

LAS MEDIDAS DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS DE PERÚ Y GUATEMALA: RETOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS DE PERÚ¹

The search for missing persons in Guatemala and Peru. Challenges for the implementation of Peru's Missing Persons Search Law

RAFAEL BARRANTES SEGURA / MARIANA CHACÓN LOZANO

RESUMEN

La búsqueda de personas desaparecidas en Guatemala y el Perú tiene características distintas de orientación, liderazgo y admisión de información. En Guatemala está orientada por objetivos humanitarios, es liderada por organizaciones no estatales y es bastante flexible para la admisión de información. Por el contrario, en el Perú está orientada por objetivos judiciales, es liderada por organizaciones estatales y restrictiva en la admisión de información. En este artículo demostramos que estas tres características están estrechamente interrelacionadas y explican las posibilidades para realizar la búsqueda en cada contexto. Al finalizar, señalamos la forma en que el modelo de búsqueda de Guatemala podría ser útil en la implementación de la nueva ley de búsqueda de personas desaparecidas en el Perú.

Palabras clave: Personas desaparecidas / Perspectiva humanitaria / Justicia transicional / Perú / Guatemala

ABSTRACT

The search for missing persons in Guatemala and Peru has different characteristics of orientation, leadership and information admission. In Guatemala it is oriented by humanitarian objectives, it is led by non-state organizations and it is quite flexible for the admission of information. On the contrary, in Peru it is oriented by judicial objectives, it is led by state organizations and restrictive in the admission of information. In this article we demonstrate that these three characteristics are closely interrelated and explain the possibilities to perform the search in each context. At the end, we point out how the Guatemalan search model could be useful in implementing the new law on the search for missing persons in Peru.

Keywords: Missing persons / Humanitarian approach / Criminal investigation / Transitional justice / Peru / Guatemala

1 Este artículo refleja únicamente el punto de vista de sus autores y no compromete la posición del Comité Internacional de la Cruz Roja, institución en la que trabajan.

Una de las más tristes consecuencias de los conflictos armados ocurridos en el Perú y en Guatemala es el sufrimiento de los familiares de las personas desaparecidas². Ellos viven durante décadas con 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, p.30), enterradas en alguno de los 6.462 sitios de entierro conocidos a nivel nacional (COMISEDH, 2012). Asimismo, duran-

te 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. Este artículo busca comparar las características de las medidas del Perú y Guatemala destinadas a dar respuestas a los familiares sobre el destino que tuvieron sus seres queridos. 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, qué consecuencias prácticas trajeron y qué oportunidades presentan.

Los casos de Perú y Guatemala tienen importantes similitudes que hacen relevante una comparación como la que proponemos³.

2 Las personas desaparecidas son "...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)" (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 Forzadas, puesto que 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 desaparecida. 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.

3 Para un ejemplo de otra comparación entre ambos contextos ver: Duggan, Paz y Paz y Guillerot, 2008, pp.192-213.

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. Asimismo, en ambos países se produjo una gran cantidad de desapariciones y la hipótesis sobre el destino de la mayoría de las personas desaparecidas es que han muerto; sin embargo, en Guatemala se produjeron también apropiaciones de niños; es decir, se cambió la identidad a muchos niños que hoy podrían ser personas adultas vivas con una identidad distinta a la que le dieron sus padres biológicos. En este artículo, a fin de que la comparación sea posible, centraremos nuestra atención solo en las personas desaparecidas que, debido al paso del tiempo y a las circunstancias de la desaparición, se presume que han muerto.

Tanto en el Perú como en Guatemala las obligaciones contraídas a nivel internacional son similares. Para ambos casos, el derecho internacional reconoce objetivos retributivos y humanitarios para la búsqueda de personas desaparecidas. En ambos casos, los Estados están obligados a establecer las responsabilidades de los crímenes que produjeron las desapariciones (objetivos retributivos) como a reparar el daño causado a los familiares (objetivos humanitarios). Ambos objetivos obligan

tanto a uno como a otro Estado; sin embargo, la respuesta organizada por cada uno ha sido distinta.

Para atender la necesidad de saber qué fue lo que ocurrió con estas personas, el procedimiento que se viene implementando en ambos contextos es el de investigaciones para reconstruir los hechos y dar con el paradero de los restos humanos; intervenciones forenses para recuperarlos, analizarlos, identificarlos y determinar la causa y manera de la muerte; y, por último, acciones de acompañamiento psicosocial para informar y orientar a los familiares, darles soporte emocional y asegurarse de que las respuestas que reciban sean reparadoras.

Para conocer la forma en que se organizan las medidas de búsqueda de personas desaparecidas de ambos países, analizaremos las siguientes dimensiones: (1) mecanismo de búsqueda: la organización general de los recursos, involucramiento institucional y la orientación de las investigaciones; (2) investigación forense preliminar: en el marco de la cual se reconstruyen los hechos, se cruza la información y se construyen hipótesis de búsqueda; (3) investigación forense de recuperación y análisis de restos humanos: la intervención que se realiza a través de técnicas de arqueología, antropología, odontología, biología y medicina forense, entre otras disciplinas; y (4) el acompañamiento y apoyo a los familiares, sin lo cual no existen

garantías de que el proceso sea reparador, de que los familiares sean capaces de participar y estén debidamente informados y orientados.

Este artículo se publica un año después de la aprobación en el Perú de la Ley N° 30470, Ley de búsqueda de personas desaparecidas. En ese contexto, recientemente se ha aprobado también la creación de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas a través de la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁴. Esta Dirección está diseñando aún su estrategia de intervención y los diversos documentos de gestión. Así, este artículo se basa en la situación previa a la activación de la mencionada Dirección y de la política que está a su cargo. Comparando el caso peruano y el guatemalteco, esperamos extraer lecciones que sean útiles para su funcionamiento.

Dada la experiencia guatemalteca, la tesis que vamos a defender es que en el Perú la Ley N° 30470 debe ser implementada tomando en cuenta que: (1) La orientación humanitaria no limita las posibilidades de la justicia siempre que se preserve la legalidad en la gestión de las evidencias. (2) Se debe hacer más flexible la obtención de información, permitir que los familiares y los testigos tengan contacto con personas no vinculadas con la investigación

penal a fin de que puedan compartir la información que poseen sin por ello judicializar sus testimonios. (2) Se debe permitir una investigación más flexible e intercambio de información y coordinaciones interinstitucionales más fluidas a fin de realizar una investigación más ágil y creativa.

MECANISMO DE BÚSQUEDA

Guatemala no ha tomado provisiones legales especiales para organizar la búsqueda de personas desaparecidas. En el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico se recomendó la creación de una “política de exhumaciones”, pero esto nunca ocurrió. El año 2007 se presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 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.⁵

4 DS N° 013-2017-JUS.

5 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 período 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.

Esta Comisión sería un ente autónomo, de carácter humanitario, que establezca procesos de investigación de carácter no penal destinados a la búsqueda, identificación y restitución de los restos humanos de las personas desaparecidas a sus familiares. Asimismo, la Comisión se encargaría de brindar atención íntegra a los familiares durante este proceso.

La ausencia de una política de búsqueda y 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 (FAFG), en el que se establece el apoyo técnico que esta brindará durante las investigaciones forenses. En el ámbito del acompañamiento psicosocial, la atención es brindada por ONG especializadas.

En el Perú hasta hace poco más de un año tampoco había una política de búsqueda. La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) propuso en su informe final, publicado en el 2003, diversas medidas para enfrentar las consecuencias del conflicto armado no internacional. Una de estas fue la creación de una política especial para atender el problema de

las personas desaparecidas⁶, la cual 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). Pero nunca se creó esta política. En su lugar la vía que quedó para buscar a las personas desaparecidas fue la regular: investigaciones orientadas a la determinación de responsabilidades a cargo del Ministerio Público. En el ámbito del acompañamiento psicosocial, en un principio las ONG especializadas asumieron la responsabilidad, pero con mucho menos recursos que las ONG guatemaltecas.

La ausencia de una política de búsqueda en Guatemala y en Perú ha traído consecuencias comunes: falta de presupuesto, de instancias de centralización, coordinación y administración de la información, y de estrategias

6 La propuesta en realidad era más general y otros de sus aspectos fueron: 1) 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. 2) 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.

Finalmente, una medida adicional fue la adopción 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.

sistemáticas de recuperación de información. Pero también resultados disímiles: en Guatemala el Estado 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. Esto supone que el enfoque de las investigaciones es en un primer momento humanitario, puesto que existen pocas iniciativas de autoridades para iniciar procesos judiciales. En el Perú, la ausencia de un mecanismo nacional ha implicado que la única institución involucrada en la búsqueda sea el Ministerio Público, con el limitado presupuesto de su sector. Esto ha supuesto que el enfoque de las investigaciones sea básicamente retributivo o penal. La búsqueda de personas desaparecidas quedó subordinada a la búsqueda de los responsables, y ha sido asumida como la recopilación regular de evidencias para la investigación de un crimen.

Hace poco más de un año, en el Perú surgió la iniciativa de una política de búsqueda de personas desaparecidas, que permite cambiar el orden de prioridades: adelantar la búsqueda de los desaparecidos y dar respuestas a las familias, sin que ello suponga obstruir o alentar el acceso a la justicia penal. Como en el caso de Guatemala, esta iniciativa provino de la sociedad civil. Un espacio de coordinación técnica, la Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas organizó junto a 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 materia. 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”. Sobre dicha base, 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. El proyecto fue presentado al Congreso de la República por la Defensoría del Pueblo y fue aprobado y promulgado a mediados del 2016. De esta manera se abrió un contexto completamente distinto en el Perú a través de un renovado enfoque de búsqueda con orientaciones tanto normativas como técnicas. Con la aprobación de esta Ley, el Perú forma parte de un selecto grupo de países con mecanismos similares, de un nuevo paradigma en la búsqueda de personas desaparecidas.

INVESTIGACIÓN FORENSE PRELIMINAR

En el Perú y Guatemala, todo el proceso se realiza formalmente en el contexto de una investigación penal. Una vez que los fiscales toman conocimiento de la existencia de un cementerio clandestino o de un sitio de entierro, el fiscal a cargo designa un peritaje para el caso. Estas denuncias abren una indagación con dos finalidades: determinar la responsabilidad penal de quien forzó o de quienes forzaron la desaparición, y recuperar e identificar los restos humanos de las personas desaparecidas.

La diferencia es que, mientras que en el Perú la investigación con fines judiciales es la que va por delante y está a cargo de funcionarios del Ministerio Público (fiscales y forenses), en Guatemala la orientación inicial es la identificación de los desaparecidos y quien está a cargo es la sociedad civil (comités de víctimas / ONG forenses). En Guatemala, la vía judicial es un segundo momento de la investigación humanitaria, pudiendo o no suceder después de muchos años.

Otra diferencia importante es que en Guatemala las denuncias suelen ser impuestas por una ONG, mientras que en el Perú por las mismas víctimas. 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 realizada con la asesoría de alguna "organización no gubernamental de derechos humanos"⁷. En el Perú, por el contrario, el universo de casos que cuentan con el patrocinio de una ONG es menor.

En Guatemala existe una gran cantidad de comités locales de víctimas que representan a los familiares ante las autoridades. Estas organizaciones son de distinto tamaño y algunas

actúan en el plano nacional mientras que otras en el plano 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 y psicosocial, organiza talleres de información pre y post exhumación para las comunidades involucradas en la búsqueda 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 con base en agendas específicas. Muchos de estos comités surgieron en la década de 1980, tienen liderazgos históricos arraigados en las comunidades locales y cuentan con 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 la organización de los casos. Su principal fuente de financiamiento es la cooperación internacional.⁸

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 construir confianza y

7 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.

8 Entrevista a especialista de una ONG de acompañamiento psicosocial (2.10.2015).

relacionarse directamente con los familiares de las personas desaparecidas, puesto que están conformados por personas de la misma localidad y del mismo origen étnico. En efecto, el arraigo local de estas organizaciones les da a las víctimas la confianza suficiente como para dejarse representar por ellas, al punto de que, como ha sido señalado arriba, suele ser a través de estas organizaciones que los familiares presentan las denuncias. 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 otras organizaciones de la sociedad civil para el acompañamiento, cuando no pueden hacerlo directamente.

Sobre la base de la información entregada por los comités de víctimas, las ONG 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. Así, prácticamente toda la investigación preliminar que realiza el fiscal se reduce a la investigación que realizan las ONG, es decir, los comités de víctimas y las ONG forenses.

Los comités 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 entregar al Ministerio Público solo aquella información que es necesaria para comenzar con las investigaciones con objetivos humanitarios. Según las personas entrevistadas para esta investigación, los comités de víctimas suelen preguntar al familiar si está o no interesado en atender una citación del Ministerio Público. Así, a las ONG forenses a veces les llega información acompañada de frases como “un señor nos contó”⁹, como única referencia.

Esta posibilidad de organizar el caso y dar a algunos testigos la oportunidad de elegir si judicializarán su testimonio, es factible gracias a la autonomía que los comités de víctimas tienen frente al Estado, pues reciben su financiamiento de la cooperación internacional. 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, sobre todo cuando se trata de personas que han estado involucradas en la perpetración de los crímenes y que no viven en las localidades. Ese es uno de los motivos de insistencia de las organizaciones

9 Entrevista a especialista de una ONG forense (18.9.2015).

de la sociedad civil para que se apruebe la Ley de búsqueda, que permitiría implementar estrategias de recojo de información con fines humanitarios.

En el Perú no existe esa posibilidad, al menos hasta ahora que aún no ha comenzado a funcionar la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Actualmente la única forma de recabar información es a través de las investigaciones dirigidas por los fiscales. No existe aún un mecanismo paralelo que permita recabar información de manera válida. Las organizaciones de víctimas no tienen la posibilidad de hacerlo o no han construido esa clase de recursos y experiencia. Por lo tanto, y esta es una diferencia crucial respecto del caso guatemalteco, en el Perú si un familiar o testigo de una desaparición desea brindar información sobre un caso, no tiene más opción que participar en un proceso judicial penal y judicializar su testimonio. La recientemente aprobada Ley N° 30470 representa una oportunidad para encontrar caminos alternativos.

El Ministerio Público de Perú puede tomar conocimiento de un hecho punible por una de las siguientes cuatro vías: 1) el mecanismo de “colaboración eficaz”¹⁰; 2) el “sistema de protección a víctimas, familiares de víctimas

y testigos”¹¹; 3) una ficha *antemortem* u otra alegación presentada a instituciones como la Comisión de la Verdad y Reconciliación o el Registro Único de Víctimas; y una denuncia formal (Montoya, 2010). Las dos primeras vías son útiles solo en muy pocos casos, pues siguen siendo mecanismos intraprocesales de carácter judicial, muy difíciles de aplicar en zonas lejanas a las que el Estado tiene poco acceso y, menos aún, capacidad de instalar mecanismos de protección. Las fichas *antemortem* o los registros de la Comisión de la Verdad o del Consejo de Reparaciones si bien podrían ser tomados como una noticia criminal, no suelen activar una investigación fiscal. En casi todos los casos, esta se inicia a través de una denuncia formal, que suele ser hecha por los familiares en las oficinas que tienen los fiscales del Subsistema Especializado en Derechos Humanos en ciudades como Huamanga, Lima, Huancavelica o Huancayo, entre otras.

Las investigaciones que se conducen a partir de ahí incluyen objetivos humanitarios, pero tienen como objetivo primordial, hasta el momento, la determinación de las responsabilidades penales de los presuntos autores de las desapariciones. El liderazgo recae exclusivamente en los fiscales, quienes programan las diligencias y designan tanto a los peritos que

10 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.

11 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 de la propia Defensoría del Pueblo del Perú. Ver Defensoría del Pueblo (2008).

realizarán las investigaciones forenses preliminares (reconstrucción de los hechos, información *antemortem*, la prospección del sitio de entierro y la definición de hipótesis de búsqueda) como a los que realizarán las intervenciones forenses. Estos peritos son casi siempre funcionarios del Equipo Forense Especializado (EFE) del Instituto de Medicina Legal (IML).

En Guatemala, el hecho de que sean organizaciones civiles y locales las que realizan la reconstrucción de los hechos y las que tienen contacto con los familiares, permite recoger información que no sería posible recuperar si es que esta labor estuviera a cargo de funcionarios del Estado, como ocurre en el Perú. En ambos contextos la situación de los familiares no es sencilla; muchas veces desconfían del sistema de justicia y, otras, conviven con los victimarios al interior de sus comunidades. Eso puede disuadirlos de involucrarse en las investigaciones penales. En ambos países muchos hombres en edad productiva terminaron involucrándose en el grupo que se alzó en armas contra el Estado o en las Patrullas de Autodefensa, y hubo muchos casos en que las muertes se produjeron entre miembros de una misma comunidad. A esto es a lo que, en el caso peruano, Kimberly Theidon (2004) ha llamado un conflicto “entre prójimos”. Así, el hecho de que en Guatemala 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 un fiscal. Aquí se puede ver claramente la predominancia de los fines humanitarios sobre los penales. Y esta es también la prioridad de las víctimas, según varios estudios al respecto.¹²

Por último, respecto a la gestión y el cruce de información, ni en Guatemala ni en el Perú hay hasta ahora una instancia que permita centralizar toda la información existente, aunque eso debería cambiar pronto en el Perú con la nueva Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Lo que prima hoy es la dispersión de información. En Guatemala, cada ONG forense tiene su propia base de datos y sistema de registro. Recientemente, 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; pero se trata aún de un proyecto. En el Perú, a pesar de que el Ministerio Público era la única institución a cargo de las investigaciones forenses, no ha sido capaz de centralizar toda la información existente. El reto no es menor, puesto que proviene de muchas fuentes distintas. Debido a ello, no se conoce aún el número de personas desaparecidas. Distintas cifras han aparecido con los años y causan mucha confusión sobre

12 Sobre la prioridad que dan los familiares en Guatemala a los objetivos humanitarios ver: Navarro y Pérez, 2007a; Navarro y Pérez, 2007b; ECAP y GAC, 2008.

la magnitud del problema de desaparición de personas en el Perú.¹³

Uno de los mayores problemas, común a Guatemala y el Perú, relativo a la dispersión de la información, es la imposibilidad de realizar cruces de distintas fuentes con el fin de construir hipótesis de búsqueda. Acceder a la información y tener las habilidades y recursos para cruzarla e interpretarla es vital para la búsqueda de personas desaparecidas. En ambos

países eso es difícil debido a que la información no está centralizada.

INVESTIGACIÓN FORENSE DE RECUPERACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESTOS HUMANOS

Cuando comenzó la búsqueda de personas desaparecidas de Guatemala, 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). Al poco tiempo, la mayoría de sus integrantes formaron la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG),¹⁴ organismo que realiza la mayoría de las investigaciones, puesto que cuentan con un convenio de cooperación interinstitucional con el Ministerio Público.

Solo luego de 15 años de iniciado el proceso, el 2007 el gobierno de Guatemala creó el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), pero no tiene a su cargo 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

13 El recientemente publicado Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas lo explica claramente: "...la CVR reportó 8.558 casos de personas desaparecidas. Posteriormente, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y el EPAF reportaron a su vez nuevas cifras de personas desaparecidas: 12.027 y 13.271 respectivamente (...) El EFE, realizó en el 2008 el cruce de la información existente en diferentes listados llegando a la cifra de 13.256 personas desaparecidas". Luego, en abril de 2012 el Estado peruano presentó a la OEA un informe haciendo referencia a un listado de 15.371 personas desaparecidas, pero aclarando que dicho listado no había sido aún depurado. El problema se complica debido a que mucha nueva información ha sido producida en los últimos años: Hasta octubre de 2016, el Consejo de Reparaciones había inscrito en el Registro Único de Víctimas 8.994 nombres de personas desaparecidas; por su parte, la ONG EPAF ha recogido más de 5.500 fichas *antemortem*. Ni la base de datos del Consejo de Reparaciones ni las fichas *antemortem* del EPAF han sido cruzadas con la última información del Ministerio Público. Seguramente la mayor parte de estos universos se intersectará, pero una parte significativa no. En lo relativo a sitios de entierro, el 2003 la CVR dio a conocer 4.644 a nivel nacional, entre presuntos (verificados por un experto en arqueología forense) y referidos (sin verificar); pero desde el 2012 se conoce la existencia de 6.462 sitios a nivel nacional, luego de la prospección sistemática de sitios de entierro en Ayacucho realizada por la ONG COMISEH. Como señala Reátegui et al. (2012): "...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%". (...)

14 El resto de miembros formó el Área de Exhumaciones de la Oficina de DDHH del Arzobispado de Guatemala (ODAHG) y el Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas (CAFCA).

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

Como en el caso de la investigación forense preliminar, en Guatemala la labor de los fiscales es secundaria, al menos en esta etapa del trabajo. Ellos son los protagonistas luego, cuando se trata de encontrar a los responsables. Mientras tanto, su rol queda prácticamente reducido a dar legalidad a las actuaciones forenses a cargo de las ONG, quienes dirigen, planifican y ejecutan las investigaciones. A pesar del poco involucramiento del Estado, esta estrategia ha dado buenos resultados, pues otorga mucha flexibilidad a los investigadores. Hasta mediados de 2016, la FAFG había realizado más de 1.500 exhumaciones, recuperado más de 6.900 osamentas de víctimas y restituido 4.852 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.

15 Guatemala: descanso en la mirada. Recuperado de <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.

De otro lado, en los últimos dos años había logrado 130 identificaciones de víctimas de desaparición forzada, pero solo se han conformado diez casos emblemáticos ante los tribunales de justicia.¹⁸ El poco impacto de las investigaciones humanitarias en casos judiciales tiene muchos motivos, uno de los cuales es la resistencia de las autoridades judiciales de 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:

El objetivo de las investigaciones antropológicas forenses que lleva a cabo la FAFG, es ayudar a las comunidades y a los familiares de las 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 interno¹⁹.

No existe en Guatemala 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

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

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

se refieren de manera general a los procedimientos de levantamiento de cadáveres, pero no consideran la situación específica de exhumaciones masivas de restos humanos reducidos a esqueletos. Tampoco existe una norma que defina claramente el problema de la ausencia de peritos colegiados para la realización de estas investigaciones, puesto que la 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.

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 (FAFG, CAFCA, y la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala - ODHAG) trabajaron en un consenso que fue aprobado en 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).

En el Perú, la búsqueda se apoya sobre todo en las autoridades fiscales, a diferencia de

Guatemala. La primera norma relacionada con la búsqueda es una directiva firmada por el Fiscal de la Nación, emitida debido a la necesidad de asumir investigaciones forenses de gran envergadura y regular la investigación fiscal frente al hallazgo de sitios de entierro. El objetivo de la Directiva era, casi exclusivamente, acopiar, reunir y analizar pruebas para construir un proceso penal contra presuntos perpetradores. No contempló, entonces, la consecución de propósitos humanitarios referidos a los familiares de las presuntas víctimas²⁰.

Dos años después, y paralelamente a la emisión de las recomendaciones de la CVR, el Ministerio Público creó dos entidades especiales para abordar el problema: el Subsistema Fiscal Especializado en Derechos Humanos, cuyos fiscales dirigen todos los procesos de búsqueda, y el EFE del IML²¹, que es un cuerpo especializado cuya competencia exclusiva es atender las solicitudes de investigación forense de las fiscalías que forman parte del subsistema mencionado.

Varios años después, en el 2009, la Resolución de la Fiscalía de la Nación N°1604-2009-MP-FN reguló el trabajo de investigación del

20 Directiva N° 011-2001-MP-FN, emitida 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.

21 El EFE se creó a través de la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1262-2003 MP-FN.

Ministerio Público frente al hallazgo de sitios con restos humanos y su relación con graves violaciones a los derechos humanos. Determinó 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 solo a pedido del fiscal se podrán adherir a este equipo miembros de otras instituciones de apoyo, si el caso lo amerita (artículo 7). Por otro lado, la Directiva permitió 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) (Montoya, 2010). Esta directiva consagró el liderazgo fiscal, y estableció limitados márgenes de actuación para las organizaciones forenses distintas al IML.

Así, quedó establecido que es el fiscal el que está a cargo de dirigir las investigaciones y de designar a los peritos que se harán cargo de los análisis, que en la casi totalidad de casos son los miembros del EFE. Pese a algunas excepciones importantes, como el caso Putis en el que el fiscal designó como forenses al Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF), la sociedad civil prácticamente ha participado solo como peritos de parte de los familiares. A pesar de muchos intentos por vincular los recursos forenses de la sociedad civil a la

búsqueda de personas desaparecidas, esto no ha sido posible²².

Son los fiscales quienes dirigen toda la investigación y quienes preservan la cadena de custodia. Una persona designada por el fiscal a cargo del caso, sino es él mismo, asiste a las exhumaciones y ordena la realización de cada pericia. Los fiscales también definen la programación de las diligencias y su duración. De esta forma, se han logrado avances significativos aunque aún insuficientes frente a la magnitud y complejidad que supone la desaparición de personas en el Perú. 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 muchos 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”.

22 El EPAF ha sido perito también en algunos casos bajo la dirección del Poder Judicial. Sin embargo, de acuerdo con las nuevas normas procesales hoy todas las investigaciones son conducidas por el Ministerio Público. Quedan muy pocos casos aún siendo investigados en el Poder Judicial

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 de 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% correspondió a ratificaciones de identidad.

Tampoco ha sido establecida una base de datos centralizada de información ni de datos genéticos. El Laboratorio de Biología Molecular del IML ha realizado algunos análisis, así como algunos laboratorios internacionales a través de la ONG EPAF cuando ha sido nombrada como perito oficial o como perito de parte. Pero esa información no ha sido centralizada en ningún lugar ni existe la normativa adecuada para gestionar bases de datos de esas características en función a los estándares internacionales en el tema.

Por último, tal como ocurrió en Guatemala, en el Perú las instituciones forenses, con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja, propiciaron el diseño y aprobación de la Guía Práctica para la Recuperación y Análisis de Restos Humanos (Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 5244-2016-MP-FN). Dicha Guía, recientemente aprobada, busca estandarizar el proceso de investigación forense

de búsqueda de personas desaparecidas en el Perú.

En suma, la mayor cantidad de restos recuperados a pesar de ser casos más complejos y la existencia de un banco de datos genético con una considerable cantidad de muestras, hacen del guatemalteco un modelo significativamente más exitoso que el peruano.

ACOMPañAMIENTO Y APOYO A LOS FAMILIARES

Para el acompañamiento y orientación a los familiares durante la búsqueda en Guatemala, nuevamente son las organizaciones civiles las que ofrecen el servicio. Cuando no pueden ofrecerlo directamente, los comités de víctimas se suelen poner en contacto con una institución de la sociedad civil especializada. La mayoría de veces esta convocatoria se realiza en el marco de una exhumación que ha sido programada.

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 Plan Nacional de Resarcimiento (PNR) para desarrollar acciones de trabajo psicosocial en

exhumaciones, como parte de sus medidas de reparación y rehabilitación social (Navarro, Susana; *et.al.*, 2007)²³.

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

23 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 solo 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 Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala. 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 trabajan con las víctimas que necesitan ser preparadas para un proceso penal, no para la realización de las investigaciones forenses.

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 el PNR y es la misma comunidad la que se encarga de organizar los rituales mortuorios.

En el Perú existen organizaciones no gubernamentales que en algún momento han ofrecido acompañamiento a los familiares, como la Red para la Infancia y la Familia (REDINFA), Paz y Esperanza, Wiñastin, el Centro de Atención Psicosocial (CAPS) y el Grupo de Acompañamiento Psicosocial de Ayacucho (GAPSA). Con la paulatina disminución del financiamiento de la cooperación internacional a las ONG, la capacidad de estas para intervenir se ha visto drásticamente comprometida, debido a lo cual la mayoría de organizaciones nombradas han tenido que cerrar o, en el mejor de los casos, disminuir considerablemente sus actividades. Esto representa un riesgo debido a que se pueden perder capacidades y experiencia acumuladas durante años.

El apoyo de la cooperación internacional a las organizaciones de la sociedad civil peruana es muy limitado en este tema, motivo por el cual estas han apostado por fortalecer la capacidad de respuesta estatal. La Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas, colectivo técnico conformado por algunas de las ONG mencionadas, otras ligadas al ámbito forense, así como algunas instituciones públicas y el Comité Internacional de la Cruz Roja, vienen

promoviendo un mayor involucramiento del Estado en el acompañamiento a los familiares. Gracias a este impulso, el 2012 se desarrolló una norma para organizar el acompañamiento y el apoyo a los familiares: el Documento Técnico “Lineamientos para el acompañamiento psicosocial a familiares de personas desaparecidas” (MINSA, 2012), que ofrece al personal de salud herramientas metodológicas para el acompañamiento individual, familiar, comunitario o social a los familiares de personas desaparecidas.

Si bien dicho documento no organiza una política de intervención, contempla como ejes necesarios de fortalecimiento para la consecución de su finalidad los siguientes aspectos: (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.

Estos cuatro aspectos resultan muy difíciles de implementar para el Estado, a pesar de los esfuerzos realizados desde el Plan Integral de Reparaciones y de la Dirección General de Salud Mental y Cultura de Paz del Ministerio de Salud. Con la aprobación de los Lineamientos ha aumentado significativamente el involucramiento del personal de

salud de los centros de salud de primer nivel de atención, pero aún es necesario fortalecer cada uno de los cuatro aspectos señalados en el párrafo anterior.

Por último, debido a que las investigaciones forenses suelen ser dirigidas por los fiscales desde los centros urbanos y la mayoría de restituciones se han realizado también en las ciudades, los familiares deben asumir gastos de transporte para poder participar del proceso. Así, las necesidades de apoyo material son mayores en comparación con Guatemala: además de los gastos de los rituales funerarios que son asumidos parcialmente por el Plan Integral de Reparaciones y de construcción de nichos, que a veces son cubiertos por los gobiernos locales o por los mismos familiares, y se tiene que financiar los pasajes de los familiares (costo que es asumido por el Comité Internacional de la Cruz Roja) y el traslado de los ataúdes.

Tabla 1. **Comparación entre los mecanismos de búsqueda de Perú y Guatemala.**

	PERÚ	GUATEMALA
Mecanismo de búsqueda	<p>Proyecto de Ley aprobado el 26/05/2016</p> <p>Investigaciones a cargo del Subsistema Fiscal Especializado en DDHH y del EFE del IML</p>	<p>Proyecto de Ley no aprobado.</p> <p>Convenio entre el Ministerio Público y la FAFG.</p>
Investigación forense preliminar	<p>Investigación a través de proceso penal: Ministerio Público.</p> <p>Presupuesto estatal.</p>	<p>Posibilidad de testimonio no judicial, papel de organización de víctimas como puente con el Ministerio Público.</p> <p>El presupuesto viene de la cooperación internacional.</p>
Investigación forense de recuperación y análisis	<p>Procedimiento judicial con orientación retributiva.</p> <p>Fiscalía + EFE son los protagonistas.</p> <p>No existe un banco de datos genético.</p> <p>Presupuesto estatal, del Ministerio Público.</p> <p>Guía Práctica para la Recuperación y Análisis de Restos Humanos.</p>	<p>Procedimiento judicial con orientación humanitaria.</p> <p>Peritaje a cargo de la sociedad civil y validación legal del fiscal.</p> <p>Banco de datos genético de la FAFG.</p> <p>Presupuesto de la cooperación internacional y del PNR.</p> <p>Manual de procedimientos para investigaciones antropológico-forenses.</p>
Acompañamiento y apoyo a los familiares	<p>Brindado por la sociedad civil y el sector salud. En el caso de la sociedad civil el presupuesto se reduce cada año. En lo que respecta al sector salud, existe normativa de intervención del Ministerio de Salud.</p> <p>Las necesidades de apoyo material son pasajes para realizar las gestiones en los centros urbanos, gastos de restitución y entierro, y son asumidas parcialmente por el Plan Integral de Reparaciones, el CICR y los gobiernos locales.</p>	<p>Brindado por la sociedad civil.</p> <p>Presupuesto proviene de cooperación internacional y del PNR.</p> <p>Las necesidades de apoyo material se reducen a gastos de restitución y entierro y son asumidos por el PNR.</p>

LECCIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N°30470

Si bien en ambos contextos las investigaciones forenses se han realizado en el marco de una investigación fiscal, la orientación que han dado a la búsqueda de personas desaparecidas ha sido distinta. En Guatemala ha estado orientada por objetivos humanitarios, mientras que en Perú por objetivos retributivos. En Guatemala la búsqueda está dirigida a la identificación de los restos humanos; si bien los fiscales participan dando legalidad al proceso, son muy pocos los casos que se han formalizado en una denuncia. En el Perú las investigaciones están dirigidas a la determinación de responsabilidades penales, tienen 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.

Guatemala es un excelente ejemplo de cómo la priorización de objetivos humanitarios no implica limitar las posibilidades de la justicia, pues los obstáculos a los procesos judiciales no han tenido nada que ver con el hecho de que los restos humanos hayan sido buscados e identificados con anterioridad. Todo lo contrario, gracias a que durante las investigaciones “humanitarias” las evidencias fueron recuperadas bajo la validación de un fiscal, han sido admitidas durante los pocos procesos judiciales emprendidos.

La orientación de la búsqueda (sea retributiva o humanitaria) está estrechamente ligada a la naturaleza de las instituciones a cargo de las investigaciones. En el Perú la búsqueda ha sido asumida por una institución del Estado: el Ministerio Público, y de ahí la orientación retributiva, mientras que en Guatemala el involucramiento del Estado en las investigaciones ha sido muy débil, de ahí la orientación humanitaria. En el Perú, la participación de la sociedad civil como peritos oficiales es muy esporádica; en la mayoría de los casos solo han podido ofrecer servicios de peritaje de parte para los familiares. Incluso en esos casos, todos los momentos de la investigación están controlados por el fiscal, lo que supone que los criterios de admisibilidad de pruebas, incluidos los testimonios o cualquier información de referencia, son bastante rigurosos. Hay información que permitiría encontrar desaparecidos que no puede ser considerada por no reunir los requisitos de la prueba fiscal en un modelo altamente garantista e inquisitivo. En ese mismo sentido, existen limitaciones para admitir información proveniente de otras instituciones y construir con ella hipótesis de búsqueda. Se prioriza entonces la búsqueda de responsabilidades en lugar del derecho a saber de los familiares. En Guatemala las investigaciones forenses han sido asumidas por la sociedad civil, que participa como peritos oficiales en todos los casos. Los fiscales participan pero solo legalizando las diligencias forenses; realizan una acción básicamente administrativa y adquieren

recién protagonismo posteriormente, cuando se trata de encontrar a los responsables. Así, en Guatemala se ha configurado un mecanismo de cooperación entre el Ministerio Público, algunas organizaciones forenses de la sociedad civil, principalmente la 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.

La naturaleza de los actores y la orientación de la búsqueda en cada contexto influye también en los márgenes de acción con que trabajan. Más amplitud y flexibilidad bajo la orientación humanitaria y menos bajo la orientación retributiva o penal. Esta amplitud y flexibilidad permite a su vez una mayor o menor adecuación a la complejidad de los casos que se están investigando. En Guatemala los fiscales no son los protagonistas en la etapa “humanitaria” de la investigación sino posteriormente, una vez identificados los restos, cuando se trata de encontrar a los responsables. Su rol es de garantes de la recuperación de las evidencias forenses y de preservación de la cadena de custodia. La poca participación de los fiscales en la búsqueda de los desaparecidos de Guatemala permite más movimiento, flexibilidad y amplitud de acción en distintos aspectos: mayor flexibilidad para la admisión de información de testigos que no quieren judicializar su testimonio, mayor amplitud para la utilización de distintas fuentes no necesariamente útiles como prueba judicial; mayor capacidad de movimiento sin

tener que esperar una resolución fiscal para realizar indagaciones y para superar el enfoque “caso por caso” y adoptar una perspectiva sistémica. En el Perú, la subordinación del EFE a las fiscalías del subsistema especializado en DDHH del Ministerio Público, define una estrategia de investigación mucho más burocrática y garantista. A pesar del reciente paso del sistema penal inquisitivo al acusatorio, la investigación está limitada en una forma que no sucede en Guatemala. 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, muy preocupado por la preservación de evidencias que tienen potencial de ser utilizadas en un proceso judicial.

La aprobación de la Ley de búsqueda de personas desaparecidas en Perú reorienta las investigaciones hacia un modelo como el guatemalteco. Por su orientación humanitaria, su mayor amplitud, flexibilidad y capacidad de maniobra, este modelo ofrece mayores márgenes de acción. Sin embargo, la búsqueda en Perú seguirá liderada por el Estado, aunque ya no por el Ministerio Público. Lo que se espera es que el cambio de liderazgo del Ministerio de Público al Ministerio de Justicia permita replicar la flexibilidad de las ONG guatemaltecas y la orientación humanitaria de su trabajo.

Orientar la búsqueda desde un punto de vista humanitario no significa solo ofrecer

respuestas a los familiares. La implementación de la Ley N° 30470 supone una serie de condiciones para asegurar esta orientación: ampliar y flexibilizar los márgenes de acción durante las investigaciones, priorizando el derecho a saber sin por ello alentar o limitar el derecho a la justicia; superar el enfoque de investigación caso por caso y adoptar una perspectiva sistémica; evitar volver a preguntar lo que ya se preguntó (consultar distintas fuentes, archivos en donde están registrados los testimonios que fueron dados hace años); superar las limitaciones burocráticas para compartir, centralizar y cruzar la información; acercarse

proactivamente a las familias, informarlas y orientarlas sobre el desarrollo de su caso y hacerlas partícipes de la toma de decisiones, entre otras cosas. Pero, sobre todo, significa ofrecer respuestas empáticas, sensibles a las diferencias culturales; conscientes del dolor de los destinatarios, de que no necesariamente serán respuestas positivas, puesto que muchas personas desaparecidas no serán ubicadas ni identificadas. Significa, en última instancia, dar respuestas orientadas a esclarecer los hechos y aliviar el sufrimiento, motivadas por una voluntad reparadora.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

2003. *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: CVR.

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: CICR.

2009. *Personas desaparecidas, análisis forense de ADN e identificación de restos humanos. Guía sobre prácticas idóneas en caso de conflicto armado y de otras situaciones de violencia armada*. 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*. Recuperado de: <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0194.pdf>

Curuchich, S. y Dalila, G. E.

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. Recuperado de: <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.

Duggan C., Paz, C., Bailey, P. & Guillerot, J.

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

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

2012, Febrero 24. *Documento de trabajo sobre las medidas adoptadas por diferentes sectores en relación a la Resolución Las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares*. Lima: MINJUS.

Ministerio de Salud del Perú

2012. *Resolución Ministerial N° 299-2012-MINSA. Documento técnico Lineamientos para el acompañamiento psicosocial a familiares de personas desaparecidas*. Recuperado de: <<http://bvs.minsa.gob.pe/local/minsa/2912.PDF>>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú

2012. *Documento de Trabajo sobre las medidas adoptadas por diferentes sectores en relación a la Resolución AG/RES (XLI-0/11) "Las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares"*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Montoya, Y.

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.

Navarro, S. et al.

2007. Guatemala. Veinte años de exhumaciones: un largo camino de aprendizajes. En Pérez-Sales, Pau & Navarro García, Susana. *Resistencias contra el olvido. Trabajo psicosocial en procesos de exhumaciones en América Latina*. Barcelona: Gedisa.

Navarro, S. y Pérez-Sales, P.

2007a. Judicialización de masacres en Guatemala: Estrategias psico-jurídicas en el contexto de exhumaciones. En Instituto Interamericano 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. En Revista CEJIL. *Debates sobre derechos humanos y el Sistema Interamericano, Número 3*. San José de Costa Rica.

Reátegui, F., Barrantes, R. y Peña, J.

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

Theidon, K.

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

Mariana Chacón Lozano - mariana.chacon.lozano@gmail.com

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) con maestría en Derechos Humanos por la misma universidad. Ha sido Asistente de coordinación del área académica del Instituto de Democracia y Derechos Humanos y de la Maestría en Derechos Humanos de la PUCP. Se especializó en el estudio y la aplicación del derecho internacional humanitario. Ha sido la asesora jurídica de la Delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para Bolivia, Ecuador y Perú, así como de la Delegación del CICR en Irak. Actualmente, se desempeña como la adjunta de la coordinación del departamento de protección encargada del Programa de Personas Desaparecidas de la delegación del CICR en Ucrania.

Rafael Barrantes Segura - rbarrantes@icrc.org

Antropólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con maestría en Derechos Humanos por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha sido investigador del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP, donde participó en investigaciones relacionadas a la justicia transicional, memoria y el Perú postconflicto. Ha sido el adjunto de la coordinación del departamento de protección encargado de los programas personas desaparecidas de las delegaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en los Balcanes occidentales. Hace 9 años es el responsable del Programa personas desaparecidas y sus familiares de la Delegación Regional del CICR para Perú, Bolivia y Ecuador.