con el paso del tiempo y el ingreso de nueva información, la necesidad de hacer nuevos cotejos se vuelve recurrente.

El *Informe Final* de la CVR reportó la identidad de 22.507 personas muertas o desaparecidas durante el conflicto producido entre 1980 y el 2000. Además, realizó una estimación estadística a través de la cual señaló que la cifra más probable de víctimas fatales es de 69.280 personas. Esta estimación ha sido discutida

y defendida por diferentes actores en casi todos los medios de comunicación, pero no así la cifra de 22.507 que hace referencia a los nombres y apellidos de las víctimas fatales. La CVR listó también un total de 8.558 de estas personas que estarían desaparecidas y un total de 4.644 sitios de entierro a nivel nacional donde podrían encontrarse sus restos.

Ha pasado casi una década desde que se dieron a conocer dichas cifras y se ha recogido nueva información. Hoy el Instituto de Medicina Legal (IML) del Ministerio Público cuenta con información de 15.731 personas desaparecidas,¹ y se tiene conocimiento de 6.462 sitios de entierro a nivel nacional.² Así, en diez años, el número conocido de personas desaparecidas casi se ha duplicado; mientras que el de sitios de entierro clandestino ha crecido en 50%.

El primer gran cruce de información lo realizó la Comisión de Entrega de la CVR y lo dio a conocer en la publicación *Los peruanos que faltan*. Cruzando la información que la Comisión misma había producido con los listados precedentes del Comité Internacional de la Cruz Roja y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos llegó a la cifra de 8.558 personas desaparecidas.

Luego, entre el 2005 y el 2007, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos recopiló nueva información mediante la campaña Construyendo una Esperanza: Los Desaparecidos en el Perú, la cruzó con la de la CVR y dio a conocer un total de 12.027 personas desaparecidas. Por último, en el 2006 el Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF) consolidó la información, la que dio un total de 13.721 personas desaparecidas.

El Instituto de Medicina Legal tiene noticia de 15.731 personas desaparecidas que están registradas con nombre y apellido en su base de datos, pero no se sabe si esta cifra ha sido depurada mediante un cotejo con los listados precedentes ni si aumentaría si se contrastara esta base de datos con otras fuentes de información; por

¹ Cf. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Documento de trabajo sobre las medidas adoptadas por diferentes sectores en relación a la Resolución AG/RES (XLI-O/11) «Las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares»*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012.

² Cf. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Los muertos de Ayacucho: violencia y sitios de entierro clandestinos*. Lima: COMISEDH, 2012.

ejemplo, la producida por el Equipo Peruano de Antropología Forense mediante sus campañas de recojo de fichas *antemortem* y por el Consejo de Reparaciones mediante su censo de víctimas.

Hay que considerar, además, que no todas las listas utilizan el mismo concepto de desaparición. Así, el Instituto de Medicina Legal considera personas desaparecidas a todas aquellas de las que no se tiene noticia o cuya muerte no se ha verificado legalmente. Considera a víctimas de desaparición forzada, asesinatos extrajudiciales o caídos en acción, e incluye a las personas cuyo paradero es conocido por el familiar pero que están enterradas en un cementerio informal. Por su parte, el Registro Único de Víctimas (RUV) no considera a este último grupo ni a las personas que desaparecieron y formaron parte de los grupos alzados en armas contra el Estado.

Lo relevante aquí es que no se ha completado un listado final de personas desaparecidas ni sabemos exactamente de qué forma desaparecieron todas aquellas de las que se tiene noticia. Se podría decir que es indiferente si fue una o fueron cien mil personas, pues se trata al fin y al cabo de seres humanos; pero lo cierto es que las cantidades importan para decidir cuáles son las medidas más adecuadas, según la magnitud del problema, que se deben tomar. La dificultad para obtener una cifra consolidada es ya un indicativo de la complejidad del trabajo pendiente y del reto que representa para las instituciones nacionales.

Finalmente, no son menos de 13.721, pero pueden ser más de 15.731. Podemos calificar esta situación como una catástrofe humanitaria. Hay quienes señalan que el concepto de catástrofe humanitaria es en sí mismo contradictorio; pues, según la Real Academia Española, *catástrofe* significa «suceso infausto que altera gravemente el orden regular de las cosas» y *humanitario* es aquello «que mira o se refiere al bien del género humano». La contradicción radicaría en que al emplear la expresión *catástrofe humanitaria* estaríamos diciendo que un suceso infausto ha producido el bien del género humano. Pero hay otra acepción de *humanitario* que es la que nos interesa aquí: «que tiene como finalidad aliviar los efectos que causan la guerra u otras calamidades en las personas que las padecen». Podríamos hablar entonces de *acción humanitaria*. Aquí vamos a entender por *catástrofe humanitaria* un suceso infausto que requiere de acción humanitaria.

Una catástrofe, ya sea esta natural o causada voluntaria o involuntariamente por el hombre, altera negativamente la vida normal y hace necesario que el Estado o instituciones humanitarias brinden una atención especial y planificada. Entonces, lo que afirmamos es que la magnitud de la tragedia de las personas desaparecidas ha superado la capacidad regular de la sociedad y el Estado peruano, por lo cual se requiere de medidas especiales que en nuestro caso serían los mecanismos de justicia transicional, a lo que nos referiremos en el capítulo siguiente.

Para cada una de las miles de personas desaparecidas hay familiares que los extrañan, que viven en constante incertidumbre por no saber cuál fue la suerte que corrieron, y no han podido realizar una acción que, entre otras, diferencia a los seres humanos de otras especies animales: enterrar a sus muertos. Pueden ser cinco, diez, treinta o más familiares y seres queridos por cada persona desaparecida. Si, como hemos visto anteriormente, el Estado peruano ha asumido compromisos y nuestra condición de sociedad democrática nos orienta a favor del respeto de la persona, debemos darles una respuesta.

2.2. LAS NECESIDADES DE LOS FAMILIARES

El carácter de esta catástrofe es multidimensional, pues sus efectos deben atenderse desde distintos ámbitos de conocimiento: es legal y forense, es emocional o de salud mental, es ritual y simbólico, es material, familiar y social. Los familiares de las personas desaparecidas tienen distintos tipos de problemas. En el Perú es común imaginarse a los familiares como personas que reclaman solo reparaciones y justicia, pero no hay que perder de vista que el motivo por el cual se asociaron desde un inicio, como en el caso de la Asociación Nacional de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú, fue la búsqueda de sus seres queridos.

¿Qué es lo que necesita un familiar de una persona desaparecida? Las opciones son diversas y no en todos los contextos tienen la misma importancia. El Comité Internacional de la Cruz Roja ha realizado estudios sobre las necesidades de los familiares en distintos lugares del mundo y ha encontrado que no siempre los familiares

tienen el mismo tipo de necesidades ni siempre las priorizan de la misma manera. Algunas veces es más importante la recuperación de los restos y; otras, las reparaciones o la justicia. Las diferencias obedecen a las distintas características de cada contexto, moldeadas por la dinámica de la violencia, la extracción sociocultural de los familiares, el proceso de justicia transicional, entre otras.

Así, por ejemplo, en Nepal, el 64% de los familiares entrevistados necesita una respuesta sobre la suerte que han corrido sus seres queridos, un 62% necesita apoyo económico o compensación por el daño en ámbitos como educación, salud y trabajo, y un 29% necesita castigo para los responsables.³

En el norte del Cáucaso, el 73% de los familiares aún creen que su familiar desaparecido está vivo y que está detenido en algún lugar. Esta penosa situación afecta duramente sus vidas en términos económicos, legales/administrativos y psicosociales. El 40% de los familiares continúan buscando a sus seres queridos a través de medios oficiales y no oficiales. El 90% señaló que ha abierto investigaciones penales en sus localidades, entre el 30% y el 40% sufren de algún problema psicológico y cerca del 70% mencionó que tienen problemas económicos derivados de la desaparición.⁴

En Timor Oriental, el 30% de familiares necesitan conocer la suerte que ha corrido su familiar desaparecido. Solo el 16% quiere enterrar el cuerpo, aunque la cifra es más alta entre quienes reconocen que su familiar debe estar muerto. El 61% requiere algún tipo de apoyo o reparación; el 30%, algún tipo de reconocimiento; y solo un 10% busca sanciones penales.⁵

En el Perú, no se ha realizado aún un estudio sobre las necesidades de los familiares de personas desaparecidas. Solo existe un estudio que el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) realizó en el 2003 con población desplazada de 14 localidades del país, se-

³ Cf. INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Families of Missing Persons in Nepal. A Study of their Needs*. Kathmandu: ICRC, 2009a.

⁴ Cf. INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Families of Missing Persons: Responding to their Needs. A Report by the ICRC based on an Assessment Carried Out in the Northern Caucasus*. Cáucaso: ICRC, 2009b.

⁵ Cf. INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Needs of Families of the Missing in Timor Leste*. Dili: ICRC, 2009c.

gún el cual las demandas o necesidades de la población desplazada por orden de prioridad son las siguientes:

| Demandas formuladas en los talleres según prioridades y temas | |
|---|--|
| Prioridad asignada | Demanda expresada |
| Alta | Atención psicológica |
| | Ayuda económica o en materiales para educación |
| | Servicios básicos |
| | Trabajo |
| Media | Infraestructura productiva |
| | Generación de ingresos |
| | Capacitaciones productivas |
| | Viviendas / Infraestructura comunal |
| | Infraestructura de salud |
| | Fortalecimiento organizacional / Participación |
| | Infraestructura educativa |
| Baja | Seguridad comunal |
| | Herramientas, materiales |
| | Personal capacitado en salud |
| | Educación de adultos |
| | Reparación material / económica |
| | Mercado para productos |
| | Justicia |
| | Capacitaciones para el desarrollo «social» |
| | Apoyo legal |
| | Personal capacitado en educación |
| | Apoyo productivo |
| | Recursos |

Elaboración: Programa de Apoyo al Repoblamiento.

Fuente: Díez, Alejandro. *Los desplazados en el Perú*. Lima: CICR / PAR, 2003.

Las cuatro necesidades priorizadas fueron: atención psicológica, ayuda económica o en materiales para educación, provisión de servicios básicos y trabajo. Las referidas a trabajo y provisión de servicios básicos no son específicas de la población desplazada y son comunes a la población pobre en general, pero las otras dos sí están directamente relacionadas con su condición como desplazados.

Es interesante que la atención psicológica sea una prioridad alta. Según el estudio, en los talleres realizados durante esta investigación, los desplazados argumentaron que no tienen adecuados servicios de salud ni personal con la capacitación necesaria para atender las afectaciones psicológicas producidas por la violencia. Los participantes de los talleres declararon estar «traumados», «sentirse mal emocionalmente» y tener sentimientos de resentimiento, rabia, tristeza, desmotivación y problemas familiares.

A pesar de tratarse de población pobre, resulta notorio que se le dé tanta importancia a un aspecto de la salud que no suele ser priorizado frente a otras necesidades de salud física o temas que se podría pensar que son más relevantes para los desplazados, tales como viviendas o infraestructura comunal. El universo de los desplazados es heterogéneo, y en él se encuentran familiares de personas desaparecidas y asesinadas extrajudicialmente, víctimas de violencia sexual, tortura y otras personas que se desplazaron por miedo antes de convertirse en víctimas directas. Si para el universo de desplazados las demandas de atención psicológica son tan relevantes, podemos suponer que también lo son para los familiares de las personas desaparecidas.

Por lo pronto, es posible organizar las necesidades de las personas desaparecidas según las siguientes categorías generales, aunque aún no sea factible establecer un orden de prioridad entre ellas:

- Búsqueda e identificación de las personas desaparecidas
- Acompañamiento psicosocial, perspectiva psicosocial y atención en salud mental
- Apoyo material o logístico a los familiares
- Justicia retributiva
- Justicia restaurativa
- Formalización de la desaparición

2.2.1. Búsqueda e identificación de las personas desaparecidas

Treinta años después de iniciada la violencia, para la mayoría de familiares de personas desaparecidas, la hipótesis más probable es que sus seres queridos han muerto. Si estuvieran vivos, lo más probable es que ya se hubieran puesto en contacto con ellos. Sin embargo, la incertidumbre respecto al destino que sufrieron deja espacio a la esperanza de que aún pueden estar vivos, lo que constituye una de las principales fuentes de sufrimiento. Sin un cuerpo que velar y sin la certeza absoluta de que han muerto, no pueden completar el duelo ni dar a su ser querido un entierro digno y adecuado acorde con sus creencias.

La única opción para identificar los restos mortales es la investigación forense, la cual se basa en la comparación de:

- La información conocida por los familiares y testigos sobre el contexto histórico en el que se produjo la desaparición, las características físicas y de vestido de las personas desaparecidas y la relativa a la ubicación de los sitios de entierro. Se incluye aquí información genética.
- La información producida en el análisis de los restos mortales y las evidencias materiales recuperadas en los sitios de entierro.

La necesidad de dar solución al problema de las personas desaparecidas no es solo de los familiares sino de todo su entorno. Existen cuando menos 6.462 sitios de entierro dispersos en todo el territorio, y en algunas provincias de Ayacucho se tiene registro de un sitio de entierro por cada 3 kilómetros cuadrados. Se conocen casos en los que los sitios de entierro han sido hallados cuando se intentaba construir una escuela o vivienda, lo que grafica claramente el desolador paisaje de muchas de las zonas donde se produjeron las desapariciones. El paisaje ha sido transformado en «paisajes de los desaparecidos».⁶

⁶ BOLAÑOS, Aldo. «Del paisaje de los desaparecidos a los paisajes dignificados; de la arqueología forense a la arqueología de los desaparecidos. Iniciativa, paisaje y memoria». Documento no impreso, s. f.

2.2.2. Acompañamiento psicosocial, perspectiva psicosocial y atención en salud mental

El objetivo de la búsqueda de personas desaparecidas no es solo la identificación forense, sino también dar una respuesta humanitaria y reparadora a los familiares. Es decir, aliviar su sufrimiento. Los familiares necesitan recibir atención psicosocial de parte de personas entrenadas en el tema. Una gran cantidad de familiares han requerido o requieren atención en salud mental, debido a las secuelas de la desaparición en sus vidas. El Ministerio de Salud (MINSA) refiere haber conocido casos de depresión, alcoholismo y ansiedad crónica como consecuencia de la desaparición, y dice además que otra gran cantidad de personas necesitan acompañamiento psicosocial como apoyo durante el proceso de búsqueda, durante el cual van a tener que lidiar con recuerdos y sentimientos dolorosos.⁷

Las consecuencias de las desapariciones son comunes a distintas situaciones y contextos. El «Consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos de búsqueda e investigaciones forenses para casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales» refiere algunos elementos comunes a las distintas experiencias de desaparición conocidas en diversos lugares del mundo:

[...] con el paso del tiempo, las familias pierden la esperanza de encontrar a su familiar con vida y ello les afecta en distintos niveles. A nivel individual, la falta de conocimiento sobre el paradero de la víctima, así como la imposibilidad de realizar rituales funerarios acordes con el contexto cultural, generan un duelo alterado que muchas veces se complica por los sentimientos de culpa. A nivel familiar, se producen reestructuraciones para enfrentar la ausencia de la víctima y para asumir las labores de búsqueda, lo que produce un deterioro socioeconómico de la familia, alteraciones y cambios fuertes del proyecto familiar, con especial impacto en niñas, niños

⁷ Cf. MINISTERIO DE SALUD. *Documento Técnico. Lineamientos para el acompañamiento psicosocial a familiares de personas desaparecidas en el Perú*. Lima: MINSA, 2012. Resolución Ministerial 299-2012/MINSA del 16 de abril de 2012.

y jóvenes. Asimismo, las familias se enfrentan a la estigmatización y el aislamiento por parte de la sociedad y los Estados. A nivel comunitario, las desapariciones forzadas rompen el tejido social, imponen la desconfianza e inhiben a la sociedad civil de participar en procesos políticos; de igual manera, la impunidad relacionada con las investigaciones por este crimen, invierte valores éticos de la sociedad en deterioro del Estado de derecho y la democracia.

Una caracterización más desarrollada de las secuelas psicológicas que dejaron en el Perú las desapariciones en los familiares, durante las décadas de 1980 y 1990, se ha descrito en una publicación del Centro de Atención Psicosocial (CAPS) y la Red para la Infancia y la Familia (REDINFA), en la que se han basado en la experiencia del trabajo realizado durante varios años en temas de salud mental con los familiares de los desaparecidos de distintas zonas del Perú.⁸ Así, a nivel familiar, se produce la ruptura de orden de funciones, actividades y vínculos; imaginario familiar alterado; y secuelas a nivel intergeneracional. A nivel social, la ruptura de los mecanismos consuetudinarios de soporte, quiebre de la transmisión y valoración cultural, actitudes maniqueas, violencia social, desprotección de personas en situación vulnerable, pobreza, desarraigo, alteración de códigos de ética, deslegitimación de la autoridad, desconocimiento de las posibilidades de modificar su situación y desconfianza en las instituciones estatales.

En la publicación citada realizan además una descripción de la sintomatología de los «duelos especiales o inconclusos» ocasionados por la ausencia de un cadáver que permita al familiar iniciar el «proceso de desprendimiento». Así, los familiares pueden sufrir de manera transitoria lo siguiente:

- a) En la esfera cognitiva: recuerdo insistente, desorientación, recurrencia de pensamientos negativos, distorsión del sentido de la

⁸ Cf. CENTRO DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL Y RED PARA LA INFANCIA Y LA FAMILIA. *Lineamientos básicos para el acompañamiento psicosocial en procesos de investigación antropológica forense*. Lima: CAPS / REDINFA, 2008.

- realidad, afectación del juicio, el *flashback* o la impresión repentina de revivir el hecho traumático y falta de concentración.
- b) En la esfera emocional: ruptura de las bases de seguridad personal, efecto retroactivo de la ruptura de las bases de seguridad o el impedimento para desarrollar sentimientos de confianza básicos, activación de mecanismos de defensa de emergencia, estado emocional de desvalimiento, sentimiento de culpa por haber sobrevivido, sensación de insuficiencia de recursos propios, autoestima dañada, hiperirritabilidad, ansiedad, tristeza, alteración de las necesidades y pulsiones básicas, abulia, ensimismamiento, victimización, descontrol afectivo ante situaciones de impacto emocional y labilidad emocional.
- c) En su conducta: impulsividad, autoagresión o heteroagresión, llanto, comportamiento antisocial, retraimiento social, adicciones, pérdida de proyecto de vida, actitud pasivo-demandante y conductas que entrañan riesgo.

En términos estadísticos, los estudios del Instituto Nacional de Salud Mental «Honorio Delgado - Hideyo Noguchi» revelan que la prevalencia de vida de trastornos de salud mental, en pobladores adultos de la sierra rural, según se haya perdido o no un familiar, es significativamente mayor en los casos en los que sí se experimentó la pérdida.

Las consecuencias emocionales se traducen también en secuelas económicas a nivel individual. Se ha demostrado que el conflicto afectó a largo plazo a la productividad y capacidad de ingresos de las personas que durante su niñez temprana estuvieron expuestas a la desaparición de un ser querido. Un estudio que analizó los ingresos de las personas en edad laboral nacidas entre 1974 y 1993 (es decir, que tenían entre 14 y 34 años en el 2007) encontró que cuando un niño experimentó en su familia la tortura o la desaparición de alguno de sus familiares, su posibilidad de ganar dinero en la adultez se vio disminuida.⁹

⁹ Cf. GALDÓ, José. *The Long-Run Labor-Market Consequences of Civil War: Evidence from the Shining Path in Peru*. Discussion Paper n.º 5028. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor, 2010.

Es claro que existe necesidad de algún tipo de soporte, cuando no de atención especializada. Hay que considerar, además, que muchos familiares han sufrido también otras situaciones de violencia como torturas, desplazamiento forzado y violencia sexual. Cualquier persona normal se vería emocional y psicológicamente afectada si pasara por un trance parecido.

2.2.3. Apoyo material o logístico a los familiares

Siguiendo lo planteado en el «Consenso mundial de principios y normas mínimas», podemos distinguir entre el «trabajo psicossocial» y la «perspectiva psicossocial». Para decirlo en pocas palabras, el trabajo psicossocial es una acción realizada por especialistas en salud mental; mientras que la perspectiva psicossocial es la orientación de la acción de todos los involucrados en la búsqueda de las personas desaparecidas. La idea es que haya una actitud transversal a todos los equipos que trabajan en la búsqueda, incluidos fiscales y forenses, y que esta oriente la investigación desde un objetivo reparador.

Los familiares necesitan orientación, información y un trato digno durante el proceso. Una respuesta humanitaria no debería ser una respuesta fría y tosca, pues eso en lugar de aliviar el sufrimiento puede predisponer a él. Así, las normas mínimas señalan que los familiares deben tener la oportunidad de participar del proceso de búsqueda, y que durante este deben recibir un trato especial según sus diferencias culturales, de género y de edad.

Hay que considerar que las investigaciones forenses son complejas y aplican conocimientos científicos muy especializados, y que para promoverlas los familiares tienen que asumir diversos gastos. Deben trasladarse a veces durante muchas horas para asistir a las declaratorias ante los fiscales, a la toma de fichas *antemortem* y de muestras de ADN, a las exhumaciones y a los reconocimientos de prendas. Para ello deben viajar algunas veces durante muchas horas, contratar un hospedaje y gastar en su alimentación. Y al hacerlo deben dejar de lado su trabajo y tareas regulares.

Cuando los restos les son entregados, tienen que organizar los rituales funerarios. Las restituciones de restos son en la práctica el

inicio de un velorio en el que los familiares disponen ritualmente de los restos mortales del ser querido fallecido. Durante este evento, los familiares deben asumir algunos gastos como la compra de ataúdes, el transporte de estos hasta el lugar donde serán inhumados los restos humanos y la construcción de los nichos.

Hoy en día, solo parte de estas necesidades son cubiertas por la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) —la cual se encarga de las acciones y políticas de Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional— y por el Comité Internacional de la Cruz Roja, y ocasionalmente por algunas organizaciones no gubernamentales. Pero, en la mayoría de los casos, los familiares deben asumir la mayor parte de los costos. Se ha podido constatar varios casos de familiares que han dudado en iniciar la búsqueda porque saben que los afectará económicamente. La mayoría de los familiares son personas en situación de pobreza que al asumir estos gastos ponen en riesgo la cobertura de necesidades básicas. Enterrar dignamente los restos de un familiar o tener una nutrición adecuada no deberían ser acciones sobre la que se tenga que optar.

2.2.4. Justicia retributiva

El procesamiento judicial de los presuntos perpetradores de graves crímenes es, posiblemente, la demanda de justicia más ampliamente conocida y aquella a la que se ha prestado más atención en el Perú. Esto no quiere decir que desde el 2003, cuando la CVR entregó su *Informe Final*, se haya gestado una política de judicialización vigorosa; sin embargo, se puede decir que, a diferencia de la búsqueda de desaparecidos, sí ha sido un asunto con presencia en el debate público, ya se trate de rechazar las pretensiones punitivas del Estado y de promover impunidad para los perpetradores o de abogar por una acción efectiva de la rama judicial.

La retribución que se pone en acto en la justicia penal busca resocializar al culpable y castigarlo mediante un proceso imparcial con reglas claras y bien conocidas que garantice el derecho a la defensa que tiene todo acusado. La acción de la justicia libera así a la víctima de caer en los ciclos de venganzas que se producen cuando las personas toman la justicia por sus manos. A través de procesos

judiciales confiables, se debería proporcionar satisfacción a las víctimas y sanción a los responsables.

Para sancionar a los responsables hay que investigar y probar sus crímenes, en lo cual el Ministerio Público cumple un rol constitucional irremplazable. La investigación del delito supone la identificación de los responsables y el esclarecimiento de los hechos, cuidando de señalar las responsabilidades penales de manera correcta y no castigar a personas inocentes. Para eso se recogen y analizan las evidencias de manera cuidadosa, entre las que se cuentan los restos mortales de las personas desaparecidas.

2.2.5. Justicia restaurativa

Comúnmente se reduce la justicia a la acción penal o a la retribución; pero, desde un punto de vista restaurativo, las necesidades de las víctimas son diversas. La violencia crea en las víctimas no solamente la necesidad de que se responda o se retribuya el daño ocasionado, sino también otras necesidades.

Desde el punto de vista de la víctima, la violencia impacta de diversas formas: en la economía familiar, la pérdida de oportunidades educativas y laborales, la infraestructura local, en la salud física y mental, estigmatización y discriminación, entre otras. Hay entonces distintas necesidades que se necesita cubrir, incluida la de encontrar y enterrar a nuestros familiares desaparecidos. Se trata, en realidad, de un punto de vista que incluye todas las medidas mencionadas, pero leídas desde las necesidades de las víctimas.

Así, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala principios y directrices básicos sobre las medidas de reparación que deben implementarse según las características de cada contexto:

- Restitución para devolver hasta donde sea posible la situación anterior al daño recibido.
- Compensación material por las consecuencias del daño.
- Satisfacción mediante el reconocimiento, disculpas y conmemoraciones. Aquí se incluyen la búsqueda de los desaparecidos y el entierro digno y la sanción judicial.

- Las garantías de no repetición de los hechos, mediante reformas en las instituciones para asegurar que así sea.

El Alto Comisionado recomienda también la creación de programas de reparaciones para aquellos contextos en los cuales «[...] hay un gran número de víctimas que merecen y reclaman reparación, pero sus reclamaciones no pueden atenderse individualmente ante un tribunal, en parte por su número y en parte por la incapacidad del sistema jurídico».

Este es un punto de vista aceptado en el Perú desde los primeros años posteriores a la existencia de la CVR. En virtud de ello, existe un Plan Integral de Reparaciones creado por ley así como un Consejo de Reparaciones encargado de la elaboración de un Registro Único de Víctimas con fines de ejecutar una política de reparaciones por vía administrativa. Es claro que sin un plan de reparaciones de esa clase, las expectativas de las víctimas en esta materia se constreñirían a la posibilidad de obtener una sentencia judicial. Eso resulta sumamente oneroso e impracticable. Demanda a la víctima incurrir en costos que usualmente no puede afrontar, dilata excesivamente el tiempo para acceder a reparaciones y hace que estas estén supeditadas a un fallo y, por tanto, a la capacidad de las víctimas para demostrar fehacientemente la validez de su demanda.

2.2.6. Formalización de la desaparición

Existe también la necesidad de dar solución administrativa a las consecuencias legales/administrativas derivadas de la desaparición, para lo cual es necesaria la formalización de la desaparición y la muerte presunta. Según la Defensoría del Pueblo, «la violencia supuso también la anulación del reconocimiento a la personalidad jurídica de miles de personas, problema que se agudizó debido a la situación de indocumentación de muchas víctimas, así como por la destrucción de innumerables registros civiles producto del accionar terrorista».¹⁰ La ausencia de los restos mortales de

¹⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú: balance y desafíos de una tarea pendiente*. Informe Defensorial n.º 139. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

las miles de personas desaparecidas durante la violencia dejó a familias enteras en un limbo jurídico.

De las 1.044 constancias de ausencia por desaparición forzada emitidas por la Defensoría del Pueblo hasta el 2008, más de 200 corresponden a personas indocumentadas y; 109, a adolescentes, niñas y niños, 25 de los cuales tenían menos de 14 años cuando desaparecieron. En medio de la violencia y el caos, sin restos mortales ni registros legales que demuestren que la persona desaparecida existió, muchos no pudieron registrar la desaparición o muerte de sus familiares, por lo que ahora no pueden gozar de sus derechos como viudas o herederos.

CAPÍTULO 3

LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE PERSONAS DESAPARECIDAS

En este capítulo se analizará la respuesta que el Estado peruano ha venido dando a la catástrofe humanitaria descrita en el capítulo anterior. Se examinarán y se compararán las propuestas de política existentes y las acciones que hoy realiza el Estado para atender el problema. Para organizar el análisis se toman en cuenta los siguientes criterios:

- a) *Planificación.* Abarca todo lo relacionado con la coherencia interna de la acción estatal y la relación entre sus objetivos, estrategias y actividades. La intervención pública puede dirigirse a uno o varios objetivos: puede estar orientada a la determinación de responsabilidades penales, a la identificación de los desaparecidos, al alivio de las consecuencias emocionales y materiales de la desaparición. Estos objetivos pueden ser explícitos o implícitos, según el nivel de planificación de la intervención. Son relevantes preguntas como las siguientes: ¿qué es lo que se espera alcanzar mediante estas acciones y a quién se espera beneficiar con ellas?, ¿cómo se relacionan estas acciones con el objetivo trazado?
- b) *Adecuación.* La adecuación puede ser legal, según la intervención se ajuste o no a la normativa vigente. También puede ser adecuación en el tiempo, según la intervención sea o no oportuna; pues si la intervención no se realiza en el momento adecuado pierde sentido y efectividad. Para el caso de las personas desaparecidas, es necesario tomar en cuenta que la mayoría de las desapariciones se produjeron hace casi treinta años, los

familiares son cada vez más ancianos y muchos están muriendo. Cuando mueren se van sin respuestas, y con sus muertes se pierde también información indispensable para la identificación científica que realizan los forenses.

La adecuación también puede ser técnica. No todos los problemas se pueden resolver con las mismas acciones. Si la intervención no se adecúa a las características, magnitud y complejidad de la problemática, pierde efectividad, y su impacto, en el mejor de los casos, será parcial. En el Perú, hay mínimo 13.721 y seguramente más de 15.731 personas desaparecidas enterradas en miles de sitios de entierro a nivel nacional, de los que hoy conocemos 6.462. Son miles de investigaciones de distinto nivel de complejidad: algunos son casos en los que la identificación es sencilla, pues los familiares conocen el paradero probable de los restos; mientras que otros son casos complejos de desaparición forzada en los que el familiar ni siquiera tiene certeza de que el desaparecido haya muerto.

- c) Organización. Se busca analizar el conjunto de procedimientos e instrumentos relacionados con el tema, la coherencia interna entre ellos, la forma en que se integran en el aparato estatal y el lugar que ocupan dentro de este. Se espera que una intervención sea además eficiente y aproveche al máximo los recursos disponibles para la consecución de su fin. En lo relativo a la búsqueda de personas desaparecidas, se mostrarán las distintas instancias de la burocracia estatal activas hoy en día y la forma en que se relacionan entre sí en ausencia de una política pública propiamente dicha. Si pensamos en un ideal de política para atender el problema, lo que tenemos actualmente serían solo «fragmentos» de esta que no coordinan ni forman parte de un sistema. ¿Cómo se organiza la intervención y a quiénes involucra?, ¿a quiénes se consideran actores y qué rol cumplen en la solución del problema?, ¿cómo se organizan entre sí y coordinan sus recursos?

Cuando hagamos referencia a las propuestas de política pública de búsqueda de personas desaparecidas, estaremos pensando al mismo tiempo en mecanismos de justicia transicional. Estos son dispositivos que se activan en situaciones en que se transita de un contexto de guerra a uno de paz o de una dictadura a una democra-

cia. El objetivo de ellos es alcanzar la mayor justicia posible para las víctimas, tomando en cuenta las limitaciones institucionales, sociales y políticas en que quedó el país. Es frecuente que las instituciones de una nación que ha sufrido alguna forma de violencia armada se hayan debilitado y con ellas la capacidad del Estado para dar justicia a las víctimas. Los mecanismos de justicia transicional buscan solucionar este vacío mediante medidas especiales y temporales.

Un ejemplo de estos mecanismos son los programas de reparaciones, como el Plan Integral de Reparaciones implementado por el Estado peruano mediante la Ley 28592. Este plan busca saldar la deuda de reparaciones que tiene el Estado con las víctimas sin colapsar el sistema de justicia. Con el Plan Integral de Reparaciones se crearon algunas instituciones excepcionales para atender de manera más eficiente y eficaz lo que de otra forma habría sido canalizado mediante procesos judiciales en las salas civiles del Poder Judicial. La arquitectura institucional del Plan Integral de Reparaciones está compuesta por el Consejo de Reparaciones, quien está a cargo de la elaboración del Registro Único de Víctimas (conformado por el Libro 1 de beneficiarios individuales y el Libro 2 de beneficiarios colectivos), y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, quien está encargada de coordinar la implementación de las reparaciones, el seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, las reparaciones colectivas y la reconciliación nacional. Este «aparato» permite resolver el problema mediante una intervención especial y planificada.

Antes de la creación del Plan Integral de Reparaciones ya existían algunas iniciativas de reparación que no pasaban por el Poder Judicial: el Programa de Apoyo al Repoblamiento, reparaciones en salud mental, y mecanismos para la habilitación de viviendas y promoción del desarrollo, atención del problema de la indocumentación y la formalización de la desaparición forzada. Esta dispersión fue unificada mediante el Plan Integral de Reparaciones en el 2005. Hoy, el Consejo de Reparaciones tiene una lista de 157.000 beneficiarios individuales cuyos expedientes hubiera sido imposible tramitar mediante el Poder Judicial.

En el Perú, al no haberse considerado las características de catástrofe de la situación de las personas desaparecidas, se han implementado medidas que no han sido adecuadas al problema. La forma en

que se viene atendiendo este reto no es suficiente para su dimensión y complejidad, y no se están aprovechando todos los recursos disponibles de manera que se ofrezca una respuesta pronta y oportuna.

Comenzaremos presentando las siguientes propuestas de política de búsqueda de personas desaparecidas conocidas hasta la fecha: *a)* la propuesta de la CVR y *b)* el consenso del Seminario «Análisis y propuestas sobre políticas de Estado para la búsqueda de personas desaparecidas».

3.1. PROPUESTAS DE POLÍTICA

3.1.1. La propuesta de la CVR

La CVR sugirió un conjunto de instituciones especiales para dar cuenta de las consecuencias del conflicto armado, entre las que se encontraba un mecanismo dirigido a atender la problemática de las personas desaparecidas. Pero las recomendaciones de la CVR no se siguieron tal como fueron planteadas, sino que se crearon otras instituciones con objetivos y mandatos mucho más limitados:

- La CVR recomendó la creación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional destinado a organizar las recomendaciones, difundir el *Informe Final* y elaborar propuestas de política, pero solo tuvo lugar una fugaz iniciativa de un grupo de congresistas que entre el 2003 y el 2004 presentaron proyectos de ley relativos a las secuelas del conflicto y suscribieron una declaración en la que se comprometían a impulsar las recomendaciones de la CVR en tres temas: derecho a la identidad, salud mental e inclusión de contenidos del *Informe Final* de la CVR en el currículo escolar.
- En lugar del Consejo Nacional de Reconciliación destinado a la implementación de las recomendaciones de la CVR, se aprobó en el 2004 la Ley del Plan Integral de Reparaciones que creó la Comisión Multisectorial de Alto Nivel —a la que se le dio la misión de realizar acciones en materia de paz, reparación colectiva y reconciliación— y el Consejo de Reparaciones entre el 2005 y el 2006 —a cargo de llevar a cabo el censo nacional de víctimas al que se le llamó Registro Único de Víctimas—.

- Por último, la política propuesta por la CVR para atender el problema de las personas desaparecidas nunca se creó. Esta incluía una Comisión Nacional de Personas Desaparecidas (CNPD) y una Oficina de Personas Desaparecidas (OPD) que deberían implementar un Plan Nacional de Investigaciones Antropológico Forense (PNIAF). Ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo tomaron nota del problema y no crearon ni una medida especial. Al parecer, el debate sobre el pasado reciente estaba demasiado concentrado en otros temas como las reparaciones o los procesos penales.¹ Solo el Ministerio Público asumió el reto sin apoyo de ninguna otra instancia del Estado mediante dos «entidades» dentro de la institución: el Subsistema Fiscal Especializado en Derechos Humanos y el Equipo Forense Especializado (EFE) del Instituto de Medicina Legal.

Según la propuesta de la CVR, la Comisión Nacional de Personas Desaparecidas debía ser una entidad multisectorial e interinstitucional de coordinación y supervisión de la política de Estado relativa a las personas desaparecidas y; la Oficina de Personas Desaparecidas, una oficina técnica y especializada que de manera autónoma implementaría el Plan Nacional de Investigaciones Antropológico Forenses. Una es una comisión política conformada por múltiples instituciones del Estado y representantes de la sociedad civil y; la otra, una entidad técnica dotada de los recursos necesarios para organizar equipos de trabajo y movilizar recursos logísticos. El Plan Nacional de Investigaciones Antropológico Forenses, es decir, el plan lógico y racional que organizaría las acciones destinadas a atender la problemática se orientaría, según la propuesta, a objetivos judiciales así como a objetivos humanitarios. La CVR señaló lo siguiente:

¹ Cf. BARRANTES, Rafael y Jesús PEÑA. «Narrativas sobre el conflicto armado interno en el Perú: la memoria en el proceso político después de la CVR». En Félix Reátegui (coord.). *Transformaciones democráticas y memorias de la violencia en el Perú*. Colección Documentos de Trabajo. Serie Reconciliación n.º 2. Lima: IDEHPUCP, 2006.

[...] no es sólo la labor antropológico-forense la involucrada en esta problemática; es también la parte jurídica y legal, así como los aspectos relacionados con la salud mental y reparaciones, entre otros, que permitirán la reconstrucción de los hechos esclareciendo la verdad y posibilitando el acceso a la justicia y a la dignificación, así como a la reparación de víctimas y deudos.²

Según Montoya, la idea de crear una Comisión Nacional de Personas Desaparecidas y una Oficina de Personas Desaparecidas era viable legalmente, siempre que no afectara las competencias de los mecanismos estatales con responsabilidades específicas en este ámbito. Así:

[...] deberían ser: la primera, una instancia de supervisión y coordinación, conformada únicamente por instituciones que pueden abocarse a esta tarea sin involucrarse en las investigaciones concretas. La CNPD se encargaría entonces de supervisar el desarrollo de PNI AF o de los planes regionales que existan, y de coordinar el apoyo logístico y financiero cuando fuera necesario pero sin participar directamente de su ejecución. La segunda, la OPD, podría constituirse en una instancia puramente técnica que trabaja bajo la designación y orden del Ministerio Público en la ejecución del PNI AF o similares. No podría estar directamente relacionada con ella ninguna de las instituciones encargadas de la supervisión. Sus propuestas puramente técnicas servirían únicamente para contribuir en la toma de decisiones de los fiscales. Podría avanzar en la producción sistemática de información forense bajo el mandato fiscal, contribuyendo así a la planificación de intervenciones a gran escala. Su existencia institucional (es decir, si va a ser completamente autónoma o si estaría adscrita a alguna institución) no podría reñirse con las consideraciones arriba descritas ni con la responsabilidad del Ministerio Público en la dirección de las IAF.³

² COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe final*. Lima: CVR, 2003, tomo IX.

³ MONTAYA, Yván. «Estudio sobre el marco normativo procesal penal relevante para la optimización del trabajo fiscal relativo al proceso de búsqueda de

Como nunca se creó ni la Comisión Nacional de Personas Desaparecidas ni la Oficina Nacional de Personas Desaparecidas (ONPD), el Equipo Peruano de Antropología Forense intentó buscar una alternativa y promovió junto con el Gobierno regional de Ayacucho la creación de una Oficina de Personas Desaparecidas para la región. La Oficina de Personas Desaparecidas se instaló, pero la iniciativa no prosperó debido a la falta de apoyo y financiamiento de parte del Gobierno regional. La idea era que el Equipo Peruano de Antropología Forense ponía la parte técnica y; el Gobierno regional, los recursos, pero estos nunca llegaron. Tanto el Equipo Peruano de Antropología Forense como el Gobierno regional sabían que la Oficina de Personas Desaparecidas no podía ordenar ni realizar directamente la recuperación y análisis de los restos mortales, pues esa es potestad exclusiva de los órganos jurisdiccionales.

La CVR había comprendido que para que hubiera adecuación en el tiempo y para que las respuestas a los familiares llegaran de manera oportuna, la problemática de las personas desaparecidas debía atenderse como un reto aparte de las reparaciones integrales y la investigación judicial. Comprendió las características del problema, su magnitud y especificidad. Incluso consideró la creación de un plan general para organizar las intervenciones y priorizar los casos más urgentes. Tomó la experiencia previa de las Naciones Unidas en Kósovo, donde se creó una Oficina de Personas Desaparecidas y forenses en el marco de la intervención de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kósovo.

La de la CVR era una propuesta de política que involucraba a distintas instancias del Estado. Planteaba la organización y coordinación de los distintos esfuerzos y competencias estatales y de la sociedad civil en una comisión multisectorial. Formarían parte de la Comisión Nacional de Personas Desaparecidas el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, representantes de los desaparecidos, de las iglesias, del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Oficina de Personas Desaparecidas.

personas dadas por desaparecidas en el período 1980-2000». Documento no publicado elaborado para el Comité Internacional de la Cruz Roja, 2010.

Sin embargo, la propuesta era coherente con la implementación de un Plan Nacional de Investigaciones Antropológico Forenses, pero no con un Plan de Búsqueda de Personas Desaparecidas. En la conformación de la Comisión Nacional de Personas Desaparecidas no se consideró la participación del sector salud para el acompañamiento psicosocial a los familiares, tarea que fue reconocida varios años después como complemento ineludible de las investigaciones forenses en el «Consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos de búsqueda e investigaciones forenses para casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales».

Por último, la Oficina de Personas Desaparecidas era también adecuada desde el punto de vista técnico, pues establecía una estrategia de investigaciones forenses mediante un plan que consideraba el universo conocido de personas desaparecidas con niveles de priorización según las características y complejidad de los casos y la vulnerabilidad de los sitios de entierro.

Durante el trabajo de la CVR se creó una plataforma interinstitucional para el impulso de las investigaciones forenses. La llamaron la «Plataforma conjunta de trabajo en la investigación de fosas comunes». Mediante ella la CVR, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos se comprometieron a coordinar su trabajo en función de tres objetivos: contribuir al esclarecimiento de la verdad, restituir la dignidad de las víctimas y sus familiares y promover el acceso a la justicia. La propuesta era vincular los objetivos humanitarios y los penales en un trabajo coordinado. La iniciativa no sobrevivió a la CVR y con ella desapareció el último intento de abordar la problemática desde una política de Estado.

Así, una vez entregado el *Informe Final* de la CVR en agosto de 2003, la propuesta de política sobre personas desaparecidas se quedó con pocos impulsores. La mayoría de organizaciones no gubernamentales se concentraron en temas relacionados con la justicia penal, la reparación integral y la memoria. En las demandas y en los balances se hacía referencia a la problemática señalando la necesidad de implementar un Plan Nacional de Investigaciones Antropológico Forenses, pero no se mencionaban a las instituciones que

deberían implementarlo. Cierta sentido común estaba conforme con que la responsabilidad era solo del Ministerio Público.

Finalmente, no se diseñó ni un plan ni se creó la Oficina de Personas Desaparecidas, solo hubo un intento que no prosperó de crear una Oficina de Personas Desaparecidas en Ayacucho, como ya hemos visto líneas arriba. Sin suficientes personas comprometidas con el impulso de esta propuesta de política, pasaron casi diez años hasta que surgió una nueva iniciativa parecida.

3.1.2. La propuesta de consenso realizada durante el Seminario «Análisis y propuestas sobre políticas de Estado para la búsqueda de personas desaparecidas»

Desde la entrega del *Informe Final* de la CVR hasta el 2013 —es decir, en un período de aproximadamente diez años— hubo algunas iniciativas de espacios de coordinación y cooperación. Esta iniciativas solo tuvieron logros parciales. Otras iniciativas estuvieron dirigidas a la recolección de información; por ejemplo, la Campaña Construyendo una Esperanza: Los Desaparecidos en el Perú de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la recolección de fichas *antemortem* del Equipo Peruano de Antropología Forense y el cateo de sitios de entierro realizados por la Comisión de Derechos Humanos y el Centro Andino de Investigaciones Antropológico Forenses (CENIA). Asimismo, distintas organizaciones no gubernamentales forenses y de salud mental continuaron trabajando y coordinando en diversos espacios.

Así, en octubre de 2012, la Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas organizó un seminario destinado a lograr un consenso sobre la política que debería implementarse para atender el problema de las personas desaparecidas en el Perú. Este grupo de trabajo, hasta antes del seminario denominado Mesa de Trabajo en Acompañamiento Psicosocial para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, había promovido en el Perú la implementación del «Consenso mundial de principios y normas mínimas» al que se hizo referencia anteriormente. La Mesa coorganizó con la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República este Seminario que logró el consenso deseado. Se cita a continuación los términos del consenso referido:

CONSENSO
POLÍTICA PÚBLICA PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS
DESAPARECIDAS EN EL PERÚ DURANTE EL CONFLICTO ARMADO
1980-2000

El lunes 15 y martes 16 de octubre de 2012 en el auditorio «Alberto Andrade Carmona» de la Sede «Hospicio Ruiz Dávila» del Congreso de la República, se realizó el Seminario ‘Análisis y propuestas sobre políticas de Estado para la búsqueda de personas desaparecidas’, organizado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República y la Mesa de Trabajo en Acompañamiento Psicosocial en procesos de búsqueda de personas desaparecidas. La convocatoria del Seminario tuvo como objetivo reflexionar sobre las políticas de Estado referidas a la problemática de las personas desaparecidas durante las décadas de 1980 y 1990 y llegar a un consenso de propuesta de política pública relativa al tema.

Al seminario asistieron altos representantes de diversas instituciones del Estado. En la inauguración intervinieron el viceministro de Derechos Humanos, el Fiscal de la Nación, la presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, el jefe de la Delegación Regional del Comité Internacional de la Cruz Roja para Bolivia, Ecuador y Perú y un representante de la Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud. Se presenta a continuación el consenso alcanzado en esa reunión.

La reunión concluyó con la lectura del siguiente consenso:

Propuesta de política pública para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú durante el conflicto armado 1980-2000

a. Objetivo

Promover la búsqueda, identificación y restitución de los restos mortales de las personas desaparecidas a causa del conflic-

to 1980-2000 y atender las necesidades emocionales, materiales, logísticas y de información de los familiares durante los procesos de búsqueda.

b. Definiciones

- Persona desaparecida: toda persona cuyo paradero es desconocido para sus familiares o sobre la que no se tiene certeza legal de su paradero en relación con el conflicto 1980-2000. Debe ser un concepto lo suficientemente amplio e inclusivo para que satisfaga las necesidades de los familiares de las víctimas y de la sociedad, como el de la Ley 28413 para la Declaración de la ausencia por desaparición forzada, aunque considerando además a las personas fallecidas.
- Familiar: comprende tanto a los hijos y las hijas, el/la cónyuge o conviviente, padres, y hermanos y hermanas, como a otras personas emocionalmente cercanas al familiar con legítimo interés, según el contexto cultural.

c. Características

- La coordinación se realizará a través del ente rector en derechos humanos del Estado: el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Se propone la creación de una oficina, instancia, Comisión, Órgano Técnico Especializado, Programa o la entidad que sea pertinente. Deberá ser de alto nivel, con un marco legal propio, independiente, de carácter vinculante para todas las instancias del Estado, y será responsable de elaborar y supervisar, de manera descentralizada, el cumplimiento del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
- Su conformación será multisectorial e intergubernamental, con representación de la sociedad civil.
- Deberá establecerse como una política de Estado de largo plazo, institucionalizando un órgano con vocación de

permanencia que permita afrontar la dimensión y complejidad de la problemática, por lo que se buscará su formalización a través de una Ley.

d. Funciones

- Diseñar e implementar un Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en coordinación con las instituciones involucradas, relativo tanto a las investigaciones forenses como a la atención de las necesidades emocionales, materiales y de información de los familiares durante los procesos de búsqueda.
- Coordinar las políticas y acciones del Estado ya existentes relativas a la búsqueda de personas desaparecidas, garantizando su adecuación a los estándares internacionales relativos a la materia. Así, establecerá mecanismos de coordinación y cooperación entre los distintos actores involucrados en la implementación de la política: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario - CONADIH, Consejo Nacional de Derechos Humanos, Comisión Multisectorial de Alto Nivel - CMAN, Consejo de Reparaciones), Ministerio Público, Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud - MINSA, Direcciones Regionales de Salud, Sanidad de las Fuerzas Armadas y Policiales, Gobiernos regionales y locales; otras instituciones estatales relacionadas a la temática: Defensoría del Pueblo y Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República; así como Asociaciones de familiares y organizaciones de la sociedad civil directamente involucradas con la problemática de las personas desaparecidas.
- Promover y coadyuvar a la participación de los familiares en la toma de decisiones sobre los procesos de búsqueda en que se encuentren involucrados, con un enfoque inter-

cultural y de derechos; así como realizar campañas de información a los familiares.

- Su intervención será de oficio: no sólo a solicitud de los familiares, sino como parte de una decisión de Estado de dar solución general al problema de las personas desaparecidas en el país durante el periodo mencionado.
- Coadyuvar o impulsar la realización de las investigaciones forenses tendientes a la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas:
 - Incorporar el aspecto de investigación forense en el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
 - Definir el universo de personas desaparecidas y sitios de entierro a nivel nacional.
 - Recoger sistemáticamente fichas *antemortem* y muestras de ADN.
 - Realizar campañas de entrevistas a familiares y testigos, en especial de aquellos que tienen miedo o resistencia a involucrarse en un proceso judicial.
 - Fortalecer los estudios poblacionales de referencia.
 - Impulsar/fortalecer el banco de datos genético de muestras de familiares y restos óseos.
 - Promover la capacitación en ciencias forenses.
 - Centralizar, sistematizar y depurar la información disponible (incluyendo el Registro Único de Víctimas y el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada) y solicitar información a las distintas entidades públicas que considere pertinente.
 - Apoyar en aspectos técnicos y logísticos para la realización de las diligencias de recuperación y análisis de los restos mortales.
- Coordinar y supervisar la implementación del «Documento Técnico. Lineamientos de acompañamiento psicosocial durante la búsqueda de personas desaparecidas», del Ministerio de Salud:

- Incorporar el Acompañamiento Psicosocial en el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
- Establecer un Programa de capacitación/formación continua al personal de salud.
- Asegurar el trabajo con profesionales del sector que hayan recibido la capacitación necesaria, evitando la rotación del personal.
- Asegurar la atención a los familiares en sus zonas de residencia.
- Asegurar que el sistema esté preparado para la detección de casos y para el uso de métodos adaptados a las circunstancias y las particularidades culturales ahí donde las víctimas residen.
- Asegurar que se cuente con protocolos y manuales de procedimientos, para que el personal tenga claridad de sus funciones, planes de trabajo y que registre su trabajo de manera homogénea.
- Realizar tareas específicas que no están siendo atendidas actualmente por otras instituciones del Estado:
 - Organizar y llevar a cabo las restituciones de restos, asegurando el entierro adecuado de los restos mortales.
 - Prestar asistencia material y orientación a los familiares de las personas desaparecidas durante los procesos de búsqueda.
 - Realizar campañas de sensibilización destinadas a la sociedad en general, en especial en las localidades en las que se realizan los procesos de búsqueda.
 - Velar por el cumplimiento de los estándares técnicos y los tratados internacionales relativos a la materia.
- Rendir cuentas anualmente a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de los avances del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Como se puede notar, en esta propuesta, similar en el fondo a la de la CVR, aunque menos desarrollada, se plantea la creación de una entidad o instancia en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. No se hace referencia a una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y una Oficina de Personas Desaparecidas, sino que se plantean de manera general las características básicas que debiera tener la política de Estado, y se deja abierta la decisión sobre su diseño y conformación.

Entre el *Informe* de la CVR y el Seminario, las distintas instituciones de la sociedad civil y el Estado vinculadas a la búsqueda de personas desaparecidas enriquecieron su comprensión del problema y entendieron la necesidad de impulsar una política. Luego de años de trabajo y tras haberse recuperado alrededor de dos mil restos mortales, las distintas organizaciones públicas y privadas vinculadas con él identificaron otras necesidades además de la investigación forense, sin cuya atención el objetivo reparador de la búsqueda perdía sentido.

Así, en el consenso se señala que esta política debería coordinar y promover iniciativas que tiendan a: *a)* la búsqueda forense de las personas desaparecidas, *b)* el acompañamiento psicosocial y atención en salud mental a los familiares y *c)* el apoyo material a los familiares para la cobertura de los gastos que la búsqueda. El objetivo es promover la búsqueda, identificación y restitución de los restos mortales de las personas desaparecidas y atender, durante los procesos de búsqueda, las necesidades emocionales, materiales, logísticas y de información de los familiares. De llevarse a cabo, se estaría optando por impulsar la realización de un proceso organizado de búsqueda de personas desaparecidas. Ya no se habla más de un Plan Nacional de Investigaciones Forenses, sino de un Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas que incluiría como uno de sus componentes las intervenciones forenses.

Esta propuesta establece un cambio de prioridades respecto a la forma en que se vienen haciendo las cosas hoy en día. En lugar de priorizar los objetivos judiciales, propone que las investigaciones se concentren primero en la búsqueda e identificación de los desaparecidos, durante lo cual se recaudaría también las evidencias relacionadas con las responsabilidades penales. Ya no una estrategia de

investigaciones destinadas a la judicialización y, de paso, a la identificación de los desaparecidos, sino al revés. Su carácter humanitario no se opone a la judicialización penal, pues prevé el trabajo coordinado con el Ministerio Público para el correcto recojo de las evidencias.

La propuesta reconoce además a distintas instituciones vinculadas, muchas de las cuales no existían en el momento en que la CVR publicó su propuesta. Además del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, se hace referencia también al sector salud, al Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (como autoridad rectora de la política nacional en derechos humanos), sus distintas unidades relacionadas con el tema —Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario (CONADIH), Consejo Nacional de Derechos Humanos, Comisión Multisectorial de Alto Nivel y Consejo de Reparaciones—, así como a los Gobiernos regionales y locales, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, y las instituciones de la sociedad civil directamente involucradas con la problemática de las personas desaparecidas.

No se ha implementado aún el consenso, pero ya se ha comenzado a trabajar propuestas inspiradas en él y en la propuesta anterior de la CVR. Una de ellas es la propuesta de ley presentada por la Comisión de Derechos Humanos y CENIA (2002). Lo cierto es que parece existir hoy más cantidad de emprendedores de la política y mayor comprensión de la necesidad de implementar una acción especial para atender el problema.

Un ejemplo de este nuevo clima está en la comprensión que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene sobre el tema, al momento de señalar los retos pendientes frente a las medidas que el Estado ha tomado para atender la Resolución AG/RES XLI-O/11 de la Organización de los Estados Americanos «Las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares»:

En relación a las medidas adoptadas vinculadas a la prevención, esclarecimiento, tratamiento de restos humanos y apoyo a los familiares se han encontrado importantes avances; no obstante se ha identificado que dichas medidas no responden a una política nacional que permita de manera estratégica concertar esfuerzos y atender la

situación de las personas desaparecidas y sus familiares. Se trata de que dicha política sea impulsada por un ente rector quien asuma el compromiso del cumplimiento de dichas medidas y las coordine y gestione con los otros sectores.⁴

3.2. LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN LA ACTUALIDAD: LOS FRAGMENTOS DE POLÍTICA

En ausencia de una política o un mecanismo de justicia transicional especial, el conjunto de respuestas que ha dado el Estado ha sido insuficiente frente a la magnitud y complejidad del problema. Lo que hay hoy son fragmentos dispersos de lo que podría ser una política integral, pero sin suficiente coordinación entre sus unidades y con serios vacíos en la cobertura de las distintas necesidades que supone un proceso de búsqueda.

3.2.1. Búsqueda e identificación de las personas desaparecidas

El Ministerio Público tiene responsabilidad directa en el cumplimiento de esta tarea, pues está a cargo de conducir la investigación penal. Según Montoya, las principales funciones del Ministerio Público relativas a nuestro tema, reconocidas tanto en la Constitución Política del Perú como en la Ley Orgánica del Ministerio Público, son:

- Función averiguadora y de investigación. Es una investigación anterior al proceso judicial mediante la cual el fiscal recopila información y los elementos que le permitan fundar la acción penal.
- Función de postulación. Es el requerimiento de la justicia y el ejercicio de la acción penal. El Ministerio Público provoca la actuación de la justicia sobre la base de una convicción fundada.
- Función de búsqueda de la verdad. El Ministerio Público esclarece los hechos para establecer las responsabilidades. Para ello

⁴ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Documento de Trabajo sobre las medidas adoptadas por diferentes sectores en relación a la Resolución AG/RES (XLI-O/11) «Las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares». Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012.

debe investigar los hechos y establecer la verdad de lo sucedido. El derecho a la verdad, como ya hemos visto, tiene una dimensión individual relativa a la información sobre lo sucedido que el familiar tiene derecho a conocer.⁵

El Ministerio Público ha creado un subsistema fiscal especializado en derechos humanos, del que forman parte las tres fiscalías de Ayacucho y el Equipo Forense Especializado del Instituto de Medicina Legal. Este subsistema se ha hecho cargo de la gran mayoría de investigaciones. En pocos casos ha sido alguna organización forense de la sociedad civil la que ha trabajado con los fiscales en lugar del Instituto de Medicina Legal.

Toda observación sobre los limitados avances en las investigaciones debe tomar en cuenta que solo el Ministerio Público ha dado algún tipo de respuesta y ha asumido alguna responsabilidad sobre el tema. Si esta ha sido insuficiente, habrá que señalar al Estado en su conjunto y no solo al Ministerio Público, pues no se tomaron medidas especiales a pesar de que fueron recomendadas en el *Informe Final* de la CVR.

La soledad del Ministerio Público no ha podido ser superada por la sociedad civil que, mediante distintas iniciativas, ha intentado contribuir al proceso. Pero una serie de diferencias, sobre todo entre las instituciones forenses de la sociedad civil y el Instituto de Medicina Legal, ha impedido que este apoyo se haga posible. A pesar de sus importantes esfuerzos, el Ministerio Público tiene limitaciones objetivas para hacerse cargo del problema por sí solo. Entre estas se puede mencionar las siguientes:

3.2.1.1. Recursos y carga procesal

Las limitaciones de recursos del Ministerio Público son de diverso orden:

- Infraestructura y recursos financieros. El Instituto de Medicina Legal cuenta con un importante laboratorio forense en Ayacu-

⁵ Cf. MONTROYA, Yván. Ob. cit.

cho y ha avanzado bastante en el proceso de implementación de su laboratorio de genética molecular, pero sus necesidades van más allá de la infraestructura y abarcan temas como el equipamiento e insumos para la realización de su trabajo. Existen también limitaciones propias de la administración pública peruana en el acceso a recursos logísticos para la realización de las diligencias como, por ejemplo, para la contratación oportuna de los obreros que deben cavar la tierra hasta el momento en que les corresponde a los especialistas remover la tierra utilizando técnicas de la arqueología forense.

Existen problemas de gestión pero también financieros, pues el presupuesto del Ministerio Público no es suficiente para la dimensión del trabajo pendiente. Así, ha sido necesaria la firma de un convenio entre el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para la transferencia de recursos destinados a la compra de reactivos para la identificación de personas mediante la genética forense. A la fecha, esta última es la principal y más decidida acción de apoyo al Ministerio Público que ha realizado el Poder Ejecutivo.

- Recursos humanos. Los fiscales no solo investigan casos de personas desaparecidas sino que además conocen otros casos de violaciones de los derechos humanos ocurridos durante el conflicto armado interno, como son los de violencia sexual y tortura. Deben realizar a la par diversas investigaciones y no cuentan con suficiente personal para ello. Hay que tomar en cuenta que las investigaciones forenses destinadas a la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas son de especial complejidad y requieren de mucho tiempo y personal. Además, muchos casos son de desaparición forzada, es decir, producto de la acción intencional y deliberada de esconder los restos mortales y las evidencias, por lo que su complejidad es aún mayor.

El Ministerio Público no cuenta con la cantidad de personal suficiente, el cual además necesita especializarse mediante capacitaciones. Para la investigación forense se requiere de formación científica y mucha experiencia, y; para la dirección fiscal, capacidades especiales para atender el problema en su complejidad y magnitud,

así como conocimientos en derecho penal, procesal, internacional de los derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

Nuevamente nos situamos ante un problema que escapa al caso específico de la búsqueda de personas desaparecidas y que es común a buena parte de la administración pública peruana. Han existido distintas iniciativas de formación destinadas al personal del Ministerio Público promovidas por organizaciones de la sociedad civil y del Estado mismo, en particular por el propio Instituto de Medicina Legal y la Escuela del Ministerio Público, pero la demanda y las necesidades continúan siendo más grandes que la oferta.

Una de las especialidades más solicitadas, por tratarse de la búsqueda de restos esqueletizados, es la antropología forense. Se trata de una disciplina muy joven en el Perú y no existen muchas posibilidades de especialización. Tal vez la más importante oferta de formación ha sido la Maestría en Antropología Forense y Bioarqueología de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pero esta ha tenido hasta la fecha solo una edición. Lo cierto es que no existe algo que pueda llamarse un campo académico de la antropología forense en el país, lo que supone que muchas veces existen confusiones sobre los conocimientos que un antropólogo forense debe tener y la forma en que estos deben certificarse.

3.2.1.2. Planificación

Las dimensiones del trabajo pendiente hacen necesaria una planificación racional de actividades para la recuperación, producción y gestión de la gran cantidad de información existente; la coordinación del trabajo de las distintas instituciones involucradas, y muchas otras tareas. Pero es difícil planificar sin un órgano que centralice los múltiples esfuerzos y sin los recursos necesarios.

Lamentablemente, la falta de recursos limita la intervención del Ministerio Público. Midiendo sus capacidades y recursos, ha optado por trabajar con un universo manejable: en lugar de planificar su intervención sobre la base del universo conocido de 15.371 personas desaparecidas, lo hace sobre los alrededor de 800 casos denunciados y acumulados en las tres fiscalías de Ayacucho. La mayoría de estas investigaciones son producto de denuncias recibidas por

los fiscales en sus despachos, no de su trabajo de oficio, y se refieren tanto a las responsabilidades de las desapariciones como a la identidad de los desaparecidos. Ni las fiscalías ni el Instituto de Medicina Legal tienen planes conocidos de investigación del universo total de más de 15.000. Planificar básicamente sobre las denuncias recibidas puede ser adecuado para el trabajo regular del Ministerio Público, pero no para un problema de mucha mayor magnitud y complejidad.

Uno de los problemas que tienen los fiscales para optimizar su personal, su trabajo y sus resultados es que no han recibido aún instrucciones adecuadas para el reto que enfrentan. Las que han recibido mediante directivas emitidas por el despacho de la Fiscalía de la Nación no han permitido a los fiscales trabajar con la suficiente flexibilidad. Subsiste aún en el Ministerio Público una perspectiva garantista e inquisitiva, que felizmente viene siendo desplazada mediante el proceso de implementación del nuevo código procesal penal de paradigma acusatorio. Existe una propuesta de directiva más adecuada al trabajo pendiente, pero aún no ha sido aprobada. Mientras tanto, el trabajo que dirigen los fiscales sigue sin poder adaptarse a las características de nuestro contexto, lo que trae como consecuencia que los fiscales se sienten obligados a participar físicamente en la mayoría de los eventos forenses, en lo que invierten mucho tiempo a pesar de su poco personal y su gran carga procesal. Además, los fiscales no se sienten libres de utilizar información procedente de otras fuentes que no sean las suyas, y no se arriesgan a coordinar ni a buscar cooperación de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de las de antropología forense.

Se ha señalado ya que el proceso de búsqueda de personas desaparecidas no se reduce a la investigación legal y forense, por lo que en esta sección sobre la planificación debemos prestar también atención a los otros actores involucrados. Hoy en día, cuando el Ministerio Público va a realizar algún evento de la investigación forense, como puede ser una toma de fichas *antemortem*, exhumación, exhibición de prendas, etcétera, no coordina lo suficiente con el sector salud ni con la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, encargados de las reparaciones en salud mental y las reparaciones simbólicas. No existe la costumbre de hacerlo; no se cuenta con procedimientos

que permitan coordinar y hacer confluír los distintos esfuerzos que el Estado realiza desde sus distintas unidades.

En la mayoría de los casos, el personal de salud que podría brindar algún tipo de acompañamiento emocional a los familiares no es informado con el tiempo suficiente para organizar su intervención; ni la Comisión Multisectorial de Alto Nivel del Ministerio de Justicia, que viene haciéndose cargo de la compra de ataúdes, puede programar adecuadamente su asistencia. Sin una entidad que dirija, cada evento forense se atiende como si se tratara de una «emergencia». En el mejor de los casos, si alguna organización no gubernamental patrocina jurídicamente el caso, moviliza el apoyo de distintas instancias del Estado o la sociedad civil. El Ministerio Público es el que lidera el proceso en tanto es quien decide qué caso se va a investigar y cuándo, pero su amplio sentido de autonomía, garantía de su imparcialidad, impide en este caso que se comprometa más decididamente a coordinar con los otros *fragmentos de política* existentes.

Por fortuna, cada día hay más conciencia de la necesidad de mejorar la planificación y coordinación. Desde que la Comisión Multisectorial de Alto Nivel decidió involucrarse en la búsqueda de personas desaparecidas mediante sus programas de reparaciones simbólicas y en salud, el Estado ha mejorado su comprensión del tema y viene asumiendo poco a poco mayores responsabilidades.

Sin bien todavía no existe una política propiamente dicha, sí existe una propuesta (la del Seminario antes mencionado) y expresiones públicas de la voluntad de implementarla. Un ejemplo de ello es el creciente involucramiento que tiene el Gobierno regional de Ayacucho, que ha manifestado su interés en financiar las restituciones de restos mediante un proyecto de inversión. El éxito de esta iniciativa regional u otras que surjan dependerá, sin embargo, de la capacidad de los actores de coordinar y organizarse, más aún cuando no existe todavía un órgano de centralización y coordinación.

3.2.1.3. Información histórica, biográfica y de contexto

Se trata de toda la información que permite reducir los universos hasta el punto de establecer las identidades posibles, y en muchos casos la identidad verdadera. Como hemos visto en el capítulo an-

terior, existe mucha información acumulada producida por distintas instituciones del Estado y de la sociedad civil. Sin embargo, en tanto esta información no está centralizada ni se coordina el trabajo de las distintas instituciones que la producen, no se comparte. Se mantiene dispersa y no se aprovecha como se debiera para los fines de búsqueda e identificación de las personas desaparecidas. De compartirse, se podría hacer un importante trabajo de reconstrucción histórica de los hechos que apunte al conocimiento de los distintos escenarios de violencia y a la ubicación probable de las personas desaparecidas.

Existe información sobre sitios de entierro producida por la Comisión de Derechos Humanos; sobre las características físicas de las personas desaparecidas, producida por el Equipo Peruano de Antropología Forense; un análisis sobre la veracidad de los escenarios que dieron lugar a la desaparición, como parte del trabajo de verificación que realiza el Consejo de Reparaciones; así como el acervo documental de la CVR y el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada (READF) a cargo de la Defensoría del Pueblo, y toda la información que ha producido el Ministerio Público mediante la investigación judicial de las desapariciones.

En resumidas cuentas, la información conocida es la siguiente:

- Sitios de entierro. La CVR registró 4.644 sitios de entierro, de los cuales, en diez de los departamentos más afectados del país, se hizo verificación en 2.200 por medio de indicadores arqueológicos. De los 2.444 restantes se tuvo conocimiento mediante testimonios o denuncias. La Comisión de Derechos Humanos, que había trabajado en el registro por encargo de la CVR, continuó con esta tarea entre el 2004 y el 2011 y logró registrar 1.818 nuevos sitios en la región de Ayacucho, lo que supuso un total de 4.052 en dicha región y 6.462 a nivel nacional.⁶ Las cifras que se presentan no distinguen si los sitios de entierro son individuales o colectivos, si se trata de nichos o fosas en el suelo, o si están en la superficie o protegidos bajo tierra. El Instituto de Medicina

⁶ Cf. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Los muertos de Ayacucho: violencia y sitios de entierro clandestinos*. Lima: COMISEDH, 2012.

Legal, por su parte, tiene conocimiento de los sitios de entierro de la CVR y de otros muchos que ha conocido por su cuenta, pero aún no ha tomado conocimiento de los registrados por la Comisión de Derechos Humanos.

- Fichas *antemortem*. Las fichas *antemortem* contienen información sobre el contexto de la desaparición y sobre las características físicas que tenía la persona desaparecida hasta el último día en que se la vio; considera también información sobre la vestimenta que tenía la persona el último día en que se la vio y sobre sus relaciones de parentesco y el contexto de la desaparición. Se tiene información de 15.731 personas desaparecidas, pero no todas tienen aún una ficha *antemortem*. La CVR recogió 1.884 fichas *ante mortem*, 1.504 de las cuales se incluyeron en una Base de Datos Ante Mortem. El Equipo Peruano de Antropología Forense ha recolectado en los últimos años, a nivel nacional, fichas *antemortem* de más de 4.000 personas desaparecidas mediante campañas sistemáticas de recojo de información en las regiones Ayacucho, Junín, Huancavelica, Cusco, Apurímac, Lima, San Martín, Huánuco, Amazonas, Piura, Trujillo, Áncash, Ucayali, Pasco y Puno. Una parte de estas fichas se recogió junto con el Consejo de Reparaciones en el 2010 y 2011, y ambas entidades aprovecharon mutuamente los recursos que venían invirtiendo en su despliegue en el campo.
- Defensoría del Pueblo. No solo alberga el Centro de Documentación para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos que tiene a su cargo el acervo documental de la CVR, sino que además se hace cargo de las investigaciones para la entrega de las Constancias de Ausencia por Desaparición Forzada y maneja el Registro Especial de Ausencia por desaparición Forzada (READF).
- Consejo de Reparaciones. Es una entidad ubicada actualmente en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se está haciendo cargo y ha avanzado significativamente en la creación del Registro Único de Víctimas, el cual consiste en un censo de las víctimas por tipo de afección según las categorías de víctimas descritas en la ley que crea el Plan Integral de Reparaciones. Son ya 157.000 beneficiarios de las reparaciones, y sobre cada caso se

ha hecho un exhaustivo trabajo de verificación. La información recogida para verificar la autenticidad de la víctima es rica en reconstrucción de contextos, y junto con la de la CVR constituye una de las más importantes fuentes para la reconstrucción histórica de los hechos, indispensable para circunscribir lo máximo posible el hecho de desaparición y relacionarlo con un momento temporal y un lugar específicos. Sin embargo, la información del Consejo de Reparaciones no se utiliza al momento de realizar las investigaciones forenses. Hubo una iniciativa del Equipo Peruano de Antropología Forense y el Consejo de Reparaciones que consistió en que ambos, mediante un convenio, se comprometieron a compartir información y realizaron algunas campañas conjuntas de registro en el Registro Único de Víctimas y de toma de fichas *antemortem*.

- Información producida mediante investigaciones judiciales. En la actualidad, existen aproximadamente 1.200 denuncias realizadas ante el Ministerio Público, la mayoría de las cuales se encuentran en etapa de investigación preliminar. De todas las denuncias, alrededor de 800 están en las Fiscalías Supraprovinciales de Ayacucho, aunque la mayoría de las denuncias se encuentran en etapa de investigación preliminar.

Hacia fines del 2012, no se sabía aún cuántas fichas y cuántos sitios se repiten entre los conocidos por las distintas instituciones mencionadas, pero sí se tenía conciencia de que mucha información se recoge de manera duplicada. Las fichas que recoge el Equipo Peruano de Antropología Forense no las utiliza el Ministerio Público, que en la mayoría de casos vuelve a tomarlas, y aún la Comisión de Derechos Humanos no ha encontrado un mecanismo para compartir con el Estado la información que ha recogido. Tampoco se aprovecha la información que produce el Consejo de Reparaciones con el fin de ubicar a las personas desaparecidas.

Toda la información mencionada está ubicada en distintas instituciones que no siempre comparten su información, por lo que no está centralizada y no se sabe cuántas fichas *antemortem* y cuántos sitios se repiten entre los conocidos por las distintas instituciones. Al no existir una entidad que centralice y sistematice toda la infor-

mación disponible, y que aproveche lo que de ella es útil para la identificación de las personas desaparecidas, se reiteran los esfuerzos uno sobre el otro y se pierde la oportunidad de dar respuestas más prontas a las familias. No son recuerdos felices sino dolorosos los que tienen que traer al presente los familiares cuando entregan la información que poseen, por lo que esta duplicación de esfuerzos afecta su salud mental.

El Comité Internacional de la Cruz Roja ha emprendido una iniciativa para elaborar un mecanismo concertado de intercambio de información entre las tres instituciones forenses en la llamada Mesa de Trabajo Forense, de la que participan el Instituto de Medicina Legal, el Equipo Peruano de Antropología Forense y CENIA, pero aún sin resultados visibles. En ausencia de una política de Estado y de una instancia a cargo de organizar la búsqueda, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha intentado unir los fragmentos de política mediante reuniones de coordinación y el logro de consensos.

El Ministerio Público no recoge fichas *antemortem* ni realiza cateos de sitios de entierro de manera sistemática, es decir, barriendo zonas extensas de territorio, sino de manera puntual para cada caso cuya investigación está en curso. No cuenta con los recursos suficientes para hacerlo, y cada fiscal aborda sus investigaciones de manera independiente. El recojo sistemático de información es una necesidad para el avance en la búsqueda desde el punto de vista técnico forense, pero las limitaciones de coordinación entre los distintos equipos nacionales limita su correcto desarrollo.

Una condición para que la información pueda ser compartida es que esté estandarizada y que se ingrese en bases de datos compatibles. La Mesa de Trabajo Forense está trabajando también en la estandarización de los instrumentos de recojo de información y de las categorías de los dos programas informáticos existentes, pero esta tarea no se ha completado aún. Uno de los programas informáticos lo ha donado el Comité Internacional de la Cruz Roja al Ministerio Público, a CENIA y a la Comisión de Derechos Humanos. El Equipo Peruano de Antropología Forense contaba con su propio programa informático y su propia base de datos desde antes de la donación, así que continúa ingresando ahí la información de las fichas *antemortem* que ha recogido. Estandarizar las fichas de recojo

de información y las categorías de las bases de datos requiere un trabajo de coordinación y consenso que aún está en camino.

3.2.1.4. Información física

Se trata del análisis de los restos óseos recuperados, gracias a lo cual se pueden hacer comparaciones con las características físicas conocidas de la persona desaparecida, recogida mediante las fichas *antemortem*. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio Público ha logrado recuperar 2.027 cuerpos entre el 2002 y el 2011, de los cuales solo ha identificado 1.008 (menos de la mitad) y restituido a sus familiares 920.⁷ Estas identificaciones significan, sin embargo, un avance considerable.

El ritmo de trabajo y la capacidad operativa del Ministerio Público ha aumentado significativamente durante los últimos años. Así, entre el 2008 y el 2011, se ha logrado recuperar 1.495 restos humanos.

Es necesario considerar que los patrones específicos del desarrollo físico de la población andina puede tener como inconveniente diferencias entre la edad cronológica y biológica estimadas de distintos grupos poblacionales. Para el análisis de los restos óseos, se precisan rangos estadísticos de las características osteológicas de la población en estudio, con los cuales se podría lograr más precisión para la determinación de la edad y la altura de las personas a las que pertenecen los restos óseos encontrados. No se trata de diferencias definitivas, pero a veces son significativas. Se puede decir que los estándares con los que se trabaja hacia el 2012 son suficientes para realizar las identificaciones, pero siempre es posible y deseable aspirar a una mayor precisión.

3.2.1.5. Información genética

Existen expectativas desproporcionadas sobre las posibilidades de la genética forense para solucionar el problema de las personas desaparecidas, sin considerar que, como toda ciencia, esta tiene sus límites y no es exacta. El uso de la genética forense para la identi-

⁷ Cf. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Ob. cit.

ficación de los desaparecidos se realiza mediante la comparación entre la información genética de los familiares conocidos con la de los restos mortales que se presume pertenecen a la persona desaparecida. Es decir, sin la muestra de los familiares no hay posibilidad de identificación. Nuevamente hay que recordar que después de más de dos décadas de ocurridos los hechos de la violencia armada, muchos familiares de víctimas están muriendo sin dejar si quiera una muestra genética que pueda compararse en el futuro.

El consenso internacional sobre el tema dice que la genética forense debe usarse como último recurso después de que se haya intentado la identificación mediante métodos menos costosos como la antropología y la odontología forense. No se comparan todos los restos con todas las muestras, solo aquellos que, según los análisis antropológico y odontológico forenses, tienen características coincidentes con las características físicas conocidas del desaparecido cuando estaba vivo.

El Ministerio Público solo recoge muestras de los casos cuya investigación fiscal está en curso. De pretenderse recoger muestras de manera sistemática para realizar comparaciones a gran escala, como se viene haciendo en países como Argentina y Guatemala, se tendría que implementar una serie de condiciones institucionales. Se requiere de toda una política de Estado con normas claras, protocolos de trabajo comunes, mecanismos de custodia, control, vigilancia y protección de la información, procedimientos para el consentimiento informado y relativos a la posibilidad legal de cruzar dicho banco genético con otros similares pero relativos a criminales, laboratorios adecuados, conocimientos de estadística, de una base de datos, etcétera. Cuando se trata de genética, no solo se está hablando de un tema científico y jurídico, sino también de un problema bioético y humanitario.

Lo cierto es que no existe aún una base de datos genética que permita cruzar la información de los familiares con la de los restos óseos que se van encontrando. Las instituciones forenses (Instituto de Medicina Legal, Equipo Peruano de Antropología Forense y CENIA) no han compartido la información genética producida durante sus distintas intervenciones debido a la falta de un mecanismo adecuado para ello.

Existe un proyecto de ley que está preparando el Ministerio Público relativo al uso de la genética forense en la identificación de las personas desaparecidas, pero cuyo contenido no es aún conocido por la sociedad civil y las víctimas. La experiencia internacional en estos procesos demuestra que la instalación de una base de datos de genética forense requiere que se haga con cuidado y en coordinación con todos los actores involucrados.

Por último y, al igual que en el caso de la información física, se necesitan estudios de referencia en genética poblacional para ponderar la certeza de la identificación considerando el error estadístico de las comparaciones genéticas. Una dificultad es que en muchas poblaciones rurales de los andes peruanos se presenta el fenómeno conocido en genética como *subestructuración*, el cual es producido por años de reproducción entre individuos de grupos cercanos. El Instituto de Medicina Legal ha iniciado un sofisticado estudio a nivel nacional en 20 de 24 regiones, con especial incidencia en Ayacucho, Puno y Amazonas, donde se señala que la contribución genética nativa americana en poblaciones urbanas del Perú es cercana al 77,5% del total de la población.⁸

3.2.1.6. Acceso a la información

Por último, queremos hacer referencia a las posibilidades que existen de recoger información de los familiares y testigos, partiendo del supuesto obvio para la gran mayoría de casos de que los primeros son los más interesados en que se realice la investigación y la identificación de sus seres queridos. Como hemos señalado, el esquema actual de investigaciones está orientado desde el punto de vista de la investigación judicial. Se trata, al fin y al cabo, de una investigación dispuesta a la identificación de los responsables y a la acumulación y organización de pruebas, entre las que se cuenta la identidad de las personas desaparecidas.

⁸ Cf. IANNAcone, G. C. y otros. «Genetic Structure and their Impact in the Identification of Andean Missing Persons: A Perspective from Ayacucho». *Forensic Science International: Genetics Supplement Series*, vol. 3, n.º 1, 2011, pp. 291-292.

La identidad de los desaparecidos es un elemento sustancial a la investigación, pues permite demostrar la fecha y circunstancias en que fue cometido el presunto delito. Para la mayoría de los casos se tiene un relato general de las circunstancias de la desaparición y el momento en que sucedió, elaborado en buena medida gracias al trabajo de la CVR, por lo que la identidad de la víctima permite relacionar el crimen cometido con un momento y un lugar específicos. ¿Qué organización armada circulaba por ese lugar en esa época?, ¿al mando de quién estaba?, ¿qué crímenes cometieron?

Hay que señalar que los fiscales a cargo de las investigaciones no se dedican solo a la identificación de los responsables, a pesar de que sus investigaciones estén orientadas hacia ello. Los fiscales concentran muchos esfuerzos en las tareas destinadas a la identificación de las víctimas, realizan las diligencias necesarias y movilizan recursos para dar con la identidad de la persona, aun en casos en los que no parece haber muchas posibilidades de identificar al responsable. Pero la lógica de la investigación es al fin y al cabo judicial. Se trata de la denuncia de la comisión de un delito.

La judicialización del proceso limita la cantidad y la calidad de información que permitiría identificar a la víctima. Toda persona que quiere dar con el paradero de su familiar desaparecido tiene que presentar una denuncia ante el Ministerio Público. No existen opciones para los familiares y testigos que no quieren involucrarse en una investigación judicial. Al existir solo esa vía, es bastante común que muchos familiares se sientan disuadidos de abrir una investigación y muchos testigos de colaborar con ella, pues necesariamente su testimonio se convertirá en testimonio judicial y es probable que en el futuro tengan que presentarse ante las salas penales a las que llegarán los casos. Los familiares y testigos tienen solo dos opciones: o se involucran en la persecución de los responsables o desisten de buscar a sus seres queridos.

Esta aparente contradicción lleva a casos en los que ni los objetivos judiciales ni los humanitarios de la investigación forense se alcanzan. Si se ha dejado de recaudar información por este motivo, la lógica que prioriza lo judicial ha sido la que ha impedido que se recojan los testimonios de los familiares y los testigos que definitivamente no se quieren involucrar en una investigación penal.

El Estado ha previsto mecanismos para acceder a información durante las investigaciones judiciales del Ministerio Público, pero estos siguen suponiendo que los testimonios entregados son de carácter judicial:

- El mecanismo de «colaboración eficaz» que permite que personas involucradas en la realización de los crímenes entreguen información a cambio de beneficios en la pena. Este mecanismo supone siempre el involucramiento del declarante en una investigación judicial.
- El «Sistema de protección a víctimas, familiares de víctimas y testigos». Este no ofrece en la realidad práctica la seguridad que ofrece en la teoría, lo que disuade a sus posibles beneficiarios de buscar protección en el sistema. La Defensoría del Pueblo ha señalado lo siguiente:

[...] el sistema de protección a víctimas, familiares de víctimas y testigos en los casos de violaciones de derechos humanos ha sido deficiente. Las insuficiencias normativas, el desconocimiento de las normas, las dificultades en la ejecución de las medidas de seguridad adoptadas, y la falta de presupuesto para asegurar el cumplimiento de estas medidas, han debilitado considerablemente la eficacia del sistema.⁹

3.2.2. Acompañamiento psicosocial, perspectiva psicosocial y atención en salud mental

Se trata de dos tareas *derivadas*, pero de importancia fundamental, que son parcialmente atendidas debido a que la política de reparaciones del Estado en salud mental se encontraba todavía, en el 2012, en fase de implementación:

⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú: balance y desafíos de una tarea pendiente*. Informe Defensorial n.º 139. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

- La primera tarea es el acompañamiento y orientación a los familiares durante la búsqueda. El Ministerio de Salud comenzó a organizar esta línea de acción con la aprobación del Documento Técnico «Lineamientos para el acompañamiento psicosocial a familiares de personas desaparecidas» en abril de 2012.
- La segunda es la atención de las secuelas en salud mental de las víctimas del conflicto armado, entre las que se cuentan a los familiares de las personas desaparecidas, mediante el Programa de Reparaciones en Salud del Plan Integral de Reparaciones.

Las consideraciones que se presentan a continuación no se concentran en la salud física de las víctimas sino en su salud mental. Para ello, se analiza la institucionalidad pública que se ha puesto en marcha para dar cuenta de esta necesidad, la forma en que se organiza, sus alcances y limitaciones; así como su situación frente al hecho de que no existe una política de Estado destinada a la problemática de las personas desaparecidas.

Comencemos con la primera tarea, la referida al acompañamiento psicosocial, el trabajo psicosocial o la perspectiva psicosocial. La categoría *psicosocial* hace referencia a la relación entre la dimensión individual y social de una persona, la forma en que el sujeto se vincula a su entorno y este lo afecta. El acompañamiento psicosocial ofrece respaldo y orientación a los familiares durante el duro trance de la búsqueda, intentando modular sus expectativas frente al éxito de la búsqueda y favoreciendo su reintegración al mundo familiar, social y económico.

El Ministerio de Salud ha decidido que se debe aplicar esta perspectiva para el acompañamiento a los familiares durante la búsqueda de sus seres queridos; para ello aprobó el Documento Técnico «Lineamientos para el acompañamiento psicosocial a familiares de personas desaparecidas». De esta forma se colocó a la vanguardia a nivel internacional, pues el Perú es uno de los primeros países que ha comenzado a incorporar el importante consenso internacional sobre estándares mínimos llamado «Consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos de búsqueda e investigaciones forenses para casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales».

En realidad, se trata del trabajo de un grupo de organizaciones de la sociedad civil, estatales y humanitarias. Estas se congregan en la Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas, antes denominada Mesa de Trabajo en Acompañamiento Psicosocial en Procesos de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Dicho grupo de trabajo impulsó la validación del consenso internacional en el Perú y redactó el borrador de los lineamientos del Ministerio de Salud. Participan en el grupo un número considerable de las organizaciones no gubernamentales vinculadas al tema desde el punto de vista forense o psicosocial, e instituciones públicas como la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, el Instituto de Medicina Legal, la Dirección Nacional de Salud Mental y la Defensoría del Pueblo. Su objetivo es contribuir técnicamente al proceso mediante la elaboración de propuestas e incluso versiones preliminares de documentos.

Las recomendaciones del «Consenso mundial de principios y normas mínimas» no se refieren solo al sector salud, como puede entenderse de la conformación plural de esta Mesa que las validó en Perú. Implementar sus recomendaciones va más allá de lo concerniente directamente al sector salud. Según el mismo Documento Técnico del Ministerio de Salud citado, la «perspectiva psicosocial» debe orientar el

[...] conjunto de acciones y procesos que deben ser tenidos en cuenta y/o desarrollados a nivel individual, familiar, comunitario y social en los procesos de búsqueda de personas desaparecidas e investigaciones forenses para garantizar el carácter reparador y dignificante del proceso para las víctimas directas o indirectas así como para la sociedad en su conjunto.

Esto se refiere tanto a la actuación de todos los equipos de las distintas disciplinas que intervienen en la búsqueda de una investigación forense (antropólogos, juristas, abogados, trabajadores sociales, odontólogos, expertos en balística u otros) como a la intervención de personas entrenadas en metodologías de acompañamiento psicosocial para ofrecer un respaldo y orientación a los familiares durante el duro trance de la búsqueda, orientándolo, intentando modular

sus expectativas frente al éxito de la búsqueda y favoreciendo su reintegración al mundo familiar, social y económico.

En cuanto a las acciones del sector salud, cabe señalar que la aprobación del documento normativo supone implementar un sistema que permita llegar a la mayoría de los «usuarios». Existe personal de salud en centros de salud de primer y segundo nivel (respecto a la cercanía a la población), pero pocos con la capacitación necesaria para brindar algún tipo de soporte emocional ahí donde la gente vive. Quienes trabajan en estos centros de salud no son especialistas en salud mental, sino enfermeras, obstetras, asistentes sociales que cumplen diversas tareas en el centro para el que trabajan. Pero si se quiere lograr la cobertura necesaria, es necesario capacitar al personal cercano a la población.

Hay que considerar además que las secuelas de una catástrofe humanitaria debilitan las instituciones y su capacidad de respuesta. En la mayoría de los casos, no se necesita llevar a cabo todo un tratamiento o una terapia, como la entiende quien visita a un psicólogo o psiquiatra y se compromete con un proceso al menos de mediano plazo; sino como un acompañamiento más «básico»: acompañar a una persona durante un proceso complejo para ayudarla a superar el trance. Quienes trabajan en estos temas suelen insistir en que el objetivo es que el familiar recupere el sentido de su vida y se relacione positivamente con su familia y entorno. La perspectiva psicosocial, además, y dado su carácter *social*, se vincula con la construcción ciudadana y la reivindicación de derechos.

Quienes están más cerca de las víctimas no son los especialistas sino el personal técnico de los centros de salud. A no ser por los casos de los que están realizando el servicio rural y urbano marginal de salud (SERUM), ellos suelen conocer a las víctimas y hablar su idioma. El problema es que estos pequeños centros de salud cuentan con poco personal y tiempo. El entrenamiento o capacitación que requieren debe centrarse en ofrecer metodologías que puedan ser dominadas y puestas en práctica en un tiempo razonable y que, desde el punto de vista académico-profesional, sea comparable por lo menos con un título de posgrado.

El personal de salud necesita recibir herramientas prácticas que les permitan realizar el acompañamiento psicosocial. Al mismo

tiempo se requiere que exista un sistema claro de referencias al personal de salud, que se establezca un mecanismo de seguimiento del trabajo del personal de salud entrenado y que se cree un sistema de referencia de los casos más complejos a especialistas en psicología y psiquiatría. Este sistema, además, debería ser capaz de coordinar con el Ministerio Público para la preparación de los eventos forenses como las exhumaciones o las exhibiciones de prendas, con el tiempo suficiente para que los familiares vayan preparados emocionalmente y enterados del sentido que tiene el evento para la investigación.

Aunque se están realizando muchas investigaciones forenses, todavía no se cuenta con un sistema capaz de brindar acompañamiento psicosocial en todos los casos. Sin embargo, los avances en la implementación son importantes. En el 2012, alrededor de 400 profesionales de salud del Estado destacados en zonas donde hay personas desaparecidas han recibido algún entrenamiento en acompañamiento psicosocial o atención comunitaria mediante las diversas capacitaciones que ha propiciado alguna organización no gubernamental. Además, la Red para la Infancia y la Familia, con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja, está realizando un trabajo de *formación de formadores* en acompañamiento psicosocial dentro del sector público de salud en Huancavelica y Ayacucho con el objetivo de propiciar una sucesión de capacitaciones que permita ampliar la cobertura existente hoy día.

Adicionalmente, cabe mencionar que, en distintos lugares del país, las iglesias y diversas organizaciones ofrecen alguna forma de acompañamiento psicosocial a los familiares, algunas de ellas mediante terapias gratuitas. Un conjunto de estas organizaciones se han congregado en Ayacucho —en el Grupo de Acompañamiento Psicosocial de Ayacucho (GAPSA)— para ofrecer sus recursos humanos para el acompañamiento a los familiares. El reto es ampliar la base de recursos humanos disponibles y lograr que en la planificación de las investigaciones se considere que los encargados de brindar algún tipo de servicio relativo a la salud mental tengan conocimientos sobre acompañamiento social. Eso supone una estrategia de capacitación del personal como parte de una política de salud pública y salud mental.

Los avances más significativos, no obstante, son los obtenidos en el plano normativo. Estos avances se definen mejor en toda la normativa creada hasta la fecha para organizar la intervención del Estado en la salud mental de los familiares de las personas desaparecidas. El documento motivador del Seminario «Análisis y Propuestas sobre Políticas de Estado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas» señala distintos avances normativos relativos al tema.¹⁰ En el artículo 22 de la ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, por ejemplo, se considera que las reparaciones en salud tienen como objetivo «la recuperación de la salud mental y física, reconstitución de las redes de soporte social y fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo personal y social». Con esto, la atención no queda limitada al tratamiento de síntomas clínicos, sino que también abarca la intervención en el entorno de las víctimas.¹¹

Otra norma que la Mesa de Trabajo en Atención Primaria de Salud señala como avance importante es el Plan Nacional de Salud Mental, que tiene como uno de sus objetivos: «Promover la equidad en la atención de la Salud Mental en términos de estrato social, género, ciclo de vida y diversidad cultural; dando atención diferenciada a las poblaciones vulnerables, en especial a las afectadas por la violencia política». De manera similar, el objetivo sanitario n.º 6 del Plan Nacional Concertado de Salud (2007-2020) dice: «Mejorar la Salud Mental de la población como un derecho fundamental de la persona, componente indispensable de la salud integral y del desarrollo humano» e indica como resultado esperado que el 70% de las personas afectadas por el conflicto armado mejoren el estado de su salud mental.

Existe, por tanto, una dimensión de trabajo social y familiar y otra dimensión terapéutica relativa al tratamiento de trastornos producidos por la violencia. ¿Cómo debería implementarse un plan capaz de brindar ambas opciones de apoyo?, ¿qué estrategia seguir? Por último, existe una propuesta de norma técnica para la

¹⁰ Cf. Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas. Estado de la cuestión. Seminario «Análisis y propuestas sobre políticas de Estado para la búsqueda de personas desaparecidas». Lima, 2012. Documento no publicado.

¹¹ Cf. *ib.*

implementación del Plan de Reparaciones en Salud en el Ministerio de Salud que está próximo a aprobarse. Esta propuesta ha recogido la opinión de distintos especialistas mediante talleres de validación oportunamente realizados.

Sin embargo, los avances normativos no han llegado aún a implementarse. Se ha avanzado en la capacitación del personal, sobre todo para el acompañamiento, no así para la atención terapéutica. Como hemos visto, no se tiene aún suficiente personal entrenado en los centros de salud de primer nivel, instalados ahí donde residen las víctimas, y no se cuenta tampoco con suficientes especialistas disponibles para atender terapéuticamente los casos más complejos.

Según la Mesa de Acompañamiento Psicosocial, de las 263 exhumaciones realizadas en Ayacucho, Huancavelica y Cusco, solo en 16 casos hubo acompañamiento psicosocial y apenas en dos de ellos hubo participación de operadores de salud del Estado. También señala que, cuando se ha brindado algún tipo de atención a las víctimas, esta ha tendido a reducirse al aspecto clínico y al trabajo en zonas urbanas o urbano marginales.

3.2.3. Apoyo material o logístico a los familiares

La búsqueda de personas desaparecidas constituye todo un reto logístico en el que se movilizan recursos públicos, de organizaciones sociales e incluso de los propios familiares de las víctimas. Si los familiares se comprometen con un proceso de búsqueda deben asumir un conjunto de gastos para asistir a las citaciones fiscales y a los distintos eventos forenses y para recibir los restos cuando se logra identificarlos.

En los contextos de justicia transicional, se debe entender que muchas veces se trata de políticas dirigidas a una gran cantidad de población por lo que la dimensión logística se convierte en un problema de enorme relevancia. En la situación actual, esta dimensión se presenta como un problema clave en la tarea de restituciones de restos. En ausencia de una política de Estado a cargo de la búsqueda de personas desaparecidas, hasta hoy cada restitución se ha tratado como un caso único por el que excepcionalmente se reúnen para coordinar distintas organizaciones. No hay una planificación

logística aplicable para la generalidad de los casos y como un procedimiento de rutina. Es necesario dar condiciones mínimamente aceptables de dignidad a la restitución para que toda la investigación financiada y realizada por el Estado tenga efectivamente carácter de reparación.

El Comité Internacional de la Cruz Roja era la única institución con una línea de asistencia a los familiares de las personas desaparecidas: financiaba los pasajes de los familiares y la compra de ataúdes hasta fines del 2011, año en que la Comisión Multisectorial de Alto Nivel comenzó a hacerse cargo de la compra de los ataúdes. Pero, a pesar de los esfuerzos de ambas instituciones, hay muchas tareas que no las atiende nadie, salvo en las pocas ocasiones en los que alguna organización no gubernamental está vinculada al caso y se hace cargo de todos los gastos. Cada vez que ocurre una restitución, los familiares deben esperar a que alguna institución decida ayudarlos o asumir ellos mismos el costo.

Muchas personas que perdieron a sus seres queridos hace veinte o treinta años tienen ahora que gastar sus pocos recursos para poder sepultarlos. Sin una organización ni una política que se haga cargo, una y otra vez se tienen que resolver problemas como el transporte de los restos desde el Laboratorio Forense del Instituto de Medicina Legal en Ayacucho, lugar donde son entregados a los familiares, hasta donde serán inhumados permanentemente. En cada caso se hace necesario gestionar ante los Gobiernos locales la construcción de los nichos y la organización de los rituales funerarios. Ha habido casos en que los restos siguen esperando durante meses o años, en el local comunal o en las viviendas de los familiares, debido a que ninguna institución pudo asumir la construcción de los nichos. A veces los restos se guardan en casas o en el local comunal a la espera de que haya las condiciones materiales para darles una sepultura digna.

Es de conocimiento común entre quienes trabajan en este tema que los familiares se encuentran solos con el problema de transportar los ataúdes hasta donde serán enterrados. Eso también representa una difícil negociación con los conductores de los vehículos de transporte. Pagar una camioneta es muy costoso. Además, los vehículos de transporte público —las llamadas *combis*— por lo general no aceptan transportar restos mortales de personas, debi-

do a creencias tradicionales según las cuales los muertos pueden «llevarse el carro» cuando se pase por el borde de un precipicio. Los familiares optan entonces muchas veces por el engaño: deben vaciar el ataúd, mostrárselo así al conductor y llevar en un paquete, como equipaje de mano, los restos de sus seres queridos. Es claro que enfrentar a los familiares a estas situaciones no ayuda a que el proceso de búsqueda sea reparador para ellos. Todo lo contrario, se convierte muchas veces en un problema que deben afrontar a costa de sus propios y escasos recursos y de dolor añadido por las circunstancias en las que tienen que enterrar a sus muertos.

Un cambio importante a este respecto ha sido el papel asumido por la Comisión Multisectorial de Alto Nivel. El Programa de Reparaciones Simbólicas de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel estaba en principio destinado a la conmemoración y el reconocimiento de las víctimas mediante acciones dirigidas a la percepción y representación de la violencia. El programa tiene entre sus tareas la realización de actos de reconocimiento, la construcción de memoriales y la reconstrucción de memorias con un sentido ejemplar. Pero, acertadamente, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel identificó estas necesidades económicas generadas en el curso de las restituciones de restos de las personas hasta ese momento desaparecidas y tomó la decisión de brindarles atención.

Se puede decir que el hecho de que la Comisión Multisectorial de Alto Nivel haya asumido la compra de ataúdes mediante su programa de reparaciones simbólicas indica que el Poder Ejecutivo ha mejorado significativamente su comprensión del problema.

3.2.4. Justicia retributiva

Distintas instituciones coinciden en señalar que las investigaciones judiciales avanzan a un ritmo demasiado lento. Según la Defensoría del Pueblo, a fines del 2012, 82 de las investigaciones judiciales a las que hace seguimiento estaban aún en fase de investigación preliminar y solo 23 habían logrado alguna sentencia. Las investigaciones no dan el salto hacia la etapa de judicialización.

Se presenta a continuación información resumida sobre el estado de la judicialización de casos de violación de derechos humanos.

| Estado de la judicialización de graves violaciones de derechos humanos | |
|--|----|
| Estado de trámite | |
| Investigación preliminar | 82 |
| Con sentencia | 23 |
| Juicio oral o pendiente de este | 22 |
| Instrucción | 20 |
| Archivo definitivo | 13 |
| Archivo provisional | 12 |
| No se ha recabado información | 12 |
| En reserva | 10 |

Fuente: Informe de Adjuntía 005-2011/DP-ADHPD. «El proceso de judicialización de graves violaciones a los derechos humanos». Agosto de 2011.

De las pocas sentencias producidas, la mayoría son absoluciones. La politóloga Jo-Marie Burt ha sistematizado la información de las sentencias producidas entre el 2004 y septiembre de 2012, contando 23 sentencias de casos de desaparición forzada de las 47 que constituyen el total de sentencias de casos de graves violaciones de derechos humanos. En estas 23 sentencias se ha absuelto a 70 personas y condenado a solo 26.¹²

Se trata de investigaciones complejas que requieren investigaciones minuciosas, para las que se ha creado una política especial. Existen subsistemas especializados tanto en el Ministerio Público como en el Poder Judicial, mediante los cuales se conocen los casos de graves violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, los resultados de este subsistema no son suficientes, según especialis-

¹² Cf. BURT, Jo-Marie. «Estadísticas y gráficos sobre las sentencias en casos de graves violaciones de derechos humanos 2004-2012». Domingo 9 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://rightsperu.net/index.php?option=com_content&view=category&id=40&layout=blog&Itemid=58>.

tas de organizaciones no gubernamentales e instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo.

Luego de la presentación del *Informe Final* de la CVR y de acuerdo con sus recomendaciones, se creó la Sala Penal Nacional destinada a conocer casos de violaciones de los derechos humanos. Con el paso del tiempo, su competencia se ha ampliado y diluido hacia otros delitos como el lavado de dinero, narcotráfico, secuestro y libertad de expresión. Los distintos informes de análisis del progreso de la persecución judicial de los casos señalan que las principales dificultades son la poca formalización de denuncias y avances en las investigaciones del Ministerio Público y la expedición de sentencias absolutorias.¹³

Los limitados avances se explican por distintos factores. Uno de los principales es la falta de acceso a la información. Sin información que pruebe las responsabilidades no es posible alcanzar justicia. En un texto reciente, Amancio señala una controversia sobre la información que supuestamente tienen las fuerzas armadas y que podría implicar a sus miembros en delitos contra los derechos humanos. Según unas posiciones, las fuerzas armadas tienen información sobre la identidad de muchos de los perpetradores de violaciones contra los derechos humanos, pero se niegan a entregarla. Según otras posiciones, las de las instituciones militares, dicha información nunca existió o, si existió, fue destruida tiempo atrás por motivos de seguridad.

Una premisa en las investigaciones judiciales es que si el presunto perpetrador militar usaba un pseudónimo durante sus acciones en las zonas de emergencia, eso debe constar en algún registro oficial, aunque fuere reservado. El acceso a ese registro permitiría establecer la identidad del presunto responsable de los abusos contra los derechos humanos bajo investigación. Frente a ello, las fuerzas armadas alegan que en el contexto de violencia armada se tuvo que tomar medidas excepcionales en el manejo de la información: la mayoría se transmitía de forma oral, y los registros de seudónimos

¹³ Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Ob. cit.; BURT, Jo-Marie. Ob. cit.; y COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe anual 2011-2012 «Un año del gobierno de Ollanta Humala»*. Lima: CNDDHH, 2012.

eran incinerados. Esto habría incluso tenido consecuencias negativas para los mismos oficiales, que no podían acreditar su servicio en zonas de emergencia y perdieron la oportunidad de acumular el puntaje que necesitaban para los ascensos en su carrera.

Lo cierto es que los órganos judiciales no cuentan hoy con dicha información y mucha otra que podría impulsar las investigaciones penales. La investigación judicial, sin embargo, no depende solo de archivos formales sino también de la pesquisa que realizan los fiscales mediante testimonios y el cotejo de diversas fuentes.

No solo las fuerzas armadas tienen información útil, sino también los pobladores de las zonas en donde ocurrieron las desapariciones. ¿Qué tan dispuestos están a dar la información que poseen? La respuesta a esa cuestión varía según los diversos actores, contextos y momentos. En muchos casos, las personas no quieren entregar la información que conocen para no involucrarse en un proceso judicial, y esto afecta no solo las investigaciones judiciales sino también la identificación de las personas desaparecidas. Sin esa información, que habría podido obtenerse por otros medios, las limitaciones de la justicia se proyectan también a los objetivos humanitarios. En un contexto en el que las investigaciones están judicializadas y en ausencia de opciones para dar respuestas a los familiares, ni los objetivos judiciales ni los humanitarios se alcanzan.

3.2.5. Justicia restaurativa

Hemos hecho ya referencia a la institucionalidad creada para atender las reparaciones de manera integral, compuesta básicamente por el Consejo de Reparaciones, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel y sus programas de reparaciones. Hasta la gestión anterior, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel básicamente se había concentrado en reparaciones económicas de carácter colectivo por montos de 100.000 nuevos soles (alrededor de 40.000 dólares). Pero en los últimos años se ha empezado a ejecutar los otros programas de reparación como el programa de reparaciones económicas individuales, el cual se inició en el 2011.

Administrar simultáneamente las diversas formas de reparación demanda un gran esfuerzo de coordinación entre las distintas

unidades del Estado vinculadas con su implementación, entre los distintos sectores y entre las diversas zonas involucradas. La Comisión Multisectorial de Alto Nivel tiene a su cargo la pesada tarea de coordinar con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y otras muchas instituciones del Estado y Gobiernos regionales y locales. Existe una política unificada, pero también problemas que no siempre son específicos de las reparaciones sino también comunes a toda la gestión pública en el Perú.

3.2.6. Formalización de la desaparición

Durante la violencia, muchas personas no pudieron obtener certificados de defunción por la muerte de sus parientes. El caos era enorme y muchos registros civiles se destruyeron, por lo que las muertes no pudieron formalizarse. Pero también existe el caso de personas cuyos cuerpos nunca se encontraron y sobre las que no hay noticias luego de tantos años. Por ello, se necesita encontrar alguna solución administrativa a la situación legal de los muertos y desaparecidos; esto es, una vía de acción oficial que no dependa del ámbito judicial, pero sin que se contradiga con él ni lo obstaculice ni lo excluya.

Normalmente, cuando desaparece una persona en cualquier otra circunstancia existe un mecanismo de declaración de «muerte presunta» mediante el cual se puede dar legalmente por muerta a una persona, aun sin que se encuentre su cadáver. Pero este mecanismo está diseñado para casos corrientes y no para magnitudes de catástrofe. Así, sin partidas de defunción, en la sociedad peruana que experimentó la violencia armada, las viudas no pudieron ser legalmente viudas, los huérfanos no pudieron ser legalmente huérfanos y los herederos no pudieron recibir lo que les corresponde.

La solución administrativa que existe en la actualidad es un procedimiento mediante el cual las familias de las personas desaparecidas pueden solicitar una Constancia de Ausencia por Desaparición Forzada. Este mecanismo fue aprobado mediante la Ley 28413, que regula la Ausencia por Desaparición Forzada durante el período 1980-2000 y que establece el Registro Especial de Ausencia por Desapari-

ción Forzada (READF) a cargo de la Defensoría del Pueblo. Tras una investigación rigurosa, las familias pueden acceder a las constancias e iniciar con ellas un procedimiento judicial especial, sumario, gratuito y simple para la declaración judicial de la ausencia por desaparición forzada de una persona y su inscripción en el Libro de Personas Naturales del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Los principales problemas con este procedimiento los ha señalado con total claridad la misma Defensoría en diversos informes: la cantidad de días previstos para la verificación administrativa es insuficiente, el procedimiento es desconocido para muchos jueces de paz y familiares, la burocratización y los cobros indebidos. Con todos estos problemas, entre el 2005 y el 2008, la Defensoría del Pueblo logró emitir 1.044 constancias, pero solo 191 de ellas pasarán a la etapa judicial del procedimiento.¹⁴

Una propuesta para corregir el mecanismo (el Proyecto de Ley 603/2011) ha sido aprobada recientemente por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. Esta propuesta plantea modificar los artículos 44 y 45 de la Ley 26497 (Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil), el Título III de la Ley 28413 (ley que regula la ausencia por desaparición forzada) y el artículo 49 del Decreto Supremo 015-98-PCM, que aprueba el Reglamento de Inscripción en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Con la aprobación de esta ley se espera corregir los defectos del mecanismo vigente hoy en día. Se superaría el engorroso trámite ante los jueces de paz que debía realizarse luego de que la Defensoría entregara la constancia. La baja cantidad de casos que han pasado esta etapa es un indicador de que esa parte del procedimiento estaba fallando, aunque ello también puede deberse a la confusión de algunos familiares sobre los méritos del mecanismo.

¹⁴ Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Ob. cit.

CAPÍTULO 4

REFLEXIÓN FINAL: LA FALSA CONTRADICCIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS HUMANITARIOS Y LOS JUDICIALES

Uno de los principales reparos a la inclusión de objetivos humanitarios en la búsqueda de personas desaparecidas es que estos afecten las posibilidades de alcanzar justicia. Se suele temer que una estrategia concentrada en la identificación de los restos y la devolución de estos a los familiares de la víctima reste importancia a la sanción a los responsables o distraiga al Estado de la tarea de sancionar. Se teme que una intervención centrada en el fin humanitario de identificación y devolución ocasione que, en la práctica, se deje de recoger o se hagan inválidas las pruebas para sustentar un proceso penal. El temor es que, aunque de forma involuntaria, el foco en lo *humanitario* termine favoreciendo la impunidad.

Tal podría ser el caso de las investigaciones forenses que se realizan en España en el marco de la Ley de Memoria Histórica,¹ que permite que se realicen investigaciones forenses para la identificación y localización de los restos mortales de las víctimas de la guerra civil y de la dictadura franquista que resultó de aquel conflicto. Después de medio siglo, cientos de familias españolas esperan recuperar los restos mortales de sus seres queridos. En el marco de esta ley, se ha establecido un protocolo de actuación en las exhuma-

¹ Su nombre oficial es «Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura». Véase la norma en el Boletín Oficial del Estado español. Disponible en: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-22296>>.

ciones que se ha enviado a distintas comunidades autónomas, municipios y provincias, y a las asociaciones de memoria histórica del ámbito nacional. En la práctica, se trata de una medida destinada a la identificación de los restos, al parecer sin mayores oportunidades de identificación de los responsables. En realidad, una vez que ha pasado tanto tiempo, las posibilidades de abrir un proceso judicial y esperar sanciones son muy pocas, puesto que casi la totalidad de los posibles responsables ya no están con vida.

En sentido opuesto, se puede temer que la persecución judicial disminuya las posibilidades de los familiares de recuperar los restos de sus seres queridos. Aunque esta no es en sentido pleno la situación del Perú actualmente, sí se debe reconocer que el procedimiento con el que hoy en día se aborda el tema obliga a que los objetivos humanitarios se subordinen a la investigación penal. Nuestro sistema de justicia está diseñado para buscar responsables; la información que administra y produce el Ministerio Público es sobre todo relativa a pruebas que permiten incriminar y castigar. Las familias de los desaparecidos, en cambio, buscan una información que sea útil no solo para incriminar y castigar, sino en general para superar el daño recibido.

Las características de nuestro sistema de justicia pueden llevar a situaciones en las que solo se considere necesario identificar algunos de los restos humanos asociados al caso en investigación, ya que con ellos bastaría para probar las responsabilidades penales. Otra posible situación es que la investigación penal demore mucho tiempo; tengamos en cuenta que se trata de investigaciones que deben ser rigurosas, ya que se corre el riesgo de quitar la libertad a una persona inocente. Esta demora puede suponer retrasos para el objetivo humanitario, pues los fiscales deben repartir su tiempo en las diligencias destinadas a la identificación de los desaparecidos con la investigación de los perpetradores, tanto de casos de desaparición forzada como de ejecuciones extrajudiciales, tortura y violencia sexual.

Un caso en el que este temor se hizo realidad es el de las investigaciones que se realizaron en Srebrenica, ordenadas por el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia. Este tribunal ordenó la realización de investigaciones forenses para demostrar que se había

cometido un genocidio, lo que logró con éxito. Su principal interés fue el recojo de evidencias para probar que la población croata asesinada en Srebrenica era en su mayoría musulmana, por lo que la matanza habría estado destinada a la desaparición de dicha comunidad religiosa.

Ambos temores, el de justicia sin identificación y el de identificación sin justicia, carecen de sentido. Necesariamente, un mecanismo de justicia transicional relacionado con la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú tendrá que trabajar en estrecha relación con el Ministerio Público. La Constitución obliga a que así sea. Nadie, si no es el fiscal o algún tribunal competente, tiene derecho a manipular la evidencia material relacionada con la desaparición de una persona.

Los objetivos humanitarios y los judiciales pueden conciliarse. Baraybar señala el caso de Kósovo como un ejemplo de dicha posibilidad.² La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kósovo creó la Oficina de Personas Desaparecidas y forenses, que estuvo dirigida a la «identificación individual» de los restos y no solo a su «identificación categórica» para reconocer la pertenencia de las personas desaparecidas a un grupo étnico, como sería el caso del Tribunal Penal Internacional para Ruanda y el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia.

El caso de Kósovo ofrece algunas lecciones importantes: se debe crear una organización autónoma dirigida a la identificación de las personas desaparecidas, y esta organización debe trabajar cerca de las instituciones judiciales con el fin de garantizar la legalidad del manejo de las evidencias. Además, esta organización se tiene que hacer cargo de la centralización y coordinación del trabajo y la información de las distintas instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema, implementar los estándares internacionales, combinar la investigación forense con acciones de extensión a la comunidad y hacerse cargo del manejo y producción de toda la in-

² Cf. BARAYBAR, José Pablo y otros. «The Need for a Centralized and Humanitarian-based Approach to Missing Persons in Iraq: An Example from Kosovo». *The International Journal of Human Rights*, vol. 11, n.º 3, 2007.

formación posible. Todo esto en función de criterios de transparencia y rendición de cuentas a fin de que su intervención sea legítima.³

Tal vez una de las fuentes de ambos temores y de la confusión respecto a cómo abordar las miles de desapariciones se deba al uso impreciso de algunos términos. Se suele hacer referencia a la realización de investigaciones forenses y no a la búsqueda de personas desaparecidas, con lo que se suele reducir todo el problema a la investigación legal sin considerar su aspecto psicosocial y logístico o material. Se suele utilizar la palabra *exhumaciones* para hacer referencia a las investigaciones forenses, cuando estas son solo la parte de una intervención más integral denominada *investigación forense*. Esta confusión puede tener serias implicancias en las estrategias de recojo de información: un plan de exhumaciones o, como a veces se dice, de *exhumaciones humanitarias*, supondría únicamente la recuperación de restos pero no de la información histórica y relativa a las características físicas de la persona desaparecida con la que deben compararse. También se suele hacer referencia al problema con la expresión *desapariciones forzadas*, cuando este es solo uno de los motivos por los cuales puede desaparecer una persona durante una situación de violencia. Hay también desaparecidos en acción y personas que desaparecieron aunque no haya sido la intención que así fuera.

Afortunadamente, en varios lugares del mundo donde se vienen impulsando procesos de justicia transicional, se puede constatar una tendencia creciente a dar importancia a la localización e identificación de los restos de los desaparecidos. No se trata entonces de elegir entre justicia y verdad, siempre que se cree un mecanismo que permita recuperar e identificar los restos mortales de las personas desaparecidas mientras se recuperan las evidencias que contribuirán a que los órganos jurisdiccionales realicen la investigación penal.

Un mecanismo como el señalado sería una forma eficaz de cumplir con obligaciones que el Estado peruano ha contraído. En efecto, diversos instrumentos internacionales reconocen en los familiares «el derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus

³ Cf. ib.

miembros»⁴ y de «conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida».⁵

Pero no se trata solo de obligaciones, sino de la oportunidad que tenemos los peruanos de mostrar empatía y humanidad hacia el sufrimiento de un extenso sector de nuestra población que sufre hoy material y emocionalmente las consecuencias del *sasachakuy tiempo* (los años difíciles).

El jurista suizo Jean Pictet sostuvo que la noción de *humanidad* alude a un sentimiento de benevolencia activa para con los hombres, y que lo *humanitario* se refiere a toda acción bienhechora para el hombre, como el alivio del sufrimiento físico o moral.⁶ Existen distintas formas de desaparición y distinto tipo de daños, pero el más conocido y tal vez el más doloroso es la incertidumbre de no saber si un familiar está vivo o muerto. Una manera elemental de aliviar el sufrimiento es dar una respuesta a esa persona que se sigue preguntando por el destino de sus seres queridos y permitirle que entierre sus restos.

Todo lo señalado en este texto se puede resumir en una sentencia: es necesario pasar de un enfoque retributivo de la justicia a un enfoque restaurativo; dejar de abordar el problema *solamente* con el objetivo de la punición penal para comenzar a verlo *también* desde el punto de vista de las necesidades de la víctima. Tanto la búsqueda e identificación de los restos humanos como la sanción a los responsables son, desde el punto de vista restaurativo, formas de satisfacción del daño. La retribución es entonces solo una forma más de la justicia, indispensable pero insuficiente. Las víctimas tienen derecho a una respuesta integral, y los Estados tienen el deber de conciliar sus diversas instituciones y normas para ofrecerla.

⁴ Artículo 32 del Protocolo I de los Convenios de Ginebra.

⁵ Artículo 24 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada del 2006.

⁶ Cf. PICTET, Jean. «Comentario sobre los principios fundamentales de la Cruz Roja». *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 4, 1979.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ANTROPOLOGÍA FORENSE. Relatoría de la sesión de discusión sobre «La genética forense en el diseño e implementación de políticas de búsqueda de personas desaparecidas durante el conflicto armado interno 1980-2000» realizada durante el VII Congreso Latinoamericano de Antropología Forense, organizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, del 26 al 30 de octubre de 2011.
- BARAYBAR, José Pablo y otros. «The Need for a Centralized and Humanitarian-based Approach to Missing Persons in Iraq: An Example from Kosovo». *The International Journal of Human Rights*, vol. 11, n.º 3, 2007, pp. 265-274.
- BARRANTES, Rafael y Jesús PEÑA. «Narrativas sobre el conflicto armado interno en el Perú: la memoria en el proceso político después de la CVR». En Félix Reátegui (coord.). *Transformaciones democráticas y memorias de la violencia en el Perú*. Colección Documentos de Trabajo. Serie Reconciliación n.º 2. Lima: IDEHPUCP, 2006, pp. 15-40.
- BOLAÑOS, Aldo. «Del paisaje de los desaparecidos a los paisajes dignificados; de la arqueología forense a la arqueología de los desaparecidos. Iniciativa, paisaje y memoria». Documento no impreso, s. f.
- BRITTO, Diana. *Justicia restaurativa: reflexiones sobre la experiencia colombiana*. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja, 2010.

- BURT, Jo-Marie. «Estadísticas y gráficos sobre las sentencias en casos de graves violaciones de derechos humanos 2004-2012». Domingo 9 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://rightsp Peru.net/index.php?option=com_content&view=category&id=40&layout=blog&Itemid=58>.
- CENTRO DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL Y RED PARA LA INFANCIA Y LA FAMILIA. *Lineamientos básicos para el acompañamiento psicosocial en procesos de investigación antropológica forense*. Lima: CAPS / REDINFA, 2008.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y CENTRO ANDINO DE INVESTIGACIONES ANTROPOLÓGICO-FORENSES. *Plan regional de investigaciones antropológico forenses para Ayacucho: estrategias de investigación y lineamientos generales*. Lima: COMISEDH, 2012.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Los muertos de Ayacucho: violencia y sitios de entierro clandestinos*. Lima: COMISEDH, 2012.
- COMISIÓN DE ENTREGA DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Los peruanos que faltan*. Lima, 2003.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe final*. Lima: CVR, 2003. Tomo I, Capítulo 3: «Los rostros y perfiles de la violencia», Sección primera: Exposición general del proceso, y Tomo IX: Plan Nacional de Investigaciones Antropológico-Forense.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el proceso de desmovilización en Colombia*. Washington D. C.: CIDH. Doc. OEA/Ser.L/V/II.120 (2004).
- Audiencia temática: necesidad de legislar en materia de desaparición forzada. Grupo de Trabajo contra la Desaparición Forzada en Guatemala, 138 Período de Sesiones. Washington D. C., Guatemala, marzo de 2010.
- COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO. *Guatemala: memoria del silencio*. Ciudad de Guatemala: CEH, 1999.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Personas desaparecidas: una tragedia olvidada*. Ginebra: CICR, 2008.
- *Manual de implementación del derecho internacional humanitario a nivel nacional*. Ginebra: CICR, 2012.

- Consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos de búsqueda e investigaciones forenses para casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales, 2010. Disponible en: <<http://www.ecapguatemala.org/img/pdf/trabajopsicosocial/CONSENSOMUNDIALDETRABAJOPSIKOSOCIAL.pdf>>.
- COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe anual 2011-2112 «Un año del gobierno de Ollanta Humala»*. Lima: CNDDHH, 2012.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú: balance y desafíos de una tarea pendiente*. Informe Defensorial n.º 139. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.
- DIEZ, Alejandro. *Los desplazados en el Perú*. Lima: CICR / PAR, 2003.
- GALDÓ, José. *The Long-Run Labor-Market Consequences of Civil War: Evidence from the Shining Path in Peru*. Discussion Paper n.º 5028. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor, 2010.
- GÓNGORA MERA, Manuel. «La desaparición forzada en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos». Noviembre de 2004. Disponible en: <<http://www.menschenrechte.org/lang/de/verstehen/desaparicion-forzada-cidh>>.
- IANNACONE, G. C. y otros. «Genetic Structure and their Impact in the Identification of Andean Missing Persons: A Perspective from Ayacucho». *Forensic Science International: Genetics Supplement Series*, vol. 3, n.º 1, 2011, pp. 291-292.
- INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE. «La justicia para los desaparecidos es uno de los aspectos centrales de la justicia transicional». Septiembre de 2012. Disponible en: <<http://ictj.org/es/news/la-justicia-para-los-desaparecidos-es-uno-de-los-aspectos-centrales-de-la-justicia-transicional>>.
- INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Families of Missing Persons in Nepal. A Study of their Needs*. Kathmandu: ICRC, 2009a.

- *Families of Missing Persons: Responding to their Needs. A Report by the ICRC based on an Assessment Carried Out in the Northern Caucasus*. Cáucaso: ICRC, 2009b.
 - *Needs of Families of the Missing in Timor Leste*. Dili: ICRC, 2009c.
- LUNA, Nelly. «Justicia transicional: casos de violación de derechos humanos no avanzan por falta de información oficial». *Memoria. Revista sobre cultura, democracia y derechos humanos*, n.º 9, 2012, pp. 3-7.
- Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas. Estado de la cuestión. Seminario «Análisis y propuestas sobre políticas de Estado para la búsqueda de personas desaparecidas». Lima, 2012. Documento no publicado.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Documento de Trabajo sobre las medidas adoptadas por diferentes sectores en relación a la Resolución AG/RES (XLI-O/11) «Las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares». Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012.
- MINISTERIO DE SALUD. Documento Técnico «Lineamientos para el acompañamiento psicosocial a familiares de personas desaparecidas en el Perú». Lima: MINSAL, 2012. Resolución Ministerial 299-2012/MINSAL del 16 de abril de 2012.
- MONTOYA, Yván. *Estudio sobre el marco normativo procesal penal relevante para la optimización del trabajo fiscal relativo al proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el periodo 1980-2000*. Lima: CICR, 2010. Documento no publicado.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programas de reparaciones*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2008. HR/PUB/08/01.
- MUÑOZ, Hortensia. «Derechos humanos y construcción de referentes sociales». En Steve J. Stern (ed.). *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1995*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga 1999, pp. 435-454.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Consejo de Derechos Humanos, 62 Período de Sesiones, Informe presentado por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, sobre su misión a Colombia, doc. E/CN.4/2006/56/Add.1, enero de 2006.
- Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la Situación en Colombia, doc. A/HRC/16/22, febrero de 2011.
- PAIGE, Arthur. «Cómo las “transiciones” reconfiguraron los derechos humanos: una historia conceptual de la justicia transicional». En Félix Reátegui (ed.). *Justicia transicional: manual para América Latina*. Brasilia y Nueva York: Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia del Brasil / International Center for Transitional Justice, 2011, pp. 73-134.
- PICET, Jean. «Comentario sobre los principios fundamentales de la Cruz Roja». *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 4, 1979.
- SAAVEDRA, Javier. *Situación de la salud mental en el Perú*. Lima: Instituto Nacional de Salud Mental, 2003. Disponible en: <<http://www.insm.gob.pe/situacionsm.htm#>>.
- SALAZAR, Hernando (ed.). *Seguimiento a políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción*. Bogotá D. C.: Procuraduría General de la Nación, 2008, t. I.
- YOUNGERS, Coletta. *En busca de la verdad y la justicia. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2003.

**Desaparición forzada y derechos de las víctimas:
la respuesta humanitaria a las demandas de verdad,
justicia y reparación en el Perú**

se terminó de imprimir en los talleres de

Gráfica Delvi S.R.L.

Av. Petit Thouars 2009-2017, Lince

teléfonos: 471-7741 / 265-5430

e-mail: graficadelvi@gmail.com

www.grficadelvi.com

