

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE BÚSQUEDA DE PERSONAS
DESAPARECIDAS PRODUCTO DE UN CONFLICTO ARMADO INTERNO:
COMPARACIÓN ENTRE LOS CASOS DE PERÚ Y GUATEMALA DE FINES
DEL SIGLO XX E INICIOS DEL XXI

Tesis para optar por el Título de Magíster en Derechos Humanos que
presentan:

MARIANA CHACÓN LOZANO
RAFAEL BARRANTES SEGURA

Asesor:
EDUARDO GONZÁLEZ CUEVA

Jurado:
MARIA EUGENIA ULFE YOUNG
GONZÁLO EDUARDO GAMIO GEHRI

Lima, mayo de 2016



ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| CAPÍTULO 1. LA ORGANIZACIÓN DE LAS MEDIDAS DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN PERÚ Y GUATEMALA..... | 17 |
| 1.1. El caso guatemalteco | 23 |
| 1.1.1. Diseño normativo | 25 |
| 1.1.2. Investigación forense preliminar | 28 |
| 1.1.3. Investigación forense de recuperación y análisis de los restos humanos | 31 |
| 1.1.4. Acompañamiento..... | 34 |
| 1.2. El caso peruano | 36 |
| 1.2.1. Diseño normativo..... | 38 |
| 1.2.2. Investigación forense preliminar | 47 |
| 1.2.3. Investigación forense de recuperación y análisis de los restos humanos | 52 |
| 1.2.4. Acompañamiento..... | 55 |
| 1.3. Comparación..... | 60 |
| CAPÍTULO 2. LA EVOLUCIÓN DEL CONTENIDO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS LUEGO DE CONFLICTOS ARMADOS Y REGÍMENES DICTATORIALES | 62 |
| 2.1. La búsqueda de las personas desaparecidas en el derecho internacional | 66 |
| 2.1.1. El derecho internacional humanitario..... | 68 |
| 2.1.2. El Derecho internacional de los derechos humanos..... | 70 |
| CAPÍTULO 3. LOS FACTORES QUE DEFINIERON LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN PERÚ Y GUATEMALA..... | 88 |
| 3.1. La responsabilidad de cada Estado y su legitimidad para investigar .. | 94 |
| 3.1.1. Adecuación al Protocolo de Minnesota..... | 95 |
| 3.1.2. La percepción hegemónica de las responsabilidades | 98 |
| 3.1.3. La autonomía del Ministerio Público | 103 |
| 3.2. El desarrollo institucional en medicina legal y antropología forense . | 108 |
| 3.3. El involucramiento de la comunidad internacional..... | 113 |
| 3.3.1. Transición negociada en Guatemala, derrota militar en Perú..... | 115 |
| 3.3.2. El factor genocidio | 116 |
| 3.4. Las estrategias e intereses de los actores | 121 |

| | |
|---|-----|
| 3.4.1. La coyuntura en la que surgió el mecanismo de búsqueda de Perú 121 | |
| 3.4.2. Voluntad de hacerse cargo de la búsqueda de personas desaparecidas..... | 124 |
| 3.4.3. El ángulo humanitario..... | 127 |
| 3.5. Un fenómeno multifactorial..... | 130 |
| CONCLUSIONES..... | 133 |
| BIBLIOGRAFÍA | 141 |



INTRODUCCIÓN

Una de las más tristes consecuencias de los conflictos armados no internacionales ocurridos en el Perú y en Guatemala es el sufrimiento de los miles de familiares de las personas desaparecidas. Ellos viven durante décadas en la incertidumbre de no saber qué ocurrió con sus seres queridos y esperan la oportunidad de darles un entierro digno. Durante las décadas de 1980 y 1990, existió en el Perú un conflicto armado no internacional que enfrentó al Estado peruano con el autodenominado Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) y con el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA); como resultado de este conflicto, desaparecieron alrededor de 15,731 personas (MRREE 2012: 30), enterradas en alguno de los 6,462 sitios de entierro conocidos a nivel nacional (COMISEDH 2012). Asimismo, durante el periodo 1962 – 1996, el Estado guatemalteco se enfrentó a los diversos grupos guerrilleros, organizados desde 1982 bajo la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca; la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala (CEH) registró alrededor de 45,000 personas desaparecidas (CICR 2010) como consecuencia de este conflicto.

Lejos de haber sido atendida de manera integral, lamentablemente estas problemáticas se mantienen vigentes y perennizan el sufrimiento de los familiares de las personas desaparecidas, que continúan buscando respuestas sobre la suerte que corrieron sus seres queridos. Para ellos no hay certezas, no hay respuestas y muchas veces no hay mecanismos que permitan obtenerlas.

Dada la importancia humanitaria de estas problemáticas, planteamos analizar los factores que determinan las características de las medidas de búsqueda de personas desaparecidas adoptadas en Perú y Guatemala de fines del siglo XX e inicios del XXI. Creemos que analizando y explicando las diferencias entre las medidas en ambos contextos, podremos colaborar con la construcción de conocimiento sobre cómo se adoptan y diseñan las medidas de búsqueda de personas desaparecidas en contextos de post-conflicto.

Del reto de atender las demandas de justicia y las necesidades de las víctimas en los variados contextos de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y al derecho internacional humanitario (DIH), emergió un campo dentro de los derechos humanos: la justicia transicional. Una de sus principales contribuciones es el estudio de las medidas y mecanismos con los que se intenta alcanzar la máxima justicia posible para las víctimas, de manera adecuada a la magnitud de las violaciones y a la complejidad política e institucional de cada situación (De Greiff 2009). Extrayendo lecciones de experiencias internacionales, la justicia transicional orienta la forma en que se responde a situaciones similares en otros contextos. Esta investigación se asume como parte del mismo proyecto.

Si bien en este campo se ha realizado una gran cantidad de estudios relativos a mecanismos como las comisiones de la verdad, programas de reparaciones, mecanismos de lustración o depuración, de investigación judicial, entre otros, se han estudiado muy superficialmente los mecanismos de búsqueda de personas desaparecidas. Además, cuando se ha tratado el tema, el énfasis ha sido puesto

en las investigaciones judiciales y en el ámbito científico forense¹, dejando de lado otras aristas igualmente importantes. Poco o nada se ha dicho sobre las pocas experiencias internacionales de medidas destinadas a abordar la búsqueda de las personas desaparecidas más allá de la justicia penal, y esta tesis busca llenar este vacío de conocimiento.

Los familiares de las personas desaparecidas pueden tener diversas necesidades, que los estados están obligados a atender en razón de los múltiples compromisos que han asumido en numerosos instrumentos internacionales². Sin embargo, debido a que la normativa existente y los estudios realizados han sido muy pocos, no existe suficiente conceptualización o abstracción sobre los procesos de implementación de estas medidas. Gran parte del conocimiento existente ha sido el desarrollado por las instituciones involucradas en las acciones directas de búsqueda y/o investigación.

Por ello, nos basaremos en el concepto de persona desaparecida de una de ellas: el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

“...aquellas de las cuales sus familiares no tienen noticias o cuya desaparición ha sido señalada, sobre la base de información fidedigna, a causa de un conflicto armado (internacional o sin carácter internacional) o de violencia interna (disturbios interiores y situaciones en las que se requiera la actuación de una institución y de un intermediario específicamente neutrales e independientes). Los términos familia y

¹ Para una crítica de la relación entre justicia transicional y la problemática de las personas desaparecidas ver Gready y Robins 2014 y Robins y Wilson 2015. Es notoria la poca cantidad de investigaciones relativas a la búsqueda de personas desaparecidas en instituciones de referencia como el International Center of Transitional Justice (<https://www.ictj.org/>). También es significativa la ausencia de este tema en la colección de siete números de los llamados “Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto” (Naciones Unidas 2009), que abordan una gran cantidad de temas relacionados con la justicia transicional.

² Obligaciones contenidas en la Convención interamericana sobre desaparición forzada de Personas; la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977, entre otros.

familiares se entenderán en el sentido más amplio y engloban tanto a parientes como a amigos íntimos, teniéndose, además, en cuenta el contexto cultural” (CICR 2003).

Este concepto es más amplio que otros, como el de “desaparición forzada” de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas³. Mientras que el primero considera a todas las personas respecto de las cuales sus familiares no conocen su paradero (CICR 2009), debido a cualquier situación relacionada con un conflicto armado u otra situación de violencia, el segundo se restringe a las personas que han sido privadas de su libertad por parte de agentes del Estado y respecto de las cuales se ha negado a los familiares la suerte o el paradero de la persona desaparecida⁴. Es decir, el concepto del CICR considera todas las situaciones que pueden producir la desaparición de una persona (caídos en combate cuyos restos humanos no fueron recuperados, personas desplazadas que perdieron contacto con sus familiares, víctimas de desaparición forzada, entre otras) mientras que el concepto de la Convención de las Naciones Unidas se restringe a la acción intencional por parte de agentes del Estado.

El CICR también ha especificado las necesidades de los familiares generadas por la desaparición (CICR 2013):

- Saber qué ocurrió con sus parientes y enterrar dignamente sus restos;
- Resolver problemas legales y administrativos relacionados a la viudez u orfandad;
- Recibir atención psicológica o apoyo emocional

³ Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas. Res. AGNU 47/133 de 18 de diciembre de 2006. En vigor el 23 de diciembre de 2010.

⁴ *Ibíd.*, art. 2.

- Acceder a la justicia
- Realizar actos de memoria y obtener reconocimiento como familiar de una persona desaparecida
- Recibir apoyo económico, compensación por las oportunidades perdidas de educación y trabajo, etc.

Esta tesis trata sólo sobre la primera necesidad: “saber qué ocurrió con sus familiares y enterrar dignamente sus restos”. Busca comparar las características de las medidas de Perú y Guatemala destinadas a dar respuestas a los familiares sobre el destino que tuvieron sus seres queridos. A estas las llamaremos “medidas de búsqueda de personas desaparecidas”, destinadas a atender el “derecho a saber” de los familiares. La forma en que los estados configuran estas medidas no es siempre la misma y puede estar influenciada por factores diversos. La perspectiva comparada permitirá establecer en qué se diferencian las medidas implementadas en ambos países, explicar estas diferencias y analizar la forma en que operan los factores que les dieron forma, a la luz de las obligaciones internacionales ya mencionadas.

Los casos de Perú y Guatemala tienen importantes similitudes que hacen relevante una comparación como la que proponemos. En ambos países se produjeron conflictos armados en los que la mayor cantidad de víctimas fueron indígenas o personas percibidas como tales. Ambos son países en vías de desarrollo que han logrado implementar mecanismos de justicia transicional. Los más relevantes, en ambos casos, son las comisiones de la verdad y los

programas estatales de reparación que estas recomendaron. Asimismo, en ambos países se produjo una gran cantidad de desapariciones⁵.

A fin de que la comparación sea posible, centraremos nuestra atención sólo en las personas desaparecidas que, debido al paso del tiempo y a las circunstancias de la desaparición, se presume que han muerto⁶. Para atender la necesidad de saber qué fue lo que ocurrió con ellas, el procedimiento que se viene implementando en ambos contextos es el de investigaciones forenses que permitan reconstruir los hechos, dar con el paradero de los restos humanos, recuperarlos con técnicas de arqueología forense, analizarlos con técnicas de antropología forense, identificarlos, determinar la causa y manera de la muerte, y, por último, devolverlos a los familiares. Comparando ambos contextos, esperamos indagar sobre la forma en que la dinámica de la violencia y de la transición de cada país contribuyó a moldear las medidas de búsqueda de personas desaparecidas, y cuál fue el rol que jugaron los distintos actores concernidos en este proceso (Estado, víctimas, sociedad civil).

Demostraremos que distintos factores fueron eficaces en la determinación de las diferencias, como la responsabilidad de cada Estado frente al número de víctimas fatales, el desarrollo de la institucionalidad forense y la participación internacional en los procesos de justicia transicional. Todos estos factores han dispuesto oportunidades que diferentes actores supieron aprovechar para moldear las medidas en la forma en que las conocemos hoy día.

⁵ Para otras comparaciones similares, ver: Duggan, Paz y Paz y Guillerot 2008: 192–213.

⁶ Existe en Guatemala una problemática de niños apropiados. Es decir, de desaparecidos que se presume que hoy están vivos aunque con una identidad distinta a la que le dieron sus padres biológicos pues habría sido cambiada por sus apropiadores.

El primer capítulo describirá la estructura de las medidas de búsqueda. Sobre la base de esta descripción, se compararán las medidas de ambos contextos y se establecerán las diferencias que serán explicadas en los capítulos sucesivos. Para cualquier proceso de búsqueda de personas desaparecidas, como para cualquier mecanismo de justicia transicional, se necesita definir estrategias que permitan proyectar y dirigir la intervención. Estas estrategias pueden o no ser adecuadas a los objetivos que persiguen, y pueden o no haber sido planificadas de manera técnica. Pueden estar plasmadas en normas formales (leyes o decretos supremos; normas administrativas como directivas y resoluciones; o normas procedimentales como protocolos, guías o manuales) o simplemente obedecer a regulaciones débiles como prácticas no escritas. Las estrategias organizan los recursos necesarios para los distintos ámbitos de intervención. En nuestro caso, estos son: investigaciones forenses, acompañamiento, orientación e información a los familiares y acceso a la información que poseen los testigos.

Con el segundo capítulo inicia la explicación de las continuidades y las diferencias. Las medidas de Perú y Guatemala se ubican en medio de un proceso de desarrollo y transformación de las obligaciones contraídas por los estados en el ámbito del Derecho internacional, el cual ha sido influenciado por la agencia que los familiares de personas desaparecidas han logrado tener sobre éste. En la búsqueda de soluciones adecuadas a la magnitud y complejidad de la situación humanitaria, entran en tensión dos enfoques: uno retributivo, centrado en las responsabilidades penales y la protección de la ley y el Estado de Derecho; y un enfoque restaurativo, centrado en la satisfacción de las necesidades de las víctimas y en el alivio del daño que han recibido. Mientras que el primer enfoque gira alrededor de la persecución de los responsables del delito de desaparición

forzada, el segundo enfoque gira alrededor de la satisfacción del derecho a saber, que busca resolver la incertidumbre de los familiares sobre la suerte y el paradero de sus seres queridos.

De esta manera, este capítulo permitirá entender el horizonte de normativa internacional al que han buscado adecuarse las medidas de búsqueda de personas desaparecidas establecidas en el ámbito nacional. La normativa internacional, a su vez, ha conversado con los procesos sociales que se han desarrollado tanto en Perú y Guatemala como en otros países de América Latina y del mundo, para adaptar sus disposiciones. La agencia de los familiares ha permitido que su derecho a saber no sea reducido a un mero subproducto de la investigación judicial de crímenes de desaparición forzada, como era concebido en un inicio, sino que se transforme en un objetivo en sí mismo. Esta conversación entre la agencia de los familiares y la normativa internacional, es un factor eficaz que explica la forma que han tomado las respuestas que el Estado ha brindado a este fenómeno.

El tercer capítulo continúa el intento de explicar las medidas descritas en el capítulo 1, esta vez en función de los procesos sociales y políticos de cada contexto. Se analizará los diversos factores que influyeron en la forma que tomaron las medidas adoptadas en ambos países. Prestaremos atención a cómo terminaron los conflictos armados y al desarrollo de la transición, para analizar cómo se produjeron las oportunidades y recursos que eventualmente dispusieron la forma que tomaron las medidas de búsqueda de personas desaparecidas. Exploraremos factores como la responsabilidad de los Estados durante la violencia, la consistencia –fortaleza o debilidad– de la institucionalidad médico legal y de antropología forense, y la participación de la comunidad internacional

durante la transición. Se analizará, además, la agencia de los actores en relación con estas oportunidades y recursos, la forma en que implementaron estrategias destinadas a obtener los resultados hoy conocidos, aprovechando las oportunidades y recursos señalados. La influencia de los actores se produce a través de luchas y negociaciones en espacios de mediación política no necesariamente formales; analizaremos cómo y dónde se constituyen estos espacios y quiénes participaron en ellos.

La investigación se realizó a través de:

- Análisis de normativa internacional: Se analizó la normativa internacional relativa al derecho a saber de los familiares de las personas desaparecidas, en función de su relación y tensión con las obligaciones de investigar las violaciones contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Este análisis permitió comprender la forma en que ha evolucionado el consenso internacional sobre el problema en un contexto de globalización de los derechos humanos. Dichas concepciones ofrecieron un marco para entender los cambios en los procesos locales.
- Revisión de bibliografía: El análisis bibliográfico nos permitió reconstruir el rol que jugaron los actores durante la dinámica de la violencia y de la transición. Existe extensa documentación sobre la responsabilidad de los actores y la legitimidad de las instituciones que hoy están a cargo de impartir justicia y buscar a las personas desaparecidas; ella nos permitió establecer la relación entre la

dinámica de la violencia y las características de las medidas de búsqueda de personas desaparecidas.

- Análisis de normativa interna: Se analizó también la normativa de creación de las medidas de búsqueda de personas desaparecidas en ambos países. Este análisis nos permitió comprender la forma en que se consagraron las medidas en cuestión.
- Entrevistas con informantes estratégicos: Las entrevistas con actores vinculados al proceso de implementación de las medidas de búsqueda de personas desaparecidas nos permitieron conocer las estrategias que siguieron para hacer uso de las oportunidades resultantes de la dinámica de la violencia, la legitimidad acumulada y los recursos disponibles, así como sobre el funcionamiento real de las medidas existentes, más allá de las normas escritas.

En consecuencia, ofreceremos al lector: (i) una descripción de las características de las medidas de búsqueda de personas desaparecidas de Perú y Guatemala, así como de sus principales diferencias; (ii) un análisis de las transformaciones en los enfoques de la normativa internacional con que se ha concebido el problema de la desaparición de personas durante el periodo de post conflicto, que ha orientado la configuración de las medidas nacionales; y (iii) una explicación de los distintos factores que moldearon las medidas adoptadas, así como el proceso social y político a través de la agencia de los actores que influyeron en su implementación. Esperamos con esto dilucidar cómo operaron aquellos factores que influyeron en la definición de las medidas de búsqueda de personas desaparecidas de Perú y Guatemala en el contexto social y político de post conflicto armado no internacional.

Quisiéramos expresar nuestro profundo agradecimiento a Eduardo González, nuestro asesor, quien pese a la distancia y a los diversos compromisos que debía cumplir de manera paralela, guio certeramente, con paciencia y desprendida dedicación el desarrollo de esta investigación. Su conocimiento sobre el campo e invaluable experiencia han sido fundamentales para el enriquecimiento de este proyecto. Mucho agradecemos también al profesor Gustavo Zambrano, por sus claros y acertados comentarios a lo largo de los Seminarios de Tesis, en los que este documento tomó primera forma.

No podemos dejar de mencionar a Elizabeth Salmón y Félix Reátegui, nuestros maestros, siempre fuente de conocimiento, inspiración y aliento. Sin su influencia y formación, no hubiéramos elegido los caminos personales, laborales y académicos que ahora seguimos.

Quisiéramos agradecer también al Comité Internacional de la Cruz Roja y, muy especialmente, a nuestros colegas y amigos de la PREV en Lima, por sus comentarios y apoyo durante este proceso. Gracias también al Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y a la Maestría en Derechos Humanos, por haber cultivado nuestros intereses por estas temáticas y por mantener abierto un importante espacio de producción académica y diálogo sobre temas humanitarios.

Agradecemos, por supuesto, a Lorena Bazay, quien muy casual y acertadamente nos sugirió hace ya casi dos años que realizáramos esta tesis en conjunto.

Mariana: Mi profundo agradecimiento a Mamá Lucinda, Hugo, Kati, Daniela, Camila y Cayetana, por su aliento y paciencia cuando perdí algunos domingos con ellos por continuar trabajando en este proyecto. Gracias también a Makay y

Coco, por su constante apoyo y por habernos provisto en Mala de un hermoso lugar donde poder avanzar con nuestra investigación.

Infinitas gracias con todo mi cariño para Jorge, compañero a lo largo de las subidas y bajadas que esta tesis atravesó, por haberse sentado en nuestro escritorio a trabajar también durante los fines semana en que debía yo avanzar con este documento, invaluable compañía y aliciente; por elegir siempre la música perfecta como fondo para la lectura y redacción; por ser un entusiasta de la investigación científica y, sobre todo, por alentarme a perseguir y concluir este y otros proyectos, por más sacrificios que éstos impliquen.

Dedico mi 50% de tesis con inmenso amor a mis tatos Pedro y Olga, un constante referente de cariño incondicional en mi vida y mis más grandes entusiastas.

Rafael: Comencé esta tesis durante los últimos meses de embarazo de Katia y la terminé mientras Darío vivía su primer año. Todas las palabras que escribí están impregnadas de sus nombres. En mi vida no hay nada fuera de ellos. En todo lo que pienso, sueño o hago estamos los tres.

Mi querida suegra se quedó muchas tardes cuidando a Darío hasta dormirlo para que yo pueda avanzar. Gracias Gaby: cuando digo que no habría podido hacerlo sin tu ayuda estoy siendo literal, hubiera sido materialmente imposible. Con mis amigos de la Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas aprendí todo lo que aquí defiendo.

El Castor, Lil, la Jefa, Vavi, Mañuco y el Bicho se acuerdan de todo lo que pasé para llegar aquí. Y no me refiero a la historia corta sino a la larga, la que comenzó cuando teníamos a Argos. La historia que se hizo de decisiones que entonces

parecían sencillas y banales. Mañuco en particular: gracias por entusiasmarto tan profunda, alocada e inteligentemente. Te leíste toda la tesis varias veces. Toda.

Mi 50% de tesis se lo dedico al CID, porque por su culpa terminé haciendo lo que ahora hago. Porque como a tantos me sigues inspirando y orientando.



CAPÍTULO 1. LA ORGANIZACIÓN DE LAS MEDIDAS DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN PERÚ Y GUATEMALA

En este capítulo describiremos y analizaremos las medidas de búsqueda de personas desaparecidas de Perú y Guatemala. Para ambos casos, las obligaciones contraídas a nivel internacional son similares. Para ambos casos, el derecho internacional reconoce tanto objetivos retributivos como restaurativos para la búsqueda de personas desaparecidas. Como desarrollaremos en el capítulo 3, en ambos casos los estados están obligados a establecer las responsabilidades de los crímenes que produjeron las desapariciones (objetivos retributivos) como a restaurar el daño cometido a los familiares (objetivos restaurativos). Ambos objetivos obligan tanto a uno como a otro Estado, sin embargo, la respuesta organizada por cada uno no ha sido la misma.

Para cumplir con sus obligaciones, ambos han diseñado instrumentos normativos, organizado sus recursos y realizado acciones para, al menos teóricamente, asegurar que las evidencias recuperadas tengan valor probatorio si es que llegan a ser presentadas ante un tribunal, y para que el proceso de búsqueda sea reparador para los familiares, les ofrezca respuestas, y no se convierta en una segunda forma de daño y sufrimiento. No obstante, como ya se ha mencionado, la forma de estas respuestas no ha sido la misma, como tampoco la prioridad otorgada a cada uno de estos objetivos.

Como sustentaremos más adelante, en Guatemala el proceso de búsqueda se organiza en función de objetivos restaurativos, pero sin oponerse a los retributivos, mientras que en Perú el proceso de búsqueda se organiza en función de objetivos retributivos, en el marco de lo cual se toman algunas acciones para dar respuestas restaurativas a los familiares involucrados en las investigaciones.

Asimismo, en tanto la hipótesis más probable del destino de las personas desaparecidas de Perú y Guatemala es que han muerto y lo que se busca identificar son restos humanos en estado de esqueletización, metodológicamente la búsqueda de personas desaparecidas se ha venido realizando a través de investigaciones forenses, en el marco de las cuales se realiza:

- La comparación entre la información *antemortem* y la información *postmortem* a través de un conjunto de subdisciplinas como la arqueología forense, antropología social-forense, odontología forense y antropología forense; y
- La comparación entre el perfil genético recuperado de los restos humanos y el perfil genético de los familiares, a través de la genética forense.

En cualquiera de los casos, se necesita mantener una relación concreta con los familiares, puesto que son los únicos que conocen las características físicas de sus seres queridos, de quienes se pueden extraer las muestras de referencia para la comparación genética.

Para conocer la forma en que se organizan las medidas de búsqueda de personas desaparecidas de ambos países, recuperamos elementos de la clasificación que hacen de las mismas instituciones de referencia como la Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas (2013) y el Comité Internacional de la Cruz Roja: (1) diseño normativo, (2) investigación forense preliminar, (3) investigación forense de recuperación y análisis de restos humanos y (4) el acompañamiento a los familiares.

- **Diseño normativo.** Tanto los procesos de búsqueda de personas desaparecidas como otros mecanismos de justicia transicional, suponen el desarrollo de normas a través de las cuales se diseñan las instituciones y mecanismos y se regula la acción de los actores encargados de implementarlos. Estas pueden ser desde normas generales como leyes o decretos supremos, hasta normas administrativas como directivas y resoluciones, pasando por normas procedimentales como protocolos, guías o manuales e, incluso, prácticas no escritas.

En general, en contextos de justicia transicional se recomienda implementar medidas excepcionales para atender las necesidades de las víctimas, puesto que los mecanismos regulares de la justicia no son adecuados para dar cuenta de la magnitud y complejidad de las violaciones cometidas. El ejemplo más común es el diseño e implementación de programas administrativos de reparación, sin los cuales colapsaría el sistema de justicia con miles de procesos judiciales para obtener reparaciones civiles. Estas medidas no están

contempladas en los ordenamientos legales regulares, por lo que deben crearse especialmente con normas específicas.

En función de estas normas se debe diseñar y definir la estrategia de búsqueda de personas desaparecidas, en función de la cual se debe organizar y movilizar los recursos para realizar intervenciones forenses, acompañar, orientar e informar a los familiares y acceder a la información que poseen los testigos.

- **Investigación forense preliminar.** Durante la búsqueda de personas desaparecidas se necesita planificar la forma en que se contactará y entrevistará a los familiares. El reto es recoger la información a tiempo, antes de que mueran los familiares, y de manera tal que se garantice la máxima cobertura y calidad.

Una parte de la información necesaria para determinar la suerte de una persona desaparecida que se presume está muerta, son las fichas *antemortem*, que contienen información sobre el contexto de la desaparición y las características físicas que tenía la persona desaparecidas cuando se le vio por última vez. Considera también información sobre la vestimenta y sus relaciones de parentesco, así como el contexto en que sucedió la desaparición. No todos los casos de personas desaparecidas han sido registrados en una ficha *ante mortem*, debido en gran parte a las razones ya explicadas. Así, la información de familiares sobrevivientes puede perderse porque, a su vez, luego de 30 años de ocurridos los hechos, fallecen y se llevan la preciada información consigo.

Otra información que se recoge durante este momento es: información genética, a través de una muestra de la mucosa bucal o de sangre, e información de las circunstancias de la desaparición, que pueden poseer tanto familiares como testigos.

Debido a que se suele tratar de casos masivos, se debe prever el recojo sistemático de información, para lo cual muchas veces se necesita realizar convocatorias a gran escala. En algunos países como Argentina y Guatemala, se han realizado campañas públicas para convocar a los familiares a entregar una gota de sangre para obtener muestras de referencia genética. Estas campañas han utilizado distintas herramientas de comunicación pública, que han incluido spots televisivos con personajes famosos como estrellas de fútbol⁷.

En otros contextos, algunos familiares y testigos temen o no tienen interés en vincular su caso con una investigación judicial. Como veremos más adelante, es este el caso de Perú y Guatemala. Para ese tipo de situaciones, se pueden considerar mecanismos alternativos a la vía judicial para recoger la información que poseen.

- **Investigación forense de recuperación y análisis de los restos humanos.** En la estrategia se define el método que se va a utilizar para realizar la búsqueda. En contextos como el de Perú y Guatemala, la hipótesis es que casi la totalidad de las personas desaparecidas están muertas. Por lo tanto, sus restos humanos se han descompuesto hasta quedar reducidos a huesos.

⁷ En Guatemala la campaña se llamó “Mi nombre no es XX”, en Argentina “Resolvé tu identidad”

La investigación se realiza comparando la información entregada por los familiares (*antemortem* o genética) con la información resultante del análisis de los restos óseos. América Latina es pionera a nivel internacional en la aplicación de la antropología forense al estudio de graves violaciones a los derechos humanos. En poco tiempo los especialistas de ambos países han debido aprender dichos métodos y formar equipos para realizar las investigaciones. Ello tiene como especial complejidad que se trata de investigaciones judiciales que deben ajustarse a los parámetros de los sistemas procesales.

- **Acompañamiento a los familiares.** Se trata de acciones destinadas a informar y orientar a los familiares y asegurar su participación durante todo el proceso, así a atenderlos en caso de que el proceso de búsqueda los afecte emocionalmente.

Las consecuencias de las desapariciones son comunes pese a haber sucedido en 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” (2010) refiere que algunos elementos comunes a las distintas experiencias de desaparición conocidas, como la pérdida de esperanza de encontrar al familiar con vida. Ello implica la imposibilidad de realizar rituales funerarios acordes con el contexto cultural y sentimientos de culpa a nivel individual. Asimismo, la familia se debe reestructurar en muchas ocasiones para asumir las labores que la persona desaparecida realizaba; pese a ello, el deterioro económico es muy común, lo cual afecta los proyectos de vida de todos los miembros de la familia, en especial de los y las menores.

Es también común encontrar personas y familias con “pérdida ambigua” o “*ambiguous loss*”, como la llama BOSS:

“Ambiguous loss is a loss that remains unclear. The premise of the ambiguous loss theory is that uncertainty or a lack of information about the whereabouts or status of a loved one as absent or present, as dead or alive, is traumatizing for most individuals, couples, and families. The ambiguity freezes the grief process (Boss, 1999) and prevents cognition, thus blocking coping and decision-making processes. Closure is impossible. Family members have no other option but to construct their own truth about the status of the person absent in mind or body. Without information to clarify their loss, family members have no choice but to live with the paradox of absence and presence (Boss 2006)”.

Frente a los síntomas que esta *ambiguous loss* produce, que afectan tanto la esfera cognitiva como la emocional y conductual, es necesario brindar un acompañamiento psicosocial especializado que “ofrezca respaldo y orientación a los familiares durante el duro trance de la búsqueda, intentando modular sus expectativas frente al éxito de (la misma) y favoreciendo su reintegración al mundo familiar, social y económico” (Reátegui *et al* 2012: 83). No podemos olvidar, además, que muchos de los familiares de personas desaparecidas sufrieron, a su vez, otras violaciones de sus derechos, tales como el desplazamiento forzado o la violencia sexual.

1.1. El caso guatemalteco

Antes de presentar las cuatro líneas de acción descritas a la luz de las medidas adoptadas en el ámbito guatemalteco, es necesario mencionar que existe, en Guatemala, el tipo penal de desaparición forzada, específicamente contenido en el art. 201 TER del Código Penal guatemalteco, a través del Decreto N° 33-96 (1996), de la siguiente manera:

Artículo 201.- Desaparición forzada TER

Comete el delito de desaparición forzada quien, por orden, con la autorización o apoyo de autoridades del Estado, privare en cualquier forma de la libertad a una o más personas, por motivos políticos, ocultando su paradero, negándose a revelar su destino o reconocer su detención, así como el funcionario o empleado público, pertenezca o no a los cuerpos de seguridad del Estado, que ordene, autorice, apoye o dé la aquiescencia para tales acciones.

Constituye delito de desaparición forzada, la privación de la libertad de una o más personas, aunque no medie móvil político, cuando se cometa por elementos de los cuerpos de seguridad del Estado, estando en ejercicio de su cargo, cuando actúen arbitrariamente o con abuso o exceso de fuerza. Igualmente, cometen delito de desaparición forzada, los miembros o integrantes de grupos o bandas organizadas con fines terroristas, insurgentes, subversivos o con cualquier otro fin delictivo, cuando cometan plagio o secuestro, participando como miembros o colaboradores de dichos grupos o bandas.

El delito se considera permanente en tanto no se libere a la víctima.

El reo de desaparición forzada será sancionado con prisión de veinticinco a cuarenta años. Se impondrá la pena de muerte en lugar del máximo de prisión, cuando con motivo u ocasión de la desaparición forzada, la víctima resultare con lesiones graves o gravísimas, trauma psíquico o psicológico permanente o falleciere".

Como podemos ver, más allá de la mención a la pena de muerte, que se riñe con el derecho internacional de los derechos humanos, se trata de un tipo penal amplio y abarcador de toda la complejidad del fenómeno. Además, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala declaró, en la apelación 929 de 2008, el carácter continuo del delito, en la misma línea de lo reconocido ya por órganos internacionales (ver Capítulo 2). La norma y la sentencia de la Corte guatemalteca mencionada otorgaron herramientas jurídicas a los familiares de las personas desaparecidas para promover, adicionalmente a la búsqueda, la sanción de las personas responsables del delito.

1.1.1. Diseño normativo

Guatemala no ha tomado provisiones legales especiales para organizar el proceso de búsqueda de personas desaparecidas. A pesar de que en el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico se recomendó la creación de una “política de exhumaciones”, nunca se ha creado una ley con dichos objetivos.

Se ha presentado al Congreso de la República el Proyecto de Ley 3590, que permitiría la conformación de la “Comisión Nacional de Búsqueda de Víctimas de Desaparición Forzada y Otras Formas de Desaparición”, pero, a pesar del importante consenso alrededor de este proyecto, aún no ha sido aprobado.⁸

Esta propuesta de Ley tiene como eje central la creación de una comisión, como ente autónomo de carácter humanitario, que establezca procesos de investigación de carácter no penal destinados a la búsqueda, identificación y restitución de los restos de las personas desaparecidas a sus familiares. Asimismo, la Comisión se encargaría de brindar atención íntegra a los familiares durante este proceso.

Las otras normas existentes no se vinculan al proceso de búsqueda de personas desaparecidas, aunque sí a las necesidades de las víctimas: Nos referimos en particular al Programa Nacional de Resarcimiento – PNR, creado bajo el Acuerdo

⁸ Un ejemplo del consenso alrededor de este Proyecto de Ley se puede encontrar en: Grupo de trabajo contra la desaparición forzada en Guatemala. *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. 138 periodo de sesiones.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH: Washington DC, 2010. Esta audiencia fue impulsada por distintas instituciones: Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, Asociación de Familiares de Detenidos – Desaparecidos de Guatemala – FAMDEGUA, Grupo de Apoyo Mutuo de Guatemala, Comisión de Derechos Humanos de Guatemala y la Fundación de Antropología Forense de Guatemala.

Gubernativo 258-2003 con el objeto de resarcir individual y colectivamente a las víctimas civiles de las atrocidades cometidas durante el conflicto armado interno.⁹

La ausencia de una norma de carácter general ha impedido que en Guatemala se organice una política nacional de búsqueda de personas desaparecidas. Los efectos de esta ausencia son diversos: falta de presupuesto, de instancias de centralización, coordinación y administración de la información, de estrategias de recuperación de información, claridad de un enfoque de trabajo (retributivo o restaurativo) y pocas posibilidades de atención a las víctimas. Pero el efecto más notorio de la falta de una política nacional está en que el Estado guatemalteco no se ha involucrado directamente en la realización de las investigaciones y ha dejado el proceso en manos de organizaciones de la sociedad civil, que actúan con financiamiento internacional.

Tampoco existe una normativa especial para la organización de las investigaciones forenses. El Ministerio Público actúa en el marco de los artículos 303 y 307 del código procesal penal guatemalteco, que se refieren de manera general a los procedimientos de levantamiento de cadáveres, pero no consideran la situación específica de exhumaciones masivas de restos esqueletizados. Tampoco existe una norma que defina claramente el problema de la ausencia de peritos colegiados para la realización de estas investigaciones, puesto que la

⁹ Se han creado también dos acuerdos gubernativos (228-03, 566-03) y un decreto del Congreso de la República (28-04) que buscan compensar a las Patrullas de Autodefensa Civil; pero se declararon inconstitucionales. Un fideicomiso creado por la Presidencia de la República el 2005 entregó compensaciones por 5,240 quetzales a cada patrullero (un dólar equivale aproximadamente a 7.5 quetzales). Pero esta compensación no puede considerarse una reparación a las víctimas, pues los patrulleros en la mayoría de casos fueron utilizados por el ejército como perpetradores del Estado; aunque en algunas ocasiones fueron atacados por el autodenominado Ejército Guerrillero de los Pobres.

antropología forense no es una disciplina que se dicte en las universidades de Guatemala y no existe un colegio profesional que pueda certificarla, como se requiere en la normativa procesal.

La ausencia de una política nacional o simplemente de involucramiento estatal en el proceso de búsqueda de personas desaparecidas se compensa con la actuación de la sociedad civil. Tanto para la investigación forense, el acompañamiento a los familiares y el recojo de información la sociedad civil ha reemplazado las obligaciones del Estado.

La falta de capacidades del Estado para buscar, analizar e identificar a las personas desaparecidas ha sido solucionada de manera práctica a través de un convenio de cooperación entre el Ministerio Público y la Fundación de Antropología Forense de Guatemala, en el que se establece el apoyo técnico que esta brindará durante las investigaciones forenses.

Además, ante la falta de una normativa interna que se defina como una fuente de derechos y organice una política de estado consistente, el Ministerio Público y las instituciones forenses del país (la Fundación de Antropología Forense de Guatemala – FAFG, el Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas – CAFCA, y la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala – ODHAG) trabajaron en un consenso que fue aprobado el año 2003: el 'Manual de procedimientos para investigaciones antropológico-forenses en Guatemala'. Esta no es una norma dirigida a organizar una política de estado, sino a regular las prácticas científicas de los actores involucrados en la investigación forense. No define políticas sino procedimientos adecuados a los estándares

internacionales de las ciencias forenses y de la acción humanitaria con familiares de personas desaparecidas (Curuchich 2007).

1.1.2. Investigación forense preliminar

Casi la totalidad de las investigaciones se inician cuando los miembros de una comunidad o una organización de víctimas presentan un caso ante el Ministerio Público. Según la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala – MINUGUA, la mayoría de casos de exhumaciones en cementerios clandestinos presentados durante su misión fueron iniciados a través de una denuncia presentada con la asesoría de alguna “organización no gubernamental de derechos humanos”¹⁰

Estas organizaciones son de distinto tamaño y algunas actúan a nivel nacional mientras que otras a nivel local. En algunos casos son grandes organizaciones que aglutinan a una gran cantidad de víctimas, como la Comisión Nacional de Viudas de Guatemala – COMAVIGUA, que da acompañamiento legal, psicosocial y talleres de información pre y post exhumación para la comunidad involucrada, y cuenta con un área de exhumaciones y otra de justicia. En otros casos se trata de pequeños y débiles comités de víctimas con jurisdicción local, que no tienen relación orgánica entre sí ni se organizan en una instancia superior, sino que se aglutinan como fragmentos separados en base a agendas específicas. Muchos de estos comités surgieron en la década de 1980, tienen liderazgos históricos arraigados en las comunidades locales y cuentan con

¹⁰ Tomado de Curuchich 2007. MINUGUA fue establecida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a través de la resolución 1094 del año 1997. Su mandato fue verificar el acuerdo definitivo de cese al fuego entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, firmado en Oslo el 4 de diciembre de 1996.

procedimientos formales y una estructura: asamblea, junta directiva, estatutos, etc. Estas organizaciones tienen a la mayoría de su personal en el campo y muchas veces cuentan con apoyo de profesionales para el recojo de información y organización de los casos. Este aparato se financia a través de proyectos de la cooperación internacional.¹¹

Más allá de la desarticulación de este agregado de organizaciones y comités de víctimas, lo que estas permiten es la existencia de una base amplia de recojo de información con mucha capacidad de relación directa con los familiares de las personas desaparecidas, puesto que están conformados por personas de mismo origen étnico. Según el Vicepresidente de la FAFG, “El familiar es el mejor investigador”¹²

En efecto, el arraigo local de estas organizaciones les da la confianza suficiente de la población para representarlos durante la investigación, al punto de que son muchas veces estas organizaciones las que presentan la denuncia, no los familiares. Son los comités de víctimas los que reciben a los familiares y arman los casos, los que presentan la denuncia ante el Ministerio Público y convocan a las organizaciones de la sociedad civil para el acompañamiento a los familiares, cuando no pueden hacerlo directamente.

El hecho de que sean organizaciones de este tipo las que realizan la reconstrucción de los hechos y las que tienen contacto con los familiares permite recoger información que no sería posible si es que esta labor estuviera a cargo de funcionarios del Estado. La situación de los familiares no es sencilla, muchas

¹¹ Entrevista a Susana Navarro 2.10.2015.

¹² Entrevista Jose Suasnavar 18.9.2015.

veces desconfían del sistema de justicia y, otras, conviven con los victimarios al interior de la comunidad en la que viven. Esto los disuade de involucrarse en las *investigaciones* penales. Muchos hombres en edad productiva fueron obligados a involucrarse en las Patrullas de Autodefensa y hubo muchos casos en que las muertes se produjeron entre miembros de una misma comunidad. Así, el hecho de que las investigaciones sean realizadas por los comités de víctimas permite a los familiares decidir si se involucran o no en una investigación judicial, si su nombre aparecerá o no entre los testimonios recogidos, y si sus datos de contacto serán o no compartidos con el fiscal¹³. Aquí se puede ver claramente la predominancia de los fines humanitarios de la investigación sobre los fines penales. Como veremos más adelante, este punto es clave para entender el contraste con el caso peruano.

Las organizaciones de víctimas permiten que los objetivos de los familiares frente a las investigaciones forenses sean respetados. Si el familiar no quiere involucrarse en una acción penal, el comité local puede filtrar la información y entregar al Ministerio Público sólo aquella que es necesaria para comenzar con las investigaciones. Según Suasnavar, los comités de víctimas preguntan siempre al familiar si está o no interesado en atender una citación del Ministerio Público. Si el familiar no está interesado, no colocan sus datos en el informe para que el fiscal no pueda contactar al familiar ni judicializar su testimonio. Así, a la FAFG, a veces le llega información acompañada de frases como “un señor nos contó”¹⁴, como única referencia.

¹³ Sobre la prioridad humanitaria en los familiares de Guatemala ver: Navarro y Pérez 2007a; Navarro y Pérez 2007b; ECAP y GAC 2008.

¹⁴ Entrevista Jose Suasnavar 18.9.2015.

Esta posibilidad de organizar el caso, separar la información que será compartida con las autoridades de la que será guardada en reserva a través de la orientación de profesionales, es posible gracias al financiamiento que los comités de víctimas reciben de la cooperación internacional y de la cercanía socio cultural y espacial con las víctimas.

Además, permite una instancia de negociación informal entre los testigos de las localidades y la organización de víctimas sobre la información que van a entregar. Sin tener que pasar por un mecanismo formal con las autoridades y judicializar sus testimonios, los testigos pueden negociar abiertamente con estas organizaciones civiles de manera mucho más eficaz.

Esta ventaja, sin embargo, no siempre es suficiente para conseguir información de los testigos, sobre todo cuando se trata de personas involucradas en la perpetración de los crímenes que no viven en las localidades. Debido a ello la insistencia de las organizaciones de la sociedad civil de que se apruebe la Ley de búsqueda, que permitiría implementar estrategias de recojo de información con fines humanitarios.

1.1.3. Investigación forense de recuperación y análisis de los restos humanos

Una vez que el Ministerio Público toma conocimiento de la existencia de un cementerio clandestino o un sitio de entierro, el fiscal a cargo designa un peritaje para el caso. Todo el proceso se realiza formalmente en el contexto de una

investigación penal, que en la práctica está sólo dirigida a la recuperación e identificación de los restos humanos.

Así, prácticamente toda la investigación preliminar que realiza el fiscal se reduce a la investigación forense preliminar que realizan los forenses. Sobre la base de la información entregada por los comités de víctimas, los forenses reconstruyen los hechos para reducir el universo de víctimas posibles vinculadas al sitio de entierro, preparan logísticamente la exhumación y recogen la información antemortem, es decir, la descripción de las características físicas que tenían las personas desaparecidas hasta la última vez que fueron vistas con vida.

Cuando comenzó el proceso de búsqueda de personas desaparecidas, el Estado no contaba con una institución técnica capaz de hacerse cargo del problema. Fue gracias a la formación de un grupo de profesionales en la que participó el antropólogo forense norteamericano Clyde Snow, que se constituyó un equipo técnico llamado Equipo de Antropología Forense de Guatemala (EAFG). Este equipo se diluyó rápidamente y la mayoría de sus integrantes formaron la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG) y el resto formó el Área de Exhumaciones de la Oficina de DDHH del Arzobispado de Guatemala (ODAHD) y el Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas (CAFCA). Sin embargo, es la FAFG la que realiza la mayoría de las investigaciones, puesto que cuentan con un convenio de cooperación interinstitucional con el Ministerio Público.

Sólo luego de 15 años de iniciado el proceso, el 2007 el gobierno de Guatemala creó el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), pero en la práctica no conoce los casos de personas desaparecidas del conflicto armado interno.

Asimismo, el presupuesto de la FAFG no proviene del sector público sino básicamente de la cooperación internacional. Según Freddy Peccerelli, director ejecutivo de la FAFG:

“Nosotros existimos porque el gobierno no ha hecho su trabajo (...) No hay una política de estado sobre el tema, no ha existido hasta hoy. Nunca les ha interesado.”¹⁵

A pesar del poco involucramiento del Estado, esta estrategia de investigación ha dado buenos resultados. Durante todos sus años de trabajo, la FAFG ha realizado más de 1,500 exhumaciones, recuperado más de 6,900 osamentas de víctimas y restituido 4,852 osamentas a sus familiares, de las cuales 2,734 fueron identificadas¹⁶. Asimismo, ha creado un Banco Genético que consta de 10,000 muestras de referencia de familiares y 2,000 muestras de restos humanos aún no identificados¹⁷.

De otro lado, en los últimos dos años ha logrado 130 identificaciones de víctimas de desaparición forzada, pero sólo se han conformado diez casos emblemáticos ante los tribunales de justicia.¹⁸ El poco impacto de las investigaciones se debe a muchas circunstancias, principalmente relacionadas con la resistencia de las autoridades judiciales a involucrarse en procesos altamente políticos. Así, la investigación forense ha adquirido una perspectiva claramente humanitaria, al punto de que la misma FAFG define en ese sentido sus objetivos:

¹⁵ Guatemala: descanso en la mirada. Disponible en <http://despuesdelapaz.periodismohumano.com/2013/03/31/guatemala-descanso-en-la-mirada/> Último acceso: 16 de mayo de 2015.

¹⁶ Los restos humanos no identificados son restituidos junto a los que sí fueron identificados, y se entierran juntos en la localidad de donde provenían las víctimas.

¹⁷ <http://www.fafg.org/es/empoderamiento-dignificacion/>. Último acceso: 16 de mayo de 2015.

¹⁸ <http://www.fafg.org/es/acceso-a-la-justicia/>. Último acceso: 16 de mayo de 2015.

"El objetivo de las investigaciones antropológico forenses que lleva a cabo la FAFG, es ayudar a las comunidades y a los familiares de la víctimas para que recuperen los restos de sus familiares para darles un entierro legal y según sus costumbres; al mismo tiempo, disminuir el número de cementerios clandestinos donde yacen las víctimas del conflicto armado interno"¹⁹.

Por último, respecto a la gestión de información, no existe una instancia que permita centralizar toda la información existente. Cada institución tiene sus propias bases de datos y sistemas de registro. En ese sentido, el Comité Internacional de la Cruz Roja está impulsando una iniciativa para consolidar la información existente en las distintas organizaciones de la sociedad civil (forense y de acompañamiento), así como de 13 organizaciones de víctimas, en una base de datos centralizada. Lo que no se sabe aún es quién estaría a cargo de la administración de dicha base de datos.

1.1.4. Acompañamiento

Para el acompañamiento y orientación a los familiares durante el proceso de búsqueda, nuevamente son las organizaciones civiles las que ofrecen el servicio. Las organizaciones o comités de familiares se ponen en contacto con una institución de la sociedad civil puesto que la mayoría de veces no son capaces de brindar el acompañamiento directamente. La mayoría de veces esta convocatoria se realiza en el marco de una exhumación que ha comenzado a programarse.

¹⁹ <http://alafforense.org/fundacion-de-antropologia-forense-de-guatemala-fafg/>. Último acceso: 16 de mayo de 2015.

Desde el año 2004, las organizaciones de la sociedad civil que prestan este servicio son: Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial – ECAP, el Grupo de Apoyo Mutuo – GAM, la ONG Pro Niño y Niña Centroamericanos – PRONICE, el Centro Maya Saq'be, Utz Kaslemal, entre otras. Todas ellas han trabajado con presupuesto de la cooperación internacional hasta el año 2006 en que comenzaron a trabajar en el marco del PNR para desarrollar acciones de trabajo psicosocial en exhumaciones, como parte de sus medidas de reparación y rehabilitación social (Navarro, Susana; *et.al.*: 2007).

Existe un programa nacional de salud mental con el ministerio de salud, pero es muy pequeño y con poco personal. El personal tiene formación clínica y problemas de rotación y actúa sólo en casos con sentencia de la Corte Interamericana de DDHH. El Programa Nacional de Resarcimiento tiene también un equipo de trabajo de ocho psicólogos, pero que conoce muy pocos casos. Realiza sobre todo talleres previos al resarcimiento económico y talleres antes y después de las pocas exhumaciones realizadas directamente por el INACIF, que son alrededor de veinte. Entre ambas instituciones no existe coordinación.

El Ministerio Público tiene una oficina de atención de víctimas que cuenta con algunos psicólogos formados en atención de crisis, pero básicamente trabaja con las víctimas que necesitan ser preparadas para un proceso penal, no para la realización de las investigaciones forenses.

El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil suele vincular a un psicólogo con un promotor local, quien es una persona con reconocimiento y prestigio dentro de la comunidad. Este promotor recibe un salario y es considerado parte del personal de las ONG, y recibe una formación de dos años a través de un

diplomado que financia la cooperación alemana GyZ. Así, se asegura tanto la calidad técnica de la atención como la empatía y cercanía cultural con las familias.

La mayor parte del proceso se realiza en las localidades donde viven los familiares. Es decir, para entregar la información que poseen para la exhumación o para la restitución de restos, son las autoridades las que se acercan a los familiares y no al revés. Así, las necesidades de apoyo material a los familiares durante todo el proceso se reducen básicamente a los gastos de la restitución de restos y de entierro.

Los familiares tramitan ante el Ministerio Público y el Juez de la localidad donde viven la orden para sepultar a los difuntos. Acordada la fecha de entrega, las osamentas son entregadas a los familiares en el día en que desean sepultarlas. Los ataúdes y los nichos son proporcionados por la PNR y es la misma comunidad la que se encarga de organizar los rituales mortuorios.

1.2. El caso peruano

Con respecto al tipo penal de desaparición forzada, es necesario mencionar que está incorporado en el art. 320 del Código Penal Peruano, adoptado en 1991:

Artículo 320.- *El funcionario o servidor público que prive a una persona de su libertad, ordenando o ejecutando acciones que tenga por resultado su desaparición debidamente comprobada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años e inhabilitación, conforme al Artículo 36 incisos 1) y 2).*

Si bien la definición es conforme con la normativa internacional en cuanto a la autoría por parte de un funcionario público para la configuración del delito, no incluye los casos en que la desaparición haya sucedido con aquiescencia de funcionarios del Estado; asimismo, requiere que la desaparición sea “debidamente comprobada”, lo cual hace casi imposible que se configure el delito de desaparición forzada, dadas las dificultades a las que debe enfrentarse un familiar que busca a una persona desaparecida, especialmente cuando se sospecha que esa desaparición ha sido provocada.

No obstante, veremos cómo otras medidas han permitido al Ministerio Público y a otras entidades del Estado avanzar, en alguna medida, con la investigación de desapariciones, tanto de desapariciones provocadas por funcionarios del Estado o con aquiescencia de aquellos, como de aquellas provocadas por miembros de grupos armados como el Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso (PCP–SL) o el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Finalmente, de acuerdo al artículo 320 –herramienta para el Ministerio Público para determinar su actuación– quedarían fuera del ámbito de investigación aquellos casos en que la desaparición hubiera sucedido no forzosamente; por ejemplo, como consecuencia de hostilidades entre el Estado peruano y alguno de los grupos luego de las cuales alguna persona hubiera sido dejada detrás sin conocer, luego, su paradero. Ello refuerza la visión de que el sistema normativo peruano no estaba ni está preparado para promover una investigación enfocada – primordialmente– en la dilucidación de lo ocurrido, sino que más bien se enfoca en la determinación de la responsabilidad penal exigida por el tipo penal.

1.2.1. Diseño normativo

- Proyecto de ley de búsqueda de personas desaparecidas y asistencia a sus familiares

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) propuso diversas medidas para enfrentar las consecuencias del conflicto armado no internacional entre el Estado peruano y PCP-SL, así como entre el Estado peruano y MRTA. Entre ellas, se encontró un mecanismo destinado a brindar respuesta a la problemática de las personas desaparecidas.

Se trató de una propuesta amplia, que implicaba la creación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional destinado a organizar las recomendaciones, difundir el *Informe Final* y elaborar propuestas de política para los diversos temas identificados como consecuencias del conflicto. Este grupo nunca se creó. Asimismo, implicaba la creación del Consejo Nacional de Reconciliación, destinado a la implementación de las recomendaciones de la CVR. En lugar de este Consejo, se aprobó la Ley del Plan Integral de Reparaciones, que creó la Comisión Multisectorial del Alto Nivel –encargada de las acciones destinadas a lograr la paz, reparación colectiva y reconciliación– y el Consejo de Reparaciones – a cargo crear el Registro Único de Víctimas.

Además, la propuesta de la CVR implicaba la implementación de una política especial para atender el problema de las personas desaparecidas, pero nunca se creó. Esta incluía una Comisión Nacional de Personas Desaparecidas y una Oficina de Personas Desaparecidas que debían implementar un Plan Nacional

de Investigaciones Antropológico Forense (CVR 2003. Tomo IX). Debido a que ninguna de estas medidas fue adoptada, únicamente el Ministerio Público asumió la tarea de avanzar con la temática con la adopción de dos entidades: el Subsistema Fiscal Especializado en Derechos Humanos y el Equipo Forense Especializado (EFE) del Instituto de Medicina Legal (IML).

Ante el vacío normativo, en 2010, diversas instituciones estatales y de la sociedad civil conformaron la Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas²⁰, en el seno de la cual los diversos elementos de la problemática de la búsqueda de las personas desaparecidas y la necesaria asistencia a sus familiares fueron socializados y debatidos. Con el objetivo de presentar el análisis de estos elementos públicamente ante autoridades políticas peruanas, la Mesa organizó, en conjunto con la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, un seminario para la elaboración de una propuesta de política pública sobre la materia²¹. El seminario permitió alcanzar el “Consenso sobre la Política Pública para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Perú durante el Conflicto Armado 1980-2000”, la cual determinó que debía existir un ente rector en derechos humanos de alto nivel que coordinara la búsqueda de personas desaparecidas, en el seno del

²⁰ Conformada por las organizaciones no gubernamentales Red para el Desarrollo Integral del Niño y la Familia (REDINFA); el Centro de Atención Psicosocial (CAPS), Wiñastin, Paz y Esperanza, el Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF); el Centro Andino de Investigaciones Antropológicas (CENIA) y la Asociación pro Derechos Humanos (APRODEH); además, por la Coordinadora Nacional de Víctimas de la Violencia Política. Por parte del Estado, participaron el IML, la Defensoría del Pueblo, la CMAN y el Ministerio de Salud. La Mesa contó con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

²¹ El Seminario 'Análisis y propuestas sobre políticas de Estado para la búsqueda de personas desaparecidas' se llevó a cabo en el Congreso de la República el 15 y 16 de octubre de 2012. La mesa de honor estuvo conformada por: Doctor Henry José Ávila Herrera, Viceministro de DDHH; Doctor José Peláez Bardales, Fiscal de la Nación; Doctora Marisol Pérez Tello, Presidente de la Comisión de Justicia y DDHH del Congreso de la República, Señor Cédric Schweizer, Jefe de la Delegación Regional del Comité Internacional de la Cruz Roja para Bolivia, Ecuador y Perú, y Doctor Carlos Bromley, representante de la Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con marco legal propio, independiente, de carácter vinculante para todas las instancias del Estado, que sea responsable de elaborar y supervisar, de manera descentralizada, el cumplimiento del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, que deberá también elaborar. Además, el órgano debería tener conformación multisectorial – con representación de la sociedad civil – y deberá tener vocación de permanencia, por lo que su formalización debía llevarse a cabo a través de una Ley²².

Sobre la base de este documento, el Vice Ministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos convocó a una Mesa de Trabajo para la elaboración de la referida Ley, que contó con la participación de los miembros de la Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas ya mencionada. El proyecto fue presentado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ante el Consejo de Ministros en diciembre de 2014 y está pendiente de aprobación por este órgano para ser presentado al Congreso de la República.

- Otras medidas normativas adoptadas para la búsqueda de personas desaparecidas y asistencia a sus familiares

Hemos ya señalado que las recomendaciones de la CVR no fueron adoptadas en materia de búsqueda de personas desaparecidas; el esfuerzo por promover

²² Información pública sobre el seminario y el consenso obtenido puede ser encontrada aquí: <http://www.inforegion.pe/politica/144752/proponen-politica-publica-para-busqueda-personas-desaparecidas/> (última visita, 17 de mayo de 2015). El texto del consenso fue brindado por la Delegación Regional del Comité Internacional de la Cruz Roja para Bolivia, Ecuador y Perú y puede ser revisado en Reátegui 2010: 62-66.

una norma con la perspectiva propuesta por la CVR ha demorado la posibilidad de brindar una respuesta coordinada a la problemática. Sin embargo, otras medidas normativas fueron adoptadas de manera dispersa a lo largo de estos años²³.

Por ejemplo, en el marco de la normativa del **Ministerio Público**, encontramos los siguientes instrumentos:

- **La Directiva N° 011- 2001 MP-FN**

Desde el año 2000, se hizo evidente la existencia de diversos sitios de entierro (fosas) con numerosos restos humanos, posiblemente relacionados con el conflicto armado 1980-2000. La necesidad de asumir investigaciones forenses de gran envergadura²⁴ motivó la aprobación, por parte de la Fiscal de la Nación, de la Directiva N° 011-2001 –MP-FN, de 8 de septiembre de 2001, a través de la cual se aspiraba a regular la investigación fiscal frente al hallazgo de las fosas referidas.

Cabe señalar que el objetivo de la Directiva es casi exclusivamente acopiar, reunir y analizar pruebas para construir un proceso penal contra presuntos perpetradores. No contempla, entonces, la consecución de propósitos humanitarios referidos a los familiares de las presuntas víctimas. Además, la Directiva recuerda la suscripción de un acuerdo de cooperación con el Equipo

²³ La información incluida a continuación ha sido extraída de MONTROYA 2010. Informe obtenido gracias a la consulta con la Delegación Regional del CICR para Bolivia, Ecuador y Perú, institución que encargó la elaboración del informe.

²⁴ Con ocasión de las investigaciones forenses sobre restos humanos encontrados en las fosas comunes ubicadas en Pampas – Tayacaja y Churcampa en el Departamento de Huancavelica.

Peruano de Antropología Forense (EPAF), pero no establece la naturaleza de la relación con equipos forenses de la sociedad civil ni el estatus procesal que tienen.

- **La Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1262-2003 MP-FN**

Se trata de la Resolución por la cual la Fiscalía de la Nación organizó el EFE dentro del IML. Con ello, se conformó un cuerpo especializado de investigación antropológico forense, pero asignándole exclusivamente la competencia de atender las solicitudes de exhumación de la Fiscalía Especializada en Delitos contra los Derechos Humanos y de la Fiscalía Especializada para la Desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y exhumación de fosas clandestinas de Lima. De hecho, el Informe de la Comisión Especial encargada de Evaluar los Temas del informe Defensorial N° 97 (2005) “A dos años de la Comisión de la Verdad y Reconciliación”, recomendó que dicha Unidad especializada del IML atendiera los requerimientos de todas las fiscalías a nivel nacional que investiguen casos de crímenes de lesa humanidad, violación a derechos humanos y conexos.

- **La Directiva N° 007-2009 MP-FN**

La Directiva –aprobada por Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1604-2009-MP-FN– regula el trabajo de investigación del Ministerio Público frente al hallazgo de sitios con restos humanos y su relación con graves violaciones a los

derechos humanos. Determina que basta con el conocimiento de un presunto sitio con restos humanos para que el fiscal de la jurisdicción donde se encuentra el sitio inicie inmediatamente la investigación del caso; que el fiscal debe solicitar el concurso del EFE para la evaluación técnica del sitio; y que sólo a pedido del fiscal se podrán adherir a este equipo miembros de otras instituciones de apoyo si el caso lo amerita (artículo 7).

Es necesario apuntar que el artículo 13 de esta directiva otorga únicamente al arqueólogo, durante la etapa de ubicación, evaluación y registro de restos humanos, la facultad de recabar información de testigos. Por otro lado, la Directiva permite la intervención de peritos de parte, siempre que el fiscal a cargo del caso acepte su participación, previa acreditación de su experiencia científica en el tema (primera disposición complementaria).

Con respecto al acompañamiento psicosocial de familiares de personas desaparecidas, **el Ministerio de Salud** adoptó, en marzo de 2012, los “*Lineamientos para el acompañamiento psicosocial a familiares de personas desaparecidas*” (MINSa 2012), que tienen como objetivo “brindar herramientas metodológicas al personal de salud, del primer y segundo nivel de atención, para el acompañamiento individual, familiar, comunitario o social a los familiares de personas desaparecidas en el proceso de violencia experimentado durante los años 1980-2000” (MINSa 2012: 7), con la finalidad de contribuir con la salud mental de dichos familiares.

Los lineamientos contemplan como ejes necesarios de fortalecimiento para la consecución de su finalidad los siguientes: (i) capacitación al personal de los

primeros niveles de atención, no solamente en los ámbitos de salud física y mental, sino también en componentes de planificación y salud pública; (ii) recuperación integral desde la intervención comunitaria; (iii) recuperación integral desde la intervención clínica; y (iv) acceso a la salud y acciones de promoción y prevención.

Existen también medidas que, si bien no incluyen directamente disposiciones para atender las consecuencias de las desapariciones de personas a causa del conflicto, sí han sido ventanas para enfrentar algunas de estas consecuencias. Hablamos, por ejemplo, del **Plan Integral de Reparaciones** (PIR), implementado por el Estado peruano mediante la Ley N° 28592, que busca asignar reparaciones a las víctimas del conflicto, de la manera más comprehensiva posible, sin colapsar el sistema de justicia; asimismo, de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), encargada de acciones y políticas del Estado en los ámbitos de paz, reparación colectiva y Reconciliación Nacional. Se encuentra adscrita al **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**.

Se creó también el Consejo de Reparaciones (CR), órgano colegiado encargado del Registro Único de Víctimas (RUV), a fin de fomentar la inscripción de beneficios individuales y colectivos para que víctimas del conflicto puedan acceder a cualquiera de los programas del PIR²⁵.

Como ya hemos mencionado, tales mecanismos no fueron diseñados para atender específicamente las necesidades de los familiares de las personas desaparecidas; sin embargo, dos de los programas creados por la Ley del PIR

²⁵ Para mayor detalle, ver Ministerio de Relaciones Exteriores 2012, presentado por el Perú ante la Asamblea General de la OEA en cumplimiento de la Resolución sobre personas desaparecidas y asistencia a sus familiares incluida en el título del documento.

permitieron brindar algunas respuestas en forma de reparaciones a estas personas: el programa de reparaciones en salud y el programa en reparaciones simbólicas (reconocimiento público de la violencia para favorecer la reconciliación).

En efecto, el propio Estado peruano informó ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (AG OEA), lo siguiente:

“De acuerdo a la Ley N° 28592²⁶ el Ministerio de Salud²⁷, ha informado que se han adoptado algunas medidas en determinadas regiones recomendadas en el Informe de la CVR a fin de apoyar a los familiares de las personas desaparecidas, siendo éstas las siguientes: Intervención comunitaria, intervención clínica, acceso a la salud, fortalecimiento de recursos humanos y acciones de prevención y promoción de la salud mental.”

Estas medidas son impulsadas por la Dirección General de Salud de las Personas y por la dirección de Salud Mental, que cuentan con un Plan Concertado de Salud (2007-2020), que incluye como objetivo N° 6, “[m]ejorar la salud mental de la población, como un derecho fundamental de la persona, componente indispensable de la salud integral y del desarrollo humano”. También cuenta con el Plan Nacional de Salud Mental, que como objetivo cuarto considera:

*“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**, buscando fortalecer las redes sociales, promoviendo la identidad cultural, facilitando el acceso de la atención en salud mental a través de los equipos itinerantes y del personal capacitado.”²⁸*

²⁶ Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR).

²⁷ Oficio 006120-2011-MINSA.

²⁸ El resaltado es nuestro.

Finalmente, una medida adicional que no guardó inicialmente relación con la búsqueda de personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares es la *declaración de ausencia*. Esta figura se encuentra contemplada en el artículo 49 del Código Civil peruano. Además, existe en el artículo 63 y siguientes la regulación necesaria para realizar la declaración por muerte presunta. Sin embargo, ambas figuras requieren la provisión de información que el familiar de una persona desaparecida –especialmente cuando se trata de una desaparición forzada– puede no tener; además, los requisitos de ambas figuras exigen necesariamente que cada familiar inicie un proceso judicial para lograr la declaración de ausencia y/o la de muerte presunta. Ello, por supuesto, es necesario para ejercer ciertos derechos, como sucesorios, o de registro de identidad de la progenie de una persona desaparecida, entre otros.

Ante este escenario, se adoptó en 2005 la Ley N° 28413, “Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el periodo 1980-2000”, para facilitar a los familiares del ausente por desaparición forzada los instrumentos necesarios para acceder al reconocimiento de sus derechos (artículo 2). Este proceso administrativo se encuentra a cargo de la **Defensoría del Pueblo** y comprende los casos en que una persona hubiese desaparecido como consecuencia de un arresto, detención o traslado contra su voluntad; o cuando hubiese desaparecido durante un enfrentamiento armado o en zona declarada de operaciones militares o de emergencia. Si bien la declaración permite generar los efectos de una muerte presunta, no da por sentado que la persona haya muerto, lo cual permite a los familiares, a su vez, contar con una figura jurídica que acompañe su incertidumbre con respecto a la suerte de la persona desaparecida.

Debemos señalar, sin embargo, que pese a los esfuerzos para la creación de un mecanismo administrativo que facilite una declaración de esta naturaleza, se trata aún de uno con muchos requisitos de difícil cumplimiento para muchos de los familiares y, por ende, no muy usado (Defensoría de Pueblo 2013).

En el Perú, contrario a Guatemala, el Estado ha asumido el protagonismo de la búsqueda de personas desaparecidas, pero no lo ha hecho a través de una política nacional sino de iniciativas dispersas que no responden a un objetivo común y coherente, ni se relaciona con las otras medidas que el Estado ha implementado para atender las necesidades de los familiares de las personas desaparecidas. El Estado ha asumido el protagonismo de la búsqueda de personas desaparecidas pero sin crear mecanismos especiales para ello, más allá del EFE, que trabaja subordinado al Subsistema Fiscal Especializado en Derechos Humanos y a la orientación judicial de sus investigaciones.

1.2.2. Investigación forense preliminar

Como sucede en el caso guatemalteco, no existe en el Perú un mecanismo destinado a priorizar el recojo de información con la que cuentan los familiares de las personas desaparecidas.

No existe, incluso, un número final de personas desaparecidas como consecuencia del conflicto armado no internacional en las décadas de los 80 y 90. Tal como ha señalado Reátegui *et al.* (2012):

“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. (...) Hoy el Instituto de Medicina Legal

(IML) del Ministerio Público cuenta con información de 15,371 personas desaparecidas, y se tiene conocimiento de 6,462 sitios de entierro a nivel nacional. 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%. (...)

Luego, entre el 2005 y 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 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 15,371 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 (...) con otras fuentes de información; por ejemplo, la producida por el Equipo Peruano de Antropología Forense mediante sus campañas de reajo de fichas antemortem y por el Consejo de Reparaciones mediante su censo de víctimas”.

Es necesario mencionar, además, que no todas las instituciones involucradas en esta problemática adoptan el mismo concepto de desaparición, el cual guía el recojo de información que llevan a cabo. Por ejemplo, para el IML, se trata de “todas aquellas personas de las que no se tiene noticia o cuya muerte no se ha verificado legalmente” (Reátegui *et al.* 2012). Incluye, entonces, a víctimas de desaparición forzada y de asesinatos extrajudiciales, así como aquellas personas que fueron bajas como consecuencia de hostilidades entre ambas partes en conflicto. Incluye también a “personas cuyo paradero es conocido por el familiar, pero que están enterradas en un cementerio informal” (Reátegui *et al.* 2012). Por otro lado, el RUV no considera a las personas enterradas en un

cementerio informal como desaparecidas, ni a las personas que formaron parte de los grupos armados que se enfrentaron al Estado²⁹.

Ahora bien, debido a que uno de los principales actores involucrados en la recepción de información ha sido el Ministerio Público, nos enfocaremos en el rol que aún cumple en el recojo de información dentro de los procesos penales a su cargo. No debemos olvidar, además, que el IML constituye parte del Ministerio Público y apoya su trabajo desde la investigación forense.

Mucha de la información obtenida sobre las desapariciones mencionadas anteriormente, ha sido posible a través de denuncias por muerte o desaparición forzada ante el Ministerio Público. Efectivamente, el Ministerio Público es un órgano unitario y organizado jerárquicamente, constitucional independiente y autónomo³⁰, que genera un balance de poderes del Estado (García Toma 1998). La función del Ministerio Público está contenida en el art. 159 inciso 4 de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución) y detallada en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ministerio Público³¹, de la siguiente manera:

Artículo 1.- *El Ministerio Público es el organismo autónomo del Estado que tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como para velar por la moral pública; la persecución del delito y la reparación civil. También velará por la prevención del delito dentro de las limitaciones que resultan de la presente ley y por la independencia de los órganos judiciales y la recta*

²⁹ Ello, debido que de acuerdo al art. 4 de la Ley del Plan Integral de Reparaciones, no pueden ser consideradas víctimas ni beneficiarias (sus familiares, por ejemplo), las personas desaparecidas (incluso por desaparición forzada) que formaron parte de uno de los grupos armados enfrentados al Estado.

³⁰ Constitución Política del Perú de 1993, art. 158 – 160.

³¹ Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N° 052, art. 1.

administración de justicia y las demás que le señalan la Constitución Política del Perú y el ordenamiento jurídico de la Nación.

Para el cumplimiento de estas funciones, relacionadas con la defensa de los intereses públicos y la persecución del delito, existen cuatro vías por las que el Ministerio Público puede conocer un presunto evento criminal³²: por denuncia de la víctima, por acción popular, por noticia policial o por noticia de oficio (noticia criminal). Como señala Montoya: “frente a cualquier vía por la cual tome conocimiento de un presunto evento criminal, el Ministerio Público puede considerar insuficientes los elementos contenidos en la noticia o en la denuncia particular y decidir la realización de actos de investigación” (Montoya 2010: *supra* nota 7, p. 11).

Por lo tanto, el Ministerio Público es el órgano llamado a dilucidar lo ocurrido en situaciones donde es posible que un delito se haya cometido y, por supuesto, aquellas en las que violaciones de derechos humanos se puedan haber perpetrado, como es el caso de las desapariciones forzadas. En consecuencia, es primordialmente dentro de procesos penales que la información sobre personas desaparecidas ha sido recogida, como ya hemos mencionado, no necesariamente con el objetivo principal de saber lo que les ocurrió, sino con aquel de determinar la responsabilidad penal de quien forzó o de quienes forzaron su desaparición.

A diferencia del caso guatemalteco, el mecanismo previsto para recabar válidamente información de los familiares de las víctimas o testigos de una desaparición está inscrito en el proceso penal que dirige el Ministerio Público

³² Para mayor detalle, ver Código Procesal Penal de 2004, Decreto Legislativo N° 957, artículo 60.

cuando investiga un caso de desaparición forzada. No existe un mecanismo paralelo que permita recabar información de manera válida. Ciertamente, la información recogida en el RUV no tuvo como objetivo brindar respuestas sobre el paradero de las víctimas, sino establecer una política excepcional de reparaciones, como ya hemos visto. A pesar de que podría servir para reconstruir patrones de desaparición y ayudar a la ubicación de los restos humanos de las desaparecidas, la información del RUV no ha sido aprovechada para ello. Nuevamente, el Estado peruano tiene medidas dispersas que no constituyen una política de Estado con objetivos comunes y mecanismos de coordinación entre las distintas unidades del Estado involucradas en la problemática.

Por lo tanto, y esta es una diferencia crucial respecto del caso guatemalteco, en el Perú si una persona, familiar o testigo de un caso de desaparición, desea brindar información sobre un caso, no tiene más opción que la de participar en un proceso judicial penal.

“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”. (Reátegui et al. 2012)

Incluso cuando se han incorporado mecanismos adicionales para obtener mayor información, como el de “colaboración eficaz”³³ y el “sistema de protección a

³³ El mecanismo de “colaboración eficaz” permite que personas involucradas en la realización de crímenes entreguen información a cambio de reducciones de pena o penas alternativas. Para mayor detalle, ver Ley N° 27378 de la República del Perú.

víctimas, familiares de víctimas y testigos”³⁴, se mantienen como mecanismos intra-procesales de carácter judicial.

Esta única vía ha generado que, en muchos casos, ni el objetivo judicial ni el restaurativo sean logrados. De hecho, de acuerdo a cifras recogidas por Burt, entre 2004 y setiembre de 2012, 47 sentencias constituían el total sobre casos de graves violaciones de derechos humanos. Del análisis de 23 de ellas, se había absuelto a 70 personas y condenado sólo a 26 (Burt 2012). Una de las causas de estas cifras es la falta de información que permita construir un caso sólido. La mayor parte del alrededor de 1,200 denuncias realizadas ante el Ministerio Público por desaparición forzada se encuentran en investigación preliminar (Reátegui *et al.* 2012: 78).

1.2.3. Investigación forense de recuperación y análisis de los restos humanos

Como ya ha sido mencionado, el Ministerio Público es la entidad que toma conocimiento de un hecho punible por una de las cuatro vías ya explicadas: el mecanismo de colaboración eficaz; el sistema de protección a víctimas, familiares de víctimas y testigos; una denuncia formal; o el llenado de una ficha antemortem. La investigación que se conduce a partir de ahí tiene como objetivo primordial, hasta el momento, la determinación de responsabilidades penales del presunto autor o presuntos autores de desaparición forzada. Si bien se ha

³⁴ Se trata de un mecanismo que intenta ofrecer seguridad a las víctimas, familiares de víctimas y testigos, aunque sin mucho éxito, de acuerdo a información compartida por la propia Defensoría del Pueblo del Perú. Ver Defensoría del Pueblo (2008).

promovido la adopción de normas como las mencionadas en “Diseño normativo”, no existe un mecanismo que permita al Ministerio Público flexibilizar sus procedimientos de manera que la búsqueda sea más ágil.

Es cierto que la creación *ad hoc* del EFE dentro del Ministerio Público el 2013 facilitó el análisis forense de los casos en marcha dentro del Ministerio. Su creación fue posible, a su vez, por el establecimiento del Sub sistema de Derechos Humanos dentro también del Ministerio Público. Sin embargo, esta creación no ha sido confirmada por la modificación estructural del Ministerio, de manera que la unidad del EFE no existe en sí misma, sino que utiliza los recursos humanos de otras direcciones y unidades dentro del Ministerio y depende directamente de la jefatura del IML. Por ello, la permanencia de muchos de sus miembros no está garantizada por un tiempo que permita su mayor especialización ni la continuidad del trabajo realizado. Además, los salarios que el Ministerio Público tiene la capacidad de proveer no consiguen mantenerlos interesados en estas posiciones. Esto ha generado que muchas de las personas formadas tanto por el Ministerio como por organizaciones como el CICR, hayan migrado a otras instituciones o a otros puestos dentro del propio Ministerio Público.

Una manera de aliviar la carga laboral del análisis forense es una posibilidad otorgada por el artículo 173 inciso 1 del Código Procesal Peruano de 2004, que, lamentablemente, no es muy utilizada: el nombramiento de peritos en distintas disciplinas cuando resulten imprescindibles por las características del caso. El fiscal debe indicar el punto o puntos sobre los que incidirá la pericia y fijará un plazo para la entrega del informe pericial (artículo 174, inciso 2 del CPP de 2004) (Montoya 2010: 26). Los peritos designados pueden no ser parte del servicio del

Estado cuando la situación así lo amerite. Se puede designar incluso a personas jurídicas. El contexto de la búsqueda de personas desaparecidas deja abierta la posibilidad de que organizaciones no gubernamentales como el EPAF realicen una labor pericial complementaria a la del Ministerio Público, aliviando así la carga con la que el EFE cuenta, sin que se vea comprometido el valor probatorio de los elementos analizados.

Así, los avances a la fecha, aunque significativos, son pocos frente al reto humanitario que se tiene al frente. Entre el 2002 y el 2015 el Ministerio Público ha recuperado 3,422 restos humanos, de los que han identificado 1,974. El problema, sin embargo, radica en que la mayoría de estos restos humanos corresponden a casos simples desde el punto de vista técnico, básicamente a personas que fueron asesinadas y cuyos restos fueron enterrados informalmente por los mismos familiares. Son legalmente personas desaparecidas en tanto su identidad no ha sido determinada científica y legalmente (es decir, no cuentan con una partida de defunción), pero no son necesariamente desaparecidos para los familiares. Este tipo de casos son fáciles de resolver y entre los forenses peruanos se les conoce como "ratificaciones de identidad". No se sabe con precisión cuál es la proporción de "ratificaciones" frente a casos más complejos como los que resultaron de una masacre (muchos restos humanos mezclados en una fosa, como el caso Putis) o a la acción deliberada de esconder o destruir los restos (como el caso Cabitos). La única estimación fue hecha por COMISEDH (2012a) sobre la base de una muestra de 642 personas identificadas a las que tuvieron acceso hasta el 2011, con el resultado de que el 92% correspondieron a ratificaciones de identidad.

Tampoco ha sido establecida una base de datos centralizada de información ni de datos genéticos. Ello, por un lado, porque la información se encuentra aún desperdigada y no ha sido debidamente cotejada; por otro, porque no existe, legalmente, un órgano a cargo de la estructuración y administración de una base de datos genética con la debida cautela que ello debe suponer.

1.2.4. Acompañamiento

Las consecuencias de las desapariciones son comunes pese a sucederse en 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” (2010), conocido como las “Normas Mínimas”, refiere algunos elementos comunes a las distintas experiencias de desaparición conocidas, como la pérdida de esperanza de encontrar al familiar con vida. Ello implica la imposibilidad de realizar rituales funerarios acordes con el contexto cultural y sentimientos de culpa a nivel individual, así como la desestructuración de tejido social y la pérdida de confianza a nivel familiar y social.

Existen organizaciones no gubernamentales en el Perú que promovieron la atención de la sociedad sobre este tema, como el Centro de Atención Psicosocial (CAPS) y la Red para la Infancia y la Familia (REDINFA). Estas organizaciones identificaron la ruptura del orden de funciones, actividades y vínculos –que sucede intempestivamente–, secuelas intergeneracionales, expresiones de violencia y desprotección, desarraigo, entre otros factores (CAPS y REDINFA, 2008).

Ante esta situación, a diferencia nuevamente del caso guatemalteco en el que es principalmente la sociedad civil la que acompaña emocionalmente a los familiares durante el proceso de búsqueda, el Ministerio de Salud adoptó el ya mencionado Documento Técnico “Lineamientos para el acompañamiento psicosocial a familiares de personas desaparecidas” (en adelante, los Lineamientos). Esto convirtió al Perú en uno de los primeros países que incorpora los estándares de las “Normas Mínimas” en su normativa interna.

Los lineamientos fueron el resultado del trabajo en conjunto de organizaciones de la sociedad civil, estatales y humanitarias, congregadas en la Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas ya mencionada anteriormente. Debido al poco apoyo de la cooperación internacional a las organizaciones de la sociedad civil peruana, estas han apostado por fortalecer la capacidad de respuesta estatal.

Las acciones específicas que los Lineamientos demandan son la implementación de un sistema que permita atender efectivamente a los “usuarios”, con personal debidamente calificado para brindar el soporte emocional requerido. Ello implica capacitación constante y retos de gestión como la continua rotación del personal de salud, en especial en las zonas periféricas de los centros poblados.

Avances paralelos registrados en el ámbito peruano son el artículo 22 de la ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, que hemos comentado ya, el cual señala que tiene 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”³⁵.

Finalmente, tres planes son pertinentes en relación con la salud mental en el contexto peruano: el Plan Nacional de Salud Mental, el Plan Nacional Concertado de Salud (2007-2020) y el Plan Nacional de Derechos Humanos (2014-2016).

El primero cuenta entre sus objetivos el “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” (MINSa 2006); el segundo, tiene como objetivo sanitario n° 6 “mejorar la Salud Mental de la población como un derecho fundamental de la persona, componente indispensable de la salud integral y del desarrollo humano” (MINSa 2007). Finalmente, el Plan Nacional de Derechos Humanos establece como Objetivo n° 24 implementar los programas sociales establecidos en el PIR. Entre estos programas se encuentra el “aprobar e implementar un protocolo de salud mental a nivel nacional y regional para personas víctimas de violencia ocurrida en (el Perú) entre 1980 y el 2000” (MINJUS 2014). Las instituciones responsables de la implementación de dicho objetivo son el Ministerio de Salud y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, en coordinación con los Gobiernos Regionales.

A pesar de todos los avances normativos, se carece aún de lineamientos institucionales de coordinación entre los diversos órganos involucrados en los procesos de búsqueda de personas desaparecidas, exhumación o restitución de

³⁵ Ley del Plan Integral de Reparaciones. Op cit., art. 22.

restos. Si existieran se garantizaría la presencia de una persona que pueda proveer asistencia psicosocial a familiares que forman parte de un proceso de exhumación de restos humanos, sin que sean instituciones intermedias o los propios familiares los que deban realizar el pedido. La coordinación entre el Ministerio Público y el Sector Salud es aún débil. Existe una propuesta de protocolo de coordinación y buenas prácticas, nuevamente propuesta por la Mesa de Trabajo Sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas, pero que aún no ha sido apropiada por el Estado.

Un balance de la situación es presentado por la Mesa de Trabajo señalada (2013):

“... A la fecha, en la mayoría de investigaciones forenses no se han contemplado acciones de acompañamiento, atención u orientación a los familiares. En tanto el programa de reparaciones en salud está recién comenzando a implementarse, existen aún diversas limitaciones:

- *El personal contratado por el Programa de Reparaciones en Salud no tiene entera claridad de sus funciones en el marco del PIR. Muchos de ellos se dedican a labores administrativas en lugar de desarrollar planes de atención psicosocial que prioricen a las personas afectadas en sus comunidades. Los que sí desarrollan los planes y prestan el servicio de atención psicosocial tienen dificultades operativas para hacer visitas domiciliarias, organizar grupos de apoyo mutuo, acompañar a las víctimas durante los distintos eventos (judiciales, forenses, conmemoraciones), desarrollar acciones de intervención comunitaria y compenetrarse con la cotidianeidad y particularidades culturales del entorno en el que trabajan. Tampoco existe suficiente claridad sobre la forma en que deben registrar las atenciones y sobre los indicadores de recuperación emocional que deben utilizar.*
- *El sector salud está dispuesto a la atención clínica de pacientes por algún trastorno diagnosticado que se acercan a los centros y postas de salud en zonas urbanas. El enfoque clínico de atención individual patologiza las secuelas de la violencia y hace aparecer a las víctimas como personas enfermas. La mayoría de víctimas no requiere de una intervención clínica sino de acompañamiento y orientación y viven en zonas rurales o marginales, tienen como*

idioma materno lenguas distintas al castellano y su acceso a los hospitales y a las ciudades es limitado.

- *Es necesario que quienes brinden el acompañamiento psicosocial tengan algún tipo de entrenamiento. En su mayoría, la atención en salud mental en el primer nivel de atención es asumida por personal técnico no especializado y por los profesionales del Servicio Rural Marginal (SERUM) sin un conocimiento del contexto de violencia vivido en la zona ni una formación relativa a procesos de postconflicto. Existen recursos humanos calificados pero no son aprovechados correctamente. No se aprovecha adecuadamente el rol que pueden desempeñar los promotores comunitarios o líderes locales ni los conocimientos de los alrededor de 400 funcionarios el sector salud que han recibido capacitaciones de ONG en distintas metodologías de atención comunitaria o acompañamiento psicosocial.*
- *Tampoco se han establecido mecanismos de coordinación entre el personal de salud y el Ministerio Público, que permitan que el personal capacitado acompañe a los familiares durante los distintos eventos de las investigaciones forenses y se comprometa en acciones de seguimiento en las zonas donde residen.*
- *Desinformación de los familiares sobre sus derechos y los servicios de salud y reparación de los que pueden ser beneficiarios.”*

Más allá de la necesidad de apoyo emocional durante la búsqueda, es claro que se requiere también una atención más especializada en salud mental para los familiares de las personas desaparecidas. Si bien la información es dispersa y no corresponde a un diagnóstico propiamente dicho, existen estudios generales que permiten suponer que puede existir un problema. Un estudio de José Galdó (2010) demuestra la correlación entre las consecuencias emocionales de la desaparición durante la niñez temprana y las secuelas económicas, pues el conflicto afectó a largo plazo en la productividad y capacidad de ingresos de quienes, siendo niños, sufrieron la desaparición de un familiar. Asimismo, el Instituto Honorio Delgado – Hideyo Noguchi señaló en una investigación con población rural que en entre los familiares de las personas desaparecidas y fallecidas existe mayor prevalencia de trastornos de salud mental que en quienes no sufrieron lo mismo:

| | Con familiar fallecido o desaparecido | | | |
|------------------------|---------------------------------------|--------|--------|--------|
| | 2003 | | 2008 | |
| | Sí | No | Sí | No |
| Trastorno psiquiátrico | 50.0 % | 33.5 % | 44.6 % | 25.1 % |
| Trastorno de ansiedad | 35.2 % | 16.8 % | 35.9 % | 13.4 % |
| Trastorno depresivo | 22.7 % | 15.2 % | 16.8 % | 14.8 % |

Fuente: Instituto Especializado de Salud Mental "Honorio Delgado – HideyoNoguchi"

1.3. Comparación

Ni en Guatemala ni en Perú existen políticas de búsqueda de personas desaparecidas. Se trata básicamente de mecanismos judiciales enmarcados en la investigación fiscal, bajo cuyo paraguas se realiza la búsqueda de los restos humanos.³⁶ La diferencia entre el mecanismo de Perú y Guatemala es, básicamente, que mientras que en Perú ha sido asumida por un órgano forense del Estado, en Guatemala se ha configurado un complejo mecanismo de cooperación entre el Ministerio Público, para la dirección general de la investigación, algunas organizaciones forenses de la sociedad civil, principalmente la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG), y una gran cantidad de organizaciones de víctimas, las que se encargan del recojo de la información preliminar y ayudan a los familiares y testigos para su involucramiento en el proceso.

Esta diferencia tiene implicancias profundas en la estrategia de investigación. Al tratarse de actores distintos, la estrategia de investigación varía entre ser más creativa o más burocrática, y puede o no adecuarse a la complejidad de cada caso. En Guatemala la Fundación de Antropología Forense tiene muchas

³⁶ Entrevista a Jose Pablo Baraybar 31.8.2015.

posibilidades de creatividad y adecuación. Según Baraybar, “La teoría del caso en Guatemala es suficientemente flexible para permitir una intervención de esa magnitud”³⁷. Los fiscales no intervienen y, cuando investigan, en realidad realizan una serie de procedimientos administrativos. En el Perú, la subordinación del EFE a las fiscalías del subsistema especializado en DDHH del Ministerio Público, define una estrategia de investigación muy burocrática y garantista, con poco espacio para la creatividad y la profundización. Nuevamente, los rígidos parámetros de investigación judicial dentro de una lógica garantista, que persiste a pesar del reciente paso del sistema penal inquisitivo al acusatorio, limitan la investigación en una forma que no sucede en Guatemala.

Si bien en ambos contextos las investigaciones forenses se realizan en el marco de una investigación fiscal; en Guatemala están orientadas por objetivos restaurativos mientras que en Perú a objetivos retributivos. El motivo de esta diferencia está en la flexibilidad para admitir testimonios de familiares y testigos. Mientras que en Guatemala esta recolección escapa a los parámetros judiciales gracias a la intervención de los comités de víctimas, en el Perú se realiza exclusivamente a través de testimonios judiciales ante los fiscales.

³⁷ Entrevista a Jose Pablo Baraybar 31.8.2015.

CAPÍTULO 2. LA EVOLUCIÓN DEL CONTENIDO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS LUEGO DE CONFLICTOS ARMADOS Y REGÍMENES DICTATORIALES

Como hemos visto, los familiares de las personas desaparecidas tienen diversas necesidades que pueden variar en intensidad o importancia dependiendo del contexto, el tiempo transcurrido, aspectos culturales y políticos, etc. Entre estas suelen tener especial relevancia: saber qué ocurrió con sus parientes y enterrar dignamente sus restos; resolver problemas legales relacionados a la viudez u orfandad; recibir apoyo económico, atención psicológica o psicosocial; acceder a la justicia; realizar actos de memoria y obtener el reconocimiento de la desaparición; y obtener compensaciones y reparación (CICR 2013).

Las necesidades no son igualmente prioritarias para los familiares y para la comunidad internacional. No todas son similarmente atendidas y consideradas, pues ha habido una especial atención hacia las expectativas de justicia y las reparaciones, en desmedro de la necesidad de que se busque, identifique y restituyan los restos de las personas desaparecidas. Cuando se trata el tema de las personas desaparecidas, se suele hacer referencia sólo al crimen de “desaparición forzada”, que en realidad constituye sólo una de las causas (una

causa criminal) por la cual puede desaparecer una persona en el contexto de un conflicto armado.

Las menciones en el derecho internacional relativas a la desaparición de personas han sido mayormente referidas a la obligación de realizar investigaciones judiciales, es decir, a objetivos retributivos. Sin embargo, en los últimos años se ha hecho cada vez más referencia al derecho a saber de los familiares, es decir, a objetivos restaurativos. En este capítulo analizaremos la evolución de estos enfoques en la normativa internacional, para concluir que el Derecho internacional ha constituido un factor externo importante en la adopción de medidas nacionales de búsqueda de personas desaparecidas en Guatemala y Perú. Los cambios en la normativa internacional explican las continuidades: que se haya considerado ambos objetivos en ambos contextos. No explican, sin embargo, las discontinuidades: la diferencia de énfasis de estos objetivos en los mecanismos de cada país; pero la explicación de las discontinuidades será explicada en el capítulo 3.

En un contexto de globalización de los derechos humanos, el derecho internacional es una vía eficaz para influir en la configuración de medidas destinadas a atender las consecuencias de las graves violaciones de derechos humanos. Es en la relación con estas medidas que emerge el campo de la justicia transicional o justicia de transición. Surgido del campo de los derechos humanos (Margarell, Lisa y Filippini, Leonardo 2006: 17), busca hacer frente a los abusos sistemáticos del pasado, ya sea luego de conflictos armados o de regímenes autoritarios. No se trata de una forma distinta de justicia, sino de estrategias de búsqueda de la justicia realizadas a través de mecanismos excepcionales aplicados en contextos política y socialmente adversos (Bickford

2004: 1045-1047), en los que han ocurrido graves violaciones al Derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH).

Ciertamente, cualquier país del mundo que experimente un conflicto armado, la consecuente destrucción de instituciones y la necesidad de enfrentar violaciones extendidas al DIDH y el DIH, verá desbordadas sus capacidades regulares. Para alcanzar la mayor cantidad de justicia posible para las víctimas, la experiencia internacional enseña que deben crearse mecanismos excepcionales que se adapten a las necesidades que la realidad política, social y cultural demanda, y que ofrezcan respuestas adecuadas a ellas, con miras al fortalecimiento de la democracia.

Si bien existe una aceptación mayoritaria de que las consecuencias del pasado deben ser abordadas, existe también un creciente reconocimiento sobre la necesidad de considerar cada situación según sus propias características y de desarrollar mecanismos y políticas de justicia transicional *ad hoc*, de acuerdo a ellas (Bisset 2012: 9). Las medidas implementadas puede ser “judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella), así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo de las personas responsables o combinaciones de todas ellas” (Consejo de seguridad de las Naciones Unidas 2004).

No obstante, la aplicación de las medidas que configuran este campo no fue inmediata. Las tensiones existentes entre verdad, justicia y reparación resultaron difíciles de balancear. Tal como señala Reátegui (2010):

“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 al pasado” (Reátegui 2010).

En este marco, surge una aparente contraposición entre dos concepciones de justicia: la justicia retributiva y la justicia restaurativa, que explicaremos a continuación.

Tanto la justicia transicional como el derecho internacional han transitado de un escenario en el que el enfoque era básicamente retributivo, es decir, centrado en las responsabilidades penales y la protección de la ley y el Estado de Derecho; hacia una progresiva y creciente influencia de un enfoque restaurativo, centrado en la satisfacción de las necesidades de las víctimas y en el alivio del daño que han recibido.

El primer enfoque gira alrededor de la persecución de los responsables del delito de desaparición forzada. Esto se ve reflejado por excelencia en la justicia penal, que tiene, como señalan Margarell y Fillippini, “características distintivas frente a los otros mecanismos de la transición” (Margarell, Lisa y Filippini, Leonardo 2006: 45). Se trata de la aplicación, por parte del Estado, del monopolio de su acción punitiva, que genera como consecuencia la sustracción de la víctima como

protagonista del proceso. El objetivo de esta concepción de la justicia es identificar a la persona responsable de la violación y sancionarla. Busca proteger un bien jurídico importante para la sociedad en su conjunto y las penas aplicables variarán de manera proporcional a la gravedad del delito.

Mientras tanto, el segundo enfoque gira alrededor de la satisfacción del derecho a saber, relativo a resolver la incertidumbre de los familiares sobre la suerte y el paradero de sus seres queridos. Desde este segundo punto de vista, se pone especial énfasis en dar respuestas a los familiares sobre el destino que tuvieron aquellos. A estas las llamaremos “medidas de búsqueda de personas desaparecidas”, destinadas a atender el “derecho a saber” de los familiares. Se trata entonces de que el proceso de búsqueda tenga un carácter reparador para las familias. El objetivo de esta concepción de la justicia es colocar a la víctima como eje central de todo proceso iniciado con respecto a las violaciones de derechos cometidas contra ella. Lo protegido, entonces, no es un bien jurídico, sino a la víctima en sí misma. En consecuencia, el objetivo de esta concepción de justicia será aliviar el daño que contra la víctima se infligió, en la medida en que sea posible y tomando en cuenta sus necesidades.

2.1. La búsqueda de las personas desaparecidas en el derecho internacional

Uno de los fenómenos que ha evidenciado la necesidad de incluir elementos de justicia restaurativa en las respuestas adoptadas por los Estados para enfrentar graves violaciones contra el DIDH e infracciones al DIH es la necesaria búsqueda

de personas desaparecidas. En muchos casos, se trata de una gran cantidad de personas, lo cual exige la adopción de medidas extraordinarias e intersectoriales por parte de los Estados para brindar respuestas adecuadas no solamente a las víctimas, sino a la sociedad en su conjunto. Tal como señaló el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe sobre personas desaparecidas ante la 63ra Asamblea General en 2008:

The issue of missing persons has a different quality during or immediately after a conflict than it does years or even decades later, after a society has made progress in rebuilding peacetime institutions and reinstating the accountability of its Government. The issue of missing persons thus becomes part of the process of delivering good governance, including democratic governance, and of implementing the rule of law, including ending impunity. It is important that, as part of the process of ending suffering, the families of the missing receive answers. In the context of rebuilding societies affected by conflict, it is also important for such answers to be provided by the very institutions that will be protecting the rights of citizens in the future. By providing answers, law-based local institutions demonstrate that progress has been made and can contribute to rebuilding trust in public institutions. The missing are often victims of heinous crimes, and the location from which their remains are recovered are often the sites of crimes. Beyond the criminal justice dimension, the families of the missing have entitlements under civil and public law, and society at large has an interest in establishing the truth of what happened and making use of its democratic, administrative and judicial institutions for that purpose. The families of the missing want their pain and anguish to be addressed by their Governments and legal institutions so that, eventually, a sense of justice can be delivered.

Sin embargo, en casi todos los casos la respuesta regular o normal del derecho interno de un Estado moderno para el fenómeno de la desaparición de personas consistiría en procesos penales por desaparición forzada u otras violaciones de derechos humanos (como tortura o ejecución extrajudicial), que no tendrían como objetivo primordial obtener estas respuestas, sino identificar la responsabilidad penal de una persona o grupo de personas por el delito cometido. Como parte de las investigaciones realizadas por los entes encargados de investigar hechos criminales, en el caso de Perú y Guatemala el

Ministerio Público, se identificaría a las personas desaparecidas. La excepcionalidad de la situación ha supuesto respuestas diferentes a las regulares. En el derecho internacional la respuesta ha sido también disímil.

2.1.1. El derecho internacional humanitario

El origen convencional de las obligaciones de los Estados en materia de búsqueda de personas desaparecidas dadas por muertas puede retrotraerse al Protocolo Adicional I de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949³⁸, aplicable a conflictos armados internacionales. Su artículo 32 establece claramente que “existe un derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros”. De manera complementaria, el artículo 33 establece lo siguiente sobre los desaparecidos:

*“1. Tan pronto como las circunstancias lo permitan, y a más tardar desde el fin de las hostilidades activas, **cada Parte en conflicto buscará las personas cuya desaparición haya señalado una Parte adversa.** A fin de facilitar tal búsqueda, esa Parte adversa comunicará todas las informaciones pertinentes sobre las personas de que se trate.” (El resaltado es nuestro.)*

Con respecto a los conflictos armados no internacionales de alta intensidad, encontramos la siguiente disposición en el artículo 8 del Protocolo Adicional II de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo también a la búsqueda:

“Siempre que las circunstancias lo permitan, y en particular después de un combate, se tomarán sin demora todas las medidas posibles para buscar y recoger a los heridos, enfermos y náufragos a fin de protegerlos contra el pillaje y los malos tratos y asegurarles la asistencia necesaria, y

³⁸ Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949.

para buscar a los muertos, impedir que sean despojados y dar destino decoroso a sus restos.” (El resaltado es nuestro.)

No olvidemos que el DIH es aplicable únicamente en conflictos armados, ya sean de índole internacional o no internacional, y tiene como objetivo proteger a las personas que no participan o ya no participan en las hostilidades así como limitar los medios y métodos de combate utilizados por las partes. En este marco, durante un conflicto armado, las desapariciones de personas no necesariamente responden a la voluntad dolosa de una persona de sustraerla y no brindar información sobre su paradero, sino que puede tratarse de personas muertas en combate que fueron enterradas en lugares provisionales o que fueron invisibilizadas por eventos de la naturaleza, entre otros motivos. En consecuencia, las disposiciones mencionadas no se asientan en el establecimiento de la responsabilidad penal, sino en brindar la información necesaria para dar respuesta a sus familiares y, de ser posible, “dar destino decoroso a sus restos”.

De hecho, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que tiene el mandato de la comunidad internacional de ser el guardián y promotor del DIH, señaló que la obligación de tomar todas las medidas posibles para conocer lo acaecido a las personas desaparecidas e informar a sus familiares constituía una norma de DIH consuetudinario (CICR 2005).

Finalmente, es necesario mencionar que el CICR identificó que la prohibición de la desaparición forzada –si bien no es mencionada como tal en los tratados de DIH– también es una norma consuetudinaria, que puede afectar además otras normas de DIH como la prohibición de la privación arbitraria de la libertad, la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la

prohibición del homicidio³⁹. La respuesta del derecho internacional humanitario ha sido orientada por objetivos restaurativos, no retributivos.

2.1.2. El Derecho internacional de los derechos humanos

Analizaremos el desarrollo de la obligación de los estados de buscar a las personas desaparecidas como consecuencia de violaciones a los derechos humanos desde una mirada al sistema universal de protección de los derechos humanos.

- Sistema universal de protección de los derechos humanos

La obligación de buscar a las personas desaparecidas no estuvo presente como tal en los tratados del DIDH sino hasta la entrada en vigor de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (Convención contra las DF), el 23 de diciembre de 2010⁴⁰.

Ante esta situación, el Comité de Derechos Humanos (CDH), órgano de control del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁴¹, derivó el derecho a saber de los familiares como una manera de prevenir y aliviar la

³⁹ Ob. Cit., Norma 98.

⁴⁰ ONU. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, adoptada, adoptada el 20 de diciembre de 2006 y en vigor desde el 23 de diciembre de 2010. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>

⁴¹ ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Artículo 7. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

tortura, pues consideró que la falta de información para los familiares de personas desaparecidas constituía una forma de tortura psicológica⁴². El mismo CDH ha determinado que, en caso de muerte de una persona desaparecida, la obligación de proveer un remedio efectivo (reparación) frente a una violación del PIDCP, incluye proveer información sobre el lugar de entierro de la persona⁴³. Esto incluiría una investigación diligente sobre la desaparición e información adecuada de los resultados de la misma, así como apropiada compensación. Por lo tanto, el CDH parece subsumir el derecho a saber y la búsqueda de los familiares de las personas desaparecidas en su derecho a la integridad y a recibir reparaciones por el daño generado por las violaciones al PIDCP.

Han sido los instrumentos de *soft law* adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), así como los informes presentados por relatores sobre la materia y órganos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), los que han impulsado disposiciones sobre la necesidad de considerar el derecho a saber de los familiares de personas desaparecidas como autónomo.

De hecho, desde 1974 existieron diversas resoluciones adoptadas por la AGNU sobre los derechos de las familias de personas desaparecidas o de aquellos

⁴² NAQVI hace referencia a los siguientes casos del Comité de Derechos Humanos en relación con el art. 7 del PIDCP, en los casos de R.A.V.N. *et al* (Argentina), comunicación N° 343, 344 y 345/1988, Decisión de inadmisibilidad de 26 de marzo de 1990, UN Doc. CCPR/C/38/D/343/1988 (Appendix) ; S.E. (Argentina), comunicación N° 275/1988, Decisión de inadmisibilidad de 26 de marzo de 1990, UN Do. CCPR/C/38/275/1988 (Appendix). De acuerdo a OTT, Lisa (2011). Ver también *Sarma v. Sri Lanka*, comunicación N° 950/2000, UN Doc. CCPR/C/77/D/887/1999, par. 9.5 ; y *Maria del Carmen Almeida de Quinteros v. Uruguay*, Comunicación N° 107/1981 de 21 de julio de 1983.

⁴³ CDH. *Caso Lyashkevich v. Belarrusia*, Comunicación N° 887/1999, UN Doc. CCPR/C/77/D/950/2000, par. 11; *Caso Khalilova v. Tajikistan*, Comunicación N° 973/2001, UN Doc. CCPR/C/83/D/973/2001; y *Caso Valichon Aliboev v. Tajikistan*, Comunicación N° 985/2001, UN Doc. CCPR/C/85/D/985/2001. Ver también *Caso El Albani v. Libia*, Comunicación N° 1640/2007 de 26 de julio de 2010, par. 9 y *Caso Aboussedra v. Libia*, Comunicación N° 1751/2008, de 25 de octubre de 2010, par. 9.

sometidos a desapariciones forzadas referentes al “derecho a saber” como una “necesidad humanitaria básica”⁴⁴. No obstante, fue M. Joinet, experto independiente designado por la antigua Comisión de Derechos Humanos de la ONU, quien presentó el derecho a saber de los familiares de personas desaparecidas de manera más clara, en relación con lo que consideró un derecho autónomo e inalienable a la verdad⁴⁵:

“Principio 3 - El derecho a saber de las víctimas. Independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas, sus familias y parientes tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima.

Principio 36 – Ámbito de aplicación del derecho a obtener reparación. (...) En el caso de desapariciones forzadas, una vez dilucidada la suerte de la persona desaparecida, su familia tiene el derecho imprescriptible de ser informada al respecto y, en caso de muerte, el cuerpo le debe ser restituido tan pronto como sea identificado, ya sea que los perpetradores hayan sido identificados, perseguidos, procesados o no.”

Como se desprende de los dos principios referidos, el derecho a conocer la verdad de las víctimas y sus familiares no depende de si entablan o no acciones ante la justicia; además, en caso de muerte, el cuerpo debe ser restituido, incluso si los perpetradores no hubieran sido identificados o procesados. Esta primera

⁴⁴ Ver resoluciones de la Asamblea General: 3320(XXIX) de 6 de noviembre de 1974, 33/173 de 20 de diciembre de 1978, 35/193 de 15 de diciembre de 1980, 36/163 de 16 de diciembre de 1981, 37/180 de 17 de diciembre de 1982, 38/94 de 16 de diciembre de 1983, 39/111 de 14 de diciembre de 1984, 40/147 de 13 de diciembre de 1985, 41/145 de 4 de diciembre de 1986, 42/142 de 7 de diciembre de 1987, 43/159 de 8 de diciembre de 1988, 44/160 de 15 de diciembre de 1989, 45/165 de 18 de diciembre de 1990, 46/125 de 17 de diciembre de 1991 y 47/132 de 18 de diciembre de 1992. Tomado de NAQVI, Yasmin 2006).

⁴⁵ Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 49 sesión. “La administración de la justicia y los derechos humanos de los detenidos: *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Informe final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión.* Distr. General E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev. 2 octubre de 1997.

aseveración de la existencia de un derecho a la verdad general y de un derecho a saber de los familiares de las víctimas, es una muestra de la creciente consciencia de las necesidades de éstas y de su la importancia de que el derecho brinde herramientas adecuadas para estas necesidades.

Los llamados “Principios de Joinet” fueron actualizados en 2005 por Diane Orentlicher, designada como experta independiente por la Comisión de Derechos Humanos para estos efectos⁴⁶, quien reiteró las disposiciones descritas (Principios 4 y 34, respectivamente), reafirmando la tendencia descrita en el DIDH. Cabe resaltar que Orentlicher determina que el “derecho a la verdad” es el referido a la dimensión colectiva del derecho, con respecto a la sociedad en su conjunto y la necesidad de conocer las razones que llevaron a las violaciones masivas y sistemas, mientras que el “derecho a saber” es el referido a las víctimas y la necesidad de obtener información específica sobre la suerte que corrieron sus familiares.

Adicionalmente, si bien Joinet había ya enunciado la posibilidad de contar con comisiones extrajudiciales de investigación para garantizar el derecho a saber (Principio 4), Orentlicher precisó los alcances de estas garantías de la siguiente manera:

“Principio 5. Garantías para hacer efectivo el derecho a saber. Incumbe a los Estados adoptar las medidas adecuadas, incluidas las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento independiente y eficaz del poder judicial, para hacer efectivo el derecho a saber. Las medidas apropiadas para asegurar ese derecho pueden incluir procesos no judiciales que complementen la función del poder judicial. Las

⁴⁶ Comisión de Derechos Humanos. 61º periodo de sesiones. “Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. Adenda. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005

sociedades que han experimentado crímenes odiosos perpetrados en forma masiva o sistemática pueden beneficiarse en particular con la creación de una comisión de la verdad u otra comisión de investigación con objeto de establecer los hechos relativos a esas violaciones de manera de cerciorarse de la verdad e impedir la desaparición de pruebas. Sea que un Estado establezca o no un órgano de ese tipo, debe garantizar la preservación de los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y la posibilidad de consultarlos”.

Como podemos ver, se mantiene aún la mención primera a que las medidas adecuadas para hacer efectivo el derecho a saber empiezan por un funcionamiento independiente y eficaz del poder judicial y que pueden incluir procesos no judiciales que lo complementen. Ello confirmaría la tendencia ya descrita de reconocer que los objetivos de la justicia restaurativa con respecto al derecho a saber de las víctimas pueden ser relativamente independientes de los procesos judiciales, específicamente los penales, al momento de diseñar medidas que promuevan la búsqueda de personas desaparecidas.

Finalmente, presentamos como evidencia de este mismo desarrollo, los “Principios y lineamientos básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, que en su Principio 22 incluye, como forma de satisfacción, “la búsqueda de personas desaparecidas (...) y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad”⁴⁷. Esto sigue la línea de lo establecido por

⁴⁷ Comisión de Derechos Humanos. Principios y lineamientos básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. CHR Res. 2005/35, Anexo.

el Comité de Derechos Humanos en casos como *Aboussedra v. Libia*, al que hemos hecho ya referencia (ver arriba nota al pie 43)⁴⁸.

Adicionalmente a los informes de expertos mencionados, la antigua Comisión de Derechos Humanos estableció, a través de la resolución 20 (XXXVI) de 29 de febrero de 1980, un Grupo de Trabajo por el periodo de un año, “compuesto por cinco de sus miembros, en calidad de expertos a título individual, para examinar cuestiones relativas a desapariciones forzadas o involuntarias de personas”⁴⁹. El mandato del Grupo de Trabajo y sus atribuciones han sido renovados cada año, habiéndose aprobado la última en setiembre de 2014.

El objetivo del Grupo es ayudar a los familiares de las personas desaparecidas a averiguar la suerte y el paradero de dichas personas, a través de la recepción de informes remitidos por ellos y transmitiéndolos a los gobiernos concernidos, con un objetivo puramente humanitario. Ello no hace sino coadyuvar a la idea de que las necesidades específicas de las víctimas ocupan un lugar cada vez más protagónico en la adopción de mecanismos que abordan las violaciones al DIDH y al DIH.

El Grupo de Trabajo ha continuado funcionando incluso luego de la adopción en 1992 de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (con el encargo de hacer seguimiento de las obligaciones de dicha Declaración) y, en 2010, de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Si bien la adopción de esta Convención supuso también la creación del Comité

⁴⁸ CDH. Comunicación N° 1751/2008, de 25 de octubre de 2010, par. 9.

⁴⁹ Ver Grupo de Trabajo Desapariciones Forzadas o Involuntarias, en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx>

sobre Desapariciones Forzadas, ambas instituciones continúan trabajando en coordinación para prevenir y erradicar las desapariciones forzadas. El Grupo de Trabajo también realiza visitas *in loco* y emite reportes sobre las mismas y sobre temas generales relacionados con su labor.

Es necesario mencionar también que el Consejo de Derechos Humanos, que reemplazó a la Comisión de Derechos Humanos, ha adoptado, desde 2008, sendas resoluciones sobre las desapariciones forzadas e involuntarias. En la más reciente, exhortó a los Estados a seguir esforzándose:

“e) (P)or esclarecer la suerte de las personas desaparecidas y velando por que se faciliten a las autoridades competentes encargadas de la investigación y el enjuiciamiento los medios y recursos adecuados para resolver los casos y enjuiciar a los autores, también cuando se haya estudiado la posibilidad de establecer, según proceda, mecanismos judiciales específicos o comisiones de la verdad y la reconciliación que complementen el sistema de justicia”⁵⁰.

Nuevamente, el Consejo de Derechos Humanos alude a mecanismos judiciales para procesar a los autores, así como mecanismos judiciales específicos que complementen el sistema de justicia; sin embargo, no hace alusión al derecho a saber independientemente de estos procesos ni menciona a la búsqueda, identificación o restitución de los restos humanos de las personas desaparecidas como medida de reparación.

No obstante, continúa señalando en el literal f) del mismo documento, que se invita a los Estados a que “consideren la posibilidad de utilizar la genética forense

⁵⁰ Consejo de Derechos Humanos, 21^o período de sesiones. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 21/4. Desapariciones forzadas o involuntarias. A/HRC/RES/21/4 de 9 de octubre de 2012, literales e) y f).

como ayuda para identificar los restos de las víctimas de desapariciones forzadas o involuntarias y aborden la cuestión de la impunidad”⁵¹.

Creemos que, una vez más, encontramos en esta cita una muestra de la –aún en ese momento– aparente subordinación del objetivo humanitario o restaurativo al objetivo penal de la justicia retributiva. No obstante presente la mención a la utilización de genética forense como ayuda para la identificación de los restos, no deja de relacionar esta acción con la lucha contra la impunidad; es decir, con la identificación, procesamiento y sanción de las personas responsables de las desapariciones forzadas.

Todos los documentos presentados, sin embargo, son instrumentos de *soft law* y, en consecuencia, no son vinculantes para los Estados. Sí lo es, en cambio, la Convención Internacional para la Protección de Personas contra las Desapariciones Forzadas, en vigor, como ya hemos señalado, desde el 21 de diciembre de 2010.

- **La Convención Internacional para la Protección de Personas contra las Desapariciones Forzadas (Convención contra las DF)**

La Convención contra las DF tiene su antecedente en la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas⁵². En ella, no existe mención alguna al derecho de las víctimas de conocer el paradero o la

⁵¹ Ibid, literal f).

⁵² AGNU. Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, adoptada por la Asamblea General de la ONU a través de la Resolución 47/133, 18 de diciembre de 1992.

suerte que corrieron sus seres queridos, salvo en el marco de un proceso judicial. De hecho, la Declaración enfatiza de muy fuerte manera la gravedad del crimen de desaparición forzada y de la necesidad de contar con recursos rápidos y efectivos para denunciar el delito respectivo (artículos 1, 4, 9 y 13.1).

Sin embargo, la Convención contra las DF presenta un enfoque modificado.

Antes de mencionar la modificación que, según nuestro entender, es la más importante con respecto a la erosión de un enfoque restaurativo en las respuestas del fenómeno de la desaparición, quisiéramos incluir la definición de desaparición forzada contenida en la Convención:

“Artículo 2. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por "desaparición forzada" el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.”

Vemos que, a diferencia de lo que sucede en el DIH, la desaparición forzada necesariamente exige la existencia de una persona o grupo de personas, que actúan además en nombre del Estado o con aquiescencia de éste. En este marco, en principio, un miembro de un grupo armado en conflicto armado con un Estado no podría ser responsabilizado por este crimen, sino probablemente por secuestro, de acuerdo a cada legislación nacional. Bajo esta premisa la desaparición forzada, entonces, implica la existencia de una persona responsable penalmente, que actúan en nombre o con aquiescencia del Estado; se condice, entonces, que la investigación de casos de este tipo de desaparición ha estado y está casi siempre ligada a un proceso judicial.

Pese a ello y como ya mencionamos, la Convención contra las DF presenta una visión muy interesante de cómo enfrentar este fenómeno. Primero, en su preámbulo, afirma “el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de una desaparición forzada y la suerte de la persona desaparecida, así como el respeto del derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones a este fin”. Se trata de un gran cambio de enfoque con respecto a la Declaración y a otras medidas adoptadas que no reconocían este derecho directamente.

No podemos dejar de reconocer que la mayor parte de la Convención está teñida aún de un fuerte enfoque en los procesos penales y recursos judiciales disponibles para realizar denuncias en caso de desapariciones forzadas, pero hubiera sido imposible imaginar en 1992 un artículo como el 15 de la Convención sobre las DF, que reza lo siguiente:

“Los Estados Partes cooperarán entre sí y se prestarán todo el auxilio posible para asistir a las víctimas de las desapariciones forzadas, así como en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación de las personas desaparecidas y la restitución de sus restos”

Este artículo refleja varios de los puntos que nos son de interés para marcar el camino seguido por la obligación de los Estados de buscar a las personas desaparecidas: i) el enfoque es en las víctimas y no únicamente en el crimen contra el Estado; ii) se hace mención expresa a la búsqueda, localización de las personas desaparecidas; y, iii) en caso de fallecimiento, la exhumación, identificación y restitución de sus restos.

Este viraje en las respuestas previstas por el propio Derecho internacional influye en y afecta a las características de las medidas que los Estados que deben enfrentar la problemática de las personas desaparecidas adoptan para estos

efectos. Ello ha sido reforzado aún más por el desarrollo del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, que analizaremos a continuación.

- **Sistema interamericano de protección de derechos humanos**

El sistema interamericano de protección de derechos humanos (SIDH) ha aportado trascendentalmente al desarrollo del entendimiento de las obligaciones de los Estados con respecto a la desaparición forzada, principalmente porque el fenómeno de la desaparición forzada fue recurrente en más de un país latinoamericano durante las décadas de 1970 y 1980. Ello promovió que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) conociera casos sobre la materia desde la década de 1970.

De hecho, si bien el SIDH cuenta con la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas⁵³, ésta fue adoptada en 1994, mientras que el desarrollo promovido por los órganos del sistema alrededor de la temática de la desaparición forzada y de los familiares de las personas desaparecidas data incluso de 1978. Por ejemplo, la CIDH señaló, en 1977, que “(el fenómeno de la desaparición) es cruel e inhumano. Como la experiencia lo demuestra, la "desaparición" no sólo constituye una privación arbitraria de la libertad, sino

⁵³ Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

también, un gravísimo peligro para la otra parte, una verdadera forma de tortura para sus familiares y amigos, por la incertidumbre”⁵⁴. Posteriormente, en 1988, la Corte confirmó esta afirmación en el célebre caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras” y otros subsecuentes:⁵⁵

181. El deber de investigar hechos de este género subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida. Incluso en el supuesto de que circunstancias legítimas del orden jurídico interno no permitieran aplicar las sanciones correspondientes a quienes sean individualmente responsables de delitos de esta naturaleza, el derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos, representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance (el resaltado es nuestro).

Es muy interesante confirmar que el deber de brindar respuesta a los familiares de personas desaparecidas parte, incluso en esta ocasión, del deber de investigar que los Estados tienen ante la alegación de una violación de derechos humanos. No obstante, es más interesante aún resaltar lo que señala la Corte en el mismo párrafo: que incluso cuando no fuera posible aplicar las sanciones correspondiente a quienes sean responsables de este delito, el Estado aún debe responder frente a los familiares de la víctima sobre cuál fue el destino y dónde se encuentran los restos del familiar desaparecido. Ello deja la posibilidad abierta

⁵⁴ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1977, OEA/Ser.L/V/II.43, Doc. 21 corr. 1, 20 abril 1978, Parte, II, Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los Derechos Humanos, conforme lo prescribe la Declaración Americana de los Derechos y Deberes Del Hombre. 42

⁵⁵ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 181. Esta posición ha sido mantenida por la Corte en diversas sentencias posteriores. Ver Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 118; Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 201; Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 243. 57. Citado por CIDH. Informe “Derecho a la Verdad en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2 13 agosto 2014.

para contar con un mecanismo no jurisdiccional que permita promover la búsqueda de personas desaparecidas.

Se señala, además, que este párrafo dentro de la sentencia Velásquez Rodríguez vs. Honduras dio lugar al desarrollo del derecho a la verdad como uno autónomo en el sistema interamericano, aunque no señalado expresamente así por la propia sentencia en ese momento. Entonces, el derecho a la verdad tuvo su germen en la necesidad de enfrentar las necesidades de los familiares de víctimas de desaparición forzada⁵⁶.

Como hemos señalado, nos enfocaremos precisamente en el derecho de los familiares de personas desaparecidas de conocer el paradero de sus seres queridos –es decir, en el origen del derecho a la verdad– y no necesariamente en la evolución de los diversos aspectos del derecho a la verdad⁵⁷.

En su informe sobre el Derecho a la Verdad en las Américas, la CIDH recopiló diversos documentos producidos por los órganos del sistema sobre el derecho a la verdad. Con respecto a las sentencias de la Corte IDH, identificó lo siguiente:

*La Corte IDH también ha considerado que esclarecer el paradero final de la víctima desaparecida permite aliviar la angustia y sufrimiento causados por la incertidumbre respecto del destino de su familiar desaparecido. Además, **para los familiares es de suma importancia recibir los cuerpos de las personas que fallecieron, ya que les permite sepultarlos de acuerdo a sus creencias, y aporta un cierto grado de cierre al proceso de duelo que han estado viviendo a lo largo de los años.** Por ello, la Corte ha establecido que la privación al acceso a la*

⁵⁶ Para un desarrollo más detallado sobre la evolución del derecho a la verdad en el SIDH, ver CIDH. Informe “Derecho a la Verdad en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2 13 agosto 2014.

⁵⁷ Para un análisis del contenido del derecho a la verdad en el sistema interamericano, ver OLIVERA, Jean Franco 2014.

verdad de los hechos acerca del destino de un desaparecido constituye una forma de trato cruel e inhumano para los familiares ⁵⁸

Vemos cómo la Corte enlaza la responsabilidad por la comisión de una desaparición forzada con la responsabilidad –ante la falta de esclarecimiento de la suerte que corrieron sus familiares– de la comisión de tratos crueles, inhumanos o degradantes. Ciertamente, el que la Corte haya establecido tan claramente esta relación en sentencias vinculantes para los Estados americanos que reconocieron su competencia, no hizo sino hacer énfasis en la profundidad de la responsabilidad en la que los Estados incurrirían de continuar con la incertidumbre de los familiares sin tomar todas las medidas a su disposición para aliviarla, i.e., la búsqueda de personas desaparecidas.

Poco a poco, tanto la Corte IDH como la CIDH avanzaron hacia la erosión de una visión puramente retributiva de la responsabilidad por desaparición forzada, para enfocarse en una más restaurativa. Es posible comprobar esto también al analizar las formas de reparaciones que la Corte IDH ordenó. Por ejemplo, en el caso determinó en diversos casos que el Estado debía reparar a los familiares de las víctimas de desaparición forzada también informándoles sobre el paradero de sus seres queridos⁵⁹.

No se puede dejar de mencionar que ello también tuvo que ver con la mayor injerencia de la participación de los familiares de personas desaparecidas –y de

⁵⁸ Véase, inter alia, Corte IDH. Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191, párr. 155; Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 222.

⁵⁹ Corte IDH. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 89 ; Caso de las Masacres de Ituango, párrs. 399 a 401; Caso de la Masacre de Pueblo Bello, párrs. 265 a 273, y Caso Gómez Palomino, párrs. 100, 103 y 104.

víctimas de violaciones de derechos humanos en general– en procesos ante la CIDH y la Corte IDH.

El desarrollo promovido por los órganos del SIDH mencionados permitió adoptar, en 1994, la ya mencionada Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada⁶⁰. Ella define a 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.” (Artículo II).

Pese a la reiterada mención en las sentencias del derecho de los familiares de las personas desaparecidas de conocer la suerte de sus seres queridos, la única mención contenida dentro de la Convención –además de la definición– sobre la información debida por parte de las autoridades, es la siguiente:

Los Estados partes establecerán y mantendrán registros oficiales actualizados sobre sus detenidos y, conforme a su legislación interna, los podrán a disposición de los familiares, jueces, abogados, cualquier persona con interés legítimo y otras autoridades.

Incluso la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, entonces, mantuvo una visión bastante retributiva ante la necesidad de enfrentar el fenómeno de la desaparición forzada. Si bien esto es comprensible, dado lo forzoso de la desaparición, es extraño que no se haya incluido alguna mención a las necesidades de los familiares.

⁶⁰ Ver supra nota 18.

Ello cambió con resoluciones adoptadas por otro órgano de la Organización de Estados Americanos (OEA): la Asamblea General (AG). La AG de la OEA, efectivamente, ha venido adoptando desde 2006 resoluciones sobre la búsqueda de personas desaparecidas y la asistencia debida a sus familiares. Cada una de las resoluciones ahondó en los elementos que deben ser atendidos con respecto al esclarecimiento de la verdad y el acompañamiento a los familiares. De hecho, la última resolución sobre la materia, adoptada en 2014, indica lo siguiente:

(La AG de la OEA resuelve:)

2. Instar a los Estados Miembros a que, de conformidad con sus obligaciones en materia de derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, y con la jurisprudencia nacional e internacional en la materia, continúen con la adopción progresiva de medidas con relación a las personas desaparecidas en relación con un conflicto armado u otra situación de violencia armada, desastres o procesos migratorios, incluyendo disposiciones nacionales de carácter normativo e institucional destinadas a:

- a) Prevenir la desaparición de personas, en relación con un conflicto armado u otra situación de violencia armada, con particular atención a las relacionadas con grupos en condición de vulnerabilidad;*
- b) Esclarecer el paradero y la suerte que corrieron de las personas desaparecidas;*
- c) Atender las necesidades de sus familiares tomando como referencia, entre otros, los Principios rectores/Modelo de Ley sobre las Personas Desaparecidas, elaborados por el Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).; y*

Fortalecer las competencias técnicas y promover la cooperación regional para la búsqueda de personas desaparecidas, recuperación, análisis uso de la genética forense”

Estas resoluciones, si bien no vinculantes para los Estados, expresan la evolución del entendimiento por parte de los Estados americanos del fenómeno

de la desaparición: es necesario que los Estados investiguen y sancionen a quienes sean responsables de la comisión de las desapariciones forzadas, pero la desaparición es un fenómeno mucho más amplio que requiere, además, un claro enfoque en las necesidades humanitarias de los familiares de las personas desaparecidas.

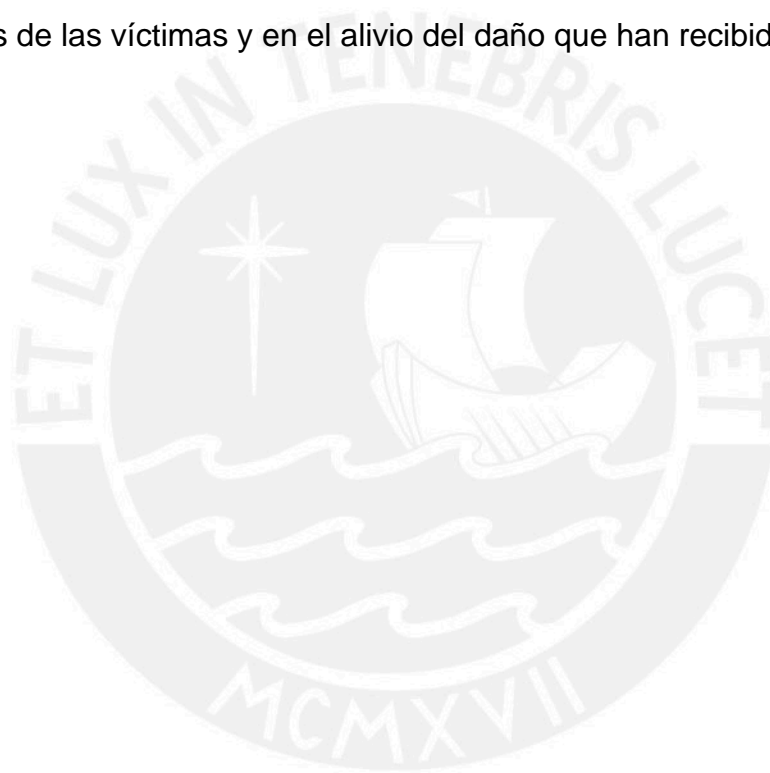
Concluimos, entonces, que el Derecho internacional contiene disposiciones, tanto en el DIH como en el DIDH, que determinan la obligación de las partes en conflicto y de los Estados, respectivamente, de buscar a las personas dadas por desaparecidas.

No obstante, por la naturaleza de los contextos en los que cada rama del Derecho debe ser aplicada, las disposiciones del DIH relacionadas con las personas desaparecidas no están enfocadas en la determinación de la responsabilidad penal de una persona o grupo de personas, sino en el esclarecimiento de lo sucedido y la recuperación de los restos humanos, en caso la persona halla fallecido.

Por otro lado, el DIDH se aproximó al esclarecimiento de los hechos a través de la obligación de los Estados de investigar violaciones de derechos humanos; en el caso de las personas desaparecidas, a través de la investigación de la desaparición forzada. No obstante, la diversidad de actores en los foros internacionales, entre los que se encuentran con cada vez mayor agencia los familiares de las personas desaparecidas, ha permitido sembrar un germen de humanización de los procesos de investigación, incluso en sentencias adoptadas por órganos internacionales. Estas sentencias, muchas vinculantes para los Estados –incluyendo al estado guatemalteco y al peruano– han brindado el

marco dentro del cual las medidas de búsqueda de personas desaparecidas deben ubicarse. En muchos casos, además, han sido el catalizador de la adopción de estas medidas.

El derecho internacional ha transitado de un escenario en el que el enfoque era básicamente retributivo, es decir, centrado en las responsabilidades penales y la protección de la ley y el Estado de Derecho; hacia una progresiva y creciente influencia de un enfoque restaurativo, centrado en la satisfacción de las necesidades de las víctimas y en el alivio del daño que han recibido.



CAPÍTULO 3. LOS FACTORES QUE DEFINIERON LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN PERÚ Y GUATEMALA

Los procesos de búsqueda de personas desaparecidas de Perú y Guatemala incorporan tanto objetivos retributivos como restaurativos, de acuerdo a la forma en que ha evolucionado la normativa internacional que define las obligaciones de los estados en la materia. En ambos países se carece de una política nacional de búsqueda de personas desaparecidas, y el mecanismo de búsqueda se ubica legalmente en el marco de una investigación fiscal.

Ahora bien, aunque no hay una política, en ambos países se han expresado voluntades y existen propuestas para implementarla. Tanto en Perú como en Guatemala se viene promoviendo hace varios años la aprobación de proyectos de Ley que permitan adoptar políticas nacionales de búsqueda de personas desaparecidas y que a su vez permitan optimizar las investigaciones que se vienen realizando. En el Perú, el consenso sobre el tipo de política fue alcanzado en octubre de 2012 (Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas 2012) y el borrador del Proyecto de Ley estuvo listo desde mayo de 2014⁶¹, pero el Ministerio de Justicia, que estuvo a cargo de su elaboración,

⁶¹ <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/peru-comienza-busqueda-miles-desaparecidos-video-noticia-1843395>. Último acceso: 14 de octubre de 2015.

no lo ha presentado al Congreso de la República⁶². En Guatemala, por su parte, el Proyecto de Ley N° 3590 se presentó en diciembre de 2006 al Congreso de la República, pero no ha sido aprobado hasta la fecha. Ambas propuestas apuntan en la misma dirección: a la creación de un órgano a cargo de coordinar y realizar la búsqueda de personas desaparecidas, en función a una planificación coordinada y priorizando objetivos humanitarios.

Más allá de las continuidades en los procesos de búsqueda de ambos países, existen diferencias importantes. Esta sección tiene como objetivo analizar los factores que explican estas diferencias. De acuerdo a la información compartida en los capítulos 1 y 2, las dos principales diferencias son las siguientes:

1. Tanto en Perú como en Guatemala la búsqueda de personas desaparecidas sucede en el marco de la investigación fiscal. En el Perú las investigaciones forenses están a cargo de los forenses y fiscales del Estado, con excepcional participación de la sociedad civil -salvo como peritos de parte-; mientras tanto, en Guatemala es la sociedad civil la que se hace cargo de las investigaciones, y el Estado -en concreto la fiscalía- sólo participa formalizando los resultados de las mismas.
2. La orientación que se da a las investigaciones en cada contexto es distinta: en Guatemala la investigación está dirigida, en principio, a la identificación de los restos humanos. La investigación forense sucede en el marco de una investigación legal que, en muy pocos casos, ha permitido que se realicen procesos judiciales destinados a determinar las

⁶² El 29 de abril del 2006 fue finalmente presentado al Congreso de la República por la Defensoría del Pueblo. A la fecha de la impresión de la versión final de este documento no había sido aprobada aún.

responsabilidades penales correspondientes. Al contrario, en el Perú, la investigación está dirigida a la determinación de la responsabilidad penal individual de los presuntos perpetradores; y es en el marco de dicha investigación que se identifican los restos humanos y se ofrece a los familiares, en caso existieran, la oportunidad de un entierro digno.

Cuando el experto estadounidense en antropología forense, Clyde Snow, empezó a ser solicitado por distintas organizaciones de víctimas de América Latina –primero de Argentina en 1984 y luego de Guatemala en 1991—, a través de la American Association for the Advancement of Sciences y la Physicians for Human Rights, ayudó a conformar equipos forenses en cada país, reclutando a jóvenes profesionales de las universidades. Estos equipos fueron los que más adelante se hicieron cargo de las investigaciones “antropológico forenses”, como se les llamó entonces por la centralidad que en ellas tenía el análisis de restos humanos esqueletizados.

A pesar de que en el Perú había también una organización similar a las de Argentina y Guatemala e igualmente patrocinada por el Dr. Clyde Snow –el Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF) —, esta no se hizo cargo de las investigaciones forenses de personas desaparecidas. No fue el EPAF sino una unidad del Estado la que se hizo cargo de las investigaciones.

Esta diferencia no sería relevante si no fuera porque afectó la orientación que tomaron las investigaciones forenses de búsqueda de personas desaparecidas. El actor a cargo de las investigaciones es funcional al objetivo que las orienta: retributivo o restaurativo. El actor y la estrategia están estrechamente relacionados entre sí. Si en Guatemala se prioriza la búsqueda de los restos

desde un enfoque restaurativo, y en el Perú se prioriza la investigación penal desde un enfoque retributivo, es consecuencia de que en Guatemala es la sociedad civil la que está a cargo de las investigaciones forenses mientras que en Perú el Estado. Las decisiones sobre el actor protagónico de la investigación terminaron por definir la orientación de la estrategia de búsqueda de personas desaparecidas que se implementó en cada país.

Al mismo tiempo la consecuencia puede ir en la dirección opuesta: ya no el actor determinando la estrategia sino la estrategia determinando al actor. Se podría señalar que el poco interés u oportunidad de realizar investigaciones judiciales en Guatemala, tanto por parte del Estado como de las víctimas, dispuso a la implementación de un mecanismo que permitía postergar la justicia y desligar de una u otra forma a los fiscales del centro de la investigación. Una estrategia no planificada ni necesariamente prevista⁶³, que a fin de cuentas permitió mayor flexibilidad para recoger información no judicial que consienta la búsqueda humanitaria de los restos. Por su parte en Perú, se podría señalar que la prioridad que se dio a la justicia luego de la transición, propició un mayor involucramiento de los fiscales como directores de la investigación.

Así, de una forma u otra, el actor que investiga está directamente ligado a la estrategia de búsqueda de personas desaparecidas que se implementó en cada país. Si en Guatemala las ONG tuvieron espacio para implementar formas creativas de investigación y permitir amplios márgenes de recojo de información, en Perú el Ministerio Público llevó a cabo investigaciones bajo los estrechos márgenes procesales del burocrático modelo inquisitivo de investigación penal.

⁶³ Según señaló Susana Navarro. Entrevista a Susana Navarro 2.10.2015.

En efecto, en el Perú la búsqueda de personas desaparecidas es una consecuencia colateral a la búsqueda de responsables penales. La investigación se realiza a través de una investigación fiscal, organizada para encontrar a los responsables de los crímenes que conoce. Los fiscales y forenses del Ministerio Público realizan diligencias para recuperar evidencias: restos humanos (sobre los que se determina su identidad, la causa y manera de muerte) y los elementos asociados a estos restos humanos (vestimenta, casquillos de balas, entre otros). Utilizando toda esta evidencia se puede situar un evento en el tiempo y el espacio, y así vincular el hecho criminal a un perpetrador.

Eso no significa que en Perú el objetivo restaurativo no esté presente. Como hemos visto ya en el capítulo 1, si bien los fiscales no necesitarían sino identificar uno o dos restos humanos de un sitio de entierro para obtener las evidencias necesarias para probar un delito, los fiscales en el Perú, cuando ordenan la excavación de una fosa, ordenan también que se recuperen e identifiquen todos los restos humanos que se encuentren ahí. Pero este gesto humanitario no cambia el hecho de que la lógica general de su investigación es judicial. La Fiscal Coordinadora del Subsistema Especializado en Derechos Humanos del Ministerio Público, Luz del Carmen Ibáñez, lo señala claramente:

“No tenemos atribuciones legales para esto [la recuperación e identificación de los restos humanos más allá de la investigación fiscal], lo hacemos por una labor humanitaria” (Paz 2015)

Las atribuciones legales son para investigar responsabilidades en los casos de crímenes contra los derechos humanos. Organizan los recursos de los que disponen para ello: 1) dirigen sus esfuerzos a los casos que se abrieron mediante una denuncia, no suelen abrir casos de oficio, y no asocian este caso a otros

potencialmente relacionados, sino que los tratan como un hecho aislado; 2) se recoge la información siguiendo criterios estrictos de veracidad y formalidad, adecuados a una investigación en la que se indaga sobre la comisión de un delito y se plantea la posibilidad de privar de la libertad a una persona; 3) se miden sus logros en función de denuncias archivadas, definitiva o provisionalmente, más allá incluso de la cantidad de denuncias que se hagan efectivas. Así, la organización general de su trabajo se explica sólo desde una lógica de investigación judicial, retributiva.⁶⁴

En Guatemala sucede lo contrario. La sociedad civil está a cargo de las investigaciones dando prioridad a la identificación de las personas. El Ministerio Público está presente pero sólo para formalizar la actuación de los forenses, dando legalidad a sus tareas, pero sin un compromiso propio con la investigación de los crímenes o del paradero de las personas desaparecidas. La sociedad civil cuenta con mucha libertad para orientar su trabajo. Ese espacio de libertad, del que gozan las organizaciones forenses de la sociedad civil, permite mucha flexibilidad y creatividad. Como hemos visto anteriormente, los márgenes de actuación, recojo y sistematización de la información son grandes. Las organizaciones de víctimas tienen amplios márgenes para recoger información de primera mano, en el entorno social y cultural de las víctimas, y de decidir junto con ellas la forma en que será utilizada la información y los contenidos que compartirán con los forenses. De otro lado, las organizaciones forenses pueden relacionar distintas intervenciones, reconstruir patrones, trabajar en función a hipótesis más complejas. Al mismo tiempo, el débil involucramiento de los

⁶⁴ Para un mayor desarrollo ver Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas desaparecidas (2012); COMISEDH (2012a) y COMISEDH (2012b).

fiscales tiene otro efecto, ya no la flexibilidad que permite sino las pocas oportunidades de investigación y sanción a los responsables. Así, la organización general de su trabajo se explica sólo desde una lógica de investigación reparadora, restaurativa.⁶⁵

¿Por qué esta diferencia entre Guatemala y Perú?. En esta sección de la investigación analizaremos los factores que moldearon las medidas de búsqueda de personas desaparecidas en Perú y Guatemala. Como se asume que estos procesos son multifactoriales, se buscará establecer también cómo estos factores se relacionaron entre sí. Asumimos entonces que los factores no son excluyentes y nos proponemos explorar la eficacia con que cada uno, de manera concurrente o por separado, contribuyeron o no a moldear las medidas existentes. Los factores que nos proponemos analizar son cuatro: 1) la responsabilidad de cada Estado y su legitimidad para investigar, 2) el desarrollo institucional en medicina legal y antropología forense, 3) el involucramiento de la comunidad internacional y 4) las estrategias e intereses de los actores.

3.1. La responsabilidad de cada Estado y su legitimidad para investigar

La búsqueda de personas desaparecidas se realiza en el marco de investigaciones judiciales, por lo que los restos humanos que se recuperan pueden constituirse en parte de las evidencias de la comisión de un delito. Si se manipulan incorrectamente, se tergiversan pruebas que habrían servido para

⁶⁵ La búsqueda de personas desaparecidas es explícitamente concebida como una forma de reparación, según el PNR.

exculpar o inculpar a una persona. El Estado tiene la responsabilidad de garantizar el buen manejo de estas evidencias y preservar el debido proceso. Pero las investigaciones a las que nos referimos se cometieron en contextos excepcionales, en conflictos armados internos, en los que no siempre el Estado tiene la legitimidad suficiente como para llevar a cabo las investigaciones. Si algún miembro del Estado fue responsable de las ejecuciones extrajudiciales, las masacres y las desapariciones, la investigación judicial puede afectar al Estado y perjudicar a alguno de sus funcionarios. Si de un lado se necesita que el Estado se involucre preservando el debido proceso, de otro lado, en la práctica, la participación del Estado puede restar credibilidad a la investigación, puede ser visto como un guardián parcializado del proceso legal.

3.1.1. Adecuación al Protocolo de Minnesota

Esta preocupación ya fue planteada en el Manual de las Naciones Unidas para la prevención e investigación efectivas de ejecuciones sumarias, extrajudiciales, arbitrarias o legales, conocido como el Protocolo de Minnesota. En este se señala un principio moral de imparcialidad relevante para este tipo de casos:

“En los casos en que se sospeche la participación de un gobierno, puede no ser posible una investigación objetiva e imparcial a menos que se cree una comisión indagadora especial. También puede ser necesaria una comisión indagatoria cuando se advierte la falta de conocimientos especializados.” (Naciones Unidas 1991)

En este protocolo, destinado a la adecuación de los procedimientos de investigación de ejecuciones, se señalan algunas situaciones que cuestionan la capacidad del Estado para realizar una investigación objetiva e imparcial: a)

cuando el Estado tiene alguna responsabilidad en la muerte o desaparición: se logró relacionar a la víctima con una acción del Estado (la víctima fue vista por última vez en custodia de las fuerzas del orden o el *modus operandi* coincide con el de escuadrones de la muerte patrocinados por el gobierno); o cuando se demuestra que ha habido omisión de investigar (intentos de obstrucción o dilación de las investigaciones o falta de acceso a pruebas y testimonios); y b) cuando una investigación rutinaria resulta insuficiente por falta de capacidades, imparcialidad o debido a la gravedad del asunto (Naciones Unidas 1991).

El Protocolo de Minnesota asume el siguiente criterio: si un Estado tiene por acción u omisión responsabilidad en los crímenes, o si se demuestra su incapacidad para atender un problema de dicha gravedad y magnitud, lo que se recomienda es una *comisión indagadora especial*. Es decir, el Protocolo de Minnesota propone un mecanismo excepcional de justicia transicional.

En ese sentido, las diferencias en la responsabilidad que tuvieron los estados peruano y guatemalteco en sus respectivos conflictos es notoria: mientras que en Guatemala la CEH estableció que el Estado fue prácticamente el único actor responsable de las víctimas fatales (93%), en el Perú, la CVR estableció que la victimización fue compartida (55% del PCP-SL y el 35% del Estado)⁶⁶. A contextos como el de Guatemala, en los que se trata de un solo actor estatal ejecutando o desapareciendo a víctimas, en su mayoría o en su totalidad inocentes, Iván Orozco los ha llamado contextos de “victimización vertical”. Un actor es claramente distinguible como perpetrador y otro claramente distinguible

⁶⁶ En un intento por corregir la estimación realizada por la CVR usando el mismo método de proyección estadística, el economista Silvio Rendón (2012) señala que el 60% de la responsabilidad de víctimas fatales es del Estado y el 40% del PCP-SL. Estas nuevas cifras no cambian el sentido “vertical” de la victimización.

como víctima (Orozco 2005). A otros contextos como el peruano, en los que la responsabilidad de las muertes es, por lo menos, difusa, los ha llamado de “victimización horizontal”. Mientras que en la victimización vertical la oposición entre víctimas y victimarios es notoria, en estas situaciones la frontera entre las víctimas y los victimarios es un continuo de grises. En la victimización horizontal, no se trata de un solo actor perpetrador de crímenes, si no de por lo menos dos, con los que la población posiblemente se encontró involucrada. La responsabilidad es compartida.⁶⁷.

La situación (a) del protocolo de Minnesota, relativa a la responsabilidad del Estado en las ejecuciones extrajudiciales o en las desapariciones, es más cercana al caso de Guatemala que al peruano⁶⁸. La responsabilidad del Estado en Guatemala fue vertical y exclusiva, mientras que en Perú fue horizontal y compartida. La explicación es la siguiente: en Guatemala la designación de la sociedad civil como responsable de las investigaciones se habría debido a que el Estado se inhibió, pues su actuación no habría gozado de suficiente confianza. Se sospecharía de destrucción de evidencias, de intentar engañar o confundir las cosas. En Perú, por el contrario, dicha sospecha habría sido mucho menor.

⁶⁷ Para ser más precisos Orozco señala que en el Perú lo que ocurrió fue una doble victimización vertical. En el Perú la población se habría encontrado “entre dos fuegos”: el fuego del PCP-SL y el de las fuerzas del orden, mientras que en Guatemala el fuego fue monopolio del Estado. Sin embargo, durante los últimos años una serie de investigaciones realizadas en Perú y Guatemala han relativizado la tesis del “entre dos fuegos” o el de “víctima inocente”, complejizando mucho más la participación de la población: esta no siempre habría estado al margen de la violencia, sino que algunas veces habría apoyado al grupo insurgente y otras se habría integrado a las patrullas o a los comités de autodefensa. El concepto de referencia es el de “entre prójimos”, según el acertado título de una investigación centrada en Ayacucho sobre la forma en que la misma población se involucró en la violencia apoyando a uno u otro lado (Theidon 2004). La Comisión de la Verdad y Reconciliación se refirió a lo mismo con el concepto de “sociedades rurales de alta conflictividad” (CVR 2003: Tomo I) cuando analizó las sociedades rurales en las que existían, desde mucho antes del inicio del conflicto armado, conflictos por litigios de tierras o rivalidades antiguas y no resueltas, que se militarizaron y se resolvieron por las armas durante la década de 1980.

⁶⁸ La situación (b) no tiene que ver con la responsabilidad ante los crímenes sino con las competencias o capacidades, pero de eso se hablará más adelante.

Una objeción a esta explicación es que el protocolo de Minnesota no tiene tanto peso como para explicar por sí solo la inhibición del Estado. Sus recomendaciones no siempre son tomadas al pie de la letra y no existe instancia alguna vigilando su cumplimiento. Esta objeción es válida. Sin embargo, lo cierto es que el Protocolo de Minnesota es un referente del que constantemente se hace mención a nivel internacional, si bien no obliga como un tratado, eso no quiere decir que carezca completamente de alguna influencia. Lo más importante del Protocolo de Minnesota es el principio moral que presenta: la imparcialidad. El protocolo plantea un principio de sentido común para dar legitimidad a las investigaciones: uno no puede investigarse a sí mismo.

3.1.2. La percepción hegemónica de las responsabilidades

El principio según el cual el responsable no tiene la autoridad para investigarse a sí mismo sufre un problema en su aplicación a la desaparición forzada de personas cometidas en un conflicto complejo, donde las desapariciones forzadas son parte de patrones criminales más amplios⁶⁹. En el Perú, si bien la responsabilidad del Estado es menor cuando se toma en cuenta a las víctimas fatales (muertos y desaparecidos), es proporcionalmente mayor cuando sólo se contabiliza a las víctimas de desaparición forzada. Así, podría decirse que el Estado no tiene legitimidad para investigar estas desapariciones, pues es el

⁶⁹ En la introducción se ha señalado que el concepto de persona desaparecida con el que se está trabajando es más amplio que el de desaparición forzada de personas. Sin embargo, en esta sección nos estamos refiriendo específicamente a la desaparición forzada de personas. Debido a que en esta sección se está discutiendo sobre las responsabilidades penales, no tendría sentido trabajar con un concepto que no hace referencia a ellas.

principal responsable de las mismas. Desde este punto de vista, el Estado peruano habría tenido que inhibirse como el de Guatemala.

La desaparición forzada de personas no ocurre en un conflicto complejo como un fenómeno discreto, separado del resto, sino que está sumergida en el complejo general de la violencia. La legitimidad del Estado no se otorga para cada tipo penal, sino que resulta de un cálculo moral más amplio. Tanto el debate como la percepción pública respecto de la atribución de responsabilidades, se organizan en función de quién causó mayor cantidad de víctimas fatales, no por categorías específicas de víctimas. Es decir, cuando se atribuyen responsabilidades generales, se hace referencia a los muertos y a los desaparecidos, no a los muertos de un lado o a los desaparecidos de otro. El debate alrededor de las responsabilidades es mucho menos sutil y se refiere a aspectos mucho más notorios y generales que la clasificación entre tipos penales.

En Perú y Guatemala la discusión que hubo sobre las cifras de muertos siempre se ha referido a las víctimas fatales en general. El año 2006 el Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP) de Perú realizó una encuesta a nivel nacional para las zonas urbanas, y demostró que la opinión pública sobre las responsabilidades era coincidente con la información conocida de que el PCP-SL es quien tiene mayor responsabilidad de muertes. La mayoría de los entrevistados coincidió en que el PCP-SL es el responsable de la mayor cantidad de víctimas fatales, o que ambos (el Estado y el PCP-SL) fueron responsables por igual.

| Tabla 1 | | | | |
|--|---------------|----------------|-----------------|----------|
| ¿Quiénes cree que fueron causantes de mayor número de víctimas en aquel periodo: las fuerzas del orden o los grupos subversivos? | | | | |
| Porcentajes verticales | | | | |
| Respuestas | Localidades | | | |
| | Lima – Callao | Otras ciudades | Huánuco – Junín | Ayacucho |
| Las fuerzas del orden | 8.2 | 13.2 | 12.5 | 15.3 |
| Los grupos subversivos | 46.2 | 42.4 | 46.2 | 25.5 |
| Ambos por igual | 40.0 | 42.3 | 38.3 | 50.5 |
| No responde | 5.6 | 2.1 | 3.0 | 8.7 |
| TOTAL | 100.0 | 100.00 | 100.0 | 100.0 |
| Fuente: Sulmont (2007) | | | | |

En Guatemala se realizó una encuesta similar el año 2007 también a nivel nacional aunque tanto en el ámbito rural como urbano. El resultado es también consistente con el conocimiento general que se tiene de las responsabilidades sobre el conflicto: más del 80% atribuyó responsabilidades al Estado o a quienes trabajaron bajo sus órdenes (las Patrullas de Autodefensa Civil), y un mucho menor porcentaje, el 29.8%, atribuyó la responsabilidad de muertes a la guerrilla.

| Tabla 2 | | |
|---|------|------|
| ¿Quién cree usted que desapareció y asesinó a estas personas? | | |
| Más de una respuesta | | |
| Ejército | 52.0 | 80.7 |
| Gobierno | 25.2 | |
| Patrulleros | 1.8 | |
| Policía / Judiciales | 1.7 | |
| Guerrilla | | 29.8 |
| Temas personales | | 2.4 |
| Poder económico | | 1.1 |
| No sabe / No responde | | 23.3 |
| Fuente: ECAP y GAC (2008) | | |

La percepción general sobre la responsabilidad en las muertes, sean por ejecuciones extrajudiciales o desapariciones forzadas, coincide tanto en las cifras objetivas como en su percepción. La victimización vertical de Guatemala y la horizontal de Perú está reconocida tanto cuando se cuentan los muertos como cuando se pregunta sobre ello a la opinión pública.

Incluso las narrativas en que se organizan las memorias que defienden la acción del Estado en uno y otro país se ubican en forma distinta frente al reto de explicar la responsabilidad de las muertes. En ambos países ocurre lo mismo que en otros de la región: algunos miembros de las fuerzas armadas señalan que hicieron lo que hicieron para salvar a la nación de un enemigo peligroso, y que para salvarla tuvieron que cometer algunos excesos. A esta narrativa se conoce como “memoria salvadora” o “memoria de salvación”⁷⁰. En el Perú esta fue exitosa en posicionar la idea de que se trató sólo de excesos aislados, pero a lo máximo que pudo aspirar su misma versión en Guatemala fue a negar la pertinencia de la categoría de “genocidio”, no la enorme cantidad de muertes de la que fueron responsables los actores estatales.

La memoria de salvación de Perú presentó al régimen fujimorista como el único responsable de la derrota del PCP-SL. Su énfasis está en el papel jugado por las fuerzas del orden y el régimen fujimorista en la pacificación del país y en la justificación del autoritarismo y la posibilidad de empeñar valores democráticos por valores como la paz y el orden (Barrantes y Peña 2006).

En el caso de Guatemala, no se han planteado batallas sobre la memoria similares a las del caso peruano. Si bien en Guatemala se acude a la “teoría de

⁷⁰ Véase Stern 2010; Marchesi 2005; Degregori 2003.

los dos demonios” para distribuir la responsabilidad entre el ejército y la guerrilla, la memoria que se opone a la ofrecida por la CEH no cuestiona si se cometieron o no crímenes atroces ni si estos fueron o no justificados. Lo que cuestiona esta memoria es si la intensidad de las masacres y asesinatos fue tal que aplica la categoría de genocidio. En lugar de la narrativa salvadora, lo que hay es una narrativa que recupera el discurso de la guerra fría para aminorar la intensidad de las responsabilidades, pero no para objetarlas (Figueroa y Paz 2013).

Tanto la memoria salvadora de Perú como la de Guatemala son coherentes con la responsabilidad diferenciada de los estados en las muertes y desapariciones durante el conflicto: la victimización vertical y la horizontal. En Perú los “emprendedores de la memoria” (Jelin 2002) salvadora han logrado reducir la percepción de su responsabilidad con la categoría “excesos”, y que esto sea creíbles para muchos peruanos; mientras que en Guatemala los emprendedores de la memoria salvadora no pudieron reducir su responsabilidad sino sólo discutir la categoría con la que se la nombra.

La percepción social de la violencia en cada país va en la misma línea que la atribución objetiva de responsabilidades. En Guatemala la victimización es objetivamente vertical, y la percepción social de la violencia recogida en una encuesta de opinión pública va en el mismo sentido. Asimismo, la memoria de salvación no tiene espacio para negar los hechos, sólo para cuestionar su intensidad y la pertinencia de la categoría jurídica de genocidio. En Perú, también la información conocida sobre la responsabilidad en las muertes va en la misma línea que la encuesta de opinión pública presentada, con la diferencia de que en Perú se trata de una victimización horizontal. Asimismo, la memoria de salvación

tiene suficiente espacio como para aminorar la responsabilidad estatal y poner el acento en el éxito de la pacificación.

3.1.3. La autonomía del Ministerio Público

Otra forma de preguntarse sobre si el Estado es o no legítimo para investigar la desaparición de personas, más allá de la responsabilidad que tuvo en la realización de estos crímenes, es indagar sobre la independencia de su poder judicial y el rol que jugó frente a las pretensiones de impunidad.

En la actualidad, tanto en el Perú como en Guatemala, es el Ministerio Público el que se encuentra a cargo de la defensa de la legalidad, la representación de la sociedad y la presentación de las acciones judiciales. Por ello, valorar el rol específico del Ministerio Público durante la violencia, podría ayudarnos a explicar si las instituciones del Estado, en este caso las encargadas de la investigación judicial, eran o no percibidas como suficientemente legítimas para hacerse cargo de las investigaciones.

Tanto el informe de la CEH de Guatemala como el Informe de la CVR coincidieron en la dura crítica a los sistemas de justicia y a sus respectivos Ministerios Públicos. Para ambos contextos, se señaló claramente la poca autonomía de las instancias encargadas de la investigación judicial, la forma en que abdicaron de sus prerrogativas democráticas y no investigaron graves casos de violaciones de los derechos humanos. Esto último sucedió no sólo por acción

u omisión de sus miembros sino también por aspectos estructurales de los respectivos sistemas de justicia, como la falta de presupuesto, entre otros⁷¹.

¿Existe entonces alguna diferencia relevante en la independencia de los respectivos sistemas de justicia que permita explicar la existencia o ausencia de legitimidad para investigar las desapariciones forzadas?

La principal diferencia es que en Guatemala la mayor cantidad de las desapariciones sucedieron durante gobiernos militares con regímenes claramente autoritarios. Es decir, en Guatemala, la transición política se originó sobre la base de un gobierno militar jerárquicamente organizado para ejercer el poder; fue sobre la base de dicha organización y de diversas amenazas a los operadores de justicia que logró evitar investigaciones judiciales. El Informe de la CEH señala a los funcionarios del sistema judicial guatemalteco entre la lista de los sectores más afectados por las ejecuciones arbitrarias:

Muchos de los principales actores del sistema judicial, jueces, abogados y empleados, fueron ejecutados arbitrariamente a lo largo del enfrentamiento armado. La violencia política se expresó con frecuencia a través de amenazas a diferentes figuras que intervienen en el proceso judicial y tuvieron lugar varios casos de asesinato. Esta violencia creó intimidación entre los que trabajaban en el sistema judicial lo que provocó un aumento en la inacción de los tribunales y la impunidad. (CEH 1999: Parágrafo 1999)

El sometimiento del sistema de justicia a los militares de Guatemala fue total. Coaccionados por el miedo, los funcionarios de justicia se hicieron parte orgánica de aparato de represión responsable del 93% de víctimas fatales. Formaron

⁷¹ Para el caso de Guatemala, ver CEH 1999 (XVI. Denegación de justicia. Parágrafo 2790-2632); para el caso de Perú, ver: CVR 2013 (2.6.La actuación del sistema judicial durante el conflicto armado interno).

parte del mismo gobierno y, por lo tanto, se prolongaron en ellos las reservas frente a su capacidad de investigar imparcialmente sus crímenes.

En el Perú, por el contrario, aquel porcentaje de responsabilidades que se atribuyeron al Estado tuvo lugar durante los regímenes democráticos de la década de 1980. Si bien las fuerzas del orden, en general, fueron responsables de gran cantidad de víctimas fatales, no estaban organizadas con la finalidad de ejercer el poder político a nivel nacional, sólo en las zonas que se declaraban en emergencia. Durante la década de 1990 tuvieron mayor influencia, pero se trató más bien de una red de militares ligados al servicio de inteligencia nacional que "cogobernaron" con el presidente civil, Alberto Fujimori; no obstante, durante este periodo se produjeron muchas menos desapariciones que durante la década anterior. Si bien los funcionarios de sistema de justicia recibieron amenazas de parte de las fuerzas del orden, estas sobre todo provinieron del PCP-SL. Como señala la CVR:

“Un factor adicional a considerar dentro de los factores estructurales que hacían del *sistema* judicial un agente de violencia es el de la inseguridad de los *magistrados* del Poder Judicial y del Ministerio Público. Sin las condiciones mínimas de custodia necesarias para ejercer sus funciones, los funcionarios terminaban sintiéndose presionados por las amenazas implícitas o expresas hechas por los grupos subversivos, y por ello, condicionando muchas de sus decisiones.” (CVR 2013: Tomo III)

El sometimiento del sistema de justicia de Perú a los respectivos gobiernos no fue comparable al de Guatemala. Fue considerablemente menor. El poder a nivel regional de los comandos político militares que operaron durante la década de 1980 no tuvo punto de comparación con el poder ejercido por el gobierno militar de Guatemala. Este poder afectó negativamente la autonomía de los funcionarios de justicia, que en Guatemala recibieron amenazas del mismo

Estado, por lo que su autonomía fue mínima; se hicieron uno con el aparato de represión. En Perú, por el contrario, las amenazas vinieron sobre todo del PCP-SL. Además de las acusaciones de corrupción, el sistema de justicia fue calificado como una “coladera” que dejaba en libertad a quienes eran arrestados por terrorismo (CVR 2013).

La relevancia de esta diferencia (mayor cooptación del sistema de justicia en Guatemala que en Perú) se ve demostrada en la reacción de los dos sistemas de justicia luego de iniciada cada transición. En el Perú, una vez instalado el gobierno de transición de Valentín Paniagua, comenzó la recomposición democrática en el país. El Poder Legislativo recuperó su autonomía, se creó la CVR ya mencionada y se recompuso a los miembros destituidos del Tribunal Constitucional, que produjo importantes sentencias que definieron una doctrina constitucional, como las del caso Villegas Namuche en el 2004, el caso Vera Navarrete en el 2004, la sentencia de delimitación de los delitos de función y la competencia del fuero militar en el 2006 y el caso Santiago Martín Rivas en el 2007 (Montoya 2012). Asimismo, el Ministerio Público y el Poder Judicial crearon respectivamente subsistemas especializados de investigación de crímenes contra los derechos humanos y, aunque mucho más adelante, se han producido gestos importantes del Ministerio Público, como la directiva de la Fiscalía Superior Penal Nacional para enfrentarse y oponerse al Decreto legislativo N° 1097 de septiembre de 2010, promulgado por el presidente Alan García, con el fin de adelantar la vigencia de “algunos artículos” del Nuevo Código Procesal Penal (2004) para los temas que impliquen la violación de derechos humanos, autorizando el sobreseimiento a los acusados, bajo el argumento de haberse

incurrido en un exceso del plazo de la instrucción o la investigación preparatoria⁷².

Nada parecido sucedió en Guatemala. Ni luego de firmados los acuerdos de paz ni una vez entregado el informe de la CEH se han producido avances significativos en las investigaciones judiciales. En el Ministerio Público no se han producido similares gestos de autonomía hasta la sentencia condenatoria del ex presidente Efraín Ríos Montt por delito de genocidio en enero de 2013. Sin embargo, dicha sentencia fue anulada por la Corte de Constitucionalidad en mayo del mismo año debido a problemas procesales completamente ajenos al fondo de la sentencia.

El principio de imparcialidad parece ser entonces un factor eficaz para explicar la naturaleza de los mecanismos de búsqueda. Para contextos de victimización vertical y mucha cooptación del sistema de justicia por parte del gobierno autoritario, como en el caso de Guatemala, se podría decir que el Estado no es legítimo para conducir las investigaciones. Si lo hiciera se estaría investigando "a sí mismo" a pesar de ser una parte interesada. En cambio, para contextos como el peruano, en los que la responsabilidad sobre las víctimas fatales fue compartida, se reconoció el rol pacificador del Estado y el nivel de cooptación del Ministerio Público, aunque también importante, fue mucho menor, el Estado sí tuvo legitimidad para conducir las investigaciones.

Pero la eficacia de un principio moral (la imparcialidad) no se explica de manera tan definitiva, a menos que cuente con mecanismos directos de coerción, y ese no es el caso. Para demostrar su eficacia tendría que probarse que quienes

⁷² Fiscalía Superior Penal Nacional. Directiva N° 01-2010.

tomaron las decisiones que dieron forma a los mecanismos de búsqueda de personas desaparecidas de Perú y Guatemala, estuvieron motivados por el cumplimiento del mencionado principio. Que no sólo les pareció correcto, sino que además tuvieron intereses, capacidades y recursos suficientes para orientar hacia él sus decisiones. Mientras que en Perú este principio de imparcialidad no presentó un impedimento a los actores del Estado que se hicieron cargo de las investigaciones, en Guatemala, por el contrario, sí fue relevante debido a la importancia de la cooperación internacional en el proceso de justificación transicional. El principio de autonomía fue apoyado por la cooperación internacional, que tuvo un papel muy importante en el contexto del postconflicto. El principio de autonomía no explica por sí sólo la inhibición del Estado en Guatemala, pero si en concurrencia con otros factores como la importancia de la comunidad internacional en el proceso guatemalteco. Este punto lo veremos con mayor profundidad en la sección 3.3. Por ahora, enfoquémonos en la influencia de los aspectos institucionales tanto de la medicina legal como de la antropología forense.

3.2. El desarrollo institucional en medicina legal y antropología forense

Las posibilidades del Estado de hacerse cargo de la investigación forense de personas desaparecidas dependen en gran medida de sus capacidades institucionales. Es pertinente por tanto analizar el nivel de desarrollo institucional de los sistemas médicos legales que tendrían que ser capaces de gestionar la búsqueda de personas desaparecidas, como del campo de la antropología

forense, método privilegiado para ambos casos por tratarse de la investigación de restos humanos esqueletizados.

Tanto el Ministerio Público guatemalteco como el Instituto de Investigaciones Forenses de Guatemala son instituciones mucho más pequeñas que sus pares peruanos. La comparación del presupuesto de estas instituciones denota con claridad que el Ministerio Público del Perú es más de cuatro veces mayor que el guatemalteco.

| Tabla 3 | | | |
|---|------------------------|--------------------------------|--------------------|
| Presupuesto de los Ministerios Públicos de Perú y Guatemala | | | |
| (en dólares según el tipo de cambio de la época) | | | |
| | | Presupuesto general del Estado | Ministerio Público |
| 2000 | Perú (Ley 27212) | \$ 9,699'660,000 | \$ 45'532,500 |
| | Guatemala (DS 47-99) | \$ 2,911'680,000 | \$ 30'548,600 |
| 2015 | Perú (Ley 30281) | \$ 43,052'600,000 | \$ 439'012,000 |
| | Guatemala (DS 22-2014) | \$ 9,089'350,000 | \$ 135'182,000 |
| Fuente: Elaboración propia sobre la base de las normas señaladas | | | |
| Referencia para el tipo de cambio: http://www.oanda.com/lang/es/currency/convert/ | | | |

Esta impresión, que puede considerarse equivocada si se toma en cuenta que el tamaño del presupuesto es directamente proporcional al tamaño de cada nación y su número de habitantes, ha sido confirmada en cada entrevista que se ha hecho a los entrevistados de ambos países. La percepción general es de un Ministerio Público y de un sistema médico legal guatemalteco mucho más débil institucionalmente. Con menos capacidad de acción, menos tradición y menos

experiencia, a pesar de que la dimensión de la problemática de desaparición de personas en Guatemala fue considerablemente mayor a la de Perú.

Sin embargo, si estamos de acuerdo en que el sistema médico legal peruano es más grande que el guatemalteco, la antropología forense es una ciencia mucho más consolidada en Guatemala que en el Perú. La diferencia está en que el Sistema Médico Legal consolidado de Perú es del Estado, mientras que la antropología forense consolidada en Guatemala está en distintas instituciones de la sociedad civil.

El padre de la antropología forense en América Latina, el doctor Clyde Snow, ayudó a formar a los primeros antropólogos forenses en Guatemala a inicios de la década de 1990. Se formó así, en 1992, el Equipo de Antropología Forense de Guatemala (EAFG), que se convirtió, en 1997, en la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG). (Navarro *et. al.* 2007). Para cuando se fundó el INACIF en Guatemala en septiembre de 2006, los antropólogos forenses de las ONG guatemaltecas habían estado ganando experiencia ya por 14 años.

Luego, bajo el impulso de la American Association for the Advancement of Sciences y el Physicians for Human Rights, la aplicación de la antropología forense a investigaciones de derechos humanos se difundió en el mundo entero. Hacia fines de la década de 1990, antropólogos forenses de distintos lugares del mundo desarrollaron aún más su experticia en los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda. El Perú también formó parte de esta tendencia. En 1997 un grupo de forenses peruanos se agruparon y luego, en febrero de 2001, fundaron el EPAF. Para ese entonces, el Instituto de

Medicina Legal de Perú (IML) había existido ya por 16 años⁷³, aunque sin capacidades específicas en la antropología forense.

Ese mismo año, un evento azaroso permitiría una consolidación aún mayor del IML. Debido a un catastrófico incendio en la zona de comercio ambulatorio conocida como Mesa Redonda a fines del 2001⁷⁴, el IML peruano contrató a inicios del 2002 a una gran cantidad de profesionales de distintas disciplinas, entre ellos odontólogos y antropólogos forenses que, si bien no contaban aún con suficiente experiencia, tenían conocimientos previos de bioarqueología o en anatomía ósea. Asimismo, en esa coyuntura, el IML creó el laboratorio de genética molecular.

El IML peruano tenía recursos forenses dentro de la estructura del Estado que, si bien no habían sido suficientemente formados, tenían algunas competencias técnicas en la materia y, sobre todo, las funciones adscritas formalmente para llevarlas a cabo. Si bien la experiencia de los forenses del Estado en antropología forense no era comparable a la del EPAF, el tiempo ha demostrado que el compromiso de los forenses del IML frente a la antropología forense era de largo plazo y que habían llegado al tema para quedarse.⁷⁵

De esta manera, en Guatemala las ONG forenses nunca tuvieron competencia de parte del Estado. Estuvieron solas trabajando en el tema durante muchos años antes de que el Estado cree si quiera una institución forense. En el Perú,

⁷³ El Instituto de Medicina Legal peruano estuvo adscrito al Ministerio de Justicia desde mayo de 1985, y fue transferido en diciembre de 1992 al Ministerio Público.

⁷⁴ Incendio ocurrió el sábado 29 de diciembre de 2001 y causó la muerte de 277 personas. Mesa Redonda era una zona donde se venía material pirotécnico de manera informal.

⁷⁵ Trece años después, varios de sus miembros siguen trabajando en el tema y han ganado mucha experiencia. Uno de ellos, Roberto Parra, es hoy vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Antropología Forense y asesor forense del Comité Internacional de la Cruz Roja para su oficina en Cali, Colombia.

por el contrario, cuando la ONG forense se creó, ya el Estado tenía hace muchos años un servicio médico legal consolidado. Tanto el tamaño de los institutos de medicina legal como el tiempo en que fueron fundados jugaron a favor de las posibilidades de las ONG forenses de Guatemala de posicionarse en el tema, cosa que no ocurrió en Perú. Ambos, el tamaño y el tiempo transcurrido, constituyen factores determinantes para la definición de las medidas de búsqueda de personas desaparecidas en ambos países. Sin embargo, como veremos a continuación, estas condiciones, sin embargo, no hubieran podido materializarse de no ser por la existencia de actores que las aprovecharon.

LÍNEA DE TIEMPO

| | | | | |
|------|------------------------|--------|-----------|------|
| PERÚ | IML-MINJUS | 1985 | GUATEMALA | |
| | | 1986 | | |
| | | 1987 | | |
| | | 1988 | | |
| | | 1989 | | |
| | | 1990 | | |
| | | 1991 | | |
| | IML-Ministerio Público | 1992 | | EAFG |
| | | 1993 | | |
| | | 1994 | | |
| | | 1995 | | |
| | | 1996 | | |
| | Pre EPAF en TPIY | 1997 | | FAFG |
| | | 1998 | | |
| | | 1999 | | |
| | 2000 | | | |
| EPAF | 2001 | | | |
| | 2002 | | | |
| | 2003 | | | |
| | 2004 | | | |
| | 2005 | | | |
| | 2006 | INACIF | | |

3.3. El involucramiento de la comunidad internacional

Existe un amplio consenso sobre que el involucramiento de la comunidad internacional en el proceso de justicia transicional guatemalteco se explica en la responsabilidad de Estados Unidos por el apoyo que dio a la represión contrainsurgente durante la dictadura militar. En el difundido documental “Granito de arena: cómo atrapar a un dictador” de Pamela Yates, la autora recuerda el motivo por el cual había estado hacia muchos años en Guatemala, filmando material que años después sería utilizado como evidencia en el proceso judicial contra los representantes de la dictadura que, bajo la jurisdicción universal, se realizaría en España:

“Recuerdo claramente por qué fui. La rabia con mi propio país, los Estados Unidos, por estar en el lado equivocado en tantos conflictos. Desde 1954 mi país había apoyado a las dictaduras militares en Guatemala. Estas dictaduras se habían hecho poderosas y crueles. Pero ahora estaban siendo desafiadas por una ola de cambio revolucionario que arrasaba centroamérica.” (Yates 2011)

El mismo informe de la CEH hace referencia repetidas veces a la responsabilidad de los Estados Unidos de América en el apoyo a diversas dictaduras en el marco de la guerra fría:

“En este contexto internacional, la adopción y adaptación de la Doctrina de Seguridad Nacional en Guatemala anticiparon las de otros países de América Latina. Se inició con los gobiernos anticomunistas a partir de 1954. Según Héctor Alejandro Gramajo: “El nuevo orden político que se implantó en Guatemala, era el producto de la interpretación guatemalteca de la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, que identificaba al comunismo como su primera y más peligrosa amenaza” (CEH 1999: parágrafo 354)

Y la relación entre esta responsabilidad y el posterior compromiso estadounidense de invertir en el proceso de paz y de justicia transicional, ha sido explícitamente señalada en una declaración del entonces presidente de Estados Unidos Bill Clinton cuando viajó a Guatemala en 1999:

*"It is important that I state clearly that support for military forces or intelligence units which engaged in violent and widespread repression of the kind described in the report was wrong," Clinton said, reading carefully from handwritten notes. "And the United States must not repeat that mistake. We must, and we will, instead continue to support the peace and reconciliation process in Guatemala."*⁷⁶

En Perú no hay una situación comparable. Si bien la participación norteamericana es señalada por algunos autores como un factor crucial para la caída del gobierno de Alberto Fujimori, en general la participación internacional durante el conflicto armado fue muy reducida⁷⁷. Tanto para la lucha contrasubversiva como para la gestión del postconflicto, el Estado y la sociedad peruana fueron los principales responsables.

En una investigación sobre el involucramiento de los actores y factores transnacionales en la violencia y distintas CVR de América Latina, Teivo Teivainen reconoce, mientras critica la poca atención que la CVR peruana dio al tema, que "Es obvio que comparado con las experiencias centroamericanas, en el caso particular peruano los actores externos tuvieron menos importancia" (Teivainen 2004)

⁷⁶ <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/daily/march99/clinton11.htm>. Último acceso: 28 de septiembre de 2015.

⁷⁷ Tras el anuncio por parte de Fujimori de que Vladimiro Montesinos había logrado dismantlar una red de tráfico de armas en las que estaba vinculada las FARC de Colombia, Estados Unidos terminó revelando la existencia de una cadena entre las FARC, Jordania y el Perú. Este episodio terminó de poner al gobierno de Fujimori de espaldas a los Estados Unidos (Cotler y Grompone 2000).

3.3.1. Transición negociada en Guatemala, derrota militar en Perú

A diferencia de Perú, la transición de Guatemala está marcada por la decisiva participación de la comunidad internacional. La transición de Guatemala inicia con una solución negociada que no hubiera sido posible sin la participación de la comunidad internacional. Si bien la transición en Guatemala había iniciado formalmente en 1985 con el retorno de representantes civiles al poder y la implementación de la reforma constitucional, no fue hasta 1991 cuando comenzaron las negociaciones para el acuerdo de paz entre el Estado de Guatemala y la ya prácticamente extinta Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Durante el proceso de negociación, se terminó designando a las Naciones Unidas como moderadora, ya que en un primer momento se les involucró sólo como “observadores”, y su Consejo de Seguridad acordó en 1997 mediante la resolución 1094 que se instalaría una Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) para verificar el cumplimiento del cese al fuego.

En el marco de estos acuerdos, fueron definidas también el tipo de respuestas o mecanismos que debían implementarse para atender las distintas necesidades de las víctimas. En los acuerdos de paz se hace referencia a la necesidad de crear una comisión de la verdad, y, cuando esta se creó, recomendó que las investigaciones forenses estén a cargo de un equipo de la sociedad civil que ya venía trabajando hace algunos años, no del Estado.⁷⁸ Con ello, se definieron

⁷⁸ “Que se promueva y apoye el trabajo de las organizaciones no gubernamentales especializadas en antropología forense y la investigación e identificación de restos humanos. (CEH 1999: Parágrafo 31, Recomendaciones)

también las bases para el fortalecimiento de las organizaciones sociales que se harían cargo, posteriormente, de la investigación de la desaparición de personas.

En el Perú, por el contrario, el conflicto concluyó con la derrota militar del PCP-SL entre 1992 y 1993 y del MRTA en 1997. Sin embargo, el inicio de la transición política no tuvo lugar sino hasta el año 2000, luego de la caída del régimen de Alberto Fujimori. No estuvieron presentes, por lo menos no de manera clara y abierta, fuerzas internacionales en el proceso de transición, más allá de la misión de observadores de la OEA⁷⁹, que distó del proceso guatemalteco no sólo por su dimensión sino por no tener sus características de negociación.

3.3.2. El factor genocidio

Otro aspecto importante para la movilización internacional a favor de Guatemala, es la afirmación de que en este país ocurrió un genocidio. En el caso de Perú, la CVR no acusó de genocidio a ninguno de los actores involucrados.

Continuamente se compara la adscripción social de las víctimas de Perú y Guatemala por su origen indígena y se utiliza el factor étnico como una explicación común a la violencia de Guatemala y Perú. Así, ser étnicamente distinguible activa distintas formas de discriminación y racismo que explican el hecho de que la mayoría de víctimas en ambos países sea indígena. En tanto el 75% de las víctimas peruanas tenía como idioma materno el quechua y el 83.3% en Guatemala pertenecían a alguna etnia maya, en ambos casos, la distancia

⁷⁹ Conformada por con César Gaviria y Lloyd Axworthy.

cultural, el color de la piel, el origen regional de la población fueron componentes importantes que influyeron en las posibilidades de ser víctima de la violencia⁸⁰.

Sin embargo, existen diferencias importantes en la adscripción social de las víctimas en ambos países. Mientras que en Guatemala se trata de población que se concibe a sí misma como indígena, en el Perú la mayoría fue población andina que no se autodefine como tal, y ha mantenido históricos vínculos con el Estado desde el virreinato. Sus instituciones tradicionales han sufrido graves transformaciones y antes que autonomía suelen reclamar mayor presencia estatal.

El claro componente indígena de las víctimas en Guatemala ha permitido la extensión de la categoría “genocidio” para calificar los crímenes contra la etnia Ixil, que habita el norte del departamento El Quiché. Pero la adscripción social de las víctimas no es suficiente para definir la existencia de un genocidio. Deben reunirse las condiciones señaladas en la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948, donde se señala que un genocidio es:

“...cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal”.

En el Informe de la CEH se señala que los medios que se utilizaron durante el enfrentamiento, sea cual fueran sus fines, tuvieron el mismo efecto y se constituyeron en “actos genocidas”:

“1714. Independientemente de ello es importante señalar que la perpetración de uno o varios actos que reúnan los elementos contemplados en la definición de genocidio de la Convención, incluso si forman parte de una política más amplia cuya finalidad principal no sea el exterminio físico del grupo, pueden constituir el delito de genocidio. En este sentido es pertinente distinguir entre política genocida y actos de

⁸⁰ Ver CVR 2013 (Tomo XIII) y CEH 1999 (Parágrafo 1745).

genocidio. Existe una política genocida cuando el fin de las acciones es el exterminio de un grupo en todo o en parte. Existen actos genocidas cuando el fin es político, económico, militar, o de cualquier otra índole, pero los medios que se utilizan para alcanzar estos fines son el exterminio total o parcial del grupo.”

Lo importante entonces no es la calidad de la categorización jurídica que se hizo de genocidio en Guatemala, ni la realidad de las características de “indígena” de la población andina peruana. Al fin y al cabo, la importancia de la categoría “genocidio” y de la categoría “indígena” está en el reconocimiento externo que se haga de ambas. Una familia andina peruana puede no autoidentificarse como indígena, pero ser considerada indígena para los perpetradores. Un jurista puede tener ciertas opiniones sobre la tipificación adecuada de las masacres a la entía Ixil en Guatemala, pero, para los efectos de la presente investigación, ni una ni otra cosa importa sino la eficacia que tengan para movilizar, en este caso, el interés de la comunidad internacional.

Lo que queremos defender es que el uso exitoso de la categoría genocidio ha permitido sensibilizar a la comunidad internacional y justificar su presencia en el proceso guatemalteco, y lleva a otra escala la explicación antes señalada sobre la responsabilidad estatal. Una cosa es decir que el Estado guatemalteco fue responsable del 93% de víctimas fatales, y otra cosa es añadir que cometió un genocidio.

La categoría genocidio fue hábilmente utilizada por las víctimas para poner el conflicto guatemalteco en la palestra pública internacional. La sociedad civil de Guatemala, a diferencia de la del Perú, tiene una representación externa muy poderosa, en gran medida gracias al éxito internacional de Rigoberta Menchú, además ganadora del Premio Nóbel de la paz en 1992, quien incluso presentó a

la Audiencia Nacional Española una demanda de genocidio recamando la jurisdicción universal. En el Perú, por el contrario, el término genocidio fue utilizado por el PCP-SL. Bajo el término “inducir al genocidio”, el PCP-SL resumía una estrategia militar destinada a forzar a que las fuerzas del orden de Perú repriman indiscriminadamente a la población, hasta producir un genocidio. Se trataba entonces de un actor sin prestigio internacional que utilizaba el concepto de forma interesada y de parte, para acusar en el Estado un crimen que estaba esperando que cometa.

Tanto por el compromiso debido a las responsabilidades de los Estados Unidos durante el conflicto, el rol jugado por las Naciones Unidas y la cooperación internacional durante la transición guatemalteca, como debido a la posibilidad de llamar genocidio o “actos genocidas” a lo ocurrido en Guatemala, la participación de la cooperación internacional en las medidas de justicia transicional en Guatemala fue y es claramente mayor que en Perú. Una rápida revisión de algunos de sus mecanismos permitirá demostrarlo:

Mientras sólo el 39.27%⁸¹ del presupuesto de la CVR de Perú procedió de la cooperación internacional, todos su miembros fueron peruanos y esta fue promovida por peruanos en el marco del gobierno de transición de Valentín Paniagua; en el caso de Guatemala, por el contrario, el 92% de los fondos de la CEH procedieron de trece países distintos, uno de sus miembros fue un ciudadano alemán designado por el Secretario General de las Naciones Unidas (que tuvo entre sus funciones participar de la selección de los otros dos

⁸¹ Información financiera. <http://cverdad.org.pe/lacomision/financiera/pdfs/01financ.pdf>. Último acceso: 14 de octubre de 2015.

miembros guatemaltecos, y fue el resultado de los acuerdos de paz moderados por las Naciones Unidas (Impunity Watch 2008).

Otros mecanismos como la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), instalada el 2007, son también un ejemplo de la participación internacional en el proceso post conflicto de Guatemala. En los acuerdos de paz se había señalado la necesidad de desarticular los aparatos clandestinos de seguridad, y para contribuir a ello se creó la CICIG como un mecanismo híbrido de cooperación internacional, en coordinación con expertos internacionales y la fiscalía guatemalteca.

Así, es claro que sin el apoyo de la cooperación internacional no hubiera sido posible el proceso de justicia transicional de Guatemala; mientras que no fue igual de determinante para Perú. No hubieran sido posibles los acuerdos de paz, ni la creación de la CEH, ni tampoco todo el proceso de resarcimiento y exhumaciones que se realizaron luego, puesto que todos ellos dependen del financiamiento internacional. La responsabilidad de los Estados Unidos durante la violencia y el impacto y difusión que tuvo la temática indígena y el genocidio, explican el involucramiento de la comunidad internacional. Gracias a ello se posicionó el principio de imparcialidad del Protocolo de Minnesota y las organizaciones forenses de la sociedad civil de Guatemala recibieron el financiamiento necesario para hacer su trabajo. Su presencia explica la posibilidad de una estrategia de investigación de personas desaparecidas distinta, orientada por objetivos humanitarios, lo que no es tan fácil de establecer cuando la investigación está a cargo de fiscalías con el mandato y prácticas sedimentadas de persecución judicial. En el Perú, por el contrario, la participación de la comunidad internacional fue mucho menor. Entonces, su

capacidad de influir en la toma de decisiones también fue menor y el proceso en general menos dependiente de las opiniones que tenían los expertos internacionales. Hoy día el apoyo económico de la comunidad internacional al proceso de justicia transicional peruano prácticamente ha desaparecido.

3.4. Las estrategias e intereses de los actores

3.4.1. La coyuntura en la que surgió el mecanismo de búsqueda de Perú

La coyuntura en la cual se definió que el Estado estaría a cargo de las investigaciones forenses para la búsqueda de personas desaparecidas en Perú fue la de la CVR. Fue durante esta que surgió el EFE del IML del Ministerio Público y que la ONG EPAF ganó primero y perdió después el espacio para hacerse cargo de las investigaciones forenses. El motivo fueron algunas desavenencias entre el presidente del EPAF, el antropólogo forense Jose Pablo Baraybar, y el Ministerio Público y la Comisión de la Verdad. Es debido a estos desacuerdos que el EPAF dejó de hacerse cargo de las investigaciones forenses y en su lugar lo hizo el EFE.

El EPAF tenía un contrato con la CVR para hacerse cargo de las investigaciones forenses. Pero las investigaciones forenses son siempre dirigidas por un fiscal, caso contrario las evidencias recuperadas no tendrían valor legal. El presidente del EPAF, Jose Pablo Baraybar, fue propuesto al Ministerio Público por la CVR como perito para el caso Chuschi, solicitud que fue aceptada. Durante la

realización de la exhumación y los meses siguientes, se produjeron algunas diferencias entre el EPAF y el Ministerio Público que afectaron las posibilidades de cooperación entre ambos.

Según señalan los miembros del EPAF, el Ministerio Público creó varias “trampitas”⁸² para cancelar la diligencia el primer día de la exhumación y excluyó luego al EPAF como expertos para el análisis de los restos, a pesar de que habían sido nombrados como encargados de la exhumación. Durante los meses siguientes, se produjeron varias discusiones entre el EPAF y algunos médicos legistas del IML. Lo que se discutía era quién debía hacerse cargo de las investigaciones forenses. Según el EPAF, el IML no era la institución indicada. Los miembros del EPAF defendían el principio de imparcialidad del Protocolo de Minnesota aduciendo que no era recomendable que un Estado se investigue a sí mismo. Además, adujeron que el IML no tenía las capacidades técnicas que el EPAF había conseguido gracias a la experiencia previa de sus miembros en Los Balcanes. Eso era cierto: en el IML había sobre todo médicos legistas sin experiencia en el análisis de restos humanos esqueléticos. Lo señalado por el EPAF resultó incómodo para los funcionarios del IML, era claro que no se sentían responsables de las muertes ocurridas durante el conflicto ni parte del aparato de represión del Estado y, por lo tanto, no sentían que se aplique a ellos el principio de independencia. Así, alrededor de la exhumación de Chuschi se produjeron muchas diferencias y se comenzó a definir lo que luego sería una relación de confrontación entre los forenses del Estado y los de la sociedad civil.

⁸² Carta pública de José Pablo Baraybar. Circulada el 5.11.2002 en la lista FEP-FEP@yahoo.com. Tomado de García Ríos 2002.

Luego de realizada la exhumación de Chuschi, Baraybar renunció como consultor de la CVR. Un compromiso laboral previo con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia le impidió seguir colaborando con ella, puesto que le negó la solicitud de licencia sin goce de haber. Así, por no poder contar con el EPAF, la CVR decidió crear la Unidad de Intervenciones Forenses y nombró a otro miembro del EPAF, el arqueólogo Juan Carlos Tello, como su coordinador. Hasta ahí la separación entre la CVR y el EPAF era aún en buenos términos.

Fue cuando estaba organizándose la siguiente intervención forense que la Fiscal de la Nación, Nelly Calderón Navarro, envió una carta al presidente de la CVR en la que supuestamente vetaba al presidente del EPAF, Jose Pablo Baraybar, como perito para la próxima exhumación a realizarse. La carta le pedía al presidente de la CVR "...que contemple la posibilidad de no proponer a dichos peritos para futuras exhumaciones"⁸³.

En respuesta el EPAF realizó una conferencia de prensa denunciando que la CVR estaba recibiendo presiones del Ministerio Público, cosa que la CVR desmintió a través de una nota de prensa. Para el EPAF, la carta enviada por la Fiscal de la Nación era parte de una estrategia para deslegitimar el peritaje que Jose Pablo Baraybar y el Dr. Clyde Snow habían hecho del caso Chavín de Huántar⁸⁴. Para el Ministerio Público, el problema era que el EPAF no tenía una "actitud profesional".

⁸³ <http://larepublica.pe/01-06-2002/dicen-que-fiscal-de-la-nacion-los-veto-epaf-renuncia-comision-de-la-verdad>. 1 de junio de 2002. Último acceso: 10 de octubre de 2015.

⁸⁴ Se trata de un proceso judicial en el que se investigó la presunta responsabilidad del Estado en la muerte de tres miembros del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, durante la operación militar de rescate de los rehenes que este grupo subversivo tenía en su poder durante la crisis de la residencia de embajador del Japón en 1997.

Hecha pública la discrepancia y difundidas las posiciones, el EPAF terminó de separarse de la CVR. En esa coyuntura se creó una unidad forense completamente independiente: La Plataforma Conjunta de Trabajo en la Investigación de Fosas Comunes⁸⁵, de la que surgiría más adelante el EFE del Ministerio Público. Hasta hoy es este equipo el que está a cargo de la casi totalidad de investigaciones forenses de búsqueda de personas desaparecidas. El EPAF ha sido perito oficial de muy pocos casos, la mayoría de veces convocado por la Sala Penal Nacional del Poder Judicial. Eso no ha significado, sin embargo, que se haya alejado del proceso de búsqueda de personas desaparecidas, pues se ha mantenido como perito de parte de los familiares en una importante cantidad de investigaciones.

3.4.2. Voluntad de hacerse cargo de la búsqueda de personas desaparecidas

La ruptura entre el EPAF y la CVR definió la coyuntura en la que tomó forma el mecanismo de búsqueda de Perú. Pero esta coyuntura pudo o no ser aprovechada por los actores concernidos, quienes actuaron estratégicamente en función de las oportunidades resultantes de la dinámica de la violencia y de la transición. Así, su actuación no necesariamente se produjo en los ámbitos regulares de mediación política a través de sus actores formales: partidos políticos, parlamentarios, ni toma la forma de una ley o un decreto. Por el

⁸⁵ Declaración conjunta del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de la Verdad y Reconciliación y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos sobre la Plataforma Conjunta de Trabajo en la Investigación de Fosas Comunes. Lima, junio del 2002. Disponible en: <http://cverdad.org.pe/apublicas/exhumaciones/declaracion.php>. Último acceso: 10 de octubre de 2015.

contrario, se trató de funcionarios de las instituciones públicas o de los mismos miembros de las ONG forenses.

En Perú hubo funcionarios del Ministerio Público que estuvieron dispuestos a hacerse cargo de la búsqueda de personas desaparecidas, mientras que en Guatemala no. En el Ministerio Público peruano, tres actores jugaron un rol clave para la creación del EFE: la señora Sonia Papi, ciudadana francesa que se incorporó a Ministerio Público el 2001 para ocupar el puesto de Gerente de la Oficina de Proyectos y Cooperación Internacional; el Dr. Luis Bromley, Jefe Nacional del IML desde junio de 2003; y la asesora de la Fiscal de la Nación y coordinadora de la unidad forense de la CVR, la Doctora Sonia Guillén.

En el marco de la renuncia del EPAF y la disputa producida entre su presidente, la CVR y la Fiscal de la Nación, estos tres actores apostaron por desarrollar las capacidades institucionales para que el IML se haga cargo de las investigaciones forenses de personas desaparecidas. Se valieron de los recursos humanos que recientemente se habían instalado en la morgue del IML debido al incendio de Mesa Redonda a fines del 2001. El 2003 llevaron a cabo un curso a cargo de reconocido antropólogo forense Douglas Ubelaker y seleccionaron a tres antropólogos forenses de la morgue para que conformen el EFE, que hasta ahora depende directamente del Jefe Nacional del IML.

Con la creación de la Plataforma Conjunta en la Comisión de la Verdad, dos funcionarios del IML peruano fueron designados para formar parte de este grupo de trabajo. Desde agosto de 2002, el arqueólogo Flavio Estrada y el antropólogo Roberto Parra junto a tres médicos legistas entraron a trabajar en el equipo interinstitucional de la CVR para las investigaciones del caso Totos.

En Guatemala, por el contrario, no existía nadie con la voluntad de hacerse cargo del tema. Antes incluso de la creación de la FAFG, algunas organizaciones de víctimas⁸⁶ comenzaron a exigir que se realicen investigaciones forenses en cementerios clandestinos para encontrar a sus familiares desaparecidos. El Servicio Médico Forense del Organismo Judicial realizó algunas diligencias en las que participaron también jueces de paz y bomberos. Debido a ello, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia intentó instalar un equipo de antropología forense en el Organismo Judicial con el apoyo de los expertos del Equipo Argentino de Antropología Forense y el Doctor Clyde Snow, pero el personal del Organismo Judicial rechazó las funciones que se les estaban encomendando (Impunity Watch 2008).

Sólo una vez el Estado ha mostrado algún interés en el trabajo que realiza la FAFG. Hacia el 2008, luego de la creación del INACIF, la FAFG recibió una oferta de cooperación internacional para la construcción de un laboratorio de genética forense. Funcionarios del Plan Nacional de Resarcimiento y el INACIF intentaron convencer a la cooperación de que dirija sus recursos hacia el INACIF en lugar de hacia la FAFG. Esta insistencia se mantuvo durante todo el gobierno del ex presidente Álvaro Colón. Pasada esta gestión y en vista de que la cooperación internacional se mantuvo leal al apoyo comprometido a la FAFG, no se produjo nunca más una muestra de interés similar.⁸⁷

⁸⁶ La Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), Comunidades Étnicas Runujel Junam, CERJ y el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM).

⁸⁷ Entrevista a José Suasnavar 18.9.2015.

3.4.3. El ángulo humanitario como estrategia

Una estrategia que ha servido en Guatemala para que avancen las investigaciones relativas a la desaparición de personas ha sido la orientación humanitaria de las mismas. En Guatemala se asocia la palabra “exhumación” a la investigación forense destinada a la búsqueda, recuperación e identificación de las personas.

Tras los acuerdos de paz, hubo un extenso consenso sobre la importancia de devolver los restos de las personas desaparecidas a sus familiares. La opinión general era que había que dejar trabajar a los forenses por compasión con las familias.⁸⁸

La FAFG se abocó a ser una institución técnica de la investigación forense, alejada de cualquier forma de activismo. Para el Estado, estas investigaciones eran meros trámites administrativos destinados a la identificación de personas. Durante los primeros años, prácticamente no hubo casos que prosperen judicialmente y, los pocos que lo hicieron, fueron contra integrantes de bajo rango de las fuerzas armadas. Así, las investigaciones forenses no fueron percibidas como una amenaza.

Bajo el paraguas de las recomendaciones de la CEH, la FAFG y las otras organizaciones forenses aprovecharon dicho espacio para seguir trabajando. Se asumía que, como se trataba de una gran cantidad de responsabilidades penales asociadas a todos los casos que conocían, el Estado no aguantaría una investigación judicial de todos.

⁸⁸ Entrevista a José Suasnavar 18.9.2015.

Las palabras del Juez de Paz de Rabinal son elocuentes al respecto:

“Yo creo que lo principal es que den una cristiana sepultura de acuerdo a sus costumbres, ya no tanto saber quiénes fueron los asesinos ni nada, ya hace más de veinte años, saber si estarán vivos también, entonces pienso que los restos nada más, ese es el objetivo” (Impunity Watch 2008)

Los pocos recursos que el Ministerio Público invirtió fueron destinados a dar legalidad a la búsqueda e identificación de personas que realizaba la sociedad civil. Para todos los involucrados, la persecución a los responsables no era una prioridad. Sin embargo, formalmente se seguía tratando de una investigación fiscal y se conservaban todos los requisitos formales de garantía judicial. Así, en la práctica, si bien los expedientes judiciales no se movían, sólo se estaba postergando para el futuro la investigación de los crímenes. De cada exhumación se recogió evidencias que juntas permitieron reconstruir el sistema criminal que estaba detrás, con responsabilidades penales de un nivel superior. Así, conforme pasó el tiempo, se hizo evidente que el trabajo de las instituciones forenses constituía un riesgo contra los perpetradores de las masacres: la información acumulada de cada exhumación que realizaban fue mostrando la dimensión de los hechos, y abonaba a favor de la tesis del genocidio. Comenzaron entonces a producirse amenazas telefónicas contra los directivos de las organizaciones forenses.

La misma estrategia ha sido utilizada por otros mecanismos en Guatemala con objetivos distintos. Tras un acuerdo alcanzado en enero de 2004 entre el Estado de Guatemala y las Naciones Unidas, se creó un mecanismo de lustración o purificación: la Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) con el objetivo de depurar los cuerpos de seguridad de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos. Sin embargo, el

acuerdo fue declarado inconstitucional por, supuestamente, ir contra las atribuciones constitucionales de Ministerio Público. En realidad la oposición fue política:

“...se ha admitido extraoficialmente que la CICIACS no fue viable políticamente por la oposición a su presunta intención de investigar crímenes del pasado. Probablemente, con ese mandato ninguna comisión habría sido aprobada” (Impunity Watch y otros 2010)

Dos años más adelante, se logró un acuerdo para la creación de la CICIG en diciembre de 2006 que sí llegó a ser ratificado por el Congreso de la República. La CICIG no fue planteada como un mecanismo de justicia transicional:

“Su mandato no se orienta a revelar vínculos individuales con atrocidades del tiempo de la guerra, sino con la delincuencia organizada de hoy, si bien es muy probable que, al perseguir la corrupción y el crimen organizado, ponga límites a la impunidad de criminales del pasado (como ocurrió con Pinochet en Chile), abra las puertas de la justicia y renueve las esperanzas de muchas víctimas.” (Impunity Watch y otros 2010)

Así, aunque según los entrevistados no de manera deliberada, los objetivos de corto plazo alejados de la investigación penal de los crímenes contra los derechos humanos, se relacionaron con objetivos de largo plazo para la sanción de los mismos. Steve Stern ha señalado para el caso de Chile que la verdad a veces funciona como cuña y a veces como tapón. Para algunos, la verdad puede satisfacer los deseos de justicia, mientras que para otros los propicia:

“Siempre hay un grupo que quisiera que se entierre todo, pero también están los que buscan meter la cuña para abrir grietas en la pared de la indiferencia y de la impunidad”⁸⁹.

⁸⁹ Ver la entrevista a Steve Stern “García debe asumir su responsabilidad” La República, 20 de agosto del 2008. La misma idea fue presentada en Stern. Conferencia magistral Las paradojas de la verdad. Lima, 2008.

En el Perú, por el contrario, tras la transición a la democracia el problema de las personas desaparecidas se orientó básicamente desde un punto de vista judicial, retributivo. El movimiento de derechos humanos, que se había hecho aún más vigoroso durante las protestas contra la dictadura de Alberto Fujimori, destinó una buena parte de sus recursos y su atención a la judicialización de los crímenes contra los derechos humanos. Asimismo, posicionado el Ministerio Público, las investigaciones forenses se vincularon estrechamente a la investigación fiscal. El manejo de las evidencias, entre ellas los restos humanos de las personas desaparecidas, se hizo bajo un estricto control fiscal orientado por un Código de Procedimientos Penales acusatorio, garantista y extremadamente burocrático.

A pesar de ser la justicia uno de los principales motivos de controversia política del Perú de postconflicto, las oportunidades de los familiares de recuperar los restos de sus seres queridos, muchos de los cuales no estaban buscando sanciones judiciales, quedó estrechamente ligadas a las oportunidades de la justicia. El ángulo humanitario del tema no fue recuperado hasta octubre de 2012, cuando la Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas propició un consenso público sobre cómo dar solución definitiva a este problema.

3.5. Un fenómeno multifactorial

Las características de los mecanismos de búsqueda se explican en la concurrencia de varios factores. Ninguno de ellos es suficiente para moldear por sí sólo los mecanismos de búsqueda que tuvieron lugar en Perú y Guatemala.

La responsabilidad que tuvo el Estado durante la violencia, sea por acción, como perpetrador de ejecuciones extrajudiciales o desapariciones, o por omisión, favoreciendo la impunidad a través de la cooptación de sistema de justicia, determinó qué tan parcial o imparcial era concebido el Estado para conducir las investigaciones forenses. Asimismo, la fuerte presencia de la cooperación internacional en Guatemala durante el conflicto se mantuvo durante la transición; mientras que en Perú la débil participación de la comunidad internacional en el conflicto se tradujo en un menor apoyo a la transición. La tipificación de lo ocurrido en Guatemala como genocidio no sólo fortaleció el compromiso internacional sino que contribuyó a posicionar la percepción de que la responsabilidad de las muertes en el conflicto guatemalteco era casi exclusivamente del Estado.

Un principio moral de imparcialidad ofreció un referente general de aceptación de las medidas de búsqueda que resultaron en cada país: en Guatemala, la victimización vertical dispuso un mecanismo de búsqueda orientado por un objetivo restaurativo y dirigido por la sociedad civil. En Perú, la victimización horizontal dispuso un mecanismo de búsqueda orientado por un objetivo retributivo y dirigido por el Estado.

De otro lado, el desarrollo del campo médico legal y forense en cada país fue determinante. Mientras que en Perú existía un sistema médico legal con capacidad y voluntad para hacerse cargo de las investigaciones forenses, en Guatemala los únicos que podían realizar las investigaciones eran las organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, el fuerte apoyo que la cooperación internacional venía dando a las ONG forenses, dio sostenibilidad a un proceso de largo plazo.

Las oportunidades abiertas para cada contexto por la responsabilidad de cada Estado frente al principio de imparcialidad, por las capacidades del campo antropológico forense y la participación de la comunidad internacional, fueron aprovechadas por actores distintos.

En Perú, durante la coyuntura de la discusión pública entre el EPAF, la CVR y Ministerio Público, algunos funcionarios del IML aprovecharon esta oportunidad para posicionar a su institución como aquella que debía encargarse de las investigaciones forenses de búsqueda de personas desaparecidas. En Guatemala, las ONG forenses adoptaron una actitud meramente técnica y ajena al activismo, y aprovecharon la apertura a la realización de investigaciones forenses con fines humanitarios, aparentemente ajenas en el corto plazo a la investigación judicial, para avanzar con la búsqueda e identificación de miles de restos humanos.

Luego, el actor a cargo de las investigaciones definió una estrategia de búsqueda distinta en cada país. La mayor debilidad de las instituciones de investigación penal de Guatemala y la relativa mayor solidez de las peruanas, presentaron una paradoja: es posible más movimiento y adecuación a la dimensión y complejidad de la búsqueda de personas desaparecidas ahí donde el Estado es más débil y la sociedad civil organizada tiene más presencia, que en un contexto como el peruano, en el que el Estado es más fuerte y tiene más rango de acción. Un Ministerio Público más consistente, como el peruano, es más proclive a contener las voluntades capaces de movilizar estrategias creativas y flexibles de búsqueda de personas desaparecidas.

CONCLUSIONES

1. En ninguno de los dos países existen políticas de búsqueda de personas desaparecidas. Lo que se ha implementado, para ambos casos, son mecanismos judiciales de investigación, en el marco de los cuales se buscan, identifican y restituyen los restos de las personas desaparecidas. En ninguno de los dos contextos existe una política de Estado de búsqueda de personas desaparecidas. En Guatemala, porque ni siquiera el Estado se ha involucrado en la investigación de las desapariciones. En Perú, las distintas instituciones vinculadas al tema no trabajan en función de objetivos comunes, no coordinan, no comparten información. No constituyen una política.
2. En el Perú, las investigaciones forenses han sido asumidas por instituciones públicas en el marco de las investigaciones fiscales que realiza el Ministerio Público. La participación de la sociedad civil como peritos oficiales es muy esporádica; básicamente se abocan a ofrecer servicios de peritaje de parte para los familiares. En Guatemala las investigaciones forenses han sido asumidas por la sociedad civil, quienes participan como peritos oficiales. No existe una institución del Estado que pueda hacerse cargo de esta tarea. Los fiscales participan pero sólo legalizando las diligencias forenses. Realizan una acción básicamente administrativa.
3. La orientación que se da a la búsqueda de personas desaparecidas es distinta. En Perú la investigación está dirigida a la determinación de responsabilidades penales, tiene una orientación retributiva. Como parte

del recojo de evidencias, se recupera e identifica los restos de todas las personas desaparecidas vinculadas al caso que está conociendo el fiscal. En Guatemala, por el contrario, la orientación es humanitaria, restaurativa. Está dirigida a la identificación de los restos. Si bien los fiscales participan dando legalidad al proceso, son muy pocos los casos que se han formalizado en una denuncia.

4. La poca participación del Estado en la búsqueda de los desaparecidos de Guatemala permite más movimiento, flexibilidad y adecuación a la magnitud y complejidad del problema. Se ha configurado un complejo mecanismo de cooperación entre las organizaciones forenses y una gran cantidad de organizaciones de víctimas, que se encargan de interactuar y recoger la información que tienen los familiares. En Perú, la relativa mayor solidez de las instituciones peruanas, con un Estado más fuerte y con mayor rango de acción, termina conteniendo la voluntad y la creatividad de los funcionarios, desarrollándose un proceso de búsqueda más rígido y burocrático.
5. El proceso que dio lugar a las medidas de búsqueda de Perú y Guatemala es multifactorial. En un contexto de globalización de los derechos humanos, la influencia del derecho internacional ha sido creciente y ha constituido una vía eficaz para influir en la configuración de medidas destinadas a atender las consecuencias de las graves violaciones de derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario. Los mecanismos adoptados para ello son generalmente excepcionales, dadas las extraordinarias necesidades que deben atender.

6. Tanto el derecho internacional de los derechos humanos como el derecho internacional humanitario han debido atender situaciones en las que un gran número de personas desaparecen dada la ocurrencia de graves violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario durante regímenes dictatoriales y/o conflictos armados.
7. En este marco, el derecho internacional humanitario, que contiene disposiciones aplicables en conflictos armados, fue pionero en la incorporación de normas que exigían de las partes en conflicto la identificación y búsqueda de personas desaparecidas en relación con el conflicto. Por su parte, el sistema universal de protección de derechos humanos y el sistema interamericano de protección de derechos humanos han desarrollado disposiciones que permiten brindar lineamientos sobre las obligaciones del Estado con respecto a la búsqueda de personas desaparecidas. Si bien los sistemas de protección de derechos humanos no pueden aplicar directamente el derecho internacional humanitario (pues no forma parte de su competencia), sí pueden interpretar las obligaciones de derechos humanos a la luz del derecho internacional humanitario, *lex specialis* en conflictos armados.
8. Estas medidas encontraron su fuente primaria en la obligación de los Estados de investigar violaciones de derechos humanos. Ello se ve reflejado en el énfasis otorgado a la figura de la desaparición forzada y la necesidad de procesar a las personas responsables de su comisión, mencionando como objetivo complementario el brindar información a los familiares de la víctima de lo acaecido.

9. No obstante, la mayor agencia de los familiares de las víctimas y su *ius standi* frente a tribunales internacionales, influyeron en las consideraciones tanto de sistema interamericano de derechos humanos como del sistema universal de derechos humanos sobre la respuesta jurisprudencial ante este fenómeno. Poco a poco, la dimensión restaurativa y humanitaria se vio reflejada no solamente por la vía jurisprudencial, sino en instrumentos internacionales que incorporaron menciones expresas al derecho a saber de los familiares de las personas desaparecidas.
10. De esta manera, esta alimentación recíproca entre los contextos nacionales y el derecho internacional, generó que las obligaciones de los Estados con respecto a las personas desaparecidas fueran precisadas, haciendo énfasis no solamente en la obligación de los Estados de procesar a los responsables de desapariciones forzadas, sino también en la obligación de los Estados de brindar respuestas a los familiares de las personas desaparecidas. Ello, a su vez, influyó en las medidas de implementación nacional, descritas en el Capítulo 1 y analizadas en el Capítulo 3.
11. Así como el desarrollo del derecho internacional y su relación de ida y vuelta con las víctimas contribuyó a moldear los mecanismos de búsqueda existentes hoy día, otros factores también fueron eficaces en la forma de procesos locales. Uno de ellos es la responsabilidad que tuvieron ambos estados en las muertes y desapariciones producidas durante el conflicto. De acuerdo al principio de imparcialidad del Protocolo de Minnesota, cuando la victimización es vertical, como en el caso de

Guatemala, el Estado aparece como un actor parcial durante las investigaciones. Los resultados de su trabajo no serían creíbles. Asimismo, cuando la victimización es horizontal, como en el caso de Perú, la imparcialidad del Estado, si bien no absoluta, es comparativamente mayor. Este principio moral no explica por sí sólo pero contribuye a dar sentido y sostenibilidad a la opción tomada en cada país de mecanismo de búsqueda.

12. Guatemala se define entonces como un contexto de victimización vertical.

La CEH señala que el 93% de las víctimas fatales son responsabilidad del Estado, la población encuestada en un estudio de opinión pública responsabiliza al Estado del 80.7% de las víctimas fatales e, incluso, la narrativa con la que el sector de militares vinculados a la represión se defiende, no intenta si quiera poner en cuestión su responsabilidad, sino cuestionar la pertinencia de la categoría genocidio para nombrarla.

13. Perú se define como un contexto de victimización horizontal. La CVR

señala que sólo el 35% de víctimas fatales son responsabilidad del Estado, la población encuestada en un estudio de opinión pública responsabiliza al Estado del entre el 8 y el 15% de las víctimas fatales, y señala “ambos por igual” en alrededor del 40% de las respuestas. Esta cifra, comparada con la de Guatemala, es significativamente menor. Además, la narrativa con la que el sector de militares vinculados a la represión se defiende los presenta como salvadores y pacificadores de país. Existe un amplio consenso de la importancia de su participación para vencer al PCP-SL, que es percibido como el principal responsable de las víctimas fatales.

14. El desarrollo del campo médico legal y antropológico forense en cada país contribuyó a definir qué institución se haría cargo de la investigación de las personas desaparecidas. En Guatemala la institución forense del Estado recién comenzó a funcionar 14 años después de fundado el Equipo de Antropología Forense de Guatemala. La sociedad civil tuvo mucho tiempo para ganar experiencia y posicionarse ante el Estado y la comunidad internacional como la referencia en la búsqueda de personas desaparecidas. En contraste, cuando el EPAF comenzó a funcionar, la institución forense del Estado ha existía hace 16 años y, recientemente, había contratado a una serie de científicos forenses de distintas disciplinas que constituyeron luego el EFE.
15. La fuerte presencia de la comunidad internacional durante el conflicto armado guatemalteco y su débil presencia en Perú, se relaciona con su presencia en el escenario de transición. El apoyo y participación de la comunidad internacional en la toma de decisiones sobre los mecanismos de justicia transicional fue mucho mayor en Guatemala que en Perú, donde fueron los mismos peruanos los principales protagonistas. El fuerte involucramiento en Guatemala tuvo varios efectos, algunos de ellos son: la consolidación de la “victimización vertical” en Guatemala a través de la difusión de la categoría genocidio; la participación en la toma de decisiones sobre las recomendaciones de la CEH, y el financiamiento de los mecanismos de justicia transicional, en particular el financiamiento a las organizaciones forenses de la sociedad civil, lo que le dio sostenibilidad y flexibilidad al proceso de búsqueda de personas desaparecidas.

16. Tanto en Guatemala como en Perú distintos actores aprovecharon las oportunidades abiertas para hacerse cargo de las investigaciones forenses. En Guatemala, las organizaciones de la sociedad civil y en el Perú algunos funcionarios de Ministerio Público, implementaron estrategias, no necesariamente de manera consciente, que les permitieron aprovechar las oportunidades abiertas. Así, la decisión sobre las características de los mecanismos que iban a ser implementados no se tomó en las instancias regulares de intermediación política, sino en la agencia de actores como funcionarios del Ministerio Público y del IML en Perú, y de la sociedad civil en Guatemala.
17. En el Perú, la coyuntura producida por la ruptura entre la ONG EPAF, la CVR y el Ministerio Público, fue aprovechada por funcionarios del IML para involucrar a miembros de su institución en las investigaciones forenses realizadas por la CVR, y luego para constituir un equipo propio. En Guatemala, las ONG forenses aprovecharon la coyuntura de los acuerdos de paz y, luego, de la entrega del informe de la CEH, para posicionarse como una institución meramente técnica, que por lo menos en el corto plazo no constituía una amenaza de persecución judicial.
18. Por último, la relación entre el actor (sociedad civil en Guatemala y Estado en Perú) y la estrategia de búsqueda adoptada en cada contexto no se dio en un solo sentido. La relación es consecuencial, es decir, el sentido de que uno de sus elementos (X) puede ser consecuencia directa del otro elemento (Y), pero a su vez el segundo elemento (Y) puede ser consecuencia indirecta del primero (X).

19. En Guatemala, la opción por la sociedad civil definió una estrategia de búsqueda que no se veía limitada por los estrechos márgenes de la investigación judicial; una estrategia que además priorizaba objetivos restaurativos. Al mismo tiempo, el poco interés de la sociedad y el Estado guatemaltecos en realizar investigaciones judiciales y el interés de dar respuestas a las familias fuera de la acción judicial dejó el espacio libre para el posicionamiento de la sociedad civil durante las investigaciones forenses.
20. En Perú, la opción por el Estado definió una estrategia de búsqueda que se vio limitada por los estrechos márgenes de la investigación judicial, una estrategia que además priorizaba objetivos retributivos. Al mismo tiempo, el interés de los funcionarios públicos y un contexto de transición muy abierto a la persecución judicial dejó espacio libre para el posicionamiento de los fiscales durante las investigaciones forenses.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ANTROLOGÍA FORENSE (ALAF)
s.f. *Fundación de Antropología Forense de Guatemala*. Consulta: 16 de mayo de 2015 <<http://alafforense.org/fundacion-de-antropologia-forense-de-guatemala-fafg>>
- BABINGTON, Charles
1999 "Clinton Support for Guatemala Was Wrong". *Washington Post*. Washington DC, 11 de marzo, p. A1. Consulta: 28 de septiembre de 2015. <<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/daily/march99/clinton11.htm>>
- BARRANTES, Rafael
2015 Transcripción de entrevista 1. Entrevista del 31 de agosto a Jose Pablo BARAYBAR, Director del Equipo Peruano de Antropología Forense.
2015 Transcripción de entrevista 2. Entrevista del 18 de septiembre a Jose Suasnavar, Vicepresidente de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala.
2015 Transcripción de entrevista 3. Entrevista del 20 de septiembre a Roberto Parra, ex miembro del Equipo Forense Especializado del Instituto de Medicina Legal.
2015 Transcripción de entrevista 4. Entrevista de 2 de octubre a Susana Navarro, Directora del Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial.
2015 Transcripción de entrevista 5. Entrevista de 15 de octubre a Sonia Guillén, ex coordinadora de la Unidad Forense de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú.
- BARRANTES, Rafael y Jesús PEÑA
2006 "Narrativas sobre el conflicto armado interno en el Perú: la memoria en el proceso político después de la CVR". En REÁTEGUI, Félix (coord.). *Transformaciones democráticas y memorias de la violencia en el Perú. Colección Documentos de Trabajo. Serie Reconciliación N° 2*. Lima: IDEHPUCP.
- BICKFORD, Louis
2004 *The Encyclopaedia of Genocide and Crimes Against Humanity (Macmillan Reference)*. Volúmen 3. Consulta: 12 de octubre de 2015. <<http://circulodeestudios.org/wp-content/uploads/2013/08/Justicia-Transicional.pdf>>

- BISSET, Alison
2012 *Truth Commissions and Criminal Courts*. New York: Cambridge.
- BOLAÑOS, Aldo
s.f. *De la arqueología forense a la arqueología de los desaparecidos del paisaje de los desaparecidos a los paisajes dignificados*. Inédito
- BOSS, Pauline
2006 *Loss, Trauma, and Resilience: Therapeutic Work With Ambiguous Loss*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- BURT, Jo-Marie
2012 Estadísticas y gráficos sobre las sentencias en casos de graves violaciones de derechos humanos 2004-2012. Consulta: 9 de septiembre de 2015.
<http://rightsperu.net/index.php?option=com_content&view=category&id=40&layout=blog&Itemid=58>
- CASTILLO, Maria Elena
2008 "Entrevista a Steve Stern: 'García debe asumir su responsabilidad'". *La República*. Lima, 20 de agosto. Consulta: 28 de septiembre de 2015.
<<http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2008/agosto/21/entrevista.doc>>
- CENTRO DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL Y RED PARA LA INFANCIA Y LA FAMILIA
2008 *Lineamientos básicos para el acompañamiento psicosocial en procesos de investigación antropológica forense*. Lima: CAPS / REDINFA
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS.
1983 Maria del Carmen Almeida de Quinteros v. Uruguay, Comunicación N° 107/1981.
1999 Sarma v. Sri Lanka, comunicación N° 950/2000, UN Doc. CCPR/C/77/D/887/1999.
2000 Caso Lyashkevich v. Belarrusia, Comunicación N° 887/1999, UN Doc. CCPR/C/77/D/950/2000.
2001 Caso Khalilova v. Tajikistan, Comunicación N° 973/2001, UN Doc. CCPR/C/83/D/973/2001.
2001 Caso Valichon Aliboev v. Tajikistan, Comunicación N° 985/2001, UN Doc. CCPR/C/85/D/985/2001.

- 2005 Principios y lineamientos básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. CHR Res. 2005/35, Anexo.
- 2010 Caso El Albani v. Libia, Comunicación N 1640/2007 de 26 de julio de 2010.
- 2010 Caso Aboussedra v. Libia, Comunicación N° 1751/2008, de 25 de octubre de 2010.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS (COMISEDH) Y CENTRO DE INVESTIGACIONES ANTROPOLÓGICO FORENSES

- 2012a *Plan regional de investigaciones antropológico-forenses para Ayacucho: estrategias de investigación y lineamientos generales.* Lima: COMISEDH.
- 2012b *Los muertos de Ayacucho. Violencia y sitios de entierro clandestinos.* Lima: COMISEDH.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN DEL PERÚ

- 2003 *Informe final.* Lima: CVR.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- 1978 *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1977, OEA/Ser.L/V/II.43, Doc. 21 corr. 1, 20 abril 1978, Parte, II, Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los Derechos Humanos, conforme lo prescribe la Declaración Americana de los Derechos y Deberes Del Hombre.* Washington DC.
- 2014 *Informe Derecho a la Verdad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2 13 agosto.* Washington DC.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

- 2003 *ICRC Report: The missing and their families. Summary of the Conclusions arising from Events held prior to the International Conference of Governmental and Non-Governmental Experts (19 - 21 February 2003).* Geneva.
- 2005 *Estudio de Derecho internacional humanitario consuetudinario. Normas 116 y 117.* Ginebra: CICR.
- 2008 *Personas desaparecidas: una tragedia olvidada.* Ginebra: CICR.
- 2010 *Estudio del CICR sobre la situación de las familias de las personas desaparecidas a raíz del enfrentamiento armado en Guatemala. Los familiares de las personas desaparecidas: un compromiso de todos. Consulta: 23 de septiembre.* <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0194.pdf>
- 2010 *Personas desaparecidas, análisis forense de ADN e identificación de restos humanos. Guía sobre prácticas idóneas*

- en caso de conflicto armado y de otras situaciones de violencia armada.* Ginebra: CICR.
- 2014 *Acompañar a los familiares de las personas desaparecidas: Guía práctica.* Ginebra: CICR.

COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO

- 1999 *Guatemala: memoria del silencio.* Ciudad de Guatemala: CEH.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

- 1996 *Decreto N° 33-96. Reformas al Decreto 17-73 del Congreso de la República, Código Penal de Guatemala.*
- 1999 *Decreto Supremo 47-99. Aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2000.*
- 2014 *Decreto Supremo N° 22-2014. Aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015 y aprobación de Financiamiento para el Ejercicio Fiscal 2014.*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ.

- 1993 Constitución Política del Perú de 1993.
- 1999 Ley 27212. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2000.
- 2004 Ley N° 28413. Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el periodo 1980-2000. 7 de diciembre.
- 2005 Ley N° 28592. Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR). 29 de julio.
- 2014 Ley 30281. Ley de Presupuesto del Sector. Público para el Año Fiscal 2015.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

- 2012 *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 21/4. Desapariciones forzadas o involuntarias. A/HRC/RES/21/4, literales (e) y (f). 21º período de sesiones. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.* 9 de octubre de 2012.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

- 2004 *Informe del Secretario General sobre el Estado de Derecho y la Justicia Transicional en Sociedades en Conflicto y Post Conflicto, S/2004/616.* 3 de agosto.

CONVENIOS DE GINEBRA

- 1949 4 convenios de Ginebra
- 1977 Dos protocolos adicionales

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

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1988 *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras.* Sentencia de 29 de julio. Serie C N° 4.

2005 *Caso Gómez Palomino Vs. Perú.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre. Serie C N° 136.

2006 *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay.* Sentencia de 22 de septiembre de. Serie C N° 153

2006 *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia.* Sentencia de 1 de julio. Serie C N° 148.

2006 *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia.* Sentencia de 31 de enero. Serie C N° 140.

2008 *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre. Serie C N° 191.

2009 *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre. Serie C N° 202.

2010 *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre. Serie C N° 219.

2010 *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo. Serie C N° 212.

2011 *Caso Gelman Vs. Uruguay.* Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de Serie C N° 221.

CORTE PENAL INTERNACIONAL.

1998 *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.* Roma

COTLER, Julio / GROMPONE, Romeo

2000 *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario.* Lima: IEP.

CURUCHICH SIMÓN, Gloria Evelyn Dalila

2007 *Proceso de exhumación en los cementerios clandestinos, producto del conflicto armado interno y la necesidad de crear una ley que lo regule.* Tesis de Licenciatura. Universidad San Carlos de Guatemala. Guatemala: Universidad de San Carlos de

Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Consulta:
29 de septiembre de 2005.
<http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_7169.pdf>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ

- 2008 *A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú: balance y desafíos de una tarea pendiente. Informe Defensorial N° 139.* Lima: Defensoría del Pueblo.
- 2013 *A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso. Informe defensorial N° 162.* Lima: Defensoría del Pueblo.

DEGREGORI, Carlos Iván (ed.)

- 2003 *Jamás tan cerca arremetió lo lejos. Memoria y violencia política en el Perú.* Introducción. Lima: IEP y Social Science Reserch Council.

DE GREIFF, Pablo

- 2005 *Los esfuerzos de reparación en una perspectiva internacional: el aporte de la compensación al logro de la justicia imperfecta.* Bogotá: Estudio Socio-jurídico.

DE GREIFF, Pablo & DUTH, Roger (ed.)

- 2009 *Transitional justice and development. Making connections.* New York: Social Science Research Council

DUGGAN, Colleen; Claudia PAZ Y PAZ BAILEY; Julie GUILLEROT.

- 2008 "Reparations for Sexual and Reproductive Violence: Prospects for Achieving Gender Justice in Guatemala and Peru". *The International Journal of Transitional Justice, Vol. 2.* Oxford University Press.

EQUIPO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS Y ACCION PSICOSOCIAL DE GUATEMALA (ECAP) Y GRUPO DE ACCION COMUNITARIA, ESPAÑA (GAC)

- 2008 Exhumaciones, verdad, justicia y reparación en Guatemala. Estudio de opinión a nivel nacional. Guatemala: ECAP / GAC.

EL COMERCIO

- 2015 "Perú inicia la búsqueda de miles de desaparecidos". *El Comercio.* Lima, 24 de septiembre. Consulta: 14 de octubre de 2015. <<http://elcomercio.pe/lima/sucesos/peru-comienza-busqueda-miles-desaparecidos-video-noticia-1843395>>

- FIGUEROA, Caros; Olga ALICIA PAZ
2013 "Genocidio, violencia sexual y memoria en Guatemala".
Cuadernos Americanos 144. México.
- FUNDACIÓN DE ANTROPOLOGÍA FORENSE DE GUATEMALA
2015 *Empoderamiento-dignificación*. Consulta: 16 de mayo.
<<http://www.fafg.org/es/empoderamiento-dignificacion>>
2015 *Acceso a la justicia*. Consulta: 16 de mayo de 2015.
<<http://www.fafg.org/es/acceso-a-la-justicia>>
- GALDÓ, José
2010 "The Long-Run Labor-Market Consequences of Civil War: Evidence from the Shining Path in Peru". *Discussion Paper No. 5028*. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor. Consulta: 16 de septiembre de 2015.
<<http://ftp.iza.org/dp5028.pdf>>
- GARCÍA RÍOS, José María
2002 *Educación en la verdad Una visión de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú desde la articulación entre Verdad, Sentimientos y Derechos Humanos*. Tesis para optar al grado de Doctor en Derechos Fundamentales. Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de Las Casas". Universidad Carlos III de Madrid. Consulta: 23 de noviembre de 2015.
<http://www.verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/libros/704_digitalizacion.pdf>
- GARCÍA TOMA, Víctor
1998 *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993*. Tomo II. Lima: Universidad de Lima
- GÓNGORA MERA, Manuel
2004 *La desaparición forzada en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Nüremberg, 3 de noviembre de 2004. Consulta: 13 de abril de 2015.
<<http://www.menschenrechte.org/lang/de/verstehen/desaparicion-forzada-cidh>>
- GREADY, Paul and Simon ROBINS
2014 "From Transitional to Transformative Justice: A New Agenda for Practice". *The International Journal of Transitional Justice*. Vol. 8. Oxford University Press

GRUPO DE TRABAJO CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE GUATEMALA

2010 *Audiencia temática de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 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. 138 periodo de sesiones. Washington DC. Consulta: 15 de septiembre de 2015. <http://www.crin.org/en/docs/Guatemala_desparicion.pdf>*

INFOREGIÓN

2012 “Proponen política pública para búsqueda personas desaparecidas”. *Info región*. Consulta: 17 de mayo de 2015. <<http://www.inforegion.pe/politica/144752/proponen-politica-publica-para-busqueda-personas-desaparecidas>>

IMPUNITY WATCH

2008 *Reconociendo el pasado: desafíos para combatir la impunidad en Guatemala*. Guatemala: Impunity Watch.

2010 *Cambiar la cultura de la violencia por la cultura de la vida. Los primeros dos años de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*. Guatemala: Impunity Watch (IW) / Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) / Plataforma Holandesa contra la Impunidad Guatemala.

JELIN, Elizabeth

2002 *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI.

JOINET, Louis

1997 *La administración de la justicia y los derechos humanos de los detenidos: La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Informe final elaborado y revisado por J. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión de Prevención de las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos. Distrito General E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev. 49 sesión de 2 octubre de 1997. New York.*

LA REPÚBLICA

2002 “Dicen que Fiscal de la Nación los vetó. EPAF renuncia a Comisión de la Verdad”. *La República*. Consulta: 14 de septiembre de 2015. <<http://larepublica.pe/01-06-2002/dicen-que-fiscal-de-la-nacion-los-veto-epaf-renuncia-comision-de-la-verdad>>

- LITUMA AGUIRRE, Doris
2011 *Oficio 006120-2011-MINSA. Dirección General de Salud de las Personas del Ministerio de Salud. Lima.*
- MARCHESI, Aldo
2005 «Vencedores vencidos: las respuestas militares frente a los informes «Nunca Más» en el cono sur». En HERSHBERG, Eric y Felipe ARGÜERO (comps.). *Memorias militares sobre la represión en el Cono Sur: visiones en disputa en dictadura y democracia.* Madrid: Siglo XXI.
- MARGARELL, Lisa y FILIPPINI, Leonardo
2006 “La justicia penal y la verdad en la transición democrática”. En MARGARELL, Lisa y FILIPPINI, Leonardo. *El legado de la verdad. La justicia penal en la transición peruana.* New York: ICTJ.
- MESA DE TRABAJO SOBRE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS
2012 “Estado de la cuestión”. Documento de discusión del Seminario Análisis y propuestas sobre políticas de Estado para la búsqueda de personas desaparecidas. Lima.
2013 *Propuesta de política pública para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú durante el conflicto armado interno 1980 – 2000.* Inédito.
- MINISTERIO DE JUSTICIA DE PERÚ
2012 *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”, presentado por el Perú ante la Asamblea General de la OEA en cumplimiento de la Resolución sobre personas desaparecidas y asistencia a sus familiares incluida en el título del documento.*
- MINISTERIO PÚBLICO, DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN
2002 *Declaración conjunta del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de la Verdad y Reconciliación y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos sobre la plataforma conjunta de trabajo en la investigación de fosas comunes.* Lima. Consulta: 27 de septiembre de 2015.
<<http://cverdad.org.pe/apublicas/exhumaciones/declaracion.php>>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ

- 1981 *Decreto Legislativo N° 052. Ley Orgánica del Ministerio Público.*
- 2004 *Decreto Legislativo N° 957. Código Procesal Penal de 2004.*
- 2012 *Documento de trabajo sobre las medidas adoptadas por diferentes sectores en relación a la Resolución Las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares. AG/RES (XLI-O/11) (CP/CAJP-3029/11 add. 4). Presentado por la República del Perú ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA. 24 de febrero. Lima.*
- 2014 *Decreto Supremo N° 005-2014-JUS. Plan Nacional de Derechos Humanos.*

MINISTERIO DE SALUD DEL PERÚ

- 2006 *Resolución ministerial N° 993-2006/MINSA. Plan Nacional de Salud Mental.*
- 2007 *Resolución ministerial N° 589-2007/MINSA. Plan Concertado de Salud (2007-2020).*
- 2012 *Resolución Ministerial N° 299-2012-MINSA. Documento técnico Lineamientos para el acompañamiento psicosocial a familiares de personas desaparecidas. Consulta: 17 de mayo de 2015. <<http://bvs.minsa.gob.pe/local/minsa/2912.PDF>>*

MONTROYA, Yván

- 2010 *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. Inédito.*
- 2012 “Límites y avances de la justicia penal frente a las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el periodo del conflicto armado interno en el Perú”. QUINTEROS, Víctor Manuel (e.d.) *Temas de derecho penal y violación de derechos humanos. Lima: IDEHPUCP.*

NACIONES UNIDAS

- 1991 *Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (Protocolo de Minnesota). U.N. Doc. E/ST/CSDHA/12. Nueva York: Naciones Unidas.*
- 1992 Resolución 47/133. Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. 18 de diciembre.
- 1966 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2006 Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. 20 de diciembre.

NAQVI, Yasmin

- 2006 "The right to truth in international law: fact or fiction?". *International Review of the Red Cross*, N°. 862. Geneva.
- NAVARRO, Susana *et al.*
- 2007 "Guatemala. Veinte años de exhumaciones: un largo camino de aprendizajes". En Pau Pérez-Sales y Susana Navarro García. *Resistencias contra el olvido. Trabajo psicosocial en procesos de exhumaciones en América Latina*. Barcelona: Gedisa.
- NAVARRO, Susana y Pau Pérez
- 2007a "Judicialización de masacres en Guatemala: Estrategias psico-jurídicas en el contexto de exhumaciones". En INSTITUTO INTER AMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Por una Vida Sin Tortura*. Costa Rica: IIDH.
- 2007b "¿Por qué las exhumaciones no conducen a procesos de justicia en Guatemala? Datos y reflexiones desde una perspectiva psicosocial". *Revista CEJIL. Debates sobre derechos humanos y el Sistema Interamericano*. San José de Costa Rica, Número 3.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS
- 2008 *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programas de reparaciones*. HR/PUB/08/01. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- s.f. *Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances*. Consulta: 17 de septiembre de 2015. <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx>>
- OLIVERA, Jean Franco
- 2014 *La verdad como forma de reparación en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación a la transición peruana*. Tesis para optar por el Título Profesional de Abogado que presenta el bachiller. Lima: 2014. Consulta: 27 de septiembre de 2015. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5565/OLIVERA_ASTETE_JEAN_TRANSICION_PERUANA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ORENTLICHER, Diane
- 2005 *Informe de la experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad*. Adenda. *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. E/CN.4/2005/102/Add. 61º periodo de sesiones. 1 al 8 de febrero de 2005. New York.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

1994 Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. 9 de junio.

OROZCO, Iván

2005 *Sobre los límites de la conciencia humanitaria: dilemas de la paz y la justicia en América Latina*. Bogotá: Editorial Temis.

OTT, Lisa

2011 "Enforced Disappearance in International Law". *Intersentia Ltd: Cambrige*.

PAZ, Oscar

2015 "Larga búsqueda: secuelas de la violencia terrorista en el Perú". *El Comercio*. 2 de septiembre. Consulta: 15 de septiembre. <http://elcomercio.pe/peru/ayacucho/larga-busqueda-secuelas-violencia-terrorista-peru-noticia-1837674?ref=portada_home>

PERIODISMO HUMANO

2015 "Guatemala: descanso en la mirada". *Periodismo humano*. Consulta: 16 de mayo. <<http://despuesdelapaz.periodismohumano.com/2013/03/31/guatemala-descanso-en-la-mirada>>

REÁTEGUI, Félix

2007 *Políticas de desarrollo y construcción de la paz Tensiones y convergencias desde el punto de vista de la justicia de transición*. Conferencia Ginebra Instituto Universitario de Estudios de Desarrollo.

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

REÁTEGUI, Félix, Rafael Barrantes y Jesús. Peña',

2012 *Desaparición forzada y derechos de las víctimas. La respuesta humanitaria a las demandas de verdad, justicia y reparación en el Perú*. Lima: IDEHPUCP.

ROBINS, Simon

2013 *Families of the Missing. A Test for Contemporary Approaches to Transitional Justice*. New York/London: Routledge Glasshouse.

RENDÓN, Silvio

2012 *A Discrete Choice Approach to Estimating Armed Conflicts' Casualties: Revisiting the Numbers of a 'Truth Commission'*. IZA DP No. 6827.

ROBINS, Simon and Erik Wilson.

2015 "Participatory Methodologies with Victims: An Emancipatory Approach to Transitional Justice Research". *Canadian Journal of Law and Society*. / *Revue Canadienne Droit et Société*. Volume 30. Special Issue 02.

SIMON, Jan-Michael

2002 "La Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Verdad y Justicia en Guatemala". Ponencia presentada en el Coloquio Internacional Estado de Derecho y Delincuencia de Estado en América Latina. Procesos de transformación comparados. Del 22 al 24 de febrero. Ciudad de Guatemala.

STERN, Steve

2000 "De la memoria suelta a la memoria emblemática: hacia el recordar y el olvidar como proceso histórico (Chile, 1973-1998)". En GARCÉS, Mario y otros (comp.). *Memoria para un nuevo siglo. Chile, miradas a la segunda mitad del siglo XX*. Santiago de Chile: Lom ediciones / Eco educación y comunicaciones / Universidad de Santiago de Chile.

2008 "Conferencia magistral Las paradojas de la verdad: Peru, Chile y sus comisiones de verdad en perspectiva comparada". Ponencia presentada en Conferencia Internacional Inequidades persistentes, memoria, justicia y reformas institucionales en una sociedad posconflicto. Instituto de Estudios Peruanos (IEP) / Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (IDEHPUCP). Lima.

SUBIRATS, Joan y otros

2008 "Los actores de las políticas públicas". En SUBIRATS, Joan. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

SULMONT, David

2007 "Memoria y opinión pública sobre el conflicto armado interno en el Perú 1980 - 2000". *Revista Memoria N°2*. Lima: IDEHPUCP.

TEIVAINEN, Teivo

2004 "Omisión de la verdad sobre actores transnacionales". *La República*. Lima.

THEIDON, Kimberly

2004 *Entre prójimos. El conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú.* Lima: IEP.

VÁSQUEZ, Daniel y DELAPLACE, Domitille
2011 "Public policies from a Human Rights Perspective: A Developing Field". *Sur: International Journal on Human Rights*. San Pablo, 2011, Vol. 8, N° 14. Consulta: 13 de abril de 2015. <http://www.surjournal.org/eng/conteudos/getArtigo14.php?artigo=14,artigo_02.htm>

YATES, Pamela
2011 *Granito: How to Nail a Dictator* [película documental]. Nueva York. Skylight Pictures, Inc.

