



ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS Y POLÍTICAS DE JUSTICIA

Construyendo un enfoque humanitario
para la búsqueda de personas desaparecidas

Iris Jave

Cristina Blanco, Emily Button, Claudia Lovón,
Grace Mendoza y Félix Reátegui.

Iris Jave

Licenciada en Comunicación Social y egresada de la Maestría en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (IDEHPUCP) y del Grupo de Investigación Memoria y Democracia de la PUCP. Autora de libros y artículos sobre memoria y justicia transicional, participación y comunicación política. Ha desarrollado políticas de comunicación y derechos humanos en diversas instituciones del Estado, entre ellas el Ministerio de la Mujer y la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Docente en la PUCP y en la Universidad de Lima.



ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS Y POLÍTICAS DE JUSTICIA

**Construyendo un enfoque humanitario
para la búsqueda de personas
desaparecidas**

Organizaciones de víctimas y políticas de justicia. Construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas.

Iris Jave | Coordinadora de la investigación

Investigadores: Cristina Blanco, Emily Button, Iris Jave, Claudia Lovón, Grace Mendoza, Félix Reátegui

Primera edición: octubre de 2018

Tiraje: 500 ejemplares

© Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018
Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú, (IDEHPUCP)
Tomás Ramsey 925, Lima 17 - Perú
Teléfono: (51 1) 626-2000, anexos: 7500 / 7501
ideh@pucp.edu.pe
<http://idehpucp.pucp.edu.pe>

Corrección de estilo: Rocío Reátegui

Diseño de cubierta: Fiorella Rivero

Diseño y diagramación de interiores: Ximena Barreto

Impresión: Gráfica Columbus S.R.L.
Jr. Pedro Ruiz Gallo 292, Lima 5 - Perú
(51-1) 332-5991
graficolumbus@gmail.com

Se autoriza la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier medio, siempre y cuando se haga referencia a la fuente bibliográfica.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 201814934

ISBN: 978-612-47767-4-8

Impreso en el Perú - Printed in Peru

Jave, I. (Coord.). (2018). *Organizaciones de víctimas y políticas de justicia: construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas*. Lima, Perú: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

AGRADECIMIENTOS

El equipo de investigación agradece muy especialmente a las socias de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP) por su contribución y la inspiración recibida de su valerosa trayectoria. Su aporte va más allá de las respuestas a nuestras preguntas de investigación, pues ellas han tenido una participación activa en el desarrollo de este estudio, así como en los otros dos componentes del proyecto del que este estudio forma parte: la Diplomatura en Gobernanza y Participación Política y el Plan de Incidencia para la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Su acompañamiento ha favorecido la gestión de una alianza institucional entre la ANFASEP y el Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) que trasciende a este proyecto. Expresamos nuestro reconocimiento al trabajo de incidencia y participación en la política pública para la búsqueda de personas desaparecidas desarrollado por Adelina García, Juana Carrión, Sergia Flores, Lidia Flores, Anival Cayo y todas las socias y líderes de la Juventud ANFASEP e Hijos ANFASEP.

Agradecemos también a los dirigentes de organizaciones de víctimas como la Asociación Nacional de Familiares de Desaparecidos, Ejecutados Extrajudicialmente y Torturados (ANFADET), la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política (CONAVIP) y el movimiento ciudadano Para que No se Repita, quienes aceptaron compartir sus preocupaciones —y motivaciones— acerca de su intervención en el proceso que estudiamos.

Del mismo modo, manifestamos nuestra gratitud a los veinticinco funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Justicia, de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio Público, así como de organizaciones no gubernamentales y de la cooperación internacional, que fueron entrevistados para este trabajo. Sus voces y miradas nos aportaron datos valiosos e información privilegiada para comprender el proceso de construcción, agendación y diseño de la política pública para la búsqueda de personas desaparecidas. Agradecemos, en particular, a Rafael Barrantes, del Comité Internacional de la Cruz Roja, quien desde la distancia nos aportó elementos claves para comprender todo el proceso.

También expresamos nuestro reconocimiento al invaluable apoyo del equipo del IDEHPUCP. Silvana Mestanza y Julia Takagi asumieron las estrategias de

comunicación y producción del proyecto, respectivamente; Roxana Tapia y Silvia Filio tuvieron a su cargo la gestión financiera.

Finalmente, hacemos constar nuestro agradecimiento a la cooperación de la Fundación Ford por su confianza y por su apoyo financiero a esta investigación dirigida a destacar y reconocer el lugar central de las víctimas en los procesos de construcción de la paz.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
--------------------	---

PARTE I

BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS:

ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

EN AMÉRICA LATINA	15
-------------------------	----

1. Estado de la cuestión teórico-normativo	16
1.1. Instrumentos internacionales	16
1.2. Definición de desapariciones forzadas	19
2. Respuestas de Estados latinoamericanos a la práctica de desapariciones forzadas	21
2.1. Chile	22
2.2. Uruguay	29
2.3. Argentina	36
2.4. Colombia	39
2.5. México	44

PARTE II

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

DE JUSTICIA TRANSICIONAL: LA LEY DE BÚSQUEDA DE

PERSONAS DESAPARECIDAS DURANTE EL CONFLICTO

ARMADO INTERNO	49
----------------------	----

1. Marco de análisis	51
1.1. Elementos de análisis: actores, recursos e instituciones	51
1.2. De la agendación al diseño	56
1.3. La justicia transicional y el enfoque humanitario en la política pública de búsqueda de personas desaparecidas	59
2. El rol del Estado en la búsqueda de personas desaparecidas	60
2.1. La evolución de las denuncias	60
2.2. La Defensoría del Pueblo	61

2.3. La acción del Ministerio Público y el Ministerio de Justicia	63
2.4. Las reparaciones simbólicas	67
3. La agendación de la política pública de búsqueda de personas desaparecidas	68
3.1. La agenda de las asociaciones de familiares de víctimas y sus aliados	68
3.2. Del problema social al problema público	72
3.3. La agendación de la política pública de búsqueda de personas desaparecidas	76
4. Diseño de la política pública de búsqueda de personas desaparecidas	79
4.1. Aprobación y promulgación de la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas	79
4.2. La campaña #Reúne	85
4.3. Análisis de la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas	87
4.4. Primeros avances y expectativas de los familiares	93
CONCLUSIONES	99
REFERENCIAS	102
ANEXOS	108

INTRODUCCIÓN

El 21 de junio de 2016 se promulgó la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000, Ley 30470. Con la firma de esta norma legal por el presidente de la República, aprobada por el Congreso de la República un mes antes, se consolidó un hito fundamental en la búsqueda de verdad y justicia por las víctimas del conflicto armado interno. Por primera vez existía un marco jurídico que hiciera posible un abordaje integral a la tarea de búsqueda, identificación y devolución de restos de personas desaparecidas en aquel periodo. Esta ley era una respuesta a una demanda antigua y largamente desatendida de las víctimas y de la comunidad de derechos en el Perú: que el Estado pusiera en acción una política pública para la ubicación de personas y que esta tarea no quedara atada a los procesos lentos, costosos y llenos de obstáculos que caracterizan al funcionamiento de la justicia en nuestro país.

El problema de la desaparición de personas se remonta a los primeros años del conflicto armado interno en el Perú. Fue una práctica iniciada por las fuerzas de seguridad del Estado en los primeros años de la década de 1980. El *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) señaló que «la práctica de desaparición forzada cobró una importancia significativa cuando, a partir de 1983, las Fuerzas Armadas reemplazaron a las Fuerzas Policiales en las tareas de control del orden interno y combate a la subversión en el departamento de Ayacucho» y que «(d)urante varios años, el Perú ocupó el primer lugar en el mundo entre los países en los que se perpetraba la desaparición forzada de personas» (2003, p. 57).

Cuando terminó su trabajo, la CVR reportó 8558 personas en situación de desaparecidas. Esta cifra se alcanzó mediante un trabajo conjunto con la Defensoría del pueblo, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Como es fácil de comprender, esa cifra no podía ser definitiva. La CVR había trabajado durante veintiséis meses y era imposible que en ese lapso hubiera tomado conocimiento de todos los casos de crímenes cometidos durante el periodo de violencia armada. Era necesario, por lo tanto, continuar con el registro. Hoy en día, estando ya en funciones el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y

Sitios de Entierro (RENADE), el número de personas desaparecidas supera las 20 000, y esa no es, tampoco, una cifra definitiva.

Considerando la magnitud del problema, así como su profunda gravedad en términos humanitarios, era indispensable, en efecto, que el Estado peruano contara con una política integral de búsqueda de personas. Se trataba, como se hizo claro en los últimos años, de diseñar una política que liberara a la tarea humanitaria de búsqueda, identificación y devolución de restos de los procesos de investigación fiscal. Este nuevo enfoque terminó siendo designado, acertadamente, como un «enfoque humanitario» en oposición a un enfoque centrado en las funciones judiciales de fiscales y jueces.

En esta investigación se examina el proceso de elaboración y aprobación de esa política de búsqueda de personas desde una óptica particular. Se muestra de qué manera la convergencia de esfuerzos y demandas provenientes de distintos sectores de la sociedad civil, en diálogo con el Estado, pueden dar lugar a una decisión pública de envergadura sobre un tema que no era reconocido como prioritario por quienes toman decisiones. Así, se hace visible el papel de las organizaciones de víctimas, un rol antiguo de reclamo de justicia y verdad que se remonta, en realidad, a la década de 1980. Junto con ese papel de las víctimas aparecen las organizaciones de derechos humanos y el CICR. Además de ellos, ya del lado del Estado, la Defensoría del Pueblo desempeña un papel importante en el impulso a la propuesta, así como congresistas y, finalmente, los altos funcionarios del Ministerio de Justicia.

El enfoque conceptual desde el cual es descrito y analizado este proceso es el del ciclo de las políticas públicas, es decir, el itinerario que tradicionalmente se recorre hasta que alguna demanda o necesidad pública llegue a erigirse en política de Estado. Ese itinerario recorre un arco que va desde la expresión de las demandas hasta la creación de la política, pasando por fases claves como son la inclusión del tema en la agenda pública y el diseño de la intervención que se está demandando. Es en estos dos momentos que se concentra la investigación empírica.

Precede a esta investigación una útil descripción, desde un punto de vista normativo, de cómo se ha afrontado el problema de la desaparición de personas en otros cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay. La revisión de los distintos marcos normativos permite, por un lado, ver con claridad en qué medida la búsqueda de personas desaparecidas es una obligación legal de los Estados sustentada en un complejo marco jurídico internacional; y, por otro lado, constatar que a lo largo del tiempo se han ofre-

cido respuestas diferentes a este mismo problema. En un sentido muy general se observa que no en todos los países se ha llegado a establecer una política pública general, con pretensiones de integralidad, sino que en algunos casos la búsqueda de personas desaparecidas se desenvuelve en asociación con la actividad fiscal y judicial. Por otro lado, se puede ver que ahí donde tal política pública con visos de integralidad ha tenido lugar, ello ha demandado un esfuerzo concertado de diversos sectores civiles y estatales y un largo proceso de negociaciones y acuerdos.

En el caso del Perú, la política de búsqueda de personas desaparecidas se suma a otras iniciativas estatales adoptadas en los últimos quince años para hacer frente a las consecuencias del conflicto armado interno. Entre ellas cabe mencionar, en primer lugar, la creación de la CVR en el 2001. Y como respuesta a las recomendaciones formuladas por esta Comisión, figura también una política de reparaciones instituida por ley del Congreso de la República en el 2004, de la que se desprenden un Consejo de Reparaciones y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las Acciones y Políticas del Estado en los ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional (CMAN). De alguna forma, podría contarse entre estos mecanismos, de manera transitoria, la creación de un sistema especializado, dentro del Poder Judicial, para procesar los casos de violaciones de derechos humanos cometidos en el contexto del conflicto armado interno. Dicho sistema, sin embargo, fue pronto desnaturalizado al encargársele, también, el conocimiento de otros delitos.

A pesar de lo dicho, cabe hacer notar que todos esos componentes están lejos de haber sido pensados con una racionalidad orgánica, es decir, como mecanismos destinados a atender, en conjunto, de manera coordinada, un problema integral y complejo como es el de las tareas de responder al pasado violento. En otras palabras, no han sido nunca pensados como conformantes de un sistema de justicia transicional, sino como respuestas particulares a problemas diversos. En consecuencia, tampoco ha existido nunca en el Perú alguna instancia que pueda ser considerada efectivamente un centro articulador de las diversas políticas de justicia transicional. Y, de alguna manera, el itinerario seguido para la consecución de la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000 refleja las dificultades de no contar con tal aproximación integral al problema del periodo pos transición.

La pregunta que guía la investigación empírica es esta: ¿cómo se produjo la elaboración de la política pública de búsqueda de personas desaparecidas durante el conflicto armado interno (1980-2000) en el Perú desde un enfoque de

justicia transicional? Si esa pregunta es apremiante, ello es porque, como es forzoso reconocerlo, las condiciones nunca fueron favorables para lograr tal política. Como ya se ha señalado, el Estado peruano no ha adoptado la idea de que hay tareas específicas que se derivan del conflicto armado interno. Sus sucesivos gobernantes y representantes legislativos han obrado casi siempre bajo el supuesto de que una vez producida la derrota militar de Sendero Luminoso no había nada más de qué preocuparse respecto a la trágica experiencia de 1980-2000. El Estado no tiene, en suma, una racionalidad de justicia transicional. Si a ello se suma la debilidad de las organizaciones de víctimas; la poca consideración social que tienen las víctimas en un país excluyente, marginador y racista como el nuestro; la inexistencia de partidos políticos capaces de sostener una agenda pública en los espacios de representación; el debilitamiento de las organizaciones de derechos humanos debido a varias causas, entre ellas la notoria reducción del apoyo internacional y el ascenso de una tendencia conservadora y negacionista en la política nacional, se puede asumir que las condiciones para lograr una ley como la comentada eran bastante adversas.

En el intento de entender cómo, entonces, ha sido posible esta conquista de la agenda de derechos humanos y de la agenda transicional, la investigación hace visibles principalmente dos procesos. Uno de ellos es el paulatino fortalecimiento de las asociaciones de víctimas, que sin dejar de ser pequeñas conquistaron una cierta agencia —es decir, capacidad de acción y decisión autónomas—, la cual a su vez les permitió colocar su demanda de verdad y justicia en la agenda pública. El segundo proceso, relativo al diseño, permite ver la convergencia, coordinación y negociación entre diversos actores con algún interés en la política de búsqueda de personas desaparecidas. Es aquí donde se puede observar de una forma particular de qué manera los diversos actores —civiles y estatales— poseen y despliegan una diversidad de recursos (o capitales, según cierta terminología de análisis sociológico), que les permiten en algunos casos hacer prevalecer sus puntos de vista. Se puede observar, sobre todo, de qué manera el hecho de que dos actores estén de acuerdo sobre la importancia de un mismo fin no garantiza que compartan un mismo punto de vista desde el inicio. Por ejemplo, la idea de una búsqueda de personas al margen de los procesos judiciales —un enfoque traído por entidades como el CICR y el Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF)— pudo haber despertado iniciales suspicacias entre organizaciones de víctimas, que interpretaban la propuesta como un intento de cerrar la puerta del esclarecimiento judicial. El diálogo y el afinamiento de propuestas se convierte en un componente central de este momento, del mismo modo que es fundamental localizar funcionarios del Estado más abiertos y flexibles para discutir de una propuesta que, en principio, no resulta familiar para los procedimientos estatales. De he-

cho, este análisis también permite observar en qué medida los mecanismos de justicia transicional, en cuanto medidas extraordinarias para enfrentar tareas extraordinarias, a menudo colisionan con las rutinas de la imaginación estatal.

El análisis del diseño de la política pública hace resaltar la diversidad de actores necesarios para sacar adelante una propuesta como esta, así como la importancia del trabajo de incidencia, una cuestión que con frecuencia es pasada por alto cuando se observa el resultado de un proceso de decisión pública. Se ve el resultado y se puede ver a los actores, pero a veces se pierde de vista que entre estos y el Estado ha existido una tarea de convencimiento y, además, un esfuerzo por colocar el tema de agenda en la discusión pública más amplia. Esto ha sido particularmente difícil en este caso, puesto que, pese a su sustantiva importancia, la búsqueda de personas desaparecidas no es un tema que convoque el interés del gran público como puede hacerlo la inseguridad ciudadana o la deficiente atención en salud o la corrupción. Los recursos de la incidencia han debido ser, así, originales y sobre todo focalizados en los puntos exactos donde se necesita ejercer alguna influencia efectiva.

Un elemento especialmente notorio en el análisis de este largo proceso es el tránsito de los familiares de víctimas hacia una conquista de voz propia y ciudadanía, es decir, hacia la conquista de una condición de actores políticos. A lo largo del proceso se los observa adquiriendo experiencia en el diálogo con las organizaciones no gubernamentales y con instancias oficiales y se van sintiendo dueños de unos recursos —un capital social y simbólico— que da fuerza a sus demandas y les brinda legitimidad. En este aspecto, la demanda de justicia aparece, también, como una corriente de fortalecimiento de la democracia, en la medida en que contribuye a consolidar el estatus y la experiencia de ciudadanía de la población.

En resumen, se puede constatar que la creación de la política de búsqueda de personas desaparecidas es una experiencia importante de la que se puede aprender para sacar adelante otros temas que involucran a los derechos fundamentales de la población. Ello no significa, naturalmente, que una vez creada esa política no tenga desafíos por vencer: retos financieros, técnicos, institucionales y políticos, y sobre todo el reto de actuar con la celeridad y la seriedad suficientes como para dar respuesta satisfactoria a una población que lleva esperando durante décadas un derecho tan básico como es el de conocer el destino o paradero de sus seres queridos y poder honrar su memoria.



PARTE I

BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS: ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN TEÓRICO-NORMATIVO

1.1. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES¹

A medida que la práctica de las desapariciones forzadas se hizo más frecuente en América Latina y en el resto del mundo, la comunidad internacional respondió al fenómeno, primero, condenando abiertamente la práctica; y, luego, promulgando instrumentos internacionales dirigidos a su prohibición y persecución. En 1978, la Asamblea General de la Naciones Unidas (ONU) manifestó su preocupación por las denuncias de desapariciones forzadas en diversas partes del mundo, y solicitó a los Gobiernos que dediquen recursos a la búsqueda de personas desaparecidas y que garanticen la plena responsabilidad de sus autoridades, incluida la responsabilidad jurídica por las conductas que pudiesen conducir a desapariciones forzadas, entre otras acciones.² Sin embargo, no fue hasta 1992 que se promulgó el primer instrumento internacional en la materia: la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Esta representó un gran avance, a pesar de no ser un instrumento vinculante.

Dos años más tarde, se adoptó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas que sí tiene carácter vinculante y que ha sido ratificada por 15 Estados. El Estado peruano ratificó la Convención el 8 de febrero de 2002.³ Se trata de la primera norma internacional de carácter convencional que prohibió la desaparición forzada de manera expresa. El proceso de elaboración de esta Convención empezó en 1988, después de que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) solicitara a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que preparara un primer borrador. Una vez que este fue preparado, el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA estableció un grupo de trabajo para revisar el documento. Lamentablemente, la versión que se presentó a la Asamblea General en 1992 contenía protecciones débiles. No fue hasta que los Gobiernos de Argentina, Canadá y Chile pidieron disposiciones más estrictas y exigieron que se permitiera a las organizaciones no gubernamentales

¹ Con «instrumentos internacionales» nos referimos tanto a aquellos documentos de carácter jurídico no vinculante, como declaraciones, como a aquellos de carácter jurídico vinculante, es decir, tratados.

² ONU. Asamblea General. Resolución 33/173. 20 de diciembre de 1978.

³ Para conocer el estado de ratificaciones de este tratado, véase OEA. Departamento de Derecho Internacional. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Información General del Tratado. Consulta: 13 de marzo de 2018. Recuperado de <https://www.woas.org/juridico/spanish/firmas/a-60.html>

participar en el proceso que la Convención fue fortalecida y adoptada en junio de 1994 (Brody y González, 1997, p. 375).

Esta Convención tiene el fin de contribuir a «prevenir, sancionar y suprimir la desaparición forzada de personas en el hemisferio y [constituir] un aporte decisivo para la protección de los derechos humanos y el estado de derecho». ⁴ Además, requiere que los Estados se comprometan a «[...] a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que fueren necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad. Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima». ⁵

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha interpretado la Convención en varios casos, fortaleciendo sus provisiones. Por ejemplo, ha reconocido a la desaparición forzada como una grave vulneración de los derechos humanos, debido a que es una violación múltiple y compleja de los derechos humanos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluidos los derechos a la personalidad jurídica, a la libertad personal, a la integridad personal y a la vida (IDEHPUCP, 2016, p. 10). Además, la Corte IDH ha establecido que la desaparición forzada tiene carácter de *ius cogens*, debido a que representa «una de las más graves y crueles violaciones de los derechos humanos» (IDEHPUCP, 2016, pp. 10-11). Se entiende que aquellas normas que no admiten acuerdo en contrario tienen carácter de *ius cogens* —o también llamada «naturaleza imperativa»—. ⁶

Otro instrumento con carácter vinculante es el Estatuto de Roma, que incorporó el concepto de desaparición forzada en las conductas que pueden configurar un crimen de lesa humanidad. ⁷ El Estatuto de Roma se aprobó el 17 de julio de 1998, y es el instrumento constitutivo de la Corte Penal Internacional (CPI). La incorporación de la definición de desaparición forzada en el Estatuto de Roma significa que la CPI puede enjuiciar a los autores de estos hechos, siempre y cuando se cumplan los elementos establecidos por dicho tratado para los crímenes de lesa humanidad. Cabe mencionar que la Corte tiene competencia con respecto a las personas naturales, y quien cometa un

⁴ Preámbulo de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

⁵ Artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

⁶ Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

⁷ Artículo 7.1.i del Estatuto de Roma.

crimen bajo el Estatuto será responsable individualmente y podrá ser penado de conformidad con este.⁸

También se encuentra la Convención de las Naciones Unidas para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, la cual se adoptó el 20 de diciembre de 2006 y entró en vigor el 23 de diciembre de 2010. Algunos Estados y organizaciones de la sociedad civil consideraron que había una brecha en el marco internacional de derechos humanos, ya que no existía ningún instrumento jurídicamente vinculante que prohibiera las desapariciones forzadas en el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, muchos Estados se opusieron a la idea, ya que consideraban que los instrumentos existentes de derechos humanos abordaban adecuadamente la práctica de desapariciones forzadas.

Como tal, en el 2001, la Comisión de Derechos Humanos nombró a Manfred Nowak como experto independiente para que examinara si era o no necesario un instrumento vinculante sobre desaparición forzada. Nowak concluyó que los instrumentos internacionales existentes no cubrían de manera suficiente la cuestión de desapariciones forzadas y recomendó que se creara un instrumento internacional. Por ello, se creó un grupo de trabajo de composición abierta, que fue dirigido por el representante permanente de Francia, el embajador Bernard Kessedjian. Bajo su dirección, la Convención se redactó y aprobó en un periodo de tres años (Mccrory, 2007, pp. 547-548).

En la Asamblea General en la que aprobaron la Convención, el representante de Honduras afirmó que su adopción marcaba «el comienzo de una nueva era y un día de esperanza para todos» (Mccrory, 2007, p. 546). Para agosto de 2018, este tratado había sido firmado por 49 Estados y contaba con 58 Estados parte, entre los cuales se encuentra Perú, que accedió a esta Convención el 26 de setiembre de 2012.⁹ Entre sus provisiones más importantes se encuentra el artículo 1(1), que establece el derecho a no ser sometido a la desaparición forzada, y el artículo 1(2), que establece que en ningún caso se pueden invocar circunstancias excepcionales como justificación de la desaparición forzada. La Convención establece el Comité de Desapariciones Forzadas para monitorear la implementación de la Convención por los Estados. Además, a diferencia de la Convención Interamericana que solo tiene un artículo corto en materia de

⁸ Artículo 25 del Estatuto de Roma.

⁹ ONU. Status of Ratification Interactive Dashboard. International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance. Consulta: 23 de agosto de 2018. Recuperado de <http://indicators.ohchr.org/>

prevención de las desapariciones forzadas, la Convención de las Naciones Unidas contiene numerosas disposiciones en la materia (Mccrory, 2007, p. 555).

1.2. DEFINICIÓN DE DESAPARICIONES FORZADAS

Los instrumentos internacionales referidos coinciden, en términos generales, en la definición de la desaparición forzada, aunque también contienen algunos elementos distintos. En el marco del Sistema Interamericano, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas señala, en su artículo II, lo siguiente:

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

Al aplicar dicha Convención en casos contenciosos, tanto la CIDH¹⁰ como la Corte IDH¹¹ han establecido que la desaparición forzada contempla los siguientes elementos: «a) la privación de la libertad; b) la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de estos, y c) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o paradero de la persona interesada». Cabe señalar que el fenómeno de las desapariciones forzadas también ha sido objeto de atención de la CIDH a través de sus informes temáticos y de país.¹²

En cuanto a la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada en el seno de la ONU, la definición se encuentra prevista por el artículo 2 que establece que:

¹⁰ CIDH. Informe N.º 5/16. *Desapariciones forzadas en Perú*. Informe de Admisibilidad y Fondo. 13 de abril de 2016, párr. 162; e Informe N.º 101/17. *Alcides Torres Arias, Ángel David Quintero y otros. Colombia*. Informe de Fondo (Publicación). 5 de setiembre de 2017, párr. 135.

¹¹ Corte IDH. Caso «Gómez Palomino vs. Perú». Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C N.º 136, párr. 97; Caso «Rochac Hernández y otros vs. El Salvador». Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 14 de octubre de 2014. Serie C N.º 285, párr. 95; Caso «Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia». Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 14 de noviembre de 2014. Serie C N.º 287, párr. 226; y Caso «Gutiérrez Hernández y otros vs. Guatemala». Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de agosto de 2017. Serie C N.º 339, párr. 123.

¹² CIDH. *Verdad, justicia y reparación. Cuarto informe sobre la situación la situación de derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. 31 de diciembre de 2013, párr. 103 y ss.; *Derecho a la verdad en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.152. 13 de agosto de 2014, párr. 55 y ss.; y *Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. 31 de diciembre de 2015, párr. 99 y ss.

[...] 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.

De esta disposición se desprenden cuatro aspectos: a) la privación de la libertad; b) la intervención directa o indirecta de agentes estatales; c) la negativa de reconocer la privación de libertad o el ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, y d) su sustracción de la protección de la ley (Vermeulen, 2012, p. 53). Este último fue objeto de debate durante las discusiones sobre el proyecto de la Convención, y, al no llegar a un consenso sobre si resultaba constitutivo de la definición de desapariciones forzadas, se dejó el texto de manera «ambigua» (Vermeulen, 2012, pp. 54 y 56; y Scovazzi y Citroni, 2007, p. 282). No obstante, el Comité contra la Desaparición Forzada ha aclarado que este solo debe ser entendido como una consecuencia de las desapariciones forzadas y no como un elemento intencional constitutivo.¹³

Ahora bien, a pesar de que esta definición excluye a los actos de naturaleza análoga cometidos sin ningún tipo de intervención estatal, la Convención sí se pronuncia sobre ellos en su artículo 3. En este señala que los Estados deben adoptar las «medidas apropiadas» para investigar estos hechos y procesar a sus responsables.

Por otro lado, el Estatuto de Roma también contiene una definición de desaparición forzada, dentro de las conductas que pueden configurar un crimen de lesa humanidad, cuando sea cometida «como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, y con conocimiento de dicho ataque» (artículo 7.1.i). En efecto, su artículo 7.2.i la define como:

[...] la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un periodo prolongado.

Esta definición se diferencia de la contenida en otros instrumentos por dos factores: a) la posibilidad de que organizaciones políticas sin apoyo directo o

¹³ Comité contra la Desaparición Forzada. *Observaciones finales sobre el informe presentado por Paraguay en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*. CED/C/PRY/CO/1. 20 de octubre de 2014, párrs. 13-14.

indirecto del Estado sean autoras de desapariciones forzadas, y b) la intención de dejar a las víctimas fuera de la ley por un periodo prolongado de tiempo.¹⁴

Sobre este último aspecto se pronunció el Grupo de Trabajo en su comentario general sobre la definición de desaparición forzada contenida en la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (la cual es «sustancialmente similar» a la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas), señalando que, según su criterio, no es necesario comprobar que el perpetrador tenía la intención de sustraer a la víctima de la protección de la ley, pues el hecho de realizar una desaparición forzada automáticamente tiene como consecuencia esta.¹⁵ Como hemos señalado, el Comité contra la Desaparición Forzada coincide con este razonamiento. Además, ha indicado que el tiempo de duración de la privación de libertad u ocultamiento no interesa a efectos de calificar una conducta como desaparición forzada.¹⁶

Como se verá más adelante, la mayoría de los países en América Latina que cuentan con normativa sobre la desaparición forzada usan un lenguaje similar al de estos instrumentos internacionales.

2. RESPUESTAS DE ESTADOS LATINOAMERICANOS A LA PRÁCTICA DE DESAPARICIONES FORZADAS

El fenómeno de desapariciones forzadas surgió en América Latina en la década de los años sesenta como una práctica sistemática de represión estatal calculada en contra de la población. Esta práctica ocurrió mayormente en regímenes dictatoriales o autoritarios; sin embargo, las desapariciones pueden darse incluso en el marco de Gobiernos democráticos (IDEHPUCP, 2016, p. 7). Hoy en día, hay miles de víctimas de desapariciones forzadas en diferentes países del continente (IDEHPUCP, 2016, p. 7).

El Comité Contra las Desapariciones Forzadas de la ONU y el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias reconocen que, hoy en día,

¹⁴ Preámbulo del «Comentario general sobre la definición de desapariciones forzadas» del Grupo de Trabajo. En Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. A/HRC/7/2. 10 de enero de 2008; y Scovazzi y Citroni (2007, p. 273).

¹⁵ Párrafo 5 del «Comentario general sobre la definición de desapariciones forzadas» del Grupo de Trabajo. En Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. A/HRC/7/2. 10 de enero de 2008.

¹⁶ Comité contra la Desaparición Forzada. *Dictamen aprobado por el Comité en virtud del artículo 31 respecto de la comunicación núm. 1/2013*. CED/C/10/D/1/2013. 12 de abril de 2016, párr. 10.3.

la desaparición forzada es un problema mundial «que no afecta únicamente a una región concreta del mundo. Las desapariciones forzadas, que en su día fueron principalmente el producto de las dictaduras militares, pueden perpetrarse hoy día en situaciones complejas de conflicto interno, especialmente como método de represión política de los oponentes».¹⁷ De hecho, en países como Colombia y México, las desapariciones forzadas se siguen realizando actualmente.

A continuación, se analiza la respuesta que, concretamente, han dado a este fenómeno Chile, Uruguay, Argentina, Colombia y México. Para ello, se tomarán en cuenta los siguientes aspectos: a) la normativa; b) el marco institucional; c) el alcance de sus procesos de búsqueda; d) el rol y protagonismo de las familias de las víctimas en dichos procesos, y e) la información pública sobre personas desaparecidas encontradas o identificadas. Al final de la investigación, se presenta esta información de manera comparativa mediante cuadros resumen.¹⁸

2.1. CHILE

En setiembre de 1973, las Fuerzas Armadas y del Orden perpetraron un golpe de Estado que provocó la muerte del entonces presidente Salvador Allende. Con ello, se dio inicio al régimen militar dictatorial que presidió Augusto Pinochet. El poder político quedó en manos de una Junta Militar, se cerró el Congreso y se cometieron numerosas violaciones de derechos humanos, que incluyeron desapariciones forzadas (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s. f.).

Estas fueron cometidas principalmente por la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA) y, tras su disolución, por la Central Nacional de Informaciones (CNI) (Comisión Rettig, 1991, vol. 1, t. 2, pp. 718, 977 y 978). En su mayoría, tuvieron motivos políticos. En efecto, las desapariciones forzadas efectuadas por la DINA entre 1974 y 1978 respondieron a una voluntad de exterminar a las personas con «un alto nivel de peligrosidad política» (Comisión Rettig, 1991, vol. 1, t. 2, pp. 718 y 745-746). En el caso de la CNI, las motivaciones fueron similares. Sin embargo, como sus actuaciones respondían a intentos

¹⁷ RT. Desapariciones forzosas en América Latina: La ONU denuncia «generalizada impunidad», 31 de agosto de 2017. Consulta: 26 de marzo de 2018. Recuperado de <https://actualidad.rt.com/actualidad/248627-america-latina-desapariciones-onu>; Naciones Unidas. Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas, 30 de agosto. Consulta: 26 de marzo de 2018. Recuperado de <http://www.un.org/es/events/disappearancesday/>

¹⁸ Véase el Anexo 1.

de insurgencia armada también se entendieron «como durezas o necesidades propias de una guerra irregular en la que el adversario también las cometía [...]» (Comisión Rettig, 1991, vol. 1, t. 2, p. 986).

El periodo de dictadura concluyó en 1990, cuando Patricio Aylwin asumió la presidencia. Ese mismo año, creó una Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig) para investigar lo ocurrido en esos años. Esta calificó a 2279 personas como víctimas de violaciones de derechos, e incluyó 979 casos de desapariciones forzadas.¹⁹ Posteriormente, se crearon otros mecanismos de similar naturaleza que continuaron identificando más víctimas. Así, la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) encontró otros 899 casos de violaciones de derechos humanos, 123 correspondientes a personas desaparecidas (CNRR, 1996, p. 970).

Por otra parte, la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Comisión Valech I) calificó 28 459 casos de víctimas de prisión política y tortura;²⁰ mientras que la Comisión Presidencial Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (Comisión Valech II) reconoció otras 9795 víctimas de prisión política y tortura, y 30 casos de personas detenidas desaparecidas o ejecutados políticos (Comisión Valech II, s. f., p. 51). No existe consenso sobre el número de desapariciones forzadas en este último grupo. Según el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas), hubo 8 casos.²¹ Sin embargo, el Estado ha señalado que solo fueron 6 (Gobierno de Chile, 2017, párr. 16).

Discrepancias como esa y la calificación errónea de casos impiden conocer el número exacto de desapariciones forzadas cometidas en Chile durante la dictadura. En efecto, el Estado ha señalado que entre todos los mecanismos se calificaron a 1107 personas como desaparecidas, pero que existen 7 casos mal calificados (Gobierno de Chile, 2017, párr. 16). En contraste, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas ha indicado que entre todos los mecanismos se determinó la existencia de 1110 desaparecidos, con 7 a 12 casos mal calificados. Por ello, solo se puede hablar de una cifra aproximada de personas desaparecidas durante la dictadura, que consiste en unas 1100 víctimas.²² To-

¹⁹ Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a Chile*. A/HRC/22/45/Add. 1, 29 de enero de 2013, párr. 6.

²⁰ Comisión Valech I. (2004). *Nómina de personas reconocidas como víctimas*.

²¹ Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a Chile*. A/HRC/22/45/Add. 1, 29 de enero de 2013, párr. 11.

²² Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a Chile*. A/HRC/22/45/Add. 1, 29 de enero de 2013, párr. 12.

mando en cuenta este contexto, a continuación, se analizará cuáles han sido las medidas adoptadas por el Estado chileno para enfrentar el fenómeno de las desapariciones forzadas.

2.1.1. NORMATIVA

Chile no cuenta con un delito que tipifique de manera autónoma las desapariciones forzadas, sino que cuenta con una ley que tipifica a los crímenes de lesa humanidad (Ley 20357²³) y prevé a las desapariciones forzadas como una modalidad de este delito.²⁴ Además, actualmente se encuentra en trámite el Boletín N.º 9818-17, un proyecto de ley que busca modificar el Código Penal chileno para tipificar de manera independiente la desaparición forzada de personas.²⁵ Chile no cuenta con una ley de búsqueda de personas desaparecidas, pero sí con una ley que creó en el 2004 un sistema nacional de registros de ADN (Ley 19970²⁶), que incluye un registro de desaparecidos y a sus familiares.²⁷

En el ámbito internacional, Chile ha ratificado el Estatuto de Roma (29 de junio de 2009), la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada (8 de diciembre de 2009) y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (13 de enero de 2010). De este modo, es Estado parte de los instrumentos internacionales sobre este fenómeno y se encuentra obligado, por tanto, a su cumplimiento.

2.1.2. MARCO INSTITUCIONAL

Según la información disponible, en Chile no existiría una política que aborde de manera específica e integral el fenómeno de las desapariciones forzadas. El Estado ha centralizado las iniciativas de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en el Poder Judicial. El Poder Ejecutivo habría actuado de manera reactiva ante la evidencia de determinados errores, como ocurrió en el caso «Patio 29» cuando se identificaron erróneamente los cuerpos hallados en dicho sector del Cementerio General de Santiago.

²³ Publicada el 18 de julio de 2009.

²⁴ Artículo 6 de la Ley 20357. No obstante, para sancionar las desapariciones forzadas bajo esta modalidad es necesario que sean parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, que responda a una política de Estado o de un grupo armado organizado con control territorial y un mando responsable.

²⁵ El proyecto de ley fue presentado el 17 de diciembre de 2014. El 23 de agosto de 2017 fue aprobado por la Cámara de Diputados de Chile y remitido al Senado. El proyecto propone añadir el delito de desapariciones forzadas al artículo 148-A. Además, se proponen agravantes y especificaciones en los siguientes artículos. Para mayor información, véase https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10240

²⁶ Publicada el 6 de octubre de 2004. El Decreto 634 reglamenta la norma.

²⁷ Artículo 9 de la Ley 19970.

No obstante, existen algunas iniciativas que destacar como el Programa de Derechos Humanos, una unidad de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUDH). Este se creó por el Decreto Supremo 1005²⁸ para dar continuidad al trabajo realizado por la CNRR, prestando asistencia social y legal a los familiares de las víctimas para acceder a una serie de beneficios y hacer efectivo su derecho a ubicar a sus familiares desaparecidos.²⁹ En virtud de esto último, el Programa puede, desde el 2009, presentar querrelas por los delitos de secuestro, desaparición forzada, homicidio o ejecución forzada, según sea el caso.³⁰ El Programa tiene para el 2018 un presupuesto de 1.735.616 pesos chilenos.³¹

Chile no cuenta con un Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. No obstante, según información provista por el Estado a las Naciones Unidas, en el 2017, se habría creado un Equipo de Investigación y Búsqueda dentro del Programa de Derechos Humanos. Esta sería una primera medida para construir un Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (Gobierno de Chile, 2017, párr. 50).³² Más allá de estas declaraciones, no existe información pública sobre esta iniciativa. Cabe señalar que el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 prevé como una de sus metas la aprobación de un plan de esta índole para el 2021. Los recursos para este propósito estarían sujetos a definición presupuestaria anual (MINJUDH, 2017, pp. 24-25).

Además, el Plan Nacional de Derechos Humanos prevé otras medidas con relación a personas desaparecidas, como: a) la creación de una Comisión Calificadora Permanente para el esclarecimiento de todas las violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura;³³ y b) un proceso pericial integral

²⁸ Publicada el 9 de junio de 1997. Inicialmente, el Programa de Derechos Humanos se crea como unidad del Ministerio del Interior y de Seguridad Pública. Posteriormente, mediante el artículo segundo de las disposiciones transitorias de la Ley 20885 (publicada el 5 de enero de 2016), se traspaasa el programa a la Subsecretaría de Derechos Humanos del MINJUDH.

²⁹ Artículo 1 del Decreto Supremo 1005.

³⁰ Ampliación de facultades realizada por el artículo 10 transitorio de la Ley 20405, publicada el 10 de diciembre de 2009.

³¹ Partida 10, Capítulo 6, Programa 1 de la Ley de Presupuestos año 2018. Véase http://www.dipres.gob.cl/597/articles-168508_doc_pdf.pdf

³² Véase también Consejo de Derechos Humanos. *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Follow-up report to the recommendations made by the Working Group. Missions to Chile and Spain. A/HRC/36/39/Add.1*, 7 de setiembre de 2017, p. 33.

³³ El plan no precisa más información sobre las funciones de esta Comisión. Solo señala que el indicador de su cumplimiento sería la presentación de un proyecto de ley. La medida está sujeta a definición presupuestaria anual. Institución encargada: Subsecretaría de Derechos Humanos del MINJUDH (MINJUDH, 2017, pp. 24-25).

para la identificación de víctimas de crímenes de lesa humanidad durante la dictadura.³⁴

2.1.3. ALCANCE DEL PROCESO DE BÚSQUEDA

La Unidad Especial de Identificación Forense (UEIF) del Servicio Médico Legal (SML) del MINJUDH colabora en la búsqueda e identificación de personas desaparecidas. Esta se encuentra formada por un «equipo multidisciplinario de profesionales que trabajan en la identificación de osamentas de larga data, tanto en casos de derechos humanos como en situaciones criminales».³⁵ La UEIF realiza «líneas de búsqueda» para evaluar y descartar lugares donde podría haber evidencias de alguna denuncia realizada. En ellas, se realizan excavaciones focalizadas y se cierne el material retirado para identificar cualquier objeto, incluidos restos óseos.³⁶

Además, para identificar a personas desaparecidas, trabaja con dos bancos de ADN: uno de muestras sanguíneas y otro de muestras óseas. Para obtener información sobre las víctimas, se realizan una serie de preguntas a los familiares mediante —según apuntó el Estado ante las Naciones Unidas— un «Cuestionario para recolectar datos ante mortem de personas desaparecidas». Este permite obtener datos sobre la genealogía de la víctima, las circunstancias de su desaparición, su descripción física, fotografías, vestimentas al momento de la desaparición, entre otros (Gobierno de Chile, 2017, párrs. 150-151).

Como parte de este trabajo, el SML lanzó, en el 2014, una serie de *spots* publicitarios para la campaña «Una gota de tu sangre por la verdad y la justicia». Esta tuvo como objetivo que los familiares de detenidos desaparecidos o ejecutados políticos sin entrega de cuerpos, calificados en los Informes de Verdad, donaran muestras de sangre para comparar su ADN con el obtenido de muestras óseas. El análisis es realizado por laboratorios internacionales y

³⁴ De acuerdo con el plan, este proceso implicaría el registro pericial de víctimas; la sistematización de sus historias y las circunstancias en las que se cometieron los crímenes en su contra; recolección de antecedentes vinculados al trabajo del SML y a los hallazgos de restos; sistematización de funciones del SML con la finalidad de identificar víctimas, la causa y la manera de su muerte; sistematización de funciones del SML en hallazgos de osamentas relacionados con víctimas de crímenes de lesa humanidad, e incorporación de familiares de víctimas en los procesos periciales. Para el 2018, contaría con un presupuesto de 1100 millones de pesos chilenos, 200 millones correspondientes al ítem Estudios e Investigación. Institución encargada: Servicio Médico Legal - Unidad Especial de Identificación Forense (MINJUDH, 2017, pp. 26-27).

³⁵ SML. *Servicios que entrega SML*. Consulta: 27 de febrero de 2018. Recuperado de <http://www.sml.gob.cl/labor-forense.html>

³⁶ SML. 2014. *Una gota de sangre por la verdad y la justicia - Campaña donación de sangre SML*. Video. Consulta: 28 de febrero de 2018. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=bBhR11TIxKk>

tiene carácter confidencial.³⁷ Para el 2018, el SML cuenta con un presupuesto de 42.728.626 de pesos chilenos.³⁸ Sin embargo, cabe señalar que, en el 2016, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Chile señaló que esta institución tenía exceso de trabajo y falta de recursos financieros.³⁹

Otras instituciones que colaborarían con el proceso de búsqueda son la Brigada Investigadora contra delitos de derechos humanos de la Policía de Investigaciones y las mesas interinstitucionales que auxilian a la justicia en la búsqueda de personas desaparecidas. Sobre estas últimas no se cuenta con mayor información pública (Gobierno de Chile, 2017, pp. 23-24).

2.1.4. ROL Y PROTAGONISMO DE LAS FAMILIAS DE LAS VÍCTIMAS

En materia de reparaciones, no existiría una instancia de participación para escuchar las necesidades de los familiares de las víctimas.⁴⁰ Similar escenario se ha presentado respecto de la creación del Equipo de Investigación y Búsqueda. Al respecto, el sitio de memoria Londres 38 afirmó que esta no había sido informada ni consultada a organizaciones de familiares detenidos desaparecidos, abogados u organismos de derechos humanos o espacios de memoria.⁴¹ En cuanto a los procesos judiciales, la participación de los familiares de las víctimas depende del rol que ellos mismos quieren asumir. Así, pueden participar mediante su propio abogado o, en el caso de las víctimas calificadas por los mecanismos de verdad, con el abogado del Programa de Derechos Humanos.⁴²

En contraste, de acuerdo con los antecedentes del proyecto de ley que busca tipificar las desapariciones forzadas, dicha iniciativa legislativa surgió de un « [...] trabajo permanente y sistemático con distintas agrupaciones de Derechos Humanos, en especial las agrupaciones de familiares de detenidos desaparecidos [...]».⁴³ Asimismo, cabe señalar que las agrupaciones de familiares de víctimas tuvieron una participación en la realización de la campaña «Una

³⁷ SML. 2014. *Una gota de tu sangre por la verdad y la justicia*. Consulta: 28 de febrero de 2017. Recuperado de <http://www.sml.gob.cl/unagotadesangre/info.html>

³⁸ Partida 10, Capítulo 3, Programa 1 de la Ley de Presupuestos año 2018. Véase http://www.dipres.gob.cl/597/articles-168505_doc_pdf.pdf

³⁹ Consejo de Derechos Humanos. *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Follow-up report to the recommendations made by the Working Group. Missions to Chile and Spain*. A/HRC/36/39/Add.1, 7 de setiembre de 2017, p. 26.

⁴⁰ Entrevista realizada por el IDEHPUCP a un funcionario del Estado chileno el 26 de marzo de 2018. Su identidad permanece en reserva a pedido del entrevistado.

⁴¹ Consejo de Derechos Humanos. *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Follow-up report to the recommendations made by the Working Group. Missions to Chile and Spain*. A/HRC/36/39/Add.1, 7 de setiembre de 2017, p. 33.

⁴² Entrevista realizada por el IDEHPUCP a un funcionario del Estado chileno el 26 de marzo de 2018.

⁴³ Párr. 20 de los Antecedentes del Boletín N.º 9818-17.

gota de tu sangre por la verdad y la justicia» a la que se hizo referencia anteriormente (MINJUDH, 2014). En esa línea, destaca que algunos consideran que el único espacio de participación que se ha otorgado a las víctimas es el proceso de identificación forense.⁴⁴ En ese sentido, cabe mencionar que funcionarios del mismo SML reconocen el rol protagónico que asumieron en su trabajo los familiares de las víctimas luego del escándalo del caso «Patio 29» (Torres, 2014, pp. 176-177).

2.1.5. INFORMACIÓN PÚBLICA DISPONIBLE SOBRE PERSONAS DESAPARECIDAS ENCONTRADAS O IDENTIFICADAS

No existe claridad sobre el número de personas desaparecidas que han sido efectivamente identificadas en Chile. En el 2017, el Estado chileno informó a las Naciones Unidas que, para ese año, el SML había identificado a 291 detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, sin precisar la cantidad de casos correspondientes solo a desapariciones forzadas (Gobierno de Chile, 2017, párr. 155).

Por otro lado, la página web del SML mostró que, para marzo de 2018, 166 víctimas de violaciones de derechos humanos habían sido identificadas.⁴⁵ No obstante, el SML tampoco precisa la cantidad de los casos que corresponden exclusivamente a desapariciones forzadas. En el 2017, en referencia a la lista publicada por el SML, el sitio de memoria Londres 38 señaló que solo 104 correspondían a casos de personas desaparecidas.⁴⁶

⁴⁴ Esto se encontraría condicionado a la autoridad encargada del servicio (entrevista realizada por el IDEH-PUCP a un funcionario del Estado chileno el 26 de marzo de 2018).

⁴⁵ SML. *Víctimas de violaciones a los derechos humanos identificadas por el SML*. Consulta: 19 de marzo de 2018. Recuperado de <http://www.sml.gob.cl/derechos-humanos.html>

⁴⁶ Consejo de Derechos Humanos. *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Follow-up report to the recommendations made by the Working Group. Missions to Chile and Spain*. A/HRC/36/39/Add.1, 7 de setiembre de 2017, p. 25.

CUADRO 1. NÚMERO DE PERSONAS DESAPARECIDAS SEGÚN EL MÉTODO DE RECONOCIMIENTO

Periodo	Método	Número de personas desaparecidas y ejecutadas políticas	Número de personas desaparecidas
Después del 2010	Análisis genético	153	No precisa
Antes del 2010	Análisis tradicional	123	21
	Análisis mitocondrial	15	11
	Total	291	No precisa

Fuente: Primer Informe para el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas, Anexo XII. Elaboración propia

2.2. URUGUAY

En junio de 1973, tras un proceso de deterioro político e institucional, el entonces presidente electo Juan María Bordaberry dispuso el cierre de las Cámaras del Parlamento y la creación del Consejo de Estado en su lugar (Busquets y Delbono, 2016, p. 77; Caetano y Rilla, 1998, p. 23). Con ello, se dio inicio a la dictadura cívico militar que concluyó en 1985 con la toma de mando de Julio María Sanguinetti como nuevo presidente (Busquets y Delbono 2016, pp. 93-94). Este periodo se caracterizó por la represión a organizaciones políticas de izquierda, que fue aumentando gradualmente y que, en materia de desapariciones forzadas, se consolidó entre 1976 y 1978 con la Operación Cóndor. En su mayoría, las desapariciones respondieron a este contexto de «represión política e ideológica» dirigida contra determinados partidos y sus militantes (Equipo Universitario de Investigadores, 2007, p. 73).

En agosto de 2000, se creó la Comisión para la Paz mediante la Resolución 858/2000 de la Presidencia de la República. De acuerdo con el artículo 1 de dicha norma, su propósito era «recibir, analizar, clasificar y recopilar información sobre las desapariciones forzadas ocurridas durante el régimen de facto». Su Informe Final, del 10 de abril de 2003, tomó en cuenta las desapa-

riciones ocurridas en Uruguay, las desapariciones de ciudadanos uruguayos en Argentina, las desapariciones de ciudadanos uruguayos en otros países, las denuncias sobre hijos de personas detenidas o desaparecidas y las denuncias sobre cuerpos aparecidos en las costas de Uruguay. El Informe no realizó un conteo general sobre el número de víctimas de todos estos grupos. No obstante, según el Equipo Universitario de Historiadores, se trató de 172 víctimas,⁴⁷ entre las cuales es posible identificar 32 casos de desapariciones ocurridas en Uruguay (Comisión para la Paz, 2003, pp. 16-21).

Posteriormente, se realizaron otras estimaciones. Así, en el 2011, el Equipo Universitario de Historiadores señaló la existencia de 177 casos.⁴⁸ La cifra más actualizada del número de víctimas durante este periodo proviene de este mismo equipo en el 2015, que estima que 192 personas fueron desaparecidas.⁴⁹ A continuación, se presenta la respuesta estatal frente a este fenómeno.

2.2.1. NORMATIVA

En materia penal, Uruguay cuenta con la Ley 18026,⁵⁰ que regula la desaparición forzada de distintas maneras. En efecto, la tipifica como crimen de genocidio,⁵¹ crimen de lesa humanidad de conformidad con el artículo 7 del Estatuto de Roma⁵² y como crimen de lesa humanidad en tanto acto aislado.⁵³ Sin embargo, no cuenta con una ley de búsqueda de personas desaparecidas. A nivel internacional, Uruguay ha ratificado la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada (6 de febrero de 1996), el Estatuto de Roma (28 de

⁴⁷ Equipo Universitario de Historiadores. (2015). *Actualización de la investigación histórica sobre detenidos desaparecidos (1971-1982) e investigación histórica sobre asesinados políticos por responsabilidad y/o aquiescencia del Estado (1973-1985)*. Introducción. Recuperado de http://sdh.gub.uy/inicio/institucional/equipos/centro_de_documentacion_y_comunicacion/documentos_equipo_historia/Investigacion+historica+sobre+detenidos+desaparecidos+y+asesinados+politicos+%28actualizacion+2015-febrero%29/

⁴⁸ Equipo Universitario de Historiadores. (2015). *Actualización de la investigación histórica sobre detenidos desaparecidos (1971-1982) e investigación histórica sobre asesinados políticos por responsabilidad y/o aquiescencia del Estado (1973-1985)*. Introducción. Recuperado de http://sdh.gub.uy/inicio/institucional/equipos/centro_de_documentacion_y_comunicacion/documentos_equipo_historia/Investigacion+historica+sobre+detenidos+desaparecidos+y+asesinados+politicos+%28actualizacion+2015-febrero%29/

⁴⁹ En esta cifra también se toman en cuenta a 3 personas desaparecidas antes del golpe de Estado en 1971 y 1972. El conteo presenta 15 nuevas víctimas. Sobre estas últimas, precisó que 9 casos correspondían a casos que ya estaban en estudio o a nuevas denuncias presentadas entre el 2012 y el 2014; mientras que 6 casos correspondían a personas que no habían denunciado en Uruguay, pero que habían sido reconocidas y reparadas como desaparecidas en Argentina y Paraguay (Equipo Universitario de Historiadores, 2015). Véase la Primera sección. Estadística Descriptiva.

⁵⁰ Ley de cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y lesa humanidad. Publicada el 4 de octubre de 2006.

⁵¹ Artículo 16 de la Ley 18026.

⁵² Artículo 18 de la Ley 18026.

⁵³ Artículos 19 y 21 de la Ley 18026.

junio de 2002) y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (4 de marzo de 2009).

2.2.2. MARCO INSTITUCIONAL

Uruguay no cuenta con un Plan de Búsqueda de Personas Desaparecidas ni con un Plan de Derechos Humanos con disposiciones específicas sobre la materia. No obstante, algunas instituciones tienen funciones relacionadas con las desapariciones forzadas, como la actual Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente,⁵⁴ que tiene a su cargo «procurar el conocimiento de los hechos y la verdad sobre las desapariciones forzadas [...]» ocurridas en los periodos comprendidos entre el 13 de junio de 1968 y el 26 de junio de 1973, y entre el 27 de junio de 1973 y el 28 de febrero de 1985.⁵⁵ También destaca la Comisión Interministerial, creada en el 2011 como consecuencia de la sentencia de la Corte IDH en el caso «Gelman vs. Uruguay».⁵⁶ Se estableció entre sus funciones «definir las políticas tendientes a esclarecer las desapariciones forzadas [...]»⁵⁷ durante el lapso de tiempo ya señalado.

Además de ello, desde el 2015, este país cuenta con un Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia (GTVJ),⁵⁸ que tiene como propósito investigar los crímenes de lesa humanidad cometidos, dentro y fuera del territorio uruguayo, como parte de la «actuación ilegítima del Estado y el terrorismo de [E]stado» en los periodos mencionados.⁵⁹ El GTVJ busca «dar luz a esos hechos en pos de la verdad histórica y promover la justicia en el marco del Estado de Derecho».⁶⁰ No obstante, cabe señalar que para agosto de 2018, el balance de las activida-

⁵⁴ Mediante la Resolución 708/013 del Consejo de Ministros, del 1 de agosto de 2013, la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz pasó a llamarse Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente. La Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz se creó mediante la Resolución 449/003 para atender los trámites pendientes de la Comisión para la Paz. Su estructura se modificó mediante la Resolución 812/007 del 17 de diciembre de 2007.

⁵⁵ Artículo 2.a de la Resolución 708/013. El artículo 4 de la Resolución 450/011, adoptada de manera previa el 31 de agosto de 2011, asignó como funciones a esta secretaría: «a) realizar las tareas de recepción, análisis [,] clasificación y recopilación de información sobre las desapariciones forzadas ocurridas durante el periodo referido en los artículos 1 y 2 de la Ley 18.596 de 18 de setiembre de 2009 y personas asesinadas en iguales circunstancias, b) crear una base de datos unificada, c) crear un banco de muestras genético en la órbita del Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Células, Tejidos y Órganos del Ministerio de Salud Pública». A partir del Decreto 131/015, la Secretaría pasó a ser el «soporte funcional y administrativo» del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia.

⁵⁶ La Comisión se creó mediante el artículo 1 de la Resolución 450/011. El preámbulo de esta norma hace referencia al caso «Gelman vs. Uruguay». La medida fue ofrecida por el Estado ante la Corte IDH durante dicho caso y valorada positivamente por el Tribunal Interamericano. En Corte IDH. Caso «Gelman vs. Uruguay». Fondo y Reparaciones. Sentencia del 24 de febrero de 2011, párr. 274.

⁵⁷ Artículo 2.b de la Resolución 450/011.

⁵⁸ Creado el Decreto 131/015, publicado el 25 de mayo de 2015.

⁵⁹ Artículo 1 del Decreto 131/05.

⁶⁰ Artículo 1 del Decreto 131/015.

des del GTVJ no fue del todo positivo. Solo tres de los siete miembros originales se mantenían en el cargo y existían cuestionamientos sobre su desempeño.

2.2.3. ALCANCE DEL PROCESO DE BÚSQUEDA

En el proceso de búsqueda de personas desaparecidas resultan relevantes los convenios suscritos entre la Presidencia de la República y la Universidad de la República desde el 2005. El 6 de mayo de ese año, ambas partes firmaron un primer convenio con el objeto de «[...] desarrollar en forma conjunta y coordinada todos sus esfuerzos y a comprometer en ellos todas sus disponibilidades de personal calificado y de recursos materiales que conduzcan a la localización de personas denunciadas como detenidos-desaparecidos durante la mencionada reciente dictadura [...]». Mediante dicho acuerdo, la Universidad de la República se comprometió a aportar «[...] un equipo integrado por funcionarios de la institución, del que formarán parte aquellos técnicos que por su especialización e idoneidad contribuyan significativamente a la determinación de los hechos averiguados». A partir de ello, en mayo de 2005, se creó el Equipo de Antropología; y, en setiembre de 2005, el Equipo de Historia. Este convenio fue prorrogado en dos ocasiones hasta el 30 de noviembre de 2006 (Equipo Universitario de Historiadores, 2015, Introducción).

A partir del 2010, nuevos convenios y prórrogas fueron suscritos y aprobados mediante resoluciones de la Presidencia de la República; en ellas se precisaron los montos transferidos por el Estado a la Universidad de la República para la realización de sus compromisos. Cabe señalar que, a diferencia de sus predecesores que tenían el mismo objeto que el convenio del 2005, el convenio suscrito en el 2017 estableció como propósito «[...] la cooperación técnica para contribuir al cabal cumplimiento de los cometidos del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia».⁶¹ En ese sentido, también es preciso mencionar que, a partir del 1 de enero de ese mismo año, ambos equipos dejaron de funcionar en el marco de la Universidad de la República, y pasaron a estar adscritos a la Presidencia de la República y a depender directamente del GTVJ.⁶²

En cuanto a las labores de los equipos conformados a partir de los convenios, es preciso concentrarse en el trabajo del Equipo de Antropología, también conocido como Grupo de Investigación en Antropología Forense del Uruguay (GIAF). Este se encuentra compuesto por docentes, egresados y estudiantes de la Licenciatura de Ciencias Antropológicas de la Universidad de la Repú-

⁶¹ Resolución 587/17.

⁶² Al respecto, véase la opinión de Álvaro Rico, excoordinador del Equipo de Historiadores, en Rico (2017).

CUADRO 2. MONTOS TRANSFERIDOS SEGÚN RESOLUCIONES

Resolución	Fecha de la Resolución	Plazo del convenio	Monto transferido (pesos uruguayos)
560	23/12/10	01/02/11 - 21/07/11	2.310.000
2081	26/12/12	01/11/12 - 31/10/13	6.950.143
2866	12/02/14	01/11/13 - 31/10/14	8.123.249
3370	13/11/14	01/11/14 - 28/02/15	2.961.466
No hay información	02/06/15	02/06/15 - 31/12/15	No hay información
No hay información	23/12/15	01/01/16 - 30/06/16	No hay información
75	10/06/16	Solo transfiere dinero	1.800.000
469	05/12/16	05/12/16 - 31/12/16	6.000.000
587	09/05/17	9/05/17 - 28/02/20	24.000.000

Fuente: Convenios entre la Presidencia de la República Oriental de Uruguay y la Universidad de la República. Elaboración propia

blica. El GIAF tiene como objetivos: a) la localización y recuperación de restos humanos correspondientes a enterramientos clandestinos; b) el registro detallado de los hallazgos para facilitar la identificación de una persona; c) el reconocimiento de las circunstancias de su muerte, y d) la localización y caracterización de otras huellas materiales que puedan asociarse a enterramientos o desenterramientos clandestinos.⁶³

Carlos Marín, quien participó de las actividades del GIAF, ha sido crítico respecto a su funcionamiento. Señala que las cláusulas de confidencialidad de los convenios con el Gobierno y la pertenencia del grupo a un «[...] entramado

⁶³ Secretaría de Derechos Humanos para el pasado reciente. Grupo de Investigación en Antropología Forense del Uruguay. Presentación del equipo y objetivos. Consulta: 20 de junio de 2018. Recuperado de <http://sdh.gub.uy/inicio/institucional/equipos/equipo-de-antropologos/presentacion-del-equipo-y-objetivos>. El último informe del GIAF disponible públicamente relata sus actividades entre el 2013 y el 2014. Este concluye que si bien la investigación había permitido delimitar algunos escenarios represivos en pos de la verdad y la justicia, existía un «estancamiento de información de base» que impedía elaborar mejores hipótesis para obtener los resultados esperados (GIAF, 2015, p. 190).

institucional que ha ido cambiando con el tiempo (Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz, Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia) [...]» lo han vuelto prácticamente inoperativo (Marín, 2016, p. 851). También critica la falta de articulación con los otros equipos y resalta que la ratio de hallazgo ha sido muy baja. En efecto, según Marín, para el 2016, el GIAF solo había descubierto e identificado 4 restos de detenidos desaparecidos (2016, p. 852). Este arqueólogo también ha sido crítico respecto del traspaso del GIAF a la «órbita del Poder Ejecutivo», y ha cuestionado la pérdida de su autonomía e independencia.⁶⁴

Otra iniciativa en el proceso de búsqueda es el Banco de Muestras y Datos Genéticos de Familiares de Personas Detenidas, con el que cuenta Uruguay desde el 2011. Este funciona en la órbita del Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Células, Tejidos y Órganos (INDT). Su creación fue dispuesta mediante el artículo 4.c de la Resolución 450/11 del Consejo de Ministros⁶⁵ y se concretó con el Convenio entre la Presidencia de la República y el INDT.⁶⁶ Este último dispuso la transferencia de 2.500.000 pesos uruguayos para «adquirir insumos y reactivos necesarios para coleccionar y analizar las muestras genéticas de familiares de detenidos desaparecidos que integran el Banco de muestras genéticas».⁶⁷

Según su página web, el Banco funciona comparando la muestra donada y extraída gratuitamente al familiar de una víctima con las muestras óseas que podrían corresponder a una persona desaparecida. Con consentimiento de los familiares, las muestras se depositan tanto en el Banco del INDT como en el Banco del Equipo Argentino de Antropología Forense.⁶⁸ Para el 2015, se habrían tomado las muestras de 213 familiares de desaparecidos, lo cual equivaldría al 80 % de las víctimas (Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente. Unidad de Recepción de Denuncias, 2015).

También destaca como iniciativa la Unidad de Recepción de Denuncias, que, según un Informe del 2015, tiene entre sus funciones las siguientes: a) la recepción y el seguimiento de denuncias sobre personas desaparecidas; b) el

⁶⁴ Al respecto, véase Semanario Búsqueda (2017).

⁶⁵ El artículo 4.c de la Resolución 450/011 encomienda a la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz «crear un banco de muestras genético en la órbita del [INDT]». Resolución del 31 de agosto de 2011.

⁶⁶ Aprobado mediante la Resolución 313/011 del Ministerio de la Salud Pública del 26 de diciembre de 2011.

⁶⁷ Convenio entre la Presidencia de la República y el INDT. Resolución 313/011. Cabe señalar que de acuerdo con los antecedentes del Convenio, desde el 2002, el INDT recolectaba y analizaba muestras de material genético de personas desaparecidas.

⁶⁸ INDT. Banco de Muestras y Datos Genéticos de Familiares de Personas Detenidas. Consulta: 19 de junio de 2018. Recuperado de https://www.indt.gub.uy/?S=laboratorio_faq_forense

seguimiento de casos ya confirmados sobre personas desaparecidas en coordinación con el Equipo de Historia; c) la recepción de testimonios sobre el destino de restos de personas desaparecidas en coordinación con el GIAF; d) la coordinación con familiares de víctimas para la recolección de muestras genéticas en coordinación con el INDT, y e) la recepción y el seguimiento de denuncias de personas que buscan sus orígenes (Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente. Unidad de Recepción de Denuncias, 2015).

Por último, cabe mencionar a la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad, creada por la Ley 19550,⁶⁹ con el propósito de conocer exclusivamente todas las causas penales, incluidas aquellas en trámite, relacionadas con violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura, como desapariciones forzadas.⁷⁰ La Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad se instaló en febrero de 2018 y se puso a cargo del fiscal Ricardo Perciballe (Fiscalía General de la Nación, s. f.). Para agosto de 2018, esta había solicitado el procesamiento de 25 militares, policías y civiles en ocho causas. Asimismo, la información que había recopilado permitió definir lugares de interés para la búsqueda de desaparecidos. En efecto, el GIAF y el Equipo Argentino de Antropología Forense ingresaron ese mismo mes al Batallón 14 en búsqueda de restos de personas desaparecidas, y próximamente la primera institución comenzaría la búsqueda en el balneario de Neptunia (Pérez, 2018).

2.2.4. ROL Y PROTAGONISMO DE LAS FAMILIAS DE LAS VÍCTIMAS

En la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, los familiares de las víctimas tienen cierto nivel de participación, pues la organización Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos y Desaparecidos puede proponer a uno de los miembros del Consejo Directivo de esta institución.⁷¹ Esta misma organización tuvo participación en el GTVJ desde su creación.⁷² No obstante, en marzo de 2018, renunció al Grupo, entre otras razones, debido a la lentitud

⁶⁹ Publicada el 9 de noviembre de 2017.

⁷⁰ Artículo 2 de la Ley 19550.

⁷¹ Artículo 3 del Decreto 708/013. En el 2007, se nombró como parte de la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz a Juan Faroppa, a propuesta de la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (artículo 2 de la Resolución 812/07). En el 2011, por el artículo 3 de la Resolución 450/011, se planteó que el representante sea propuesto por la sociedad civil con reconocida trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos. Finalmente, en el 2013, se planteó que el representante sea propuesto por la organización Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos.

⁷² Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos. Comunicado de prensa. 13 de febrero de 2015. Recuperado de <https://desaparecidos.org.uy/wp-content/uploads/2015/06/2015.02.13-Comunicado-sobre-Grupo-de-Trabajo-por-Verdad-y-Justicia.pdf>

con la que este realizaba sus labores.⁷³ Respecto del GTVJ, resalta también que Macarena Gelman, hija de una persona desaparecida por el Plan Cóndor y víctima de sustracción de identidad,⁷⁴ fuera designada como uno de sus miembros en el 2015.⁷⁵

2.2.5. INFORMACIÓN PÚBLICA DISPONIBLE SOBRE PERSONAS DESAPARECIDAS ENCONTRADAS O IDENTIFICADAS

No se cuenta con información pública, oficial y actualizada sobre el total de personas desaparecidas que han sido identificadas. Según un reportaje de la BBC, de octubre de 2016, solo 4 personas desaparecidas habrían sido identificadas para esa fecha.⁷⁶ Esta cifra coincide con la señalada por el otrora miembro del GIAF, Carlos Marín.

2.3. ARGENTINA

En marzo de 1976, se perpetró un golpe de Estado contra la entonces presidenta de Argentina, María Estela Martínez de Perón. El poder lo asumió una Junta Militar, compuesta por Rafael Videla, Emilio Eduardo Massera y Orlando Ramón Agosti, representantes de las «tres armas» de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Educación de la Nación Argentina, 2010, p. 21). Con este acontecimiento, se inició el periodo de dictadura militar que finalizó en 1983, cuando fue elegido presidente Raúl Alfonsín. Durante este lapso de tiempo, la desaparición forzada de personas se generalizó como metodología represiva (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, 1984, p. 479).

Según la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP),⁷⁷ para 1984, fecha en la que emitió su informe, aproximadamente 8960 personas continuaban en situación de desaparición forzada (1985, p. 479). Las víctimas no solo fueron miembros de organizaciones políticas que practicaban terrorismo, sino que incluyeron a personas sin ninguna vinculación con estas actividades, como aquellas que se oponían a la dictadura, participaban en luchas gremiales o estudiantiles, o eran familiares y amigos de personas

⁷³ Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos. Comunicado a la opinión pública. 1 de marzo de 2018. Recuperado de <https://desaparecidos.org.uy/wp-content/uploads/2018/03/18.03.01-A-la-opinion-publica-sobre-GT.pdf>

⁷⁴ Corte IDH. Caso «Gelman vs. Uruguay». Fondo y Reparaciones. Sentencia del 24 de febrero de 2011.

⁷⁵ El GTVJ está compuesto por siete personas, designadas por resolución del presidente de la República (artículo 2 del Decreto 131/015). Macarena Gelman García fue nombrada mediante la Resolución 640/015, de fecha 20 de mayo de 2015.

⁷⁶ BBC. *Por qué en Uruguay sólo se han identificado cuatro desaparecidos en 40 años de búsqueda*. 12 de octubre de 2016. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37423970>

⁷⁷ Creada por el Decreto 187/1983. Publicado el 19 de diciembre de 1983.

consideradas subversivas (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, 1985, p. 480). En contraste con esta cifra, las organizaciones de derechos humanos estiman que 30 000 personas fueron desaparecidas.⁷⁸

2.3.1. NORMATIVA

Argentina ha tipificado las desapariciones forzadas como una modalidad de crímenes de lesa humanidad (Ley 26200⁷⁹), así como un delito autónomo (artículo 142 del Código Penal de la Nación⁸⁰). Igualmente, cuenta con un Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG⁸¹), que, desde el 2009, a partir de la Ley 26548,⁸² tiene entre sus funciones auxiliar en el proceso de identificación genética de personas víctimas de desaparición forzada. Sin embargo, Argentina no cuenta con una ley de búsqueda de personas desaparecidas. Por otra parte, su Constitución menciona las desapariciones forzadas al referirse al proceso de hábeas corpus.⁸³

A nivel internacional, Argentina ha ratificado el Estatuto de Roma (8 de febrero de 2001), la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada (14 de diciembre de 2007) y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (31 de octubre de 1995).

2.3.2. MARCO INSTITUCIONAL

Argentina no cuenta con un Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, y las disposiciones relacionadas con personas desaparecidas del Primer Plan de Acción en Derechos Humanos 2017-2020 son limitadas.⁸⁴ Tampoco cuenta con una unidad o un programa dedicado de manera general a la búsqueda de víctimas de desapariciones forzadas.⁸⁵ Sin embargo, sí cuenta con iniciativas para la búsqueda de hijos e hijas de personas desaparecidas, como la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (CONADI⁸⁶), órgano

⁷⁸ ONU. Consejo de Derechos Humanos. Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearance. Addendum. Mission to Argentina. A/HRC/9/Add.1, párr. 9.

⁷⁹ Artículos 2 y 9 de la Ley 26200, publicada el 9 de enero de 2007.

⁸⁰ Introducido por la Ley 26679, publicada el 9 de mayo de 2011.

⁸¹ Ley 23511, publicada el 10 de julio de 1987. El BNDG se creó inicialmente, de acuerdo con el artículo 1 de esta norma, para resolver conflictos relativos a la filiación.

⁸² Publicada el 27 de noviembre de 2009.

⁸³ Artículo 43 de la Constitución argentina.

⁸⁴ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina (2017, pp. 42, 63 y 64).

⁸⁵ ONU. Consejo de Derechos Humanos. Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Follow-up to the recommendations made by the Working Group. Missions to Argentina and Bosnia and Herzegovina. A/HRC/27/49/Add.2, p. 7.

⁸⁶ Creada por la Ley 25457, publicada el 7 de setiembre de 2001.

del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En ese mismo sentido, se encuentra la Unidad especializada en casos de apropiación de niños durante el terrorismo de Estado, dentro de la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad del Ministerio Público.⁸⁷ Cabe mencionar al BNDG, órgano dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva,⁸⁸ cuya labor se explicará en el siguiente apartado.

2.3.3. ALCANCE DEL PROCESO DE BÚSQUEDA

A nivel estatal, una de las instituciones que contribuye con el proceso de búsqueda es el BNDG. Este tiene como función obtener, almacenar y analizar información genética que permita determinar y esclarecer delitos de lesa humanidad cometidos por el Estado hasta el 10 de diciembre de 1983, y facilitar «[...] a) [l]a búsqueda e identificación de hijos y/o hijas de personas desaparecidas, que hubiesen sido secuestrados junto a sus padres o hubiesen nacido durante el cautiverio de sus madres; [y] b) [a]luxiliar a la justicia y/o a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales especializadas en la materia objeto de esta ley en la identificación genética de los restos de personas víctimas de desaparición forzada».⁸⁹ El BNDG brinda sus servicios de manera gratuita⁹⁰ y trabaja de manera conjunta con la CONADI para esclarecer la identidad de hijos e hijas de personas desaparecidas.⁹¹

Por otra parte, a nivel de iniciativas no estatales, cabe mencionar la labor del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF). Esta es una organización no gubernamental que se creó en 1984 para investigar los casos de personas desaparecidas en Argentina durante la dictadura. En el 2007, apoyado por el Estado, inició una campaña para recolectar muestras de sangres de familiares de personas desaparecidas que faciliten la identificación de restos exhumados.⁹²

⁸⁷ Resolución PGN 435/12. 23 de octubre de 2012.

⁸⁸ Inicialmente se creó al servicio del Hospital Carlos A. Durand de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, la Ley 26548 lo trasladó al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

⁸⁹ Artículo 2 de la Ley 26548.

⁹⁰ Artículo 4 de la Ley 26548.

⁹¹ Artículo 4 de la Ley 25457 y artículo 6 de la Ley 26548.

⁹² ONU. Consejo de Derechos Humanos. Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearance. Addendum. Mission to Argentina. A/HRC/9/Add.1, párr. 24. La campaña sería parte de la Iniciativa Latinoamericana para la Identificación de Personas Desaparecidas, contaría con el apoyo de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y el Ministerio de Salud y se habría creado el Banco de Sangre de Familiares, como parte de ella. Véase mayor información en http://eAAF.typepad.com/iniciativa/pdf/EAAF_folleto.pdf

2.3.4. ROL Y PROTAGONISMO DE LAS FAMILIAS DE LAS VÍCTIMAS

En cuanto a la creación del BNGD en 1997, el papel de las familias de las víctimas fue esencial. Tanto el BNGD como la organización Abuelas de Plaza de Mayo reconocen el papel de estas últimas —abuelas que buscaban a sus nietos, hijos e hijas de personas desaparecidas— en la creación de esta institución.⁹³

2.3.5. INFORMACIÓN PÚBLICA DISPONIBLE SOBRE PERSONAS DESAPARECIDAS ENCONTRADAS O IDENTIFICADAS

No se cuenta con información oficial actualizada sobre la cantidad de víctimas de desapariciones forzadas que se han identificado hasta la fecha. En el 2007, de acuerdo con el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de las Naciones Unidas, se determinó la suerte de 55 personas.⁹⁴ En cuanto a los hijos y las hijas de personas desaparecidas, según las Abuelas de Plaza de Mayo, se han identificado a 128 personas.⁹⁵

2.4. COLOMBIA

El conflicto armado interno en Colombia tuvo como antecedente los enfrentamientos entre los partidos Conservador y Liberal en la década de los cincuenta, y el surgimiento de grupos armados como consecuencia de la persecución en zonas rurales de los integrantes de esta última fuerza política.⁹⁶ Si bien estos se desintegraron, posteriormente surgieron nuevos grupos armados como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril, entre otros, y se sumaron otros actores al conflicto como los grupos paramilitares.⁹⁷ El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno colombiano y las

⁹³ Así, el BNGD se creó gracias a la «lucha y perseverancia de las personas que integran la organización Abuelas de Plaza de Mayo en la búsqueda de sus nietos y para realizar pruebas genéticas de filiación y abuelos, porque sus padres habían sido secuestrados y desaparecidos por el Terrorismo de Estado hasta el 10 de diciembre de 1983» (BNDG. Historia del BNDG. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/bndg/historia>). Por otra parte, las Abuelas de Plaza de Mayo señalan que «impulsaron la creación de un banco para almacenar sus perfiles genéticos y garantizar la identificación de sus nietos» (Abuelas de Plaza de Mayo. Las abuelas y la genética. Recuperado de <https://www.abuelas.org.ar/abuelas/historia/abuelas-la-genetica-83>).

⁹⁴ ONU. Consejo de Derechos Humanos. Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearance. Addendum. Mission to Argentina. A/HRC/9/Add.1, párr. 23.

⁹⁵ Abuelas de Plaza de Mayo. Casos resueltos. Consulta: 26 de setiembre de 2018. Recuperado de <https://www.abuelas.org.ar/caso/buscar?tipo=3>

⁹⁶ CIDH. Verdad, justicia y reparación. OEA/Ser.L/V/II. 31 de diciembre de 2013, párr. 42. Para mayor detalle sobre los orígenes y la evolución del conflicto armado interno en Colombia, véase Grupo de Memoria (2013).

⁹⁷ CIDH. Verdad, justicia y reparación. OEA/Ser.L/V/II. 31 de diciembre de 2013, párr. 43-49.

FARC, el grupo guerrillero más grande, marcaron un hito al firmar un acuerdo de paz que puso fin al conflicto de más de cinco décadas entre estas partes (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016).

Durante el conflicto armado colombiano, se produjeron numerosas violaciones de derechos humanos, incluidas desapariciones forzadas. En un inicio, estas fueron cometidas principalmente por agentes estatales contra militantes sociales y políticos relacionados con la izquierda. No obstante, posteriormente, pasaron a ser perpetradas por grupos paramilitares y guerrillas contra grupos de distintas características, como campesinos o personas con discapacidad (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 26). Según el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), fueron tres las razones por las cuales se cometieron estos crímenes: «[...] (1) castigar y dejar mensajes aleccionadores tendientes a inhibir ideologías y prácticas políticas sociales; (2) generar terror y así ganar y ejercer control, debido al potencia simbólico del delito y (3) ocultar crímenes, eliminando los cadáveres de las víctimas y borrando evidencias [...]» (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 162). Según esta misma institución, entre 1958 y noviembre de 2017, se produjeron 82 998 casos de desapariciones forzadas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018).

2.4.1. NORMATIVA

A nivel nacional, el delito de desapariciones forzadas se tipificó inicialmente mediante la Ley 589⁹⁸ y luego mediante el Código Penal del 2000.⁹⁹ Además, la primera norma creó, como se detallará más adelante, la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD) y el Registro Nacional de Desaparecidos. Posteriormente, tras la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC, se promulgó el Decreto 589,¹⁰⁰ el cual creó la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD).¹⁰¹ Esta entidad reemplazará a la CBPD en los casos de desapariciones forzadas relacionados con el conflicto armado.¹⁰² Asimismo, Co-

⁹⁸ Publicada el 6 de julio de 2000. Esta norma incorporó el delito de desapariciones forzadas en el artículo 268A del Código Penal.

⁹⁹ Artículo 165 de la Ley 599, publicada el 24 de julio de 2000.

¹⁰⁰ Publicado el 5 de abril de 2017.

¹⁰¹ Esta unidad se creó sobre la base del Acuerdo de Paz, que establece la creación de la UBPD como «una herramienta de carácter humanitario y extrajudicial, que dirigirá, coordinará y contribuirá a la implementación de acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentran con vida y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de sus restos». Véase el Decreto 589.

¹⁰² El artículo 29 del Decreto 589 establece que, una vez que se integre el Consejo Asesor de la UBPD, se modificará la Ley 589 en ese sentido.

Colombia cuenta con un Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos, creado por la Ley 1408,¹⁰³ y su Constitución prohíbe expresamente las desapariciones forzadas.¹⁰⁴ En contraste, no cuenta con una norma que tipifique la desaparición forzada como una modalidad de crímenes de lesa humanidad. A nivel internacional, el Estado colombiano ha ratificado el Estatuto de Roma (15 de abril de 2009), la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada (11 de julio de 2012) y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1 de abril de 2005).

2.4.2. MARCO INSTITUCIONAL

Colombia cuenta con un Plan Nacional de Búsqueda, elaborado por la CBDP¹⁰⁵ en febrero de 2007,¹⁰⁶ que tiene como objetivo principal «encontrar con vida a la persona desaparecida o entregar los cadáveres a sus familiares para que puedan desarrollar su proceso de duelo según sus costumbres y creencias» (CBDP, 2012, p. 13). El plan está compuesto por cuatro fases respecto de las cuales plantea una serie de actividades e indicadores. Estas fases son la siguientes: a) la recolección de información; b) el análisis y la verificación de información; c) la recuperación, el estudio técnico científico de la identificación, y d) el destino final de los cadáveres (CBDP, 2012, pp. 14-27).

Por otra parte, aunque en menor medida, las desapariciones forzadas han sido abordadas por la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034. En efecto, en su lineamiento sobre *Articulación institucional para la garantía de los derechos civiles y políticos*, prevé como parte de sus líneas de acción «apoyar la implementación y monitoreo del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y fortalecer la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas» (Consejería de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, 2015, p. 46). Asimismo, en el lineamiento sobre *Fortalecimiento de la capacidad del Estado a nivel nacional, regional y local en torno a la aplicación del DIH*, prevé una línea de acción similar (Consejería de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, 2015, p. 62). Además, la Estrategia plantea realizar comisiones especializadas de investigación en casos de violaciones de derechos humanos, en las

¹⁰³ Publicada el 20 de agosto de 2010. El artículo 4 de esta norma dispone la creación del Banco bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación.

¹⁰⁴ El artículo 12 señala que «nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes».

¹⁰⁵ De conformidad con el artículo 8 de la Ley 589, la CBDP «[...] diseñará, evaluará y apoyará la ejecución de los planes de búsqueda de personas desaparecidas y grupos de trabajo para casos específicos».

¹⁰⁶ El Plan Nacional de Búsqueda puede verse en el siguiente enlace: http://www.comisiondebusqueda.gov.co/images/PDF/CARTILLAS2012/b_plan_nacional.pdf

que se priorizarán casos de desapariciones forzadas, entre otros (Consejería de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, 2015, p. 118).

2.4.3. ALCANCE DEL PROCESO DE BÚSQUEDA

En el proceso de búsqueda, destaca el papel de la CBPD, que tiene como función apoyar y promover la investigación de casos de desapariciones forzadas¹⁰⁷ mediante acciones que permitan «[...] ubicar a las personas desaparecidas, determinar las condiciones de su desaparición y establecer la identidad de los presuntos responsables». ¹⁰⁸ De igual forma, esta institución tiene entre sus atribuciones la potestad de conformar grupos de trabajo para investigar casos específicos de desaparición forzada, así como diseñar planes de búsqueda de personas desaparecidas para estos casos.¹⁰⁹

Otra entidad que juega un papel importante es el Registro Nacional de Desaparecidos, en el que se incluyen «[...] los datos de identificación de las personas desaparecidas y de inhumación y exhumación de cadáveres de personas no identificadas». ¹¹⁰ Esta institución la coordina el Instituto Nacional de Medicina y constituye una «herramienta de información veraz, oportuna y útil para identificar cadáveres sometidos a necropsia médico legal en el territorio nacional, orientar la búsqueda de personas reportadas como víctimas de desaparición forzada y facilitar el seguimiento de los casos y el ejercicio del Mecanismo de Búsqueda Urgente». ¹¹¹ Además, el Registro brinda información estadística a nivel departamental y municipal sobre personas desaparecidas, cadáveres no identificados y muertes violentas, entre otros. Sin embargo, enfrentaría dificultades en la consolidación de información. En efecto, en el 2016, la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos evidenció las diferencias que existían entre los datos del Registro (24 014 casos de desapariciones) y la información del Registro Único de Víctimas (46 204 víctimas) (2016, p. 7).

De igual forma, es preciso mencionar a la Unidad Nacional de la Fiscalía contra los Delitos de Desaparición y Desplazamientos Forzados. Esta se creó por la Resolución 0-2596¹¹² de la Fiscalía General de la Nación, tomando en cuenta la

¹⁰⁷ Artículo 8 de la Ley 589.

¹⁰⁸ Artículo 2.1 del Decreto 1862 del 26 de setiembre de 2014.

¹⁰⁹ Decreto 1862 del 26 de setiembre de 2014.

¹¹⁰ Artículo 9 de la Ley 589.

¹¹¹ Artículo 2 del Decreto 4218 del 21 de noviembre de 2005. En cuanto al Mecanismo de Búsqueda Urgente, este fue establecido por la Ley 971, publicada el 15 de julio de 2005. Este mecanismo tiene como finalidad que las autoridades judiciales realicen de manera inmediata todas las diligencias necesarias para localizar a la persona desaparecida como un mecanismo de prevención.

¹¹² Publicada el 9 de noviembre de 2010.

necesidad de que existan fiscales dedicados exclusivamente «[...] a la investigación de los delitos de desaparición y desplazamiento forzado y al impulso de los mecanismos de búsqueda urgente de personas desaparecidas».¹¹³ A través de esta unidad, la Fiscalía ha realizado exhumaciones de cuerpos en fosas comunes con el apoyo del Instituto Nacional de Medicina Legal (Semana, 2016). No obstante, cabe mencionar que, según el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, para el 2012, ni esta entidad ni la CBPD contaban con recursos humanos, financieros y legales suficientes para cumplir con sus funciones.¹¹⁴

El mecanismo más actual en relación con la búsqueda de personas desaparecidas es la UBPD, creada en el 2017. Sin embargo, esta entidad todavía no ha empezado su trabajo debido a la falta de recursos para poder operar el mecanismo y avanzar su estructura (Semana, 2018). Debido a la falta de voluntad política para impulsar el progreso de la UBPD, no está claro cómo logrará el trabajo de búsqueda de personas desaparecidas. Todavía no cuenta con criterios definidos sobre cómo realizará la búsqueda de personas en los territorios del país, lo cual es importante porque la mayoría de los desaparecidos son de las zonas rurales del país (Colombia 2020, 2018).

2.4.4. ROL Y PROTAGONISMO DE LAS FAMILIAS DE LAS VÍCTIMAS

Dentro de la CBPD, los familiares de las víctimas juegan cierto papel, pues un representante de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (ASFADDEP) es parte de la Comisión.¹¹⁵ Además, la Ley 1408 establece que las autoridades deben permitir la participación de los familiares de las víctimas en las diligencias de exhumación, donde presumiblemente se encuentre su familiar desaparecido.¹¹⁶ Por otra parte, a través de la firma del acuerdo de paz en el 2016, el Gobierno mostró su voluntad de centrarse en las víctimas. Por eso, la UBPD se creó con un enfoque humanitario que busca dar respuestas a las familiares de las víctimas de manera integral. En ese sentido, la UBPD está obligada a garantizar la participación de los familiares de las personas desaparecidas en el marco del conflicto armado, en los procesos de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esquele-

¹¹³ Preámbulo de la Resolución 0-2596.

¹¹⁴ ONU. Asamblea General. Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Mission to Colombia and Nepal: follow-up to the recommendations made by the Working Group. A/HRC/19/58/Add.4. 13 de febrero de 2012, párr. 84.

¹¹⁵ Artículo 8 de la Ley 589.

¹¹⁶ Artículo 7.2 de la Ley 1408.

tizados.¹¹⁷ Asimismo, debe promover la atención psicosocial a los familiares de las víctimas.¹¹⁸

2.4.5. INFORMACIÓN PÚBLICA DISPONIBLE SOBRE PERSONAS DESAPARECIDAS ENCONTRADAS O IDENTIFICADAS

Para el 2016, el Centro Nacional de Memoria Histórica informó que se sabía del «paradero» o de la «suerte» de 8122 personas, de las cuales 3480 se encontraban muertas, 984 estaban vivas y 3658 todavía se encontraban desaparecidas, pero se contaba con información sobre su paradero o estado. Para ese entonces, el Centro Nacional de Memoria Histórica había contabilizado 60 630 víctimas de desaparición forzada en el periodo de 1970 a 2015. La cantidad de personas sobre las cuales se sabía su «paradero» o «suerte» representaba el 13,4 % del total de personas desaparecidas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, p. 87).

2.5. MÉXICO

En el 2006, se inició, bajo el liderazgo del entonces presidente Felipe Calderón, la llamada «guerra contra el narcotráfico», que conllevó la militarización de la seguridad pública, y en el marco de la cual se cometieron numerosas violaciones de los derechos humanos,¹¹⁹ como desapariciones forzadas. A diferencia de las desapariciones perpetradas durante la «guerra sucia» en la década de los sesenta que tenían detrás motivos políticos,¹²⁰ las desapariciones a partir del 2006 se dirigen a cualquier persona que sea sospechosa de pertenecer al crimen organizado, sin importar su militancia social o política.¹²¹

Además, la CIDH ha registrado como víctimas de desapariciones a personas de distintas características, como hombres, mujeres, niños, niñas, indígenas, campesinos, estudiantes, migrantes, defensores de derechos humanos e incluso funcionarios estatales.¹²² De acuerdo con el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, existen 1174 casos de personas no localizadas

¹¹⁷ Artículo 5.4 del Decreto 589.

¹¹⁸ Artículo 5.5 del Decreto 589.

¹¹⁹ CIDH. *Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. 31 de diciembre de 2015, párrs. 87-88.

¹²⁰ La «guerra sucia» comprende el periodo entre 1960 y 1980 en el que el Estado se enfrentó con grupos guerrilleros, como el Partido de los Pobres, la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria o la Liga Comunista 23 de Setiembre, a través de métodos considerados «sucios» (Mendoza, s. f., p. 10).

¹²¹ Información provista por organizaciones sociales a la CIDH (CIDH. *Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. 31 de diciembre de 2015, párr. 101).

¹²² Información provista por organizaciones sociales a la CIDH (CIDH. *Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. 31 de diciembre de 2015, párr. 101).

en el fuero federal entre enero de 2014 y abril de 2018. Por otra parte, según los registros del fuero común, existen, desde antes del 2017 y hasta abril de 2018, 36 265 casos de personas no localizadas.¹²³ Cabe señalar que esta cifra contiene casos de desapariciones forzadas, mas no es exclusiva de estos.

2.5.1. NORMATIVA

A nivel nacional, México cuenta con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Ley General de Desaparición Forzada),¹²⁴ la cual tipifica el delito de desaparición forzada.¹²⁵ Además, como se desarrollará más adelante, esta ley crea el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Sistema Nacional), la Comisión Nacional de Búsqueda, el Consejo Nacional Ciudadano, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y el Banco Nacional de Datos Forenses.¹²⁶ En contraste, México no cuenta con una ley que tipifique la desaparición forzada como una modalidad de crímenes de lesa humanidad.¹²⁷ Por otra parte, la Constitución Federal mexicana se refiere a la prohibición de desapariciones forzadas en el contexto de suspensión de garantías.¹²⁸ A nivel internacional, el Estado mexicano ha ratificado el Estatuto de Roma (28 de octubre de 2005), la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada (18 de marzo de 2008) y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (28 de febrero de 2002).

2.5.2. MARCO INSTITUCIONAL

La Ley General de Desaparición Forzada establece un marco amplio que aborda muchos aspectos de las desapariciones forzadas y la búsqueda de víctimas. Como ya se señaló, esta norma crea el Sistema Nacional que actúa como un ente interdisciplinario que establece las políticas públicas para la búsqueda de per-

¹²³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). Consulta: 20 de agosto de 2018. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>

¹²⁴ Publicada el 17 de noviembre de 2017. Vigente desde el 16 de enero de 2018.

¹²⁵ Artículos 27 y 18 de la Ley General de Desaparición Forzada. Según el artículo 30, la pena para este delito es entre 40 y 60 años de prisión. Cabe señalar que esta norma también establece un delito de desaparición cometida por particulares (artículo 34).

¹²⁶ Ley General de Desaparición Forzada.

¹²⁷ Si bien el Código Penal Federal contiene un título sobre delitos contra la humanidad, no se tipifican los crímenes de lesa humanidad de conformidad con el Estatuto de Roma.

¹²⁸ Artículo 29 de la Constitución Federal de México.

sonas desaparecidas.¹²⁹ Además, contempla la elaboración de un Programa Nacional de Búsqueda y Localización, el cual está a cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda, y un Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense, que está a cargo de la Procuraduría General de la República.¹³⁰

A pesar de ello, todavía hace falta diseñar políticas públicas para poder implementar los objetivos. Aún no existe ningún plan nacional al respecto ni los programas previstos en la ley. Sin embargo, existe el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, publicado en junio de 2015. Según la Procuraduría General de la República, este fue un trabajo de construcción colectivo entre dicha institución, las Procuradurías Generales de Justicia Estatales y el Distrito Federal, expertos y expertas en la materia, y organismos y organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos (2015, p. 7).

Este Protocolo contiene el objetivo general de definir los principios y procedimientos generales para agentes del Ministerio Público, personal de servicios periciales y policías, responsables de la investigación del delito de desaparición forzada, para una búsqueda e investigaciones eficaces, que permitan localizar a las víctimas, sancionar a los responsables y garantizar la no repetición de hechos similares (Procuraduría General de la República, 2015, p. 23). Por otra parte, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 contiene algunas disposiciones relacionadas con desapariciones forzadas.¹³¹

2.5.3. ALCANCE DEL PROCESO DE LA BÚSQUEDA

Dentro del proceso de búsqueda, es preciso mencionar a la Comisión Nacional de Búsqueda, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que determina, ejecuta y hace seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas en todo el territorio nacional. Tiene por objeto impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participen en la búsqueda, localización e identificación de personas.¹³²

¹²⁹ Artículo 44 de la Ley General de Desaparición Forzada. Según el artículo 45, este Sistema está compuesto por varias entidades del Estado, incluida la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Procuraduría General de la República, Policía Federal y Comisión Nacional de la Búsqueda, entre otros.

¹³⁰ Artículos 134 y 135 de la Ley General de Desaparición Forzada.

¹³¹ Por ejemplo, la línea de acción 3.3.2 prevé «[r]eforzar el proceso del registro nacional oficial para la localización de personas desaparecidas, así como del registro nacional de víctimas»; la línea de acción 3.3.3, «promover el reconocimiento de la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas para recibir peticiones individuales»; y, la línea de acción 3.3.8, «[c]rear un sistema que monitoree las quejas y sistematice las denuncias por tortura, feminicidio, desaparición forzada y detención arbitraria».

¹³² Artículo 50 de la Ley General de Desaparición Forzada.

También destaca la labor del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Este es una herramienta de búsqueda e identificación que organiza y concentra la información sobre personas desaparecidas y no localizadas con el objeto de proporcionar apoyo en las investigaciones para su búsqueda, localización e identificación.¹³³ Por otra parte, se encuentra el Banco Nacional de Datos Forenses, que tiene por objeto concentrar la información relevante para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, así como para la investigación de los delitos materia de la ley.¹³⁴

Sin embargo, siguen existiendo problemas en el proceso de la búsqueda. Un informe sombra redactado por la ONG I(dh)eas y entregado al Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU en mayo 2018 da cuenta de que, a pesar de la aprobación en agosto de 2015 del Protocolo Homologado, en la mayoría de los casos los ministerios públicos se niegan a iniciar investigaciones en las primeras 24 horas. Además, las diligencias básicas previstas en el Protocolo para localizar a la persona desaparecida e investigar el delito siguen sin realizarse (I(dh)eas, 2018, p. 14).

2.5.4. ROL Y PROTAGONISMO DE LAS FAMILIAS DE LAS VÍCTIMAS

Los familiares de las víctimas de desapariciones forzadas contaron con cierto nivel de participación en la elaboración de la Ley General, pues participaron —según informó el Estado— en mesas de trabajo junto a la sociedad civil.¹³⁵ Cabe señalar que de acuerdo con la organización I(dh)eas, esta norma se aprobó como consecuencia de la constante presión que ejercieron los familiares de las víctimas y las organizaciones civiles (I(dh)eas, 2018, p. 10).

Por otro lado, destaca que esta ley contemple la participación de los familiares de las víctimas en el proceso de la búsqueda¹³⁶ y que establezca que el Programa Nacional de Búsqueda y Localización deba contener como mínimo «los mecanismos y modalidades de participación de las familias, colectivos de familias y organizaciones de la sociedad civil o personas acompañantes en los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación del Programa».¹³⁷ Los familiares de las víctimas también cuentan con participación

¹³³ Artículo 102 de la Ley General de Desaparición Forzada.

¹³⁴ Artículo 199 de la Ley General de Desaparición Forzada.

¹³⁵ Estados Unidos Mexicanos. *Informe de México sobre el seguimiento a las recomendaciones del Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas*. 13 de febrero de 2018, pp. 2-3.

¹³⁶ Artículo 2.VII de la Ley General.

¹³⁷ Artículo 134.XI de la Ley General.

en la composición del Consejo Nacional Ciudadano,¹³⁸ órgano de consulta del Sistema Nacional en materia de búsqueda de personas.¹³⁹

Sin embargo, todavía existen barreras para la participación de los familiares en el proceso de la búsqueda. Son excluidos de espacios de toma de decisiones con respecto a la política pública. I(dh)eas explica que la Procuraduría General de la República emitió el decreto de creación de la Fiscalía Especializada en la investigación de delitos de desaparición forzada y desaparición por particulares sin consultar a las familias, a los colectivos y a las organizaciones de la sociedad civil que acompañan a las familias (I(dh)eas, 2018, p. 13). Además, en la mayoría de casos de personas desaparecidas, los ministerios públicos y fiscales no informan a las víctimas y/o a sus familiares sobre sus derechos, les niegan acceso al expediente y no les informan sobre los avances en el caso. Tampoco facilitan la participación de los familiares como coadyuvantes en la investigación (I(dh)eas, 2018, p. 21).

2.5.5. INFORMACIÓN PÚBLICA DISPONIBLE SOBRE PERSONAS DESAPARECIDAS ENCONTRADAS O IDENTIFICADAS

La Ley General de Desaparición Forzada provee que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas tendrá un apartado de consulta accesible al público en general y que dispondrá de espacios de buzón para recibir información que proporcione el público en general con respecto a personas desaparecidas o no localizadas.¹⁴⁰ Según las Fiscalías estatales, entre diciembre de 2006 y junio de 2017, se encontraron 1588 fosas clandestinas ubicadas en 23 estados, con 2674 cuerpos y 1400 restos o fragmentos óseos (I(dh)eas, 2018, p. 4). Sin embargo, el Estado no se ha hecho responsable de estas desapariciones —echan la culpa al crimen organizado y no reconocen que tienen la responsabilidad de brindar seguridad a los ciudadanos y de prevenir el delito—. Además, niegan su participación directa en las desapariciones forzadas.

¹³⁸ El artículo 60 de la Ley General de Desaparición Forzada señala que el Consejo Ciudadano está integrado por cinco familiares, cuatro especialistas en derechos humanos, búsqueda de personas desaparecidas o persecución de este tipo de delitos, y cuatro representantes de la sociedad civil. Estos son nombrados por el Senado, previa consulta con organizaciones de familiares, defensoras de derechos humanos, grupos organizados de víctimas y expertos en la materia.

¹³⁹ Artículo 59 de la Ley General de Desaparición Forzada.

¹⁴⁰ Artículo 103 de la Ley General de Desaparición Forzada.



PARTE II

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE JUSTICIA TRANSICIONAL: LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS DURANTE EL CONFLICTO ARMADO INTERNO

El conflicto armado interno en el Perú dejó más de 69 000 personas asesinadas y desaparecidas. El *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) recogió la identidad —con nombres y apellidos— de 22 507 personas (Reátegui, 2004, p. 17) y un total de 4644 sitios de entierro clandestino a nivel nacional (Reátegui, 2004, p. 423). Tras quince años de la labor desempeñada por la CVR, según el RENADE, existen 20 329 personas desaparecidas. Por otro lado, la restitución de los restos a sus familias avanza más lentamente. Solo se han hallado y restituido a sus familiares 865 restos de personas. En total, se considera que faltan localizar o identificar 19 464 personas (LUM 2018). Frente a esa realidad, las asociaciones de víctimas, en especial la ANFASEP y la CONAVIP, han mantenido un largo proceso de demandas y vinculación con el Estado en busca de respuestas.

En el 2016, se promulgó la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia comprendido entre 1980 y el 2000 con un enfoque humanitario, Ley 30470. Ello significó un cambio de paradigma en la intervención del Estado. Tradicionalmente, esta ha estado centrada en la investigación fiscal y, por tanto, asociada a la identificación de responsables y a la judicialización de los casos. En contraste, el enfoque humanitario priorizaría la necesidad de aliviar el sufrimiento, disipar la incertidumbre y dar respuestas a los familiares. Esta ley representó un hito en la lucha de las asociaciones de víctimas y sus familiares, pues mediante ella se institucionalizó la búsqueda de personas desaparecidas y se creó una instancia ejecutiva con presupuesto y recursos humanos para ello: la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD) en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS).

Este documento reconstruye el proceso de formulación de la política pública sobre la búsqueda de personas desaparecidas en el periodo de violencia a partir de la Ley 30470. En ese sentido, se responde a las siguientes preguntas: ¿de qué manera la agencia de las asociaciones de víctimas y familiares, usando su agencia, lograron incluir su demanda de búsqueda de personas desaparecidas en la agenda pública? ¿Cómo se produjo el diseño de esta política pública? ¿De qué modo se logró institucionalizar esta problemática? Para responder a estas preguntas, se usó una metodología cualitativa, la cual incluyó investigación documental y trabajo de campo. Así, por un lado, se revisaron fuentes primarias y secundarias; y, por otro, se realizaron 25 entrevistas en profundidad. Los informantes fueron miembros de asociaciones de víctimas, funcionarios públicos y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de organizaciones internacionales.

En esta parte, se presenta, en primer lugar, el marco de análisis a partir de la intersección entre la literatura de políticas públicas y de la justicia transicional. En segundo lugar, se describen las acciones del Estado en la búsqueda de personas desaparecidas a través de una narración breve desde 1980 al 2012. En los subcapítulos tercero y cuarto se explican los procesos de agendación y diseño, enfatizando el rol de los actores y sus recursos. Asimismo, se realiza un pequeño análisis sobre los primeros avances de la implementación de la política pública. Finalmente, se presentan las conclusiones.

1. MARCO DE ANÁLISIS

Este documento tiene como fin reconstruir el proceso de formulación de la política pública sobre la búsqueda de personas desaparecidas en el periodo de violencia 1980-2002 a partir de la Ley 30470. Se ha hallado que esta política resultó de un proceso de diálogo, consenso y alianzas entre las organizaciones de víctimas, las instituciones especializadas y los actores del Estado, los cuales realizaron una fuerte incidencia sobre el Ejecutivo y el Legislativo. Para analizar este proceso se conjugan dos marcos conceptuales y analíticos: el marco de análisis de las políticas públicas y el enfoque de la justicia transicional. Esta conjugación permite comprender cómo la agencia de las asociaciones de víctimas logró incluir su demanda de búsqueda de personas desaparecidas en la agenda pública; de qué manera se diseñó la política pública de acuerdo con los recursos y las estrategias de los actores que intervinieron; y cómo se logró institucionalizar una problemática que, paradójicamente, había sido olvidada durante los últimos treinta años.

1.1. ELEMENTOS DE ANÁLISIS: ACTORES, RECURSOS E INSTITUCIONES

Las políticas públicas pueden entenderse como «una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes» (Subirats et al., 2008, p. 36) que responden a problemas asumidos como públicos. En la formulación y el establecimiento de una política pública convergen tres factores: a) actores con capacidad para visibilizarse, generar capitales y desarrollar una agencia que logra movilizar a otros; b) recursos que les permiten intervenir en el desarrollo de una determinada agenda pública, y c) instituciones que se adecúan, reciben y/o generan determinadas acciones para la política.

En primer lugar, un actor «es aquella entidad que dispone de los medios para decidir y actuar conforme a sus decisiones» (Sibeon, 1999, citado por García

Sánchez, 2007, p. 203). Los actores pueden ser de tipo individual o colectivo, siempre y cuando estos últimos posean una homogeneidad interna respecto de sus intereses y objetivos, que cuenten con cierto grado de organización, recursos y mecanismos de resolución de conflictos internos; y que actúen con medios y capacidad de manera intencional, estratégica y cohesionada (García, 2007, p. 206).

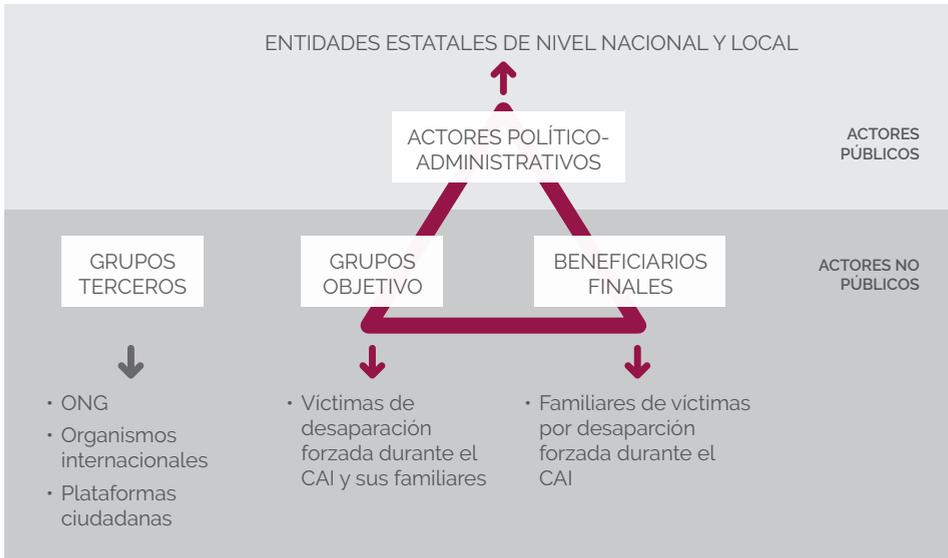
Los actores se distinguen entre sí dependiendo del lugar que ocupan en el espacio en el que se desenvuelve la política pública. Por un lado, se denomina «actores público-administrativos» a la burocracia, a las autoridades representativas o a los actores privados con delegación de funciones estatales. En el caso de estudio, estos actores pertenecieron al MINJUS, al Ministerio Público, a la Defensoría del Pueblo y al Congreso de la República, y ocupaban cargos de alto nivel y de confianza. Por otro lado, los actores privados participan en la constitución y estructuración del espacio de una política pública sin el control gubernamental directo sobre su proceder (Subirats et al., 2008, p. 61). En este tipo de actores se incluyen a las asociaciones de familiares de víctimas, a las ONG y a las plataformas y a los organismos internacionales.

Dentro de estos se distinguen tres subtipos de actores. Primero, los grupos-objetivo, cuya conducta se considera la causa directa o indirecta del problema colectivo, por lo cual la política busca modificarla. Segundo, los beneficiarios finales son los afectados directamente por el problema, por lo que la política podría suponer un beneficio para ellos. Finalmente, los grupos terceros son los que sin que la política pública en cuestión esté destinada a ellos consideran que su situación puede modificarse de manera positiva o negativa (Subirats et al., 2008, p. 62).

En el caso de la búsqueda de personas desaparecidas, la política pública se dirige a las víctimas de desaparición forzada y a sus familiares, siendo ambos los grupos-objetivo. Asimismo, los beneficiarios finales son los familiares, los cuales forman parte de asociaciones como la CONAVIP, la ANFASEP y la ANFADET. Por último, los grupos terceros incluyen a las ONG como la CNDDHH y el EPAF; a organismos internacionales como el CICR, y a plataformas como el Movimiento Para Que No Se Repita (MPQNSR).¹⁴¹

¹⁴¹ Fundado en el 2003, al término de las funciones de la CVR. Se define como «un movimiento de ciudadanos y ciudadanas comprometidos en lograr una auténtica reconciliación nacional y una nueva forma más humana de convivencia sin violencia». Agrupa a organizaciones de víctimas, incluidos familiares de policías, y ONG de derechos humanos. Véase más en el siguiente enlace: <http://www.paraquenoserepita.org.pe/us/nosotros>

GRÁFICO 1. TRIÁNGULO DE ACTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS¹⁴²



Fuente: Subirats et al. (2008, p. 64).
Elaboración propia

Ahora bien, estos actores pueden dividirse en integrados o agregados, dependiendo del nivel de cohesión interna, entendida como estabilidad de los vínculos imperantes en el actor; y del nivel de autonomía interna, comprendida como la capacidad para ejercer decisiones propias (Calduch, 1991, p. 5).¹⁴³ Los actores integrados poseen una fuerte cohesión interna y un alto nivel de autonomía, por lo cual tienen objetivos generales interiorizados y pueden definir actuaciones en conjunto sin que estas se vean cuestionadas u obstaculizadas por los intereses particulares de sus miembros. Por el contrario, los actores agregados presentan una fragmentación en sus objetivos y en la toma de decisiones sobre las acciones para alcanzarlos. En el caso de estudio, se observa que los actores se integraron mediante la creación de espacios de reflexión y diálogo como la Mesa de Trabajo de Búsqueda de Personas Desaparecidas, en la cual participaron actores privados y públicos para insertar el tema en la agenda pública. Posteriormente, se generaron otros espacios como las comisiones para la elaboración del proyecto de ley y el Plan de Búsqueda de

¹⁴² Véase el Anexo 2.

¹⁴³ La tipología de actores se extrae de la teoría de las relaciones internacionales que planteó Rafael Calduch en su libro *Relaciones internacionales* (1991).

Personas Desaparecidas —a cargo del MINJUS—, en los cuales los actores se fueron sumando; es decir, se configuraron como actores agregados.

En segundo lugar, los actores ejercen su influencia mediante los recursos que poseen. Subirats et al. (2008) propone diez recursos,¹⁴⁴ de los cuales consideramos relevantes para este caso unos cuantos, que detallamos a continuación. En primer lugar, son los recursos tradicionales como el jurídico, humano y económico. El recurso jurídico se manifiesta mediante las bases legales y reglamentarias existentes. Por ejemplo, hasta antes del 2016, ninguna entidad del Estado tenía la función explícita de ocuparse de la búsqueda de personas desaparecidas. Sin embargo, en la práctica, y debido a la permanente demanda de los familiares de las víctimas, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) —que tiene como función implementar el Plan Integral de Reparaciones (PIR)— empezó a realizar reparaciones simbólicas, lo cual, a su vez, la condujo a proponer que la futura DGBPD las incorporara entre sus funciones. De este modo, la práctica de las reparaciones simbólicas queda instituida dentro de una norma jurídica.

Los recursos humanos se expresan en la cantidad de personal o participantes y en la calidad de su formación. En este caso, los actores privados y públicos lograron movilizar una gran cantidad de personas a favor de la ley; si bien algunas eran totalmente ajenas al tema, otras poseían un grado de especialización importante. Tal era el caso de los representantes del CICR, el EPAF o la Defensoría del Pueblo. Finalmente, el recurso económico se traduce en la capacidad monetaria de los actores para hacer frente a sus actividades. Es importante recalcar que este recurso fue escaso para los actores públicos y privados, ya que la capacidad presupuestal de las instituciones de los sectores de justicia y derechos humanos es mínima; y, en el caso de los actores privados, este dependió de la cooperación de actores internacionales como el CICR.

Aparte de estos recursos tradicionales, existen otros cuya identificación o medición es difícil por tratarse de recursos intangibles. Algunos de estos son el consenso, el conocimiento y la interacción, los cuales serán los más importantes para explicar el seguimiento de esta política pública. El consenso o la confianza se generan en una situación particular, mediante negociaciones entre los actores. Por ejemplo, las asociaciones de familiares de las víctimas fueron capaces de establecer como objetivo principal la promulgación de una Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas, objetivo que transmitieron a los

¹⁴⁴ Subirats et al. proponen los siguientes recursos: recurso de violencia, recurso jurídico, recurso humano, recurso económico (2008, p. 71).

actores públicos para que se mantuviera en el diseño. Estos, a su vez, colocaron el enfoque humanitario, como un recurso que respondiera a las demandas de las asociaciones de familiares sellando el consenso y generando confianza en el proceso de elaboración. Este avance mediante sucesivas propuestas que iban siendo aceptadas por los demás actores involucrados era posible porque se habían logrado construir relaciones de confianza mediante diversas instancias de diálogo y porque se había adoptado ya, como procedimiento grupal, la práctica del consenso.

El conocimiento o los recursos cognitivos se refieren a la información que poseen los actores sobre el problema público que buscan enfrentar con la formulación de la política. Cuando se desarrollan políticas públicas, una de las principales dificultades es, precisamente, que la información se encuentra dispersa o es insuficiente. En este caso, pese a ello, los actores crearon espacios de diálogo y de reflexión que hicieron posible compartir conocimiento técnico y experiencias prácticas, lo cual, a su vez, favoreció que se alcanzara el consenso en los temas de discusión. Así, como se ve el incremento de recursos, en este caso puede repercutir favorablemente en otro recurso como el consenso o la confianza. Se trata de una relación dinámica entre los recursos.

Finalmente, el recurso relacional o interactivo «se basa en los atributos individuales de los actores, de la calidad de las estructuras de la organización a las que pertenecen y de la existencia de redes de interacción entre los otros actores» (Subirats et al., 2008, p. 79). Este recurso resulta fundamental para el análisis del caso que estudiamos, ya que algunos actores con dichas características definieron el proceso de la política pública. Así, tenemos el Programa de Búsqueda de Personas Desaparecidas del CICR para los países andinos —con sede en el Perú—, que contribuyó en gran medida al diseño de la ley gracias al soporte institucional y a la experiencia de un equipo de trabajo que había implementado dicho programa regional desde el 2003, así como al rol articulador que mantuvo entre el Estado y las asociaciones de los familiares de las víctimas.

Por último, hay que señalar que tan importantes como los recursos son los contextos en los que estos se pueden usar. Esto se refiere al marco de las instituciones dentro del cual se desarrolla el proceso de construcción de la política pública. Estas instituciones pueden ser formales, explícitas y formalizadas, o informales; es decir, las prácticas que se adquieren por la costumbre (Subirats et al., 2008, p. 99). Si bien las instituciones tienen la finalidad de restringir la intervención de los actores, estos usan sus recursos para crearlas, modificarlas o eliminarlas de acuerdo con sus objetivos. Ello es posible porque «el Estado

posee contornos discontinuos y porosos» (Vergara, 2015, p. 24) y, por tanto, hace posible que los actores estatales influyan en la sociedad, y que, a su vez, los actores privados influyan en el Estado. En el caso de la búsqueda de personas desaparecidas, fue una coalición de actores privados la que incluyó el tema en la agenda política.

1.2. DE LA AGENDACIÓN AL DISEÑO

La noción de ciclo de las políticas es una herramienta analítica que ayuda a describir y analizar sistemáticamente el itinerario seguido por una política pública, ya que permite diferenciar etapas de ese itinerario y examinar qué sucede en cada una de ellas. Convencionalmente, se distinguen cuatro etapas: agendación, diseño o formulación, implementación y evaluación. Dado que la política pública de la búsqueda de personas desaparecidas ha iniciado recientemente su etapa de implementación, el análisis que ofrece este documento se centra en las dos primeras fases del ciclo: a) la agendación y b) el diseño.

La agendación se inicia desde la sociedad cuando ciertos actores toman conciencia de una necesidad colectiva y buscan una respuesta a ella. En ese momento, lo que existe como un problema social (Ortega, 2005, p. 4) logra convertirse en un problema público. Es decir, una situación no solo se juzga políticamente como problemática, sino que se convierte en objeto de debate político (Subirats et al., 2008, p. 131). Este puede ingresar a la agenda política mediante la movilización o la iniciativa externa; es decir, las acciones organizadas por los actores privados que intentan atraer a la opinión pública y la atención de los actores público-administrativos, que buscan respuestas a sus demandas.

En esta fase, resultó primordial el rol de las asociaciones de familiares. La ANFASEP hizo visible la problemática en Ayacucho mediante manifestaciones públicas con carácter simbólico —como vigiliias o marchas en fechas emblemáticas— y diversas actividades en alianza con otros actores, todo ello con el objetivo de mantener vigente el tema. Posteriormente, junto con la CONAVIP y la ANFADET, realizaron intervenciones públicas en Lima, tanto presenciales como por medios digitales, lo cual generó una mayor repercusión en el ámbito político nacional.

Asimismo, el ingreso del problema público en la agenda política se potencia con la existencia de una ventana de oportunidad, considerada «una convergencia de un problema, políticos con poder para cambiar la situación y una política

que resuelve la dificultad» (Kingdon, 2014, p. 173-174). La ventana de oportunidad se originó por la confluencia de ciertos actores individuales en las entidades con competencia sobre el tema como el MINJUS, la Defensoría del Pueblo y el Congreso de la República. Estos tenían experiencia laboral en el tema desde el sector privado y público, o eran sensibles frente al problema. La presencia de estos actores en puestos estratégicos permitió el ingreso de la propuesta que ya había estado promoviendo el CICR con respaldo de la CONAVIP, la ANFASEP, la ANFADET y las ONG de derechos humanos.

A partir de ello, el Estado inició una serie de intervenciones que darán forma a la política pública, y dio lugar a la segunda fase del ciclo de las políticas públicas: la fase de diseño; es decir, la etapa en que se plantea de qué manera poner en práctica la solución al problema público. Ello deriva en un conjunto de acciones que forman una política pública; por ejemplo, una normativa, el fortalecimiento de una instancia estatal o la adjudicación de presupuesto, etcétera. Para ello, se plantean una serie de opciones de política, sobre las cuales los actores tratan de influir en mayor o menor medida (Subirats et al., 2008, p. 44), lo cual incluye no solo a los actores estatales, sino también a los privados relacionados con dicho problema (Valverde, 2014, p. 22). En ese sentido, se reconoce que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, y que la administración ya no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración (Jordana, 2007, pp. 506-507). Precisamente, este elemento ha marcado un cambio en la manera de formular políticas públicas de derechos humanos. En el caso que describimos ha sido una confluencia de actores —relacionados en una dinámica de consensos y negociaciones— lo que ha llevado adelante la formulación de una política que responda a las demandas de los familiares. De esa manera, se habla de un proceso de multiactores.

Cabe preguntarse cómo es que fue posible este consenso entre los diversos actores públicos y privados en este caso en particular. ¿Cómo así los actores estatales estuvieron abiertos a acoger las propuestas de la sociedad civil sobre este tema? ¿Y de qué modo entender que los actores de la sociedad civil sabían cómo dialogar de la manera más efectiva con el Estado? Una hipótesis que se maneja al respecto es que se estuvo produciendo un trasvase de profesionales de la sociedad civil hacia el Estado y un regreso de funcionarios estatales hacia la sociedad civil. Es lo que desde otro campo de análisis, el de la captura del Estado por intereses particulares, se ha denominado la dinámica de las «puertas giratorias». Para esta investigación, se usa una connotación distinta del concepto que se ajusta mejor a nuestros hallazgos en el trabajo de campo.

En este caso, los actores estatales de los sectores de justicia y derechos humanos, y los actores privados, de las asociaciones de víctimas y familiares, ONG y organismos internacionales, rotaron constantemente durante el periodo de estudio. Sin embargo, a diferencia de lo supuesto en el enfoque original de las puertas giratorias, en este caso los actores no perseguían beneficio particular, sino la construcción de una política pública que permitiera responder con acciones integrales —con un enfoque humanitario— a las necesidades de búsqueda de los familiares de las personas desaparecidas. En ese sentido, la puerta giratoria permitió, al dar oportunidad para que los actores privados plantearan sus propuestas y tejieran una coalición con los actores públicos, que la demanda se trasladara de la agenda social a la pública, abriendo una ventana de oportunidad para que los actores privados pudiesen plantear sus propuestas y concretar una coalición que incluyera a los actores públicos. Cabe señalar que este caso es un ejemplo de una tendencia más amplia de penetración entre el Estado y la sociedad que difiere del modelo clásico de gobernanza estatal por medio de un funcionariado cerrado a la injerencia de la sociedad civil.

Otro mecanismo de intervención por parte de los actores privados es la incidencia, entendida como estrategias desarrolladas por organizaciones, las cuales son respaldadas con argumentos de interés público para promover o resistir cambios sociales que, si se implementaran o no, entrarían en conflicto con los intereses o valores sociales, culturales, políticos o económicos de otros grupos u organizaciones (Andrews y Edwards, 2004, p. 7 citado por Leiras, 2007, p. 22). Asimismo, se puede entender la incidencia como un conjunto de actividades de confrontación y de cooperación por parte de la sociedad civil que implican interactuar con el Gobierno y otras instituciones públicas (Tapia et al., 2010 citado por Valencia, 2012, p. 472).

Durante el periodo de estudio, dependiendo de la fase de política pública, la incidencia se presenta como un proceso que plantea una identificación de actores —desde la herramienta básica que organiza a los actores como aliados, opositores o indiferentes a la propuesta—; luego pasa a una estrategia de construcción del problema público —la agendación—; desarrolla la propuesta —con argumentos que también apunten a aportar beneficios para los tomadores de decisión; se acompaña con un plan de medios de comunicación —campañas y redes—, así como con reuniones de cabildeo. Todo este proceso se plantea con el objetivo de construir alianzas, establecer diálogo con los opositores —para minimizar riesgos— y generar consenso sobre los objetivos de los actores que van a tomar la decisión.

1.3. LA JUSTICIA TRANSICIONAL Y EL ENFOQUE HUMANITARIO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

La justicia transicional puede definirse como un «esfuerzo por construir una paz sostenible tras un periodo de conflicto, violencia masiva o violación sistemática de los derechos humanos» (Van Zyl, 2011, p. 47). Bajo dicho concepto, el Estado debe asumir la responsabilidad de intervenir, sobre todo si las personas o entidades que lo componen fueron perpetradoras. Así, este debe reconocer las violaciones cometidas, comprometerse con el bienestar de las víctimas, hacerse cargo de las secuelas de estas y demostrar su voluntad para evitar que se repitan (Correa, 2011, p. 469). En ese sentido, la justicia transicional puede ayudar a «restablecer la confianza entre los ciudadanos y el Estado, demostrándole a aquellos cuyos derechos han sido violados que las instituciones buscan proteger y no violar sus derechos» (Van Zyl, 2011, p. 51).

En el caso de la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú durante el conflicto armado interno, se sostiene que, hasta el 2016, no se contaba con una política pública sobre el tema, sino que se logró la paulatina introducción de medidas específicas impulsadas por las asociaciones de familiares de las víctimas. La agencia de estas permitió que el Estado asuma la necesidad de visibilizar la desaparición o muerte de más de 26 259 personas en el 2003 con la presentación del *Informe Final* de la CVR (Reátegui, 2008, p. 17) y la responsabilidad de reparar a sus familiares en el 2005 con la promulgación de la Ley 28592, que crea el Plan Integral de Reparaciones. Sin embargo, la búsqueda de personas desaparecidas no se asumió como una política de Estado, entendida como aquella que trasciende a los Gobiernos de turno y se establece desde el más alto nivel de gobierno, sino hasta el 2016 con la promulgación de la Ley 30470.

Teitel sostiene que la justicia transicional puede ser introducida en periodos de cambio político (2011, p. 135), durante los cuales también pueden tener lugar cambios de paradigma entre los hacedores de las políticas públicas y distintas valoraciones de la importancia sobre el tema en cuestión. En el periodo de estudio, actores privados involucrados con la búsqueda de personas desaparecidas, provenientes de entidades estatales como la Defensoría del Pueblo y las ONG de derechos humanos, ocuparon cargos estratégicos en el MINJUS, lo cual permitió un cambio de paradigma sobre cómo se había intervenido en el tema. Estas personas no solo tenían experiencia previa, personal y profesional sobre la búsqueda de personas desaparecidas, sino que contaban con las redes necesarias para articular una propuesta con los actores privados y públicos que tuvieran competencia en el tema.

Así, se generaron espacios de diálogo que incluyeron a las asociaciones de familiares de las víctimas, de tal manera que se logró un consenso importante sobre la obligatoriedad del enfoque humanitario en las intervenciones del Estado a través de una Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas que las articulara. El enfoque humanitario se define como la «atención centrada en el alivio del sufrimiento, la incertidumbre y la necesidad de respuesta de los familiares de las personas desaparecidas».¹⁴⁵ En ese sentido, el objetivo principal de este es la restitución de los cuerpos de las víctimas a sus familiares, lo cual era necesario realizar mediante un proceso de acompañamiento y bajo una lógica de acción sin daño para garantizar que no se genere más daño.¹⁴⁶

Van Zyl advierte que la formulación de una política integral sobre este tema es compleja (2011, p. 52), ya que cuestiona el sentido de justicia de las intervenciones del Estado. En el Perú, la definición de justicia respecto de la búsqueda de personas desaparecidas se restringió a la apertura de procesos judiciales. Así, dicho enfoque judicial excluyó el elemento humanitario, porque ese tipo de justicia buscaba pruebas, no respuestas; y las pruebas no necesariamente eran las respuestas para las familias (Ugaz, 2015, p. 30). Tras treinta años de lucha por parte de los familiares de las víctimas, se determinó que el método de búsqueda basado en la judicialización de los casos no había sido eficiente y eficaz y, sobre todo, que no comprendía su demanda principal de recuperar los restos de las víctimas.

2. EL ROL DEL ESTADO EN LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

2.1. LA EVOLUCIÓN DE LAS DENUNCIAS

De acuerdo con el *Informe Final* de la CVR, la práctica de desaparición forzada cobró una importancia significativa a partir de 1983 (2003, p. 57). Ello se debió, principalmente, a que las Fuerzas Armadas reemplazaron a las Fuerzas Policiales en Ayacucho, región con el mayor número de casos sobre esta problemática. Sin embargo, la magnitud del problema no fue visible para las autoridades desde un comienzo. Por un lado, los familiares no denunciaban las desapariciones, ya que eran amenazados por los grupos subversivos y el

¹⁴⁵ Resolución Ministerial 0363-2016-JUS. Diario Oficial *El Peruano*, Lima, Perú. 23 de diciembre de 2016.

¹⁴⁶ Resolución Ministerial 0363-2016-JUS. Diario Oficial *El Peruano*, Lima, Perú. 23 de diciembre de 2016.

Estado;¹⁴⁷ y, por otro lado, los funcionarios públicos desestimaron muchas de las denuncias.¹⁴⁸

En la década de los ochenta, la institución que intervino en la búsqueda de personas por desaparición forzosa fue la Fiscalía de la Nación, que recibió casos, principalmente, en las ciudades de Huánuco, Huancavelica y Ayacucho. La Fiscalía se encarga de la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos,¹⁴⁹ razón por la cual los familiares de las víctimas acudían para solicitar su intervención. Sin embargo, muchas veces la entidad optaba por ignorar la información y no tomaba acciones. Ante ello, en muchos casos, los familiares exhumaban el cuerpo y lo trasladaban hasta la institución. En diversas ocasiones, la respuesta de la Fiscalía fue solicitar a los familiares que se llevaran el cuerpo, lo enterraran y se abstuvieran de demandar un proceso, para así evitar represalias.

Por otro lado, en este proceso protagonizado principalmente por madres, esposas y hermanas de las víctimas directas se gestó una experiencia colectiva: las mujeres compartían información, documentos, fotografías, hablaban de las características de las ropas de sus familiares desaparecidos, se organizaban para acudir a demandar una investigación ante las fiscalías, y todo ello generó asociaciones que nacieron con una fuerte demanda de justicia ante el Estado. De esa manera, las acciones de búsqueda recayeron sobre los familiares. La CVR consideró que «una señal de envergadura que adquirió la práctica de la desaparición forzada de personas en Ayacucho, fue la creación del Comité de Familiares de Desaparecidos» (CVR, 2003, p. 76) en 1983. Posteriormente, en 1985, dicha organización cambió de denominación a la ANFASEP (CVR, 2003, p. 76). El principal objetivo de las madres de la asociación fue encontrar a familiares, hijos, hermanos, padres y esposos desaparecidos durante el conflicto armado interno en Ayacucho. En ese sentido, sus demandas se centraron en la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación digna.

2.2. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

El Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de 1998 reconoce que ha disminuido la desaparición forzada de personas (Defensoría del Pueblo, 1998,

¹⁴⁷ «Las amenazas de muerte a los familiares que denunciaban y buscaban a los desaparecidos era constante. Estas se producían cuando los familiares buscaban a sus familiares en los cuarteles, comisarías, etc. o cuando realizaban la denuncia a las autoridades correspondientes» (CVR, 2003, p. 68).

¹⁴⁸ «Las denuncias acerca de las violaciones y arbitrariedades cometidas por las fuerzas del orden generalmente no fueron investigadas y los responsables rara vez fueron sancionados» (CVR, 2003, p. 70).

¹⁴⁹ Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo 052, 16 de marzo de 1981.

p. 398). Ello habría sido resultado del cambio de estrategia en la represión contra la subversión y la disminución de las acciones de los grupos terroristas. Además, el Estado empezó a contar con el Registro Nacional de Detenidos a Pena Privativa de la Libertad Efectiva (RENADESPPLE) del Ministerio Público, que era supervisado por la Defensoría del Pueblo. En este se recopilaba la información de personas detenidas por acciones terroristas o de seguridad de Estado dada por las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los fiscales.

Al mismo tiempo, anunció que «es una tarea pendiente [...] para el conocimiento de la verdad, la solución a la situación jurídica de las víctimas, la posibilidad de encontrar los restos y brindarles sepultura» (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 398). Por ello, la Defensoría del Pueblo creó una línea de trabajo que incluía a los familiares de las víctimas y se comprometió a propiciar una investigación inicial de carácter no jurisdiccional con el fin de recopilar la información existente, ya que, desde Ayacucho, se tramitaron peticiones individuales de familiares de personas desaparecidas.

Al año siguiente, el objetivo de la Defensoría del Pueblo era «introducir en la agenda pública la problemática de las víctimas del conflicto interno en el Perú, priorizando la situación de las víctimas de desaparición forzada» (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 86). Así, la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad creó el Equipo de secuelas de la violencia política, el cual se dividió en el Equipo de víctimas de la violencia terrorista y el Equipo de investigación sobre desaparecidos. Este último se encargó de realizar una línea de base sobre las desapariciones forzadas.

En el 2000, el Equipo culminó su Informe estadístico. Para ello, concentró la información proveniente del Ministerio Público y de la ANFASEP. Asimismo, el documento fue validado por un grupo de ONG.¹⁵⁰ Esta validación fue uno de los primeros espacios entre el Estado y la sociedad civil en este tema. Así, la Defensoría del Pueblo concluyó que en el Perú se habían realizado 6432 denuncias por desaparición forzada y 205 denuncias por ejecución extrajudicial, todas sin repuesta (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 88).

A partir del 2000, con el retorno a la democracia, incrementó el número de denuncias sobre la existencia de fosas y sitios de entierro en las regiones de Ayacucho y Huánuco. Ello debido a la introducción de instituciones responsables

¹⁵⁰ Las ONG que participaron fueron Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), Instituto de Defensa Legal (IDL) y Centro de Estudios y Promoción de Desarrollo (DESCO).

de canalizar las denuncias por violaciones de derechos humanos cometidos durante el conflicto armado interno como la CVR o la organización de fiscalías especializadas en derechos humanos. Así, transcurridos veinte años de las primeras desapariciones, la Fiscalía de la Nación comenzó a intervenir en el tema directamente, asumiendo investigaciones forenses de gran envergadura como los casos de Pampas, Tayacaja y Churcampa en la región de Huancavelica (Chacón y Barrantes, 2016, p. 41).

En setiembre de 2001, la Fiscalía de la Nación aprobó la Directiva 011-2001-MP-FN,¹⁵¹ en la cual reconoce que si bien las fiscalías provinciales habían realizado investigaciones sobre la búsqueda de personas desaparecidas, era necesario uniformizar los criterios de investigación introduciendo algunos cambios en el proceso. Primero, el fiscal provincial con jurisdicción en el territorio donde se encontrara una fosa o un sitio de entierro podría iniciar inmediatamente la investigación. En segundo lugar, se prioriza el registro de información *pre mortem*, a través de testimonios. En tercer lugar, se establece la responsabilidad del fiscal de contar con un equipo multidisciplinario para la exhumación de los restos. Finalmente, se iniciaría un proceso penal para encontrar a los responsables.

2.3. LA ACCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO Y EL MINISTERIO DE JUSTICIA

A partir del 2002, la Fiscalía de la Nación empezó a constituir un sistema fiscal especializado para intervenir en los casos de desaparición forzosa. Así, en abril de dicho año, se creó la Fiscalía Especializada para Desapariciones Forzosas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas¹⁵² en Lima con competencia a nivel nacional. Ello resultó de la sesión realizada en febrero de 2001, entre el Gobierno peruano y la CIDH,¹⁵³ en la cual se establecieron recomendaciones de acción para que el Gobierno interviniese en este tema. Asimismo, ante el aumento de número de casos en Ayacucho, se encargaron las investigaciones a la Primera y Segunda Fiscalías Penales Supraprovinciales.

Bajo dicho marco, en agosto del siguiente año, la Fiscalía de la Nación promulgó la Resolución 1262-2003-MP-FN, en la cual se creó el Equipo Forense

¹⁵¹ Directiva 011-2001-MP-FN. Directiva que regula la investigación fiscal frente al hallazgo de fosas con restos humanos que guardan relación con graves violaciones a los derechos humanos. 8 de setiembre de 2001. <http://www.derechos.org/nizkor/peru/libros/fosas/cap4.html>.

¹⁵² Resolución 631-2002-MP-FN. 17 de abril de 2002.

¹⁵³ Comunicado de prensa conjunto de la CIDH S/N. Washington, DC, 22 de febrero de 2001. Recuperado de <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2001/PERU.htm>

Especializado (EFE) como parte del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.¹⁵⁴ La función principal de dicho equipo era 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. En ese sentido, el EFE no respondía a los requerimientos de las demás fiscalías a nivel nacional; es decir, no intervenía en regiones como Ayacucho, Huánuco y Junín, las cuales presentaban la mayoría de casos.

Recién en diciembre, la Fiscalía actuó directamente en Ayacucho, al crearse la Fiscalía Superior Especializada en Derechos Humanos, Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas¹⁵⁵ con competencia a nivel nacional, y la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas del Distrito Judicial de Ayacucho.¹⁵⁶ Asimismo, se designó a la Fiscalía Provincial de Huancavelica, a la Tercera Fiscalía Provincial Penal de Huancayo y a la Tercera Fiscalía Provincial Mixta de Coronel Portillo. Finalmente, en Huánuco se creó la Fiscalía de Terrorismo y Lesa Humanidad para atender las zonas del río Huallaga.¹⁵⁷

A pesar de las acciones emprendidas por el Ministerio Público para ejecutar intervenciones especializadas sobre la búsqueda de personas desaparecidas, desde la perspectiva de las asociaciones de familiares de las víctimas, su trabajo resultaba lento. El objetivo del Ministerio Público se centró en iniciar un proceso judicial que permitiera encontrar a los culpables, con lo cual los familiares estaban de acuerdo, pero se convertía en un proceso inacabable. Además, tras veinte años de lucha, el Estado recién había iniciado acciones de búsqueda de una manera descentralizada. Sin embargo, el EFE no contaba con suficiente equipo profesional para satisfacer la demanda de los familiares.

Todo ello se reflejó en el *Informe Final* de la CVR (2003), que expuso de manera explícita el problema de las personas desaparecidas víctimas de los grupos subversivos, Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA); y del Estado, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, durante el conflicto armado interno. Así, la CVR fue la primera institución estatal que dotó de un discurso oficial a la búsqueda de personas desaparecidas.

¹⁵⁴ Resolución 1262-2003-MP-FN. 13 de agosto de 2003.

¹⁵⁵ Resolución 2034-2003-MP-FN. 12 de diciembre de 2003.

¹⁵⁶ Resolución 2036-2003-MP-FN. 12 de diciembre de 2003.

¹⁵⁷ <https://www.mpf.n.gob.pe/iml/efe/>

De acuerdo con la CVR, 8558 personas estaban reportadas como desaparecidas (Defensoría del Pueblo, 2013, p. 26). Ello fue resultado del Grupo de Trabajo que se formó entre la CVR, la Defensoría del Pueblo, la CNDDHH y el CICR. Asimismo, se determinó que existían 4644 sitios de entierro a nivel nacional —cifra que «supera ampliamente las estimaciones anteriores» (Reátegui, 2004, p. 423) —, según el Registro Nacional de Sitios de Entierro durante el periodo 1980 al 2000. Sobre la base de ello, la CVR confirmó la importancia de impulsar y ejecutar un Plan Nacional de Intervenciones Antropológico-Forenses (PNIAF) (CVR, 2003, p. 28), el cual daría origen a una política pública de búsqueda de personas desaparecidas.

En ese sentido, el PNIAF tendría como objetivos lograr la identificación, exhumación y restitución de las víctimas para que sean entregadas a sus familiares, y establecer las causas de la muerte para realizar las denuncias e iniciar un proceso judicial contra los perpetradores. Para ello, el Estado debía crear una Comisión Nacional para Personas Desaparecidas por el conflicto armado interno entre 1980 y 2000, de la cual dependería una Oficina de Personas Desaparecidas. Asimismo, el Estado no solamente se encargaría de encontrar a la víctima y asegurar el acceso a la justicia para encontrar a los responsables, sino que debía garantizar que los familiares fueran reparados y pudieran cerrar el ciclo de duelo.

Posteriormente, la Defensoría del Pueblo, con la CNDDHH y el CICR, asumió el seguimiento de las recomendaciones sobre la búsqueda de personas desaparecidas de la CVR. Sumándose también el Ministerio Público, que en el *Informe Final* había sido criticado como «ineficaz e insensible» (CVR 2003, p. 22). Además, esta institución amplió las competencias de 13 fiscalías provinciales en las regiones de Arequipa, Áncash, Cajamarca, Cusco, Junín, La Libertad, Piura, Ucayali, Apurímac, Puno y San Martín (Defensoría del Pueblo, 2013, p. 96).

Mientras tanto, las asociaciones de familiares de las víctimas —específicamente las relacionadas con los casos que se encontraban en la Corte IDH— y el Ministerio de Justicia lograron la promulgación de la Ley 28413¹⁵⁸ en el 2004, que regula la ausencia por desaparición forzada durante el periodo 1980-2000. Ello respondió a la necesidad de que los familiares cuenten con un documento oficial que determine la desaparición de la persona para que pueda realizar trámites, procesos, etcétera. Esta norma permitía que la Defen-

¹⁵⁸ Ley 28413, Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el periodo 1980-2000. 24 de noviembre de 2004. Recuperado de <https://docs.perujustia.com/federales/leyes/28413-dec-7-2004.pdf>

soría del Pueblo, a través de la Adjuntía de Derechos Humanos y Discapacidad, entregue una constancia, con lo cual se acortaba el proceso.

Sin embargo, en la práctica, presentó dificultades para los familiares de las víctimas. Luego de recibir la constancia de la Defensoría del Pueblo, los familiares debían presentarse ante un juez de paz para que les entregara otra constancia de desaparición. A pesar de que la ley no solicitaba que se hiciera pública la declaración de búsqueda de persona desaparecida, algunos jueces solicitaban que ello se realizara en *El Peruano* o en algún otro periódico privado, lo cual hacía el proceso más complicado. Finalmente, cuando se obtenía la constancia del Poder Judicial, la familia debía inscribir a la víctima en la municipalidad que le correspondiera y en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). En este último, estos se encontraban con otro inconveniente, ya que la base de datos de la entidad no tomaba en cuenta la desaparición forzosa por conflicto armado interno, por lo que solo se podía considerar a la víctima como presuntamente muerta y desaparecida en general.

Al año siguiente, por incidencia de las asociaciones de víctimas del conflicto armado interno y sus familiares, se logró aprobar la Ley 28952, ley que crea el PIR. Dicha ley tenía como objeto establecer el marco normativo de este Plan para las víctimas de la violencia ocurrida durante mayo de 1980 a noviembre de 2000. En esa norma consideró como beneficiarios a las víctimas, a sus familiares, a los grupos humanos que sufrieron violaciones de sus derechos humanos de manera masiva, y se estableció la figura de beneficiarios individuales y colectivos. A nivel institucional, la Ley 28952 nombró a la CMAN encargada de las acciones y políticas del Estado sobre las reparaciones. Esta se había creado un año antes y se encontraba adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Asimismo, se creó el Registro Único de Víctimas (RUV) a cargo del Consejo de Reparaciones.

Se observa que el Estado despliega diversas actividades para responder a las secuelas del conflicto armado interno, principalmente en el campo de las reparaciones. Sin embargo, en lo relativo a las personas desaparecidas, se logra una medida orientada a establecer la situación legal de la víctima respecto de sus familiares, mas no su búsqueda. Frente a ello, el *Informe Final* de la CVR proporcionó una nueva ventana de oportunidad para colocar el tema como un problema público. El trabajo de la CVR fue continuado por la Defensoría del Pueblo y la sociedad civil, con énfasis en la política de reparaciones. Producto de ello fue la Ley 28952 —ley que crea el Programa Integral de Reparaciones—, que, si bien no abordaba la búsqueda de personas desaparecidas, se

convirtió en una herramienta que luego le permitió a la CMAN ocuparse de los féretros durante la restitución de restos, como una reparación simbólica.

2.4. LAS REPARACIONES SIMBÓLICAS

En el 2006, se reglamentó la Ley de Reparaciones, Ley 28952, con el Decreto Supremo 015-2006-JUS, que estableció siete programas de reparación: Programa de reparación en educación, Programa de reparación en salud, Programa de reparaciones colectivas, Programa de reparación económica, Programa de promoción y facilitación al acceso habitacional y Programa de reparaciones simbólicas. Cabe precisar que en esta normativa no se mencionó de manera explícita alguna intervención sobre la búsqueda de personas desaparecidas, lo cual continuaba siendo una demanda de los familiares de las víctimas.

En la aplicación de la ley, ese tema pudo ganar cierta presencia a través del programa de reparaciones simbólicas. Para ello, se establecieron diferentes modalidades como los gestos públicos, a través de disculpas públicas por parte del Estado; actos de reconocimiento a las víctimas del conflicto armado interno en general; actos que conduzcan a la reconciliación, como cambios en símbolos o resignificación de estos respecto del conflicto; recordatorios a los héroes de la pacificación y la inclusión como héroes de la paz a las víctimas señaladas por la CVR; y la declaratoria del 28 de agosto como «Día del Homenaje a Todas las Víctimas de la Violencia».¹⁵⁹ Posteriormente, se describirá cómo este programa de reparación contribuirá a que la CMAN participe de la búsqueda de personas desaparecidas.

Al año siguiente, el Ministerio Público promulgó una nueva directiva sobre los procesos de investigación por desaparición forzada. La directiva 007-2009-MP-FN buscó regular la investigación que realizaba la entidad respecto de los hallazgos de víctimas por violaciones de derechos humanos en sitios de entierro (Chacón y Barrantes, 2016, pp. 42-43). En adelante, esta entidad podría intervenir simplemente con un indicio de la posible ubicación de la persona desaparecida. Esta flexibilización respondió al gran número de denuncias que se registraban, lo que contrastaba con la minúscula cantidad de casos que finalizaban con la restitución de los restos. De acuerdo con la COMISEDH, las investigaciones antropológico-forenses, hasta el 2011, llegaron aproximadamente a cien exhumaciones (2012, p. 6).

¹⁵⁹ Ley 28413, Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el periodo 1980-2000. 24 de noviembre de 2004. Recuperado de <https://docs.perujustia.com/federales/leyes/28413-dec-7-2004.pdf>

3. LA AGENDACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

Podemos identificar esta etapa como un periodo de mayor fortalecimiento y actoría de las organizaciones de familiares de víctimas de personas desaparecidas en el Perú que tuvieron quienes asumieron un rol protagónico en la proposición de acciones para resolver el problema. Esta etapa estuvo marcada por la búsqueda y construcción de alianzas, incluso por el establecimiento de diálogo con opositores, así como por la incursión en estrategias de comunicación, a través de campañas y redes sociales.

3.1. LA AGENDA DE LAS ASOCIACIONES DE FAMILIARES DE VÍCTIMAS Y SUS ALIADOS

Las asociaciones de familiares, particularmente la ANFASEP, la ANFADET y la CONAVIP, fueron los principales actores del proceso en una coordinación permanente con sus diferentes aliados, tanto en la sociedad civil como en el Estado, quienes aportaron con asistencia técnica, recursos económicos, acompañamiento psicosocial, etcétera. Podemos afirmar que lograron formar una coalición que convenció al Estado para que promulgara la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas, iniciando así una política de búsqueda de personas desaparecidas.

Veinte años después y con la ventana de oportunidad que significó la apertura de la CVR, en el 2002, las víctimas y los familiares de estas fundaron el Frente Amplio de Víctimas y Afectados por la Violencia Política del Perú, en la ciudad de Lima, con la finalidad de convertirse en una organización fuerte y firme que el Estado pueda tomar en cuenta. Sin embargo, ya existían algunas asociaciones de víctimas con diversas demandas y no lograron ser articuladas. Por ello, en menos de un año, este se disolvió. Este primer intento por construir una asociación nacional pretendía contar con una plataforma que pudiera introducir en la agenda distintos temas de las víctimas, pero principalmente la búsqueda de personas desaparecidas que era lo que más les importaba a sus fundadores.

Al año siguiente, nació la ANFADET, como una organización nacional que agrupaba a los familiares de las víctimas con casos que habían sido presentados o tenían algún proceso ante la Corte IDH. Los fundadores de esta asociación decidieron que la ANFADET debía impulsar un plan nacional de exhumaciones con el objetivo de que el Estado asumiera la tarea de buscar a sus

seres queridos a través de una normativa legal que regule la ausencia por desaparición forzada. Como se ha señalado, la ventana de oportunidad que trajo consigo la CVR generó una proliferación de nuevas asociaciones de familiares con diversas demandas; una de ellas, la búsqueda de personas desaparecidas (Jave, 2014). En ese momento, la mayor preocupación de la ANFADET y de la ANFASEP era el número creciente de asociaciones de víctimas y familiares de víctimas del conflicto armado interno, y buscaban dar una respuesta.

Ambas asociaciones llegaron a la conclusión de que era necesario conformar una organización que las agrupe, ya que divididas se duplicaban esfuerzos, propuestas y surgían problemas de celos o protagonismos. Así, en el 2007, durante un congreso en Huancavelica, en el que participaron familiares de víctimas de 15 regiones del país, se decidió formar la CONAVIP, como un esfuerzo de organización nacional capaz de uniformizar una agenda entre las asociaciones sobre las reparaciones y la búsqueda de personas desaparecidas. La agenda inicial partía de promover la creación de juzgados especializados en las regiones más afectadas, el reinicio o la apertura de procesos judiciales por violación de derechos humanos a nivel nacional o internacional y la creación de un Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.¹⁶⁰

De esa manera se logró que, a nivel nacional, las asociaciones coincidieran en trabajar en la búsqueda de personas desaparecidas. Sin embargo, estas tenían serias limitaciones en términos de recursos económicos, técnicos y humanos como para emprender campañas de visibilización pública, así como para contar con personal con conocimientos sobre normativa o gestión del Estado para elaborar propuestas legales y realizar una movilización significativa que impactara en el Estado y la sociedad. Ante ello, resultó fundamental realizar alianzas estratégicas con las ONG y los organismos internacionales en el Perú que ya tenían experiencia en el tema, conocían los mecanismos del Estado y que se comprometieron a realizar acciones para la búsqueda de personas desaparecidas.

A partir del 2003, el CICR realizó diferentes acciones de protección en lo que respecta a la búsqueda de personas desaparecidas con la finalidad de dar respuestas a las necesidades de sus familiares; específicamente, en Lima y Ayacucho. Ello en mérito a un acuerdo de 1989, suscrito con el Estado peruano que le permitía realizar intervenciones de carácter humanitario durante el conflicto armado interno. En el 2007, el CICR implementó su Programa de Búsqueda de Personas Desaparecidas, bajo el cual apoyaba técnica y financieramente a

¹⁶⁰ Entrevista a Doris Caqui, 12 de julio de 2018.

instituciones públicas y privadas desde el ámbito forense y de salud mental, promoviendo ante las autoridades acciones destinadas a obtener respuestas para las asociaciones de familiares.

Entre las ONG que trabajaron activamente en relación con las asociaciones de familiares de víctimas, cabe resaltar al EPAF, fundado en el 2001 por el antropólogo forense José Pablo Baraybar.¹⁶¹ Desde su *expertise* en conflicto internacionales, el EPAF promovió la necesidad de que la sociedad civil contara con un equipo forense independiente del Estado —recordemos que ya se había creado el EFE— en las investigaciones sobre el conflicto armado interno. En ese sentido, el EPAF participó en múltiples casos de exhumaciones y restituciones de restos como peritos de parte o peritos oficiales. A partir de la experiencia internacional, esta entidad concluyó que, en el Perú, los procesos de búsqueda se encontraban condicionados a los procesos judiciales, por lo cual no se lograba responder a la demanda de los familiares de las víctimas que es encontrar a sus seres queridos. Por ello, plantearon la necesidad de una estrategia o de un plan nacional de búsqueda de personas desaparecidas con un enfoque humanitario y centrado en los familiares.¹⁶²

Posteriormente, la CNDDHH, plataforma que agrupa a 83 organismos de la sociedad civil¹⁶³ en la defensa, promoción y educación de los derechos humanos en el Perú desde 1986, conformó una Mesa de Atención Psicosocial, a cargo de la ONG Red para la Infancia y la Familia (REDINFA), que trabajaba en el acompañamiento psicosocial a personas afectadas por el conflicto, específicamente con niños huérfanos o hijos de personas desplazadas en dicho contexto.

La Mesa de Atención Psicosocial se constituyó con el fin de validar 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*.¹⁶⁴ Este documento dio origen a los *Lineamientos para el Acompañamiento Psicosocial a Familiares de Personas De-*

¹⁶¹ Antropólogo peruano especializado en la exhumación de restos humanos y en técnicas de criminalística. Participó como perito en misiones en diferentes países que atravesaron conflictos de diferente tipo como en Haití, Ruanda, ex-Yugoslavia y Perú.

¹⁶² Más información sobre el EPAF en <http://epafperu.org/acerca-de-epaf/historia/>

¹⁶³ Más información sobre los miembros de la CNDDHH en <http://derechoshumanos.pe/miembros/>

¹⁶⁴ Documento impulsado por el Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP) de Guatemala, el Grupo de Acción Comunitaria (GAC) de España y el Gemeinnützige Entwicklungszusammenarbeit GMBH (GEZA) de Austria, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil de Colombia y Perú. Este documento fue validado y publicado en el I y II Congreso Mundial de Trabajo Psicosocial en Desaparición Forzada, Procesos de Búsqueda, Exhumación, Justicia y Verdad.

saparecidas (2012) del Ministerio de Salud (MINSA), que sería la base para la posterior creación de la Dirección de Salud Mental. Así, la Mesa de Atención Psicosocial se convirtió en un espacio de participación de las ONG y los expertos de derechos humanos donde se abordaron diferentes maneras de intervenir en la búsqueda de personas desaparecidas, más allá de la salud mental, siendo este un antecedente de la Mesa de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Otro aliado de las asociaciones de familiares de víctimas de personas desaparecidas fue el MPQNSR, que había sido creado en el 2003 para hacer seguimiento a las recomendaciones y acciones planteadas por la CVR. Este se proclama como una red de redes que incluye a las asociaciones de familiares, locales, regionales y/o nacionales, así como a grupos y parroquias cristianas que trabajaban en la defensa de los derechos humanos, con la finalidad de lograr una auténtica reconciliación nacional con una nueva forma más humana de convivencia sin violencia.¹⁶⁵ El MPQNSR se extendía a nivel nacional mediante contactos y encuentros regionales, así como medios virtuales (plataforma web). En ese sentido, colaboraron con recursos, asesorías y acompañamiento a las asociaciones, y se comprometieron en la realización de campañas de incidencia y sensibilización con miras a la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Ahora bien, en Ayacucho, las asociaciones familiares de víctimas, específicamente la ANFASEP, contaron como aliados con las ONG históricas de derechos humanos como COMISEDH y Paz y Esperanza, así como el Centro Loyola. La COMISEDH se fundó en 1987 con la finalidad de denunciar y defender casos de violaciones de derechos humanos y apoyó desde sus inicios a la ANFASEP. Posteriormente, en el 2010 fundó, con otras ONG, el Movimiento Ciudadano por los Derechos Humanos de Ayacucho, que asumió la búsqueda de personas desaparecidas como uno de sus temas centrales.

El segundo, Paz y Esperanza, es una ONG entre cuyas principales líneas de acción se encuentra la acción legal en casos de post conflicto, e interviene en la búsqueda de personas desaparecidas mediante el acompañamiento psicosocial. Finalmente, el Centro Loyola es una institución de la Compañía de Jesús creado en el 2014 con el objetivo de responder a los problemas que persisten en Ayacucho por el conflicto armado interno. Asimismo, en Ayacucho se formó la Red de Salud Mental en el 2012, una plataforma mixta de participación de ONG de derechos humanos, organizaciones internacionales y algunas entida-

¹⁶⁵ Más información sobre el MPQNSR en <http://www.paraquenoserepita.org.pe/us/nosotros>

des del Estado. En esta se discutieron las estrategias y acciones para enfrentar las secuelas de salud mental del conflicto armado interno.

La Red se convirtió en un espacio para compartir problemas, demandas y experiencias sobre la búsqueda de personas desaparecidas que los técnicos y profesionales participantes debían atender en su trabajo con familiares, así como propuestas y recomendaciones hacia el Estado en una región donde el número de profesionales en salud mental era escaso y ninguna universidad contaba con las carreras de Psicología o Psiquiatría. Antes de que se iniciara la agendación de la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas, esta plataforma se disolvió para dar pase a su contribución como parte de la Dirección Regional de Salud (DIRESA), que justamente la absorbió para enfrentar la cada vez más expuesta problemática de salud mental en Ayacucho, mediante una Red formada por enfermeras, técnicos y promotores de salud mental.

Esta descripción de cómo intervinieron los principales actores en la política pública de búsqueda de personas desaparecidas nos permite concluir que, si bien las asociaciones de familiares de víctimas fueron las principales impulsoras, contaron con el soporte de las ONG de derechos humanos, organizaciones internacionales y plataformas ciudadanas que aportaron según su agenda y sus recursos. Asimismo, estas iniciativas no solo se realizaron en Lima, sino desde Ayacucho, donde se conformaron diferentes espacios que permitieron discutir y compartir propuestas sobre las acciones que se debían demandar al Estado en dicha materia. A continuación, se explicará cómo estos actores lograron introducir el tema en la agenda política.

3.2. DEL PROBLEMA SOCIAL AL PROBLEMA PÚBLICO

Tras más de veinte años de lucha y a pesar de las diversas intervenciones del Estado, la sensación general de los familiares de las víctimas era que los procedimientos no lograban responder al problema de la búsqueda de personas desaparecidas. Procesos judiciales lentos y tardíos, cambios en los mecanismos judiciales, nuevas prioridades en la agenda de derechos humanos contribuyeron a esa sensación de desánimo por parte de los familiares. Lo que parecía una situación de estancamiento se fue convirtiendo en un proceso para imaginar nuevas estrategias de búsqueda con ayuda de los multiactores, entre funcionarios de ONG, la cooperación internacional y el Estado, como veremos a continuación.

3.2.1. PRIORIZACIÓN DE LA BÚSQUEDA DEL CULPABLE SOBRE LA BÚSQUEDA DE LA VÍCTIMA

Los procesos judiciales se habían tornado cada vez más lentos; los casos por derechos humanos casi habían desaparecido de la agenda pública, y las jurisdicciones especiales creadas para tal fin se fueron diluyendo al asumir otros delitos, como narcotráfico, lavado de activos y trata de personas. Asimismo, las acciones del Ministerio Público y del Poder Judicial no resultaban satisfactorias para los familiares, ya que su función estaba orientada a lograr la identificación de un presunto autor, por lo que solamente dependían de la prueba penal. En ese sentido, para la entidad, la búsqueda de las víctimas, en comparación con la búsqueda de los responsables, no era una prioridad.

Así, la demanda de las asociaciones de víctimas se transformó en la necesidad de encontrar los restos de su familiar. Se fue delimitando el problema y la demanda a partir de la propia experiencia de los familiares al enfrentar procesos judiciales, tardíos y/o sin resultados tangibles para identificar y/o sancionar a los responsables y determinar el lugar de sus seres queridos. La prioridad por la información que conduzca al paradero o sitio de entierro de las personas desaparecidas se fue construyendo a partir del sufrimiento y el dolor personal y colectivo por no encontrar justicia en las instancias creadas para ello. El enfoque humanitario surgió como una estrategia para aliviar en algo el dolor de las víctimas. Este cambio de paradigma en la búsqueda de personas desaparecidas con un enfoque penal y judicial hacia un enfoque humanitario fue entendido y asumido por los familiares de las víctimas como un camino de reparación simbólica, pero sobre todo como una vía que transmitía un sentido de justicia.

3.2.2. NECESIDAD DE UN REGISTRO ESTATAL DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO

Como se ha mencionado antes, un primer paso a la atención al problema de las personas desaparecidas fue la dación de la ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el periodo 1980-2000, Ley 28413. Sin embargo, la implementación de esta norma trajo consigo una serie de dificultades. En primer lugar, la ley no se pensó como una reparación para los familiares de las víctimas, sino para facilitar los procesos que estos necesitaban acreditar —la muerte de su familiar— para acceder a derechos y servicios; y también contar con una base de datos que determine el número de personas desaparecidas.

Sin embargo, la ley no cumplió con su finalidad. Por un lado, la mayoría de los casos presentados no lograron que se agilizaran procesos como divorcios, herencias, etcétera. Por otro lado, el RENIEC no estaba preparado para incorporar la figura de muerte por desaparición forzada, por lo que no se pudo completar la base de datos.

En segundo lugar, el procedimiento establecido generó una serie de trabas desde el Poder Judicial. Si bien este era simple —bastaba una solicitud para que la Defensoría del Pueblo otorgara una constancia—, las dificultades comenzaban cuando el familiar debía iniciar el proceso ante el Poder Judicial. Este requería una solicitud ante los jueces de paz basada en la constancia de la Defensoría del Pueblo, pero algunos operadores de justicia solicitaban la publicación de un edicto en los periódicos, lo cual resultaba imposible de cubrir por el familiar debido a los costos. En esos casos, la Defensoría publicaba una notificación en su página web o una publicación gratuita en el Diario Oficial *El Peruano*. Después, a pesar de que la ley no lo exigía, los jueces de paz solicitaban la firma de un abogado, con lo cual se sumaba otra traba más al proceso. Debido a ello, muy pocas personas lograron obtener una constancia de desaparición de su familiar.

La Defensoría del Pueblo, que tenía el mandato de verificar la desaparición de la persona y otorgar la constancia, terminó involucrándose en todo el proceso, y desde ese rol de supervisión y facilitación identificó la necesidad de contar con un registro único de personas desaparecidas durante el conflicto armado interno que unificara los datos obtenidos por el Estado y la sociedad civil, lo cual fue expresado en los informes defensoriales que publicaba sobre el tema.

3.2.3. AUSENCIA DE UNA ENTIDAD ESTATAL RESPONSABLE DE LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

En el Estado no existía una entidad que se encargara de manera explícita de la búsqueda de las personas desaparecidas. Por un lado, el Ministerio Público y el Poder Judicial se encargaban de la investigación del proceso, identificación de los culpables y de su respectiva sanción. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo intervenía en el registro de las personas desaparecidas para que se les otorgara ese estatus a sus familiares y pudieran acceder así a las reparaciones. En tercer lugar, la CMAN tenía la función de implementar el PIR articulando las otras instancias del Estado para así dotar de reparaciones a las víctimas y a sus familiares. Precisamente, en virtud de uno de los siete tipos de reparaciones, las reparaciones simbólicas asumieron la tarea de acompañar a los

familiares de personas desaparecidas en el proceso y apoyarlos con recursos económicos para un entierro digno.

Así, la exigencia de las asociaciones de víctimas se centró en demandar al Estado la necesidad de crear una entidad u órgano que se encargue de responder de forma específica a esta problemática. En ese sentido, la experiencia de la CMAN sobre las reparaciones simbólicas —el acompañamiento psicosocial y económico— permitió visibilizar la ausencia de una función en el aparato del Estado. Además, entre las diversas instancias estatales no quedaba claro qué oficina debía ejercer la coordinación y se producía desarticulación entre sus funciones, por lo que algunas actividades resultaban incompletas o dejaban de realizarse, como el acompañamiento psicosocial.

3.2.4. PROCEDIMIENTOS POCO EMPÁTICOS CON LOS FAMILIARES DE LAS VÍCTIMAS

Como se ha señalado en el acápite 3.2.2, el Estado implementaba una serie de procedimientos para iniciar la búsqueda de personas desaparecidas que no estaban articulados entre sí, como obtener una constancia de ausencia por desaparición forzosa o recibir algún tipo de reparación. Aunque los funcionarios y las funcionarias de las tres instancias responsables de asumir alguna acción en relación con los familiares podrían contar con la mejor disposición de servicio, en la práctica resultaron poco empáticos con los familiares de las víctimas. Estas sintieron que reclamaban no solo una reparación, sino también un trato digno. Hay que considerar que la mayoría de ellas proviene de comunidades campesinas o que tuvieron que mudarse por desplazamiento forzoso, por lo que no pueden regresar contantemente a realizar el seguimiento de sus procesos. También es preciso recordar que las víctimas provienen de hogares pobres y rurales (CVR, 2003, p. 73) y que, tras la restitución de restos de la víctima, resulta oneroso para los familiares cubrir los gastos de traslado y entierro.

3.2.5. TEMA NO PRIORITARIO PARA EL GOBIERNO REFLEJADO EN EL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES COMPETENTES EN LA MATERIA

La búsqueda de personas desaparecidas no se había establecido como una prioridad en los Gobiernos que se han sucedido desde que se retornó a la democracia. Como se señala en este trabajo, las medidas de reparación aprobadas por el Estado resultaron principalmente de la incidencia de las asociaciones de familiares de víctimas y de sus aliados estratégicos. Ello se ve reflejado también en la estructura del aparato del Estado tanto en la planificación de los objetivos y de las metas como en el presupuesto general de la Nación. En el

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) no existe una meta identificada para atender a las víctimas o las secuelas del conflicto armado interno, lo que impacta en la elusión de los Gobiernos Regionales y Locales cuando se les solicita, por ejemplo, hacerse cargo de la logística para las ceremonias de entierro.

Del mismo modo, a las tres entidades que compartían alguna función respecto de las personas desaparecidas, la CMAN, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, se les ha reducido el presupuesto en los últimos años.

3.3. LA AGENDACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

Creada la Mesa de Atención Psicosocial, para sensibilizar en torno a los aspectos de salud mental y priorizar las acciones centradas en los familiares a partir de una asistencia técnica, se fue configurando un primer espacio de diálogo para buscar nuevas respuestas al problema. La Mesa, formada por especialistas y activistas del movimiento de derechos humanos, facilitaba el diálogo entre distintos actores, por lo que, además de tratar temas de salud mental, surgió la necesidad de repensar las prioridades en dirección a la búsqueda de personas desaparecidas.

Posteriormente, en el 2010, este espacio se amplió al crearse la Mesa de Trabajo de Búsqueda de Personas Desaparecidas, integrada por aquellos que fueron parte de la Mesa de Atención Psicosocial y a la que se sumaron representantes del Estado, bajo la convocatoria del CICR. Esta plataforma, que se definía como una mesa técnica, buscaba generar información relevante para formular propuestas sobre el tema. Fue el primer lugar en el que el Estado y la sociedad civil comenzaron a dialogar acerca de lo que se necesitaba para responder a la búsqueda de personas desaparecidas. En ese espacio, se empezó a formular la idea de una política con enfoque humanitario tomando como base la propuesta de la CVR.

En Ayacucho, el CICR realizó un proceso de incidencia, convocando a reuniones de trabajo a diversos actores involucrados en el tema, entre funcionarios públicos, representantes de ONG y de asociaciones de víctimas. Allí se construyó la demanda de que el Estado intervenga en los casos de búsqueda de personas desaparecidas, y la propuesta vino con la iniciativa de impulsar una ley con un enfoque humanitario. La propuesta se presentaba como una atención prioritaria para las personas que estaban buscando a sus familiares desaparecidos. La novedad de la estrategia, que no solo colocaba una salida

efectiva, sino también atender al dolor de las víctimas con el enfoque humanitario, tuvo aceptación y generó consenso entre los actores participantes.

Así, en el 2011,¹⁶⁶ la ANFASEP tuvo su primera intervención pública en Lima liderando la propuesta de crear una ley con enfoque humanitario. Ese fue un primer hito para que las dirigentes de la ANFASEP asumieran un mayor protagonismo en las acciones de incidencia política; es decir, no solo se convertirían en voceras de la campaña, sino que iban a participar en diversas reuniones con diversos actores políticos y sociales.

La presidenta de la ANFASEP de entonces, Elena Gonzales, y la presidenta que le sucedió, Adelina García, realizaron una serie de viajes a Lima para coordinar la propuesta con el CICR y la Mesa e intervenir en sendas reuniones con diversos actores. Así, la señora Adelina García participó en una conferencia en el Congreso de la República, donde exigió la necesidad de una ley de búsqueda de personas desaparecidas con enfoque humanitario. La plataforma de diversas instituciones de derechos humanos, entidades estatales, organizaciones sociales y cooperación internacional fue creciendo en Lima.

En marzo de 2012, como parte de un trabajo impulsado por la sociedad civil, específicamente de la Mesa de Atención Psicosocial de la CNDDHH, el MINSA adoptó los Lineamientos para el Acompañamiento Psicosocial a Familiares de Personas Desaparecidas.¹⁶⁷ Ello significó la primera medida explícita del MINSA respecto de la búsqueda de personas desaparecidas. Para ello, se estableció que su implementación estaría a cargo de la Dirección General de Salud de las Personas (DGSP), a través de la Dirección de Salud Mental. Además, a nivel regional, las direcciones que trabajasen en dicha área serían las responsables de implementar, supervisar y aplicar los lineamientos. El documento tuvo como finalidad convertirse en una herramienta técnica que contribuya a la mejora de la salud mental de los familiares de las personas desaparecidas. De esa manera, se puso énfasis en la necesidad de que el personal de salud de primer y segundo nivel de atención contara con capacitaciones en metodologías para el acompañamiento individual, familiar y colectivo.

En octubre de ese año, la Mesa de Trabajo de Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, presidida por la congresista Marisol Pérez Tello y el CICR, convocaron a un seminario en el Congreso. Allí, se formularon los contenidos que debía

¹⁶⁶ Entrevista a Adelina García. 27 de junio de 2018.

¹⁶⁷ Resolución Ministerial 299-2012-MINSA. 16 de abril de 2012.

tener la política pública de búsqueda de personas desaparecidas, dando origen a un documento con acuerdos suscritos por las entidades que participaron en el evento.

En el 2013, la Defensoría del Pueblo presentó su Informe Defensorial N.º 162, *A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retroceso y desafíos de un proceso inconcluso*. En este se indica que, en el periodo del 2002 al 2013, se llevaron a cabo 495 investigaciones forenses, de las cuales se exhumaron 2478 restos óseos correspondientes a 2478 personas, y que solo la mitad de estos restos se entregaron a sus familiares (Defensoría del Pueblo, 2013, p. 163). A pesar de dicho progreso, el Informe presenta los problemas que atravesaba la búsqueda de personas desaparecidas.

Ese mismo año, la Secretaría Ejecutiva de la CMAN (SE-CMAN) presentó los Lineamientos Generales del Programa de Reparaciones Simbólicas, de acuerdo con el PIR. En este se estipuló que la CMAN tenía como función «coordinar con otras instancias del Estado en los ámbitos de restituciones de restos óseos de víctimas de desaparición forzada para el aseguramiento del entierro digno» (CMAN, 2013, p. 7). Asimismo, esta se encargaría de coordinar con las diferentes instancias del Estado con competencias en el tema, específicamente con los Gobiernos Regionales y Locales. Estos debían usar parte de sus recursos para la compra de ataúdes, construcción de nichos, traslado de familiares, ataúdes y restos óseos. Sin embargo, esta última función la terminaron ejerciendo otras instituciones no públicas, como el CICR, o la propia CMAN, que derivó parte de su presupuesto para ello.

En estos lineamientos, también se detalla que la CMAN realizará el acompañamiento de la entrega de los restos óseos, organizará la celebración de la conmemoración religiosa correspondiente y coordinará con las Direcciones Regionales de Salud (DIRESA) y otras instituciones de la sociedad civil para el acompañamiento psicosocial. Todo ello, enmarcado en la idea principal de que los actos de restitución de cuerpos de las víctimas a sus familiares constituye un acto reparador que les permite cerrar el duelo que llevaron durante tantos años de búsqueda. En ese sentido, el programa de reparaciones simbólicas se dirige «a los familiares, de tal manera que es necesario atender sus diversas necesidades durante el proceso» (CMAN, 2013, p. 15).

Si bien todas estas acciones del Estado, en especial de la CMAN, permitieron que este intervenga de manera más regulada en la búsqueda de personas desaparecidas, todavía no se contaba con una política pública sobre el tema. En ese sentido, ante la demanda de las asociaciones de familiares de las víctimas y

sus aliados, la respuesta de los funcionarios públicos era que no estaba dentro de sus funciones realizar algún tipo de intervención específica.

Ese año, el Ministerio de Justicia decidió crear un grupo de trabajo para la redacción del proyecto de ley conformado por la sociedad civil, representada por la CNDDHH, y órganos del Estado, como el Ministerio Público, el MINSA y la Defensoría del Pueblo. El CICR asumió un rol de mediador en la toma de decisiones; al no ser una ONG ni una entidad del Estado, pudo actuar con mayor flexibilidad. Las asociaciones de familiares de las víctimas estuvieron representadas por la CONAVIP. El Viceministerio de Derechos humanos y Acceso a la Justicia era el responsable de convocar a las reuniones de este grupo,¹⁶⁸ y el proyecto de ley se empezó a elaborar sobre la propuesta redactada en el Seminario del 2012.

El cabildeo y la puesta en agenda de la propuesta de ley se hicieron mediante un proceso de incidencia política articulado con multiactores a través de una serie de reuniones y asambleas, buscando generar un consenso en torno a la necesidad de aprobar esta ley. La incidencia buscó no solo generar consenso entre los diversos actores, sino construir una cierta legitimidad «ética», basándose en el enfoque humanitario de la ley. Del mismo modo, el proceso se tornó con un carácter participativo para todas las organizaciones involucradas. Mientras en Lima se buscaba un diálogo con diversos actores políticos y sociales, en Ayacucho, principalmente, se presentaban la propuesta y sus alcances a las organizaciones de familiares y a las bases de la ANFASEP.

4. DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

4.1. APROBACIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

Para el 2014, durante la gestión del ministro Daniel Figallo, se concluyó con la elaboración del proyecto y se buscó su presentación por intermedio del Consejo de Ministros como parte de las propuestas del Ejecutivo ante el Congreso. En setiembre, el MINJUS presentó el proyecto de ley ante la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV), instancia de la PCM conformada por los viceministerios del Poder Ejecutivo y el secretario general de la PCM, donde

¹⁶⁸ Entrevista a Susana Cori. 18 de julio de 2018.

se proponen y debaten proyectos de normas de carácter multisectorial que cuentan con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.¹⁶⁹

En esta instancia, el proyecto de ley «recibió los comentarios y observaciones de todos los sectores»,¹⁷⁰ y se consideró que no contradecía la normativa vigente y que beneficiaría a las miles de familias que buscaban encontrar a sus seres queridos. A partir de ello, según documentos oficiales emitidos por diferentes ministerios, el proyecto de ley entró y salió hasta en tres oportunidades de la agenda del Consejo de Ministros, de octubre de 2014¹⁷¹ a diciembre de 2015.¹⁷²

Durante ese periodo, el ministro Figallo fue cuestionado por una denuncia que realizó la entonces procuradora Yeni Vilcatoma,¹⁷³ luego de lo cual renunció al cargo en febrero de 2015. Ello significó un retroceso para la introducción del proyecto de ley debido a que la propuesta se quedó sin apoyo en las instancias de la PCM.

Luego, se nombró como ministro de Justicia al congresista del partido del Gobierno Fredy Otárola, pero este solo permaneció en el cargo tres meses. En medio de una crisis en el Ejecutivo que implicaba a ministros, congresistas y a la primera dama, Otárola optó por renunciar al cargo. El siguiente ministro, Gustavo Adrianzén, lideró un sector de ministros que señalaba al proyecto como una herramienta para perseguir a los militares, debido a que aceleraba la búsqueda de personas desaparecidas. De esa manera, empezó a decaer la voluntad política que habían promovido Figallo y Ávila, y creció la resistencia a la aprobación del proyecto en la PCM. A pesar de que institucionalmente la iniciativa se había abandonado, desde la sociedad civil y algunos funcionarios del Estado realizaban un trabajo de sensibilización importante para convencer a las autoridades entrantes de que se volviera a introducir en la agenda del Consejo de Ministros.

Al finalizar el año, asumió el cargo Aldo Vásquez. De acuerdo con las entrevistas realizadas, en este punto las altas autoridades del MINJUS ya no se encontraban comprometidas con el proyecto de ley, que se había perdido progresivamente y debilitado tras los constantes cambios en el Ministerio. Ade-

¹⁶⁹ Resolución Ministerial 251-2013-PCM. 27 de setiembre de 2013.

¹⁷⁰ Oficio 259-2015-MIMP/DVMPV.

¹⁷¹ Oficio 1266-2015-JUS/VMDHAJ. Recuperado de <https://reune.pe/2016/05/25/proyecto-de-ley-de-busqueda-de-personas-desaparecidas-1980-2000/>

¹⁷² Oficio 522-2015-MINCETUR/VMT. Recuperado de <https://reune.pe/2016/06/22/de-acuerdo-ley-de-busqueda-de-personas-desaparecidas/>

¹⁷³ Vilcatoma denunció al ministro de favorecer a Martín Belaunde, principal acusado en el caso «La Centralita», para reducir su condena.

más, el periodo de gobierno de Ollanta Humala estaba llegando a su fin; las incidencias del proceso electoral empezaron a copar la agenda política, con lo cual se relegó aún más la introducción del proyecto de ley.

Ante ese contexto, los actores de la sociedad civil que impulsaron el proyecto de ley analizaron nuevas estrategias para introducirlo en el Congreso de la República antes de que finalizara el periodo de gobierno. Primero, se descartó la posibilidad de que el presidente de la República pudiera presentar el proyecto, ya que, luego de un año en el Consejo de Ministros, esta solicitud no había progresado. Segundo, a pesar de que las asociaciones de víctimas lo vieron como una posibilidad, la presentación del proyecto como parte de una iniciativa ciudadana era casi imposible, dado que ello implicaría mucho tiempo y un gran despliegue de recursos.

Tercero, no se contaba con grupos parlamentarios como aliados cercanos que pudieran hacerse cargo del proyecto de ley. Existía el temor de que se desvirtuara el enfoque humanitario de la ley. Finalmente, se analizó la posibilidad de que el proyecto fuera presentado por algún organismo constitucionalmente autónomo con competencias sobre el tema. En ese momento, el principal aliado era la Defensoría del Pueblo, que tenía capacidad de iniciativa legislativa. Finalmente, se optó por esta modalidad.

En este punto, Gisela Vignolo, defensora adjunta para los derechos humanos y las personas con discapacidad, adquirió un rol central, al cabildear internamente sobre la necesidad de que la Defensoría del Pueblo presentara el proyecto. Sin embargo, para la entidad, el proyecto de ley debía tener cambios. Por un lado, si bien el proyecto planteaba una entidad que se encargara de la búsqueda de las personas desaparecidas, para la Defensoría del Pueblo era necesario que esta también asumiera un rol articulador respecto de todas las intervenciones que realizaba el Estado a través del Ministerio Público, el Poder Judicial, el MINSA, la Defensoría del Pueblo, el RENIEC, etcétera.

Por otro lado, el proyecto estipulaba la necesidad de realizar reglamentos, planes, lineamientos, etcétera, que debía aprobarlos el Consejo de Ministros, lo cual a la larga podría convertirse en un factor que dificultara la implementación de la ley. De acuerdo con Vignolo, en el Perú existen leyes que fueron rápidamente aprobadas, pero al no contar con un reglamento para su ejecución no pudieron implementarse. Asimismo, las condiciones políticas no estaban dadas como para permitir esa intervención desde el Ejecutivo.

Sobre el primer punto no se realizaron cambios, ya que las asociaciones de víctimas y las ONG sustentaron que no debían realizarse variaciones al proyecto,

porque este ya era conocido por los congresistas y podrían argumentar que al no ser el mismo no lo aprobarían. Sobre el segundo punto, estratégicamente, los impulsores de la ley coincidieron en que el procedimiento que estaban proponiendo dependería de la voluntad política del Ejecutivo y, tomando en cuenta que ingresaría un nuevo Gobierno, posiblemente fujimorista, aceptaron introducir los cambios. Al mismo tiempo, la Defensoría del Pueblo mantuvo reuniones con el Ministerio de Justicia, a cargo de Aldo Vásquez, para que respaldaran la iniciativa, pese a que no la presentarían directamente.

Cuando la Defensoría del Pueblo presentó el proyecto de ley, se decidió que la congresista Marisol Pérez Tello buscaría los votos necesarios para su aprobación. La congresista, antes de ser presidenta de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, había trabajado con las asociaciones de familiares de víctimas del conflicto armado interno y con algunas ONG de derechos humanos, que no necesariamente tenían un rol político. De acuerdo con los miembros de la ANFASEP, su compromiso se remontaría incluso antes de que terminara sus estudios como abogada.

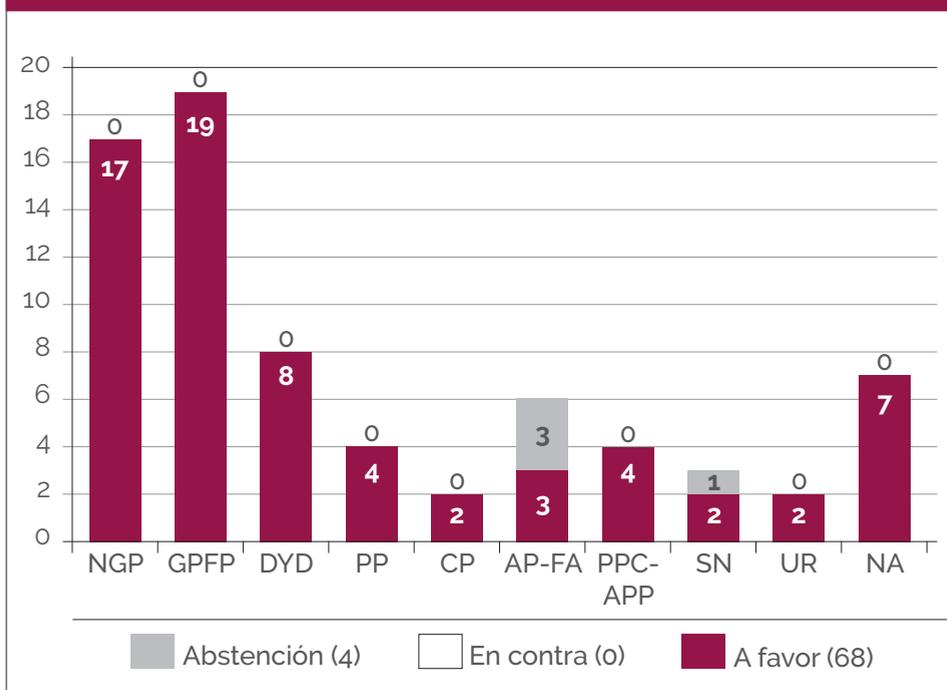
La doctora Marisol Pérez dice, cuando estaba de estudiante, casi por terminar sus estudios, vino a ANFASEP. «Yo visité el museo de ANFASEP. [Se] dijo “voy a salir como profesional y voy a ayudar a ANFASEP, como sea voy a ayudar”. Cuando fue congresista, allí nos ha dicho. «Por eso ahora, si se implementa esta Ley de Búsqueda, todos los familiares que han perdido a sus familiares los van a encontrar de todas maneras».¹⁷⁴

Para lograr la aprobación de la ley, en el Congreso se realizaron diversas actividades con apoyo de Marisol Pérez Tello y de la campaña #Reúne, dirigidas a sensibilizar a los congresistas en el tema de la desaparición forzada y las consecuencias para sus familias, apelando al enfoque humanitario del proyecto. Por ejemplo, se realizó una muestra fotográfica en el seno del Congreso. Sumado a ello, la congresista Pérez Tello venía asistiendo a ceremonias de restitución de restos a familiares y visitas a lugares de la memoria en compañía de otros congresistas como Octavio Salazar, en Soras, y Víctor Isla, en La Hoyada.

Finalmente, el 9 de mayo de 2016, la Defensoría del Pueblo presentó el Proyecto de Ley 05290/2015-DP, Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia de 1980 al 2000. En esa misma semana, se introdujo en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, la cual emitió un dictamen

¹⁷⁴ Entrevista a Juana Carrión. 27 de junio de 2018.

GRÁFICO 2. PRIMERA VOTACIÓN EN EL PLENO DEL CONGRESO



favorable en menos de dos semanas. Así, el 26 de mayo, el proyecto ingresó a la agenda de la Junta de Portavoces, y ese mismo día se realizó el debate en el Pleno con la aprobación en la primera votación y exoneración para la segunda.

Fuente: Congreso de la República del Perú (2016).
Elaboración propia

La ley se aprobó con 68 votos a favor, los cuales provinieron en mayor medida del grupo parlamentario nacionalista Gana Perú y de Fuerza Popular. Por un lado, de acuerdo con las entrevistas realizadas, el grupo parlamentario de gobierno había participado anteriormente de la entrega de restitución de cuerpos en Ayacucho; de alguna manera se habían relacionado con el tema. Asimismo, a pesar de la condición de exmilitar del presidente de la República, acusado por un caso de violación de los derechos humanos, su bancada votó en su mayoría a favor de la ley.

Por otro lado, los congresistas de Fuerza Popular también asistieron a experiencias similares de entrega y restitución de restos. Otro elemento que con-

siderar fue la campaña electoral para elegir nuevo presidente y Parlamento. En este contexto, la lideresa de Fuerza Popular, Keiko Fujimori, señaló desde el extranjero que reconocía las acciones de violaciones de derechos humanos por parte del Estado. La invitación de la Universidad de Harvard permitió que expresara una posición a favor de los derechos humanos, tema que anteriormente no estaba incluido en sus discursos. Fujimori reforzó su mensaje y, probablemente, sus congresistas actuaron en consecuencia para la aprobación de la ley.¹⁷⁵

El grupo parlamentario compuesto por el Partido Popular Cristiano (PPC) y Alianza por el Progreso (APP), del cual procedía la congresista Pérez Tello, apoyaron el proyecto de ley. Cabe recalcar que apoyaron, mediante la exoneración de dictamen y la ampliación de la agenda, para que el proyecto pasara de la comisión hacia el Pleno del Congreso. En esta parte del proceso jugó un papel muy importante el congresista Pedro Spadaro.

Los grupos parlamentarios del Concertación Parlamentaria, integrada por el APRA y otros dos partidos políticos, así como Acción Popular y el Frente Amplio, tuvieron una lectura diferente del proyecto de ley. Por un lado, al APRA le costó entender que el proyecto no estaba elaborado para atacar al primer periodo de Alan García como presidente de la República, sino que priorizaba la búsqueda de personas desaparecidas para el bienestar de sus familiares. Luego de las aclaraciones, los congresistas de ese grupo parlamentario votaron a favor de la ley. Por otro lado, la izquierda no entendió el enfoque humanitario de la ley, pues consideraban que esta daría paso a la impunidad por privilegiar la búsqueda de la víctima sobre la búsqueda de los perpetradores. De acuerdo con las entrevistas realizadas, ello se habría sustentado en que no conocían el trabajo previo en la construcción de la propuesta que había sido impulsada por los familiares de las víctimas.

El 3 de junio de 2016, el Congreso de la República envió la Autógrafa del Proyecto de Ley 0529/2015-DP a la Presidencia de la República, la cual tendría la responsabilidad de observar o promulgarla. Tras dos semanas de mayor incidencia por parte de los familiares de las víctimas y de sus aliados, el 21 de junio, se logró la promulgación de la Ley 30470, Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

¹⁷⁵ Véase más en <https://www.youtube.com/watch?v=SFh2Ibfc9c&list=PL81Qw6nYROxiZA5y5rX3un-MocvhKThvrl&index=6>

4.2. LA CAMPAÑA #REÚNE

El MPQNSR empezó a intervenir en la introducción y aprobación del proyecto de ley de búsqueda de personas desaparecidas a partir del 2014. Si bien no participaron del diseño de la ley, entendieron que ello fue producto del consenso que se logró entre las asociaciones de familiares de las víctimas y sus aliados estratégicos, como ONG y organismos internacionales, junto con el Estado. De acuerdo con las entrevistas realizadas, tras asesorar a la CONAVIP en materia de incidencia sobre la agenda de reparaciones y memoria, los dirigentes plantearon la necesidad de realizar una campaña para que la propuesta de ley pudiera ser aprobada.

Miluska Rojas, entonces secretaria ejecutiva del MPQNSR, se contactó con Rafael Barrantes del CICR con la finalidad de realizar una campaña que tuviera como actores principales a los familiares de las víctimas. Así nació la campaña #Reúne, cuyo objetivo era lograr un consenso a favor de la ley mediante un trabajo de incidencia que se visibilizaría a través de las asociaciones de víctimas de familiares de víctimas civiles, de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

La primera gran intervención de #Reúne fue para que la ley ingresara al Congreso por medio de la iniciativa legislativa de la Defensoría del Pueblo y que fuera aprobada rápidamente. En primer lugar, se realizaron acciones para la visibilización de la campaña en espacios físicos, mediante intervenciones urbanas, como la colocación de *banners* en los puentes de la Vía Expresa; o la organización de foros en entidades estatales como el Congreso de la República.

La campaña física fue tan fuerte que incluso en un evento realizado por Marisol Pérez Tello, el ministro de Justicia, se sintió presionado por aceptar que la ley debía ser aprobada, al ver a las personas con sus carteles de la campaña.¹⁷⁶

En segundo lugar, se inició un trabajo arduo de aparición en los medios de comunicación. En un principio, la campaña se visibilizó a través de las páginas web de noticias como La Mula. Sin embargo, tras el éxito de las intervenciones urbanas y de las coordinaciones del MPQNSR y el CICR, se logró llegar a medios masivos de televisión, radio e impresos. Estos empezaron a mostrar más interés, incluso brindando espacios para entrevistas o reportajes.

¹⁷⁶ Entrevista a Miluska Rojas. 9 de julio de 2018.

En tercer lugar, la campaña por medios virtuales amplió la incidencia de #Reúne más allá de los familiares de las víctimas o los interesados en el tema, y así pudo llegar también a las regiones. Por un lado, mediante la creación de la página web de campaña y su réplica y viralización en redes sociales, a cargo de un pequeño equipo de comunicadoras con gran talento, lograron que personas no ligadas al tema los sigan por el contenido que publicaban. Así fueron compartidas, miles de veces, iniciativas de artistas y personajes populares que asumieron el mensaje «Yo también estoy buscando a los desaparecidos» o la estrategia de convertir la página en un espacio colaborativo, que pedía a las personas enviar imágenes que plasmaran la necesidad de una ley sobre el tema.

La campaña también se viralizó en Ayacucho, donde, junto con la ANFASEP, se realizaron diversas intervenciones como carteles, pronunciamientos, publicaciones en medios sociales y medios masivos. Asimismo, con el apoyo de la congresista Marisol Pérez Tello, se realizaron algunas intervenciones con otras poblaciones vulnerables. Por ejemplo, en el Penal de Yanamilla, los internos empezaron a producir polos con el logo de la campaña #Reúne, anteriormente se había logrado que hicieran ataúdes para la entrega de restos.

El MPQNSR hizo un envío masivo de mensajes de correo electrónico con el mensaje «Únete a la campaña» a movimientos regionales para motivar su participación desde sus ciudades, e hizo visible la campaña en los colegios, las instituciones públicas, etcétera, colocándola en la agenda regional, y colaborando en la recolección de firmas físicas y virtuales para respaldar la iniciativa. La campaña #Reúne fue asumida como la visibilización del trabajo de agencia de los familiares de las víctimas, y fueron ellos quienes asumieron la vocería como protagonistas, dado que habían agendado y formulado la ley. A pesar de ser un grupo con pocos recursos económicos y humanos, lograron que los congresistas se sensibilizaran y apoyaran la ley.

En junio de 2016, solamente faltaba la aprobación del presidente de la República para que la ley se promulgara. Para ello, las asociaciones de víctimas se organizaron con mayor fuerza. Así, la campaña #Reúne empezó a realizar más acciones de incidencia a través de cartas al Ejecutivo; solicitando pronunciamientos públicos a gremios, universidades y otras instituciones; coordinando con autoridades nacionales e internacionales, y aliándose con otras organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con las entrevistas realizadas, «el objetivo era decirle al presidente tiene que aprobar la Ley, porque había un poquito de atraso. La tenía ahí y no sabíamos si iba a devolver la ley o la iba

a aprobar».¹⁷⁷ Al mismo tiempo, se volvió a levantar la campaña por redes, a través de Facebook y Twitter. Por ejemplo, enviaban tuits contantemente a la cuenta oficial del presidente Ollanta Humala para que aprobara la ley. Un día antes de la promulgación de la ley, se realizó una vigilia de protesta.

Al promulgarse la ley en junio de 2016, la campaña #Reúne logró el objetivo de colaborar con las asociaciones de familiares de víctimas para que tuvieran una ley que daría origen a la política pública de búsqueda de personas desaparecidas del conflicto armado interno. Para las asociaciones de familiares, ese fue el logro más importante que tuvieron.

4.3. ANÁLISIS DE LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

Otro punto clave es la definición de «persona desaparecida». Según la norma, esta es «[t]oda persona cuyo paradero es desconocido por sus familiares o sobre la que no se tiene certeza legal de su ubicación, a consecuencia del periodo de violencia 1980-2000».¹⁷⁸ Anteriormente, la CVR —recogiendo el concepto del artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional— había entendido la desaparición forzada de personas como aquella

[...] cometida por agentes del Estado o por quienes actúen con su autorización, apoyo o tolerancia, así como por particulares o miembros de organizaciones subversivas. Dicho acto es seguido por la falta de información o la negativa a reconocer la privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona. Tal ausencia de información o negativa impide el ejercicio de los recursos legales y de los mecanismos procesales pertinentes. La definición comprende a las víctimas cuyo paradero continúa desconocido, aquellas cuyos restos fueron encontrados y aquellas que recuperaron su libertad. (CVR, 2003, t. VII, p. 58)

La Ley 30470 plantea una definición más amplia de este término al incluir a todas las personas no ubicables, no solo por determinados sujetos, sino de modo general en el marco del conflicto armado interno. Esta definición ha permitido que se clasifiquen en tres grandes grupos —ni definitivos ni excluyentes—: a) personas cuyo paradero se desconoce y no se tiene información de su situación actual; b) personas desaparecidas que se presume se encuentran en sitios de entierro, y c) restos humanos de personas desaparecidas que no han podido ser identificadas y reintegradas a su familia y/o comunidad (MINJUS, 2016,

¹⁷⁷ Entrevista a Miluska Rojas. 9 de julio de 2018.

¹⁷⁸ Artículo 2 de la Ley 30470.

p. 11). Este concepto constituye un avance que contrasta con el de otros países, dado que permite impulsar la búsqueda en distintos supuestos.

4.3.1. MARCO INSTITUCIONAL

De acuerdo con la ley aprobada, la entidad competente en materia de personas desaparecidas es el MINJUS, que tiene la obligación de aprobar, implementar y hacer seguimiento de un Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, con un enfoque humanitario.¹⁷⁹ En concordancia con ello, se aprobaron dos instrumentos de política: el Plan Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000)¹⁸⁰ y la Directiva para Normar el Proceso de Búsqueda de las Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario.¹⁸¹

Plan Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000)

El Plan de Búsqueda da cuenta de los esfuerzos anteriores por encontrar a personas desaparecidas e incorpora como principios los siguientes enfoques (MINJUS, 2016, p. 8): derechos humanos, humanitario (atención centrada en el alivio del sufrimiento, la incertidumbre y la necesidad de respuestas de los familiares de las personas desaparecidas), diferencial (todas acciones deben considerar las particularidades, expectativas y necesidades de la población con la que se trabaja como el contexto regional, social, económico y características de género, etnia, y orientación sexual) y acción sin daño (los equipos involucrados en la búsqueda no deben generar más daño a las víctimas y deben fomentar la realización de actividades que tengan un carácter reparador).

Su principal objetivo es dar una repuesta y atender de manera integral las necesidades de los familiares de las personas desaparecidas, de acuerdo con la Ley 30470. En este marco, establece tres objetivos específicos (MINJUS, 2016, p. 11): a) conocer lo que ocurrió con las personas desaparecidas, agotando todos los esfuerzos de búsqueda y, de ser el caso, recuperar, identificar y restituir los restos humanos encontrados a sus familiares; b) atender el impacto psicosocial producido tanto por la desaparición como por el proceso de búsqueda, y c) promover que la participación de los familiares en los procesos de búsqueda se dé a partir de decisiones tomadas por ellos mismos, sobre la base de información entregada de manera clara, oportuna y suficiente. Para

¹⁷⁹ Artículo 4 de la Ley 30470.

¹⁸⁰ Aprobado por la Resolución Ministerial 0363-2016-JUS, publicada el 25 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial *El Peruano*.

¹⁸¹ Aprobada por la Resolución Directoral 001-2017-JUS/DGBPD, publicada el 31 de octubre de 2017 en el Diario Oficial *El Peruano*.

implementar estos objetivos, se divide el proceso de búsqueda en tres etapas: gestión de la información, desarrollo de estrategias de búsqueda y cierre del proceso de intervención.

Adicionalmente, el Plan de Búsqueda contempla que el MINJUS involucre a varios actores en el proceso, como equipos externos, del Estado y de la sociedad civil, hasta el cierre. Se considera que el proceso de búsqueda de una persona termina cuando la persona es hallada e identificada, o cuando está claro que no será posible encontrar más información. Por otro lado, en este instrumento se clasifica a las «personas desaparecidas» en tres grupos: a) personas cuyo paradero se desconoce y no se tiene información de su situación actual; b) personas desaparecidas que se presume se encuentran en sitios de entierro, y c) restos humanos de personas desaparecidas que no han podido ser identificadas y reintegradas a su familia y/o comunidad. Si bien estas situaciones no son excluyentes ni definitivas, reflejan la diversidad de contextos en los que se puede encontrar una persona desaparecida, y refleja la necesidad de tener estrategias distintas para cada categoría (MINJUS, 2016, p. 11).

Directiva para Normar el Proceso de Búsqueda de las Personas Desaparecidas

Meses después de la aprobación del Plan de Búsqueda, el MINJUS emitió una directiva para normar el proceso de búsqueda de las personas desaparecidas con un enfoque humanitario. Esta establece las responsabilidades de la DGBPD —limitadas a acciones con un enfoque humanitario— y sus dos entidades orgánicas: la Dirección de Registro e Investigación Forense (DRIF) y la Dirección de Atención y Acompañamiento (DAA). La DGBPD es responsable de iniciar y dirigir la investigación humanitaria; planificar y participar, en coordinación con las entidades involucradas, la recuperación, el análisis, la identificación y la restitución de los cuerpos de las personas desaparecidas a sus familiares; y, promover y coordinar el acompañamiento psicosocial y la participación de los familiares durante el proceso de búsqueda.¹⁸²

Por su parte, la DAA es la unidad orgánica que brinda a los familiares de personas desaparecidas el apoyo material y logístico durante su participación en el proceso y acompañamiento psicosocial antes, durante y después de las intervenciones forenses humanitarias.¹⁸³ Se dispone que la DAA trabaje con el MINSA para brindar acompañamiento psicosocial y que todos los actores del

¹⁸² Disposición 5.2. de la Directiva 001-2017-JUS/VMDHAJ-DGBPD.

¹⁸³ MINJUS. *Directorio-DGBPD*. Consulta: 20 de agosto de 2018. Recuperado de <https://www.minjus.gob.pe/directorio-dgbpd/>

proceso sean capacitados para identificar las necesidades asociadas al bienestar emocional de las personas, así como para cuidar su propia salud mental durante del proceso de la búsqueda.¹⁸⁴ Brindar apoyo a los familiares es un reto no solo por lo lejos que se puedan encontrar los servicios, sino también por cómo se incorporará el enfoque intercultural.

El DRIF es la unidad orgánica que recopila y procesa información relacionada con las víctimas de desaparición, coordina las acciones de búsqueda, registra los lugares que contienen restos humanos, y centraliza, sistematiza y depura la información relacionada con el proceso de búsqueda de personas desaparecidas.¹⁸⁵ Este proceso requiere la coordinación con varios niveles del Gobierno para registrar los casos y realizar la búsqueda. Los Gobiernos Regionales no cuentan con recursos para ello, lo cual dificulta aún más el proceso.

La Directiva establece tres etapas para implementar el Plan de Búsqueda:

La *etapa de la investigación humanitaria*, que contempla la selección, la recopilación, el análisis y la proporción de información sobre los casos de las personas desaparecidas que va a permitir el inicio de la fase de intervención conjunta con el Ministerio Público. Para ello, el DRIF se encargará del ingreso y la actualización de la información del RENADE. De este modo, la DGBPD entrevistará y recopilará información de cualquier persona, autoridad, funcionario o servidor público, y puede solicitar la cooperación de cualquier persona u organización para acceder a la documentación o a otra información en registros o archivos no estatales que puede ser incorporada en el RENADE. También debe validar la información recabada; en el caso de sitios de entierro, la validación de la información incluye una visita de inspección del sitio.¹⁸⁶

La *etapa de la intervención conjunta* contempla la recuperación, el análisis y la valoración de la evidencia material. Esto lo realizan de forma conjunta el MINJUS y el Ministerio Público, y se ejecuta con la participación del fiscal y de un equipo multidisciplinario de peritos donde procesan toda la información obtenida en la etapa de investigación humanitaria, así como durante la intervención de los sitios de entierro y la exhumación de restos humanos. En todos los casos, la recuperación de los restos humanos se realiza con el consentimiento de los familiares.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Disposición 6.1. de la Directiva 001-2017-JUS/VMHAJ-DGBPD.

¹⁸⁵ MINJUS. *Directorio-DGBPD*. Consulta: 20 de agosto de 2018. Recuperado de <https://www.minjus.gob.pe/directorio-dgbpd/>

¹⁸⁶ Disposición 6.2. de la Directiva 001-2017-JUS/VMHAJ-DGBPD.

¹⁸⁷ Disposición 6.3. de la Directiva 001-2017-JUS/VMHAJ-DGBPD.

La *etapa de cierre del proceso de búsqueda* contempla la entrega de un Informe Final a las familias (previamente, se deben entregar respuestas a las familias a lo largo de todo el proceso de la búsqueda). Se establece que en los casos en los que se han agotado los recursos y las medidas disponibles para la búsqueda y no es posible recuperar los restos o determinar el destino final de la persona, se procederá al cierre de la búsqueda con la entrega del Reporte Final del Caso. En los casos en los que recuperan restos humanos, la DGBPD coordina y planifica la restitución de estos a los familiares, garantizando el respeto de la dignidad, creencias religiosas y prácticas culturales.¹⁸⁸ La directiva también establece que la CMAN es la encargada de coordinar las ceremonias simbólicas o de memoria que se acuerden con los familiares.¹⁸⁹

4.3.2. ALCANCE DEL PROCESO DE BÚSQUEDA

La ley crea el RENADE como «una base de información autónoma que centralice, sistematice y depure la información suministrada por las entidades relacionadas con el proceso de búsqueda de personas desaparecidas».¹⁹⁰ El RENADE debe incluir variables de etnicidad y tener en cuenta la lengua originaria y la pertenencia a un pueblo indígena o a una población afroperuana en las herramientas de recojo de información sobre personas desaparecidas.¹⁹¹

Así, se establece que el RENADE incluye información de las siguientes fuentes: a) las bases de datos y los archivos provenientes de otras entidades públicas y privadas; b) la ofrecida de forma voluntaria, y c) la que se genere durante las acciones de búsqueda (MINJUS 2018). La información recogida servirá para desarrollar estrategias de búsqueda que tomarán en consideración la «complejidad de los contextos y los diferentes aspectos de la búsqueda, incorporando tanto las necesidades de investigación, como de acompañamiento psicosocial, apoyo material y logístico y participación de los familiares en el proceso». (MINJUS 2018)

Por otro lado, en la Directiva 001-2017-JUS/VMDHAJ-DGBPD se precisa que el RENADE integrará toda la información disponible sobre personas desaparecidas y sitios de entierro, estableciendo conexiones que permitan entender mejor los contextos y las circunstancias de la desaparición, así como construir

¹⁸⁸ Disposición 6.4. de la Directiva 001-2017-JUS/VMDHAJ-DGBPD.

¹⁸⁹ Disposición 6.4. de la Directiva 001-2017-JUS/VMDHAJ-DGBPD.

¹⁹⁰ Artículo 6 de la Ley 30470.

¹⁹¹ Artículo 6 de la Ley 30470.

propuestas con miras a la recuperación, el análisis y la identificación de las personas desaparecidas.¹⁹²

4.3.3. ROL Y PROTAGONISMO DE LAS FAMILIAS DE LAS VÍCTIMAS

La Ley 30470 señala que son familiares de las víctimas los descendientes, ascendientes y demás personas relativas de acuerdo con lo regulado por el Código Civil. Debe advertirse que, para considerar a alguien como familiar, la ley también considera «el contexto sociocultural de quienes integran comunidades nativas, campesinas o que forman parte de un pueblo indígena u originario».¹⁹³

El Plan de Búsqueda otorga un rol central en el proceso de búsqueda a los familiares de las víctimas desde su planificación y durante su realización, con acciones que van desde el consentimiento informado hasta incluir sus patrones culturales durante el proceso de búsqueda (MINJUS, 2016, pp. 12-13). También dispone que, al encontrar cadáveres o restos humanos, el MINJUS asegurará el suministro y traslado de ataúdes, la construcción de nichos en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales y el traslado, la alimentación y el alojamiento a los familiares de las personas desaparecidas.¹⁹⁴ La ley no añade un presupuesto; la implementación se financia con el presupuesto institucional de las entidades públicas involucradas en el marco de las leyes anuales de presupuesto.¹⁹⁵

Finalmente, señala que se deben adoptar medidas para el acompañamiento psicosocial de los familiares de las personas desaparecidas; es decir, que las familias sean atendidas durante todas las etapas de la investigación forense y restitución de restos, con el fin de garantizar su recuperación y bienestar emocional. Asimismo, se prevé que este acompañamiento cuente con el apoyo material y logístico durante su participación en el proceso de búsqueda.¹⁹⁶

¹⁹² Disposición 6.2. de la Directiva 001-2017-JUS/VMDHAJ-DGBPD.

¹⁹³ Artículo 2 de la Ley 30470.

¹⁹⁴ Artículos 11 y 12 de la Ley 30470.

¹⁹⁵ Artículo 15 de la Ley 30470.

¹⁹⁶ Artículo 2 de la Ley 30470.

4.4. PRIMEROS AVANCES Y EXPECTATIVAS DE LOS FAMILIARES DE LAS VÍCTIMAS¹⁹⁷

4.4.1. CENTRALIZANDO LOS DATOS: EL RENADE COMO INSTRUMENTO PARA HACER LA POLÍTICA

De acuerdo con la Ley 30470, la DGBPD es la responsable de crear el RENADE, como una base de información autónoma que centralice, sistematice y depure la información suministrada por las entidades relacionadas con el proceso de búsqueda de personas desaparecidas. Para ello, dicha dirección usó las bases de siguientes bases de datos.

Ante la diversidad de información con la que se contaba, dicha dirección revisó los criterios usados en la construcción de las fuentes y, si estos no eran compatibles con la Ley de Búsqueda, evaluó cada registro para su adecuada incorporación. Después, unificó las fuentes, contrastando los diferentes registros para construir una lista única.

Este listado base tiene información que permitirá establecer prioridades para la intervención, proponer soluciones alternas a problemas invisibilizados y afinar las estrategias de salud mental en las zonas afectadas por la violencia, entre otras acciones. Asimismo, incluye el nombre de la persona desaparecida, la fecha de desaparición, el lugar de desaparición y el relato de los hechos. También contiene información sobre las fuentes de las cuales se obtuvo la información, la categoría de desaparición y siempre que se conozca, el sexo y la edad de la persona desaparecida.

En abril de este año, la DGBPD presentó las primeras cifras obtenidas del RENADE. Sobre esa base, se determinó que en el Perú se encuentran en condición de desaparecidas durante el periodo de violencia 20 329 personas. De estas, se desconoce o es incierto el paradero de 13 764 personas, y de 5700 personas se tiene conocimiento de su paradero, pero no certeza legal de su muerte. Por último, solo se han hallado los restos de 865 personas, los cuales han sido restituidos a sus familiares.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Al cierre de esta investigación se produjo un último cambio de ministro, de viceministro y de directora de la DGBPD. La nueva directora estaba anteriormente familiarizada con los procesos, dado que venía trabajando en el entorno del equipo antes de su designación.

¹⁹⁸ Más información en <https://lum.cultura.pe/noticias/presentan-lista-del-registro-nacional-de-personas-desaparecidas-y-sitios-de-entierro-renade>

CUADRO 1: BASES DE DATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL RENADE¹⁹⁹

Tipo de fuente	Nombre de la base de datos	Institución a cargo	Inicio de recolección de datos
Oficial	Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada	Defensoría del Pueblo	2004
	Registro Único de Víctimas (RUV)	Consejo de Reparaciones (MINJUS)	2005
	Base de datos que detalla el número de víctimas del CAI	Comisión de la Verdad y Reconciliación	2001 - 2003
	Registro Nacional de Sitios de Entierro		
	Base de datos de beneficiarios de los programas de reparaciones	CMAN	2005
Sociedad civil	Base de datos sobre sitios de entierro y personas desaparecidas	EPAF	2001
	Base de datos de personas desaparecidas durante el CAI	ANFASEP	1983

Fuente: MINJUS (2018).
Elaboración propia

Actualmente, la DGBPD está en proceso de clasificar los registros de acuerdo con la información que se conoce acerca del destino y paradero de la persona. Esta información es sumamente importante para el segundo paso contemplado en el Plan de Búsqueda, la planificación de estrategias de búsqueda de acuerdo con la producción de instrumentos y lineamientos con enfoque humanitario que se encuentra en construcción.

¹⁹⁹ También, se utilizó información de las sentencias del Poder Judicial y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

4.4.2. DESCENTRALIZANDO LA DGBPD: PLANES PILOTO EN AYACUCHO Y HUÁNUCO²⁰⁰

De acuerdo con la DGBPD, las regiones con el mayor número de casos de desaparición forzada son Ayacucho (9927 casos) y Huánuco (2536 casos).²⁰¹ Sobre la base a ello, dicha Dirección inició sus acciones de manera descentralizada, priorizando la implementación de la ley, mediante planes piloto en estas regiones. Estas experiencias se iniciaron en Ayacucho en el 2017 y, posteriormente, en el 2018 se ejecutaron acciones en Huánuco.

El primer piloto se implementó en Ayacucho, en noviembre de 2017, a más de un año de promulgada la ley. Para ello, la DGBPD creó una sede en la capital de la región, la cual se ubicó en el segundo piso del local de la CMAN. Asimismo, se contrató a dos profesionales, que provenían del movimiento de derechos humanos de Ayacucho, para que fueran las responsables del plan piloto.

Las primeras intervenciones se centraron en Vinchos, San José de Tillas y Acosvinchos, de la provincia de Huamanga; y, posteriormente, en Asquipata, en la provincia de Víctor Fajardo. En las intervenciones de esa Dirección, se contó con apoyo de la CMAN y del EFE, como parte de la articulación que debía tener el Estado; y de la sociedad civil participaron las asociaciones de víctimas, como ANFASEP y el CICR.²⁰² Adicionalmente, las ONG de derechos humanos de Ayacucho que demandaron la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas también asistían en los trabajos de campo a la Dirección.

A pesar de ello, según las entrevistas que se realizaron en Ayacucho con diferentes representantes de las asociaciones y ONG que tenían el tema en agenda, la percepción era que el trabajo de la oficina regional aún no se visibilizaba. La DGBPD estaba implementando las oficinas y el equipo técnico al haber sido creada recientemente.

Al siguiente año, se inició el plan piloto en Huánuco. Bajo el mismo esquema que en Ayacucho, se estableció la sede en la capital de la región. Asimismo, los representantes de la Dirección en Lima concertaron reuniones con las principales autoridades políticas, como el gobernador regional y los alcaldes de los distritos en los cuales intervendrían. Sus primeras intervenciones se realizaron

²⁰⁰ El trabajo de campo se realizó en junio y julio de 2018, por lo que el testimonio acerca de la gestión de la DGBPD respondió a las acciones del órgano desde su creación hasta dicha fecha.

²⁰¹ Cifras brindadas por la directora de la DGBPD en el Foro Público «Avances en la implementación de la ley de búsqueda de personas desaparecidas entre 1980 y 2000» realizado el 24 de agosto de 2018.

²⁰² Más información en <https://www.minjus.gob.pe/actividades-institucionales-y-eventos/minjUSDH-iniciabusqueda-humanitaria-de-personas-desaparecidas-en-ayacucho/>

CUADRO 2. FUNCIONES DE LA DGBPD

Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD)

Responsable de diseñar, implementar y ejecutar el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, articulando y disponiendo las medidas relativas a la búsqueda, la recuperación, el análisis, la identificación y la restitución de los restos humanos, así como administrar el RENADE.

Dirección de Registro e Investigación Forense	Dirección de Atención y Acompañamiento
<ul style="list-style-type: none">• Recopilar y procesar información para la individualización de las víctimas.• Recabar información de los familiares.• Coordinar las acciones de búsqueda.• Registrar lugares de entierro.• Centralizar la información de las bases de datos.• Dirigir el procedimiento científico para la investigación forense.	<ul style="list-style-type: none">• Supervisar y promover las intervenciones de recuperación emocional y social de familiares y de profesionales forenses.• Brindar a los familiares apoyo material y logístico en el proceso de BPD.• Garantizar la realización de ceremonias y ritos funerarios de acuerdo con costumbres de los familiares.• Brindar acompañamiento psicosocial.

Fuente: MINJUS (2017).

Elaboración propia

en el centro poblado de Aucayacu y Cayumba, ambos provincia de Leoncio Prado.

4.4.3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DGBPD

En las entrevistas realizadas, los familiares expresaron algunas molestias hacia la DGBPD, debido a la falta de atención inmediata a sus demandas. Ello se debió a la inestabilidad política que atravesó el estado peruano, que inició con el cuestionamiento y posterior renuncia del propio Presidente de la República. Ello afectó a todos los sectores, en particular al MINJUS. En un año, la DGBPD cambió cinco veces de director, como puede verse en el cuadro adjunto, generando no solo retrasos en la gestión, sino cierta desconfianza en las asociaciones de familiares y víctimas. Esta situación dificultó los primeros avances de la DGBPD, en un contexto donde debía sentar las bases, formular instrumentos de gestión, especializar al equipo, solicitar presupuestos.

Por otro lado, queda pendiente una mejor articulación entre las instituciones que venían trabajando sobre la política de reparaciones y las necesidades de las víctimas y sus familiares en la búsqueda de personas desaparecidas. Por un lado, del Consejo de Reparaciones y la CMAN, del MINJUS; y, por otro, del EFE del Ministerio Público. Se espera que desde la DGBPD, que contiene dos direcciones —la Dirección de Registro de Investigación Forense y la Dirección de Atención y Acompañamiento—, se pueda impulsar una política estatal de búsqueda de manera coordinada. Aunque estas oficinas son conocidas por los dirigentes de las asociaciones de familiares y víctimas, hay cierta confusión y desconfianza respecto del trabajo articulado que se había venido realizando con los funcionarios del Estado.

CUADRO 3. PERIODOS DE GESTIÓN DE LA DGBPD

Nombre	Inicio de gestión	Término de gestión	Tiempo de gestión
Susana Cori	18/08/17	28/09/17	42 días
José Coloma	28/09/17	15/12/17 (viceministro)	79 días
Sin nombramiento (función por encargatura)	15/12/17	06/04/18	106 días
Karina Allende	06/04/18	02/08/18	117 días
Mónica Barriga	09/08/18	-	-

Fuente: Base de datos de normas del Diario Oficial *El Peruano*, 2018.

Elaboración propia



CONCLUSIONES

Esta investigación pretende aportar una mirada distinta sobre los procesos post conflicto desde el rol de las víctimas y su relación con el Estado. Este análisis se realiza desde una intersección entre el enfoque de justicia transicional y los estudios sobre políticas públicas. Se observa, en particular, cómo se ha desarrollado el proceso de elaboración y aprobación de la política de búsqueda de personas desaparecidas en el Perú, un tema que había permanecido en el olvido por más de treinta años y que gracias a una serie de iniciativas y demandas de diversos actores, tanto del Estado como de la sociedad civil, logró convertirse en una prioridad para los tomadores de decisiones.

En primer lugar, esta normativa no ha surgido de una articulación teórica ni política en el Estado alrededor de la noción de justicia transicional; es decir, no se ha construido una lógica de gestión pública ni un aparato estatal con soporte técnico y presupuestal que busque responder integralmente a las secuelas del conflicto armado interno en el Perú. Lo que tenemos es un Estado que actúa de forma desarticulada —y respondiendo a demandas sucesivas— ante los diversos problemas que ha dejado el conflicto en el Perú. El proceso seguido para la aprobación de la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000 expresa bien esta desarticulación al mostrar dificultades jurídicas o al poner en evidencia la falta de documentación integrada sobre la desaparición. Como explicamos en el texto, al lograrse que la desaparición fuera reconocida como un problema público, se advirtió una serie de vacíos para atender esta problemática, por lo que se hizo necesaria proponer una ley (Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas) y luego una ley complementaria (Ley de Banco de Datos Genético).

En segundo lugar, se constata la evolución del tratamiento del problema de las personas desaparecidas desde la aplicación del enfoque fiscal y judicial hacia una propuesta más integral, y que demanda mecanismos extraordinarios. Es decir, producir un conjunto de acciones estatales, más allá de la estricta función judicial, para responder a las demandas de las víctimas. Así, de acuerdo con una revisión de los marcos normativos en los países que sufrieron esta situación en América Latina podemos identificar cómo los Estados fueron adecuándose a los marcos jurídicos internacionales y desarrollaron diferentes estrategias para enfrentar el problema de la desaparición. No ha sido un cami-

no sencillo. Implica que el Estado asuma su responsabilidad en la comisión de estos hechos, lo cual suele ser políticamente problemático. Además, ha implicado un esfuerzo concertado con diversos actores sociales y políticos, lo que supone llevar adelante acuerdos y negociaciones.

En tercer lugar, una de las estrategias en el caso del Perú ha sido la inclusión del «enfoque humanitario» en oposición a un enfoque centrado en las funciones judiciales de fiscales y jueces. Ese enfoque se fue convirtiendo paulatinamente en una categoría de política pública con información e indicadores para la gestión. Así, la política pública para la búsqueda de personas desaparecidas, que siempre estuvo asociada a la acción judicial, ahora asume un enfoque humanitario que se centra en dar respuestas satisfactorias a los familiares de las víctimas. En un país donde estas han sido marginadas durante el conflicto y donde la exclusión y el racismo persisten, este enfoque imprime un significativo cambio de paradigma en la concepción de políticas públicas: cambia el sentido de «hacer justicia» al propiciar que esta pueda ser realizada por diversas instituciones del Estado y no solo por la instancia judicial. Aunque es muy temprano para abordar la evaluación de la política, queda pendiente verificar en qué medida este enfoque fomenta también el ejercicio de ciudadanía por parte de las víctimas.

En cuarto lugar, el análisis de la construcción de esta ley muestra de qué modo una política pública puede ser un proceso en el que participan diversos actores sociales. En este caso, se observa cómo asociaciones de víctimas, organismos no gubernamentales, agencias de cooperación internacional, etcétera, en diálogo y construcción de alianzas con actores del Estado, realizaron una fuerte incidencia sobre el Ejecutivo y el Legislativo y consiguieron una decisión pública sobre un tema que había sido invisibilizado durante varios años. Ha sido necesario un trabajo de fuerte incidencia política para generar consenso y legitimidad alrededor de la iniciativa.

En quinto lugar, se pone de relieve la capacidad de agencia de las asociaciones de víctimas, cuyas primeras demandas de verdad y justicia datan de inicios de la década de 1980. Desde entonces y a lo largo de tres décadas han adquirido experiencia y acumulado recursos (capital social y simbólico) para fortalecer su participación, liderazgo e incidencia en la consecución de sus demandas. Así, han desarrollado una actoría política que las fortalece y legitima para promover políticas públicas, como el caso de la búsqueda de personas desaparecidas. La construcción de ciudadanía entre las organizaciones de víctimas no solo las fortalece en términos sociales o individuales, sino que además ayuda

a consolidar la democracia al inducir en el Gobierno prácticas de inclusión y de participación.

En sexto lugar, también se deja en evidencia la importancia de los procesos de incidencia para la promoción de políticas públicas. Durante el despliegue de una estrategia de incidencia, los actores deben involucrarse en diálogos, negociar y articular alianzas con otros actores sociales y políticos. En este caso, apreciamos la capacidad de incidencia desarrollada por funcionarios estatales y de organizaciones sociales, como el CICR, que han contribuido a colocar el tema en agenda y a incrementar el conocimiento y generar confianza entre los diversos actores.

Finalmente, el proceso que describimos muestra cómo un Estado puede brindar respuestas contra el olvido y la impunidad, incluso cuando existen tendencias negacionistas u hostiles a la agenda de justicia en su propio seno y en la sociedad. Ello ha sido posible en este caso gracias a la apertura al diálogo y la participación. Por ello, la experiencia de construir una política pública para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú puede servir de referente para otros procesos similares en América Latina.

REFERENCIAS

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (2016). Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/nuevoacuerdofinal.pdf>
- Banco Nacional de Datos Genéticos. (s. f.). Historia del BNDG. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/bndg/historia>
- Barrantes, R. y Chacón, M. (2016). *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 de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia Política. (s. f.). «Periodo 1973-1990. Régimen militar». Consulta: 26 de febrero de 2018. Recuperado de https://www.bcn.cl/historiapolitica/hitos_periodo/detalle_periodo.html?per=1973-1990
- Busquets, J. y Delbono, A. (2016). La dictadura cívico-militar en Uruguay (1973-1985): aproximación a su periodización y caracterización a la luz de algunas teorizaciones sobre el autoritarismo. *Revista de la Facultad de Derecho*, 41, 2016, pp. 61-102.
- Caetano, G. y Rilla, J. (1998). *Breve historia de la dictadura (1973-1985)*. Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Caldera, A. (2005). Los problemas públicos: naturaleza y estructuración. Material de enseñanza de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (México).
- Calduch, R. (1991). Los actores internacionales. En Calduch, R. (1991). *Relaciones internacionales* (pp. 1-7). Madrid, España: Ciencias Sociales. Recuperado de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55159/lib1cap5.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2016). *Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia*. Bogotá, Colombia: CNMH.
- (2018). En Colombia 82.998 personas fueron desaparecidas forzosamente. Consulta: 20 de agosto de 2018. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/en-colombia-82-998-personas-fueron-desaparecidas-forzosamente>
- Colombia 2020. (2018). La Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas debe contar con recursos: Luz María Monzón. Consulta: 21 de mayo de 2018. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/justicia/la-unidad-de-busqueda-de-desaparecidos-debe-contar-con-recursos-luz-marina-monzon>
- Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD). (2012). *Plan Nacional de Búsqueda*. 5.ª ed. Bogotá, Colombia: Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

- Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH). (2012). *Plan Regional de Investigaciones Antropológico Forenses para Ayacucho*. Lima, Perú: COMISEDH. Recuperado de lasa.international.pitt.edu/members/special-projects/fordcurrentcycle.asp
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Informe Final*. Lima, Perú: CVR.
- Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN). (2013). *Lineamientos Generales del Programa de Reparaciones simbólicas*. Recuperado de https://cman.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/Lineamientos_SIMBOLICAS.pdf
- Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. (1985). *Nunca Más. Informe de la Comisión Nacional sobre la desaparición de personas*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Comisión para la Paz. (2003). *Informe Final de la Comisión para la Paz*.
- Comisión Rettig. (1991). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, vol., 1, t. 2.
- Comisión Valech I. (2004). *Nómina de personas reconocidas como víctimas*
- Comisión Valech II. (s. f.) *Informe de la Comisión Presidencial Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura*.
- Congreso de la República del Perú. (2016). Acta de votación en el Pleno. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/e21da3b7485f652a0525803a004dd696/\\$FILE/AV0529020160526.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/e21da3b7485f652a0525803a004dd696/$FILE/AV0529020160526.pdf)
- Consejería de Derechos Humanos de la Presidencia de la Republica. (2015). *Estrategia Nacional Para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034*.
- Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. (2016). *Informe alterno sobre la situación de las desapariciones forzadas en Colombia presentado ante el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas*.
- Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). (1996). *Informe sobre la calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política*. 11.^a ed. Santiago de Chile, Chile: CNRR.
- Correa, C. (2011). Programas de reparación para violaciones masivas de derechos humanos: lecciones de las experiencias de Argentina, Chile y Perú. En Reátegui, F. (Edit.) *Justicia transicional. Manual para América Latina* (pp. 441-476). Nueva York, Estados Unidos: Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Defensoría del Pueblo. (1998). *Informe anual de la Defensoría del Pueblo (1997-1998)*. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo.
- (2000). *Tercer informe del defensor del pueblo al Congreso de la República (1999-2000)*. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo.

- (2002). *La desaparición forzada de personas en el Perú (1980-1996)*. Informe N.º 55. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/8AD4FC90D32CE6D1052581540058441C/\\$FILE/Informe_N_55.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/8AD4FC90D32CE6D1052581540058441C/$FILE/Informe_N_55.pdf)
- (2013). *Resumen Ejecutivo. A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso*. Informe Defensorial N.º 162. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Resumen-Ejecutivo-ID-162.pdf>
- Durand, F. (2012). El debate sobre la captura del Estado peruano. En Toche, E. (Comp.). *Perú hoy: la gran continuidad* (pp. 19-56). Lima, Perú: DESCO.
- (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima, Perú: Oxfam. Recuperado de https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/capturadurand%20VE.pdf
- Equipo Universitario de Historiadores. (2015). *Actualización de la investigación histórica sobre detenidos desaparecidos (1971-1982) e investigación histórica sobre asesinados políticos por responsabilidad y/o aquiescencia del Estado (1973-1985)*.
- (2007). *Investigación histórica sobre detenidos desaparecidos*. Montevideo, Uruguay.
- Estados Unidos Mexicanos. (2018). *Informe de México sobre el seguimiento a las recomendaciones del Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas*.
- Fiscalía General de la Nación. (2018). Se instaló Fiscalía Especializada en Delitos de Lesa Humanidad. Consulta: 27 de agosto de 2018. Recuperado de <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/v/5471/1/innova.front/se-instalo-fiscalia-especializada-en-delitos-de-lesa-humanidad.html>
- García, E. (2007). El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios. Revista de investigación social*, 3(6), 199-216. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/628/62830608.pdf>
- Gobierno de Chile. (2017). *Primer Informe para el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas*.
- Grupo de Investigación en Antropología Forense del Uruguay (GIAF). (2015). *Investigaciones antropológicas sobre detenidos desaparecidos en la última dictadura cívico-militar. Informe de Actividades Año 2013-2014*.
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- I(dh)eas. (2018). *Informe sombra sobre la situación de la desaparición de personas en México*.

- Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). (2016). *Evaluación de las necesidades de los familiares de las personas desaparecidas en el Perú 1980-2000*. Lima, Perú: IDEHPUCP.
- Jave, I. (Mayo de 2014). Cómo se construyen los actores políticos: el caso de los líderes de organizaciones de familiares de víctimas del conflicto armado interno de Ayacucho y Lima durante el período postconflicto en el Perú 2000-2013. En Grindle, M. *Democracy and Memory*. Conferencia llevada cabo en el XXXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago.
- Jordana, J. (2007). El análisis de los *policy networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En Acuña, C. (Comp). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 505-527). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Kingdon, J. W. (2014). The Policy Window and Joining the Streams. En Kingdon, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (pp. 165-194). Harlow, Inglaterra: Pearson Education Limited.
- Leira, M. (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional (pp. 17-66). En Acuña, M. y Vacchieri, A. (Comps.). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Lugar de la memoria, la tolerancia y la inclusión social (LUM). (2018). Presentan lista del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro (RENADDE). Recuperado de: <https://lum.cultura.pe/noticias/presentan-lista-del-registro-nacional-de-personas-desaparecidas-y-sitios-de-entierro-renade>
- Marín, C. (2016). Antropología forense en Uruguay. Una historiografía crítica del GIAF (Grupo de Investigación en Antropología Forense) en el marco sudamericano. En *Actas del XIX Congreso Nacional de Arqueología Argentina* (pp. 850-853).
- McCrary, S. (2007). The International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance. *Human Rights Law Review*, 7, 545-566.
- Mendoza, J. Reconstruyendo la guerra sucia en México: del olvido social a la memoria colectiva. Recuperado de <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/repp/v5n15/v5n15a10.pdf>
- Ministerio de Educación de la Nación Argentina. (2010). *Pensar la dictadura: terrorismo de Estado en Argentina*. Argentina: Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- Ministerio de Justicia del Perú (MINJUS). (2016). *Plan Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000)*. Lima, Perú: MINJUS.

- (2017). Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
 - (2018). Listado base del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/peru-personas-desaparecidas-listado-base-renade>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUDH). (2014). Autoridades de Justicia, junto a agrupaciones de víctimas de la dictadura, lanzan campaña de identificar restos de detenidos desaparecidos. Nota de prensa. Consulta: 28 de febrero de 2018. Recuperado de http://historico.minjusticia.gob.cl/n3891_30-07-2014.html
- (2017). *Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina. (2017). *Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2017-2020*.
- Ortega, A. (2005). *Los problemas públicos: naturaleza y estructuración*. (Material de clase). Universidad Autónoma de Aguascalientes. México.
- Pérez, M. (2018). Están en alguna parte. *Brecha*.
- Procuraduría General de la República. (2015). *Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada*.
- Reátegui, F. (Coord.). (2008). *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*.
- Rico, A. (2017). El cambio de estatus del equipo de historiadores. *La Diaria*. Consulta: 27 de agosto de 2018. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/3/el-cambio-de-estatus-del-equipo-de-historiadores/>
- Secretaría de Derechos Humanos para el pasado reciente. Unidad de recepción de denuncias. (2015). *Informe 2015*.
- Semana. (2016). *Buscan desaparecidos con exhumaciones en varios cementerios del país*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-buscan-desaparecidos-con-exhumaciones-en-cementerios-del-pais/461590>
- (2018). La búsqueda de desaparecidos no aparece en la agenda política. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/unidad-de-busqueda-de-desaparecidos-en-colombia-aun-no-empieza-a-funcionar/553856>
- Semanario Búsqueda. (2017). *La búsqueda de los restos de los desaparecidos en Uruguay padece «burocratización» y un «funcionamiento esclerotizado»*. Consulta: 27 de agosto de 2018. Recuperado de <https://www.pressreader.com/uruguay/b%C3%BAsqueda/20170504/281659664946654>
- Scovazzi, T. y Citroni, G. (2007). *The Struggle against Enforced Disappearance and the 2007 United Nations Convention*. Leiden-Boston, Estados Unidos: Martinus, Nijhoff Publishers.

- Subirats, J. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Teitel, R. (2011). Genealogía de la justicia transicional. En Reátegui, F (Edit.) *Justicia transicional. Manual para América Latina* (pp. 441-476). Nueva York, Estados Unidos: Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Torres, I. (2014). El rol del Servicio Médico Legal (SML) en la identificación de los detenidos desaparecidos en Chile. *Estudio*, 31, 157-180.
- Ugaz, P. (2015). Putis es el Perú. En Colectivo Desvela. *Chinkaqkuna. Los que se perdieron* (pp. 31- 46). Lima, Perú: Colectivo Desvela.
- Valencia, G. (2012). Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Papel político Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana*, 17(2), 469-496. Recuperado de file:///D:/Users/gmendoza/Downloads/6536-Art%C3%ADculo-24971-1-10-20131011.pdf
- Valverde, A. (2014). *Cambia el clima, no cambia el Estado: el diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú* (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Van Zyl, P. (2011). Promoviendo la justicia transicional en sociedades post conflicto. En Reátegui, F (Edit.) *Justicia transicional. Manual para América Latina* (pp. 47-72). Nueva York, Estados Unidos: Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Vergara, A. (2015). *La danza hostil. Poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952- 2012)*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vermeulen, M. (2012). Enforced Disappearance. Determining State Responsibility under the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. Dissertation. Utrecht University Repository.

ANEXOS

ANEXO 1

CUADRO COMPARATIVO DE LA SITUACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN AMÉRICA LATINA

NORMATIVA							
INTERNACIONAL				NACIONAL			
Pais	Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994)	Estatuto de Roma (1998)	Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006)	Delito de crímenes de lesa humanidad	Delito de desaparición forzada	Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas	Ley de Registro de ADN
Chile	Sí (13/01/2010)	Sí (29/06/2009)	Sí (08/12/2009)	Sí (Ley N° 20357)	NO (Proyecto de Ley; Boletín 9818-17)	NO	Sí (Ley N° 19970)
Uruguay	Sí (06/02/96)	Sí (28/06/02)	Sí (04/03/09)	Sí (Ley N° 18026)	Sí (Como crímenes de lesa humanidad en tanto acto aislado)	NO	NO
Argentina	Sí (31/10/95)	Sí (08/02/01)	Sí (14/12/07)	Sí (Ley N° 26200)	Sí (Código Penal)	NO	Sí (Ley N° 26548)
Colombia	Sí (01/04/05)	Sí (15/04/09)	Sí (11/07/12)	NO	Sí (Código Penal)	NO	Sí (Ley N° 1408)
México	Sí (28/02/02)	Sí (28/10/05)	Sí (18/03/08)	NO	Sí (Ley General de Desaparición Forzada)	Sí (Ley General de Desaparición Forzada)	Sí (Ley General de Desaparición Forzada)

Elaboración propia

CUADRO COMPARATIVO DE LA SITUACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL SOBRE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN AMÉRICA LATINA

MARCO INSTITUCIONAL			
Pais	Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas	Plan Nacional de Derechos Humanos con medidas sobre personas desaparecidas	Otros
Chile	NO	Sí (Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021)	Sí (Programa de Derechos Humanos)
Uruguay	NO	NO	Sí (Secretaría de Derechos Humanos para el pasado reciente, Comisión Interministerial, Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia)
Argentina	NO	Sí (Primer Plan de Acción en Derechos Humanos 2017-2020)	Sí (CONADI y Unidad especializada para casos de apropiación de niños durante el terrorismo de Estado)
Colombia	Sí (Plan Nacional de Búsqueda)	Sí (Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034)	NO
México	NO (Realización del Programa Nacional de Búsqueda y Localización establecido por ley)	Sí (Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018)	Sí (Sistema Nacional de Búsqueda de Personas)

Elaboración propia

CUADRO COMPARATIVO DE LA SITUACIÓN DEL ALCANCE DE LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN AMÉRICA LATINA

ALCANCE DE LA BÚSQUEDA				
Pais	Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas	Equipo Forense de Investigación especializado en derechos humanos	Base de datos ADN de personas desaparecidas	Registro de víctimas de desapariciones forzadas
Chile	Sí (Equipo de investigación y búsqueda)	Sí (Unidad Especial de Identificación Forense)	Sí	NO
Uruguay	NO	Sí (Grupo de Investigación en Antropología Forense del Uruguay)	Sí	NO
Argentina	NO	NO	Sí	NO
Colombia	Sí (CBDP y UBDP)	NO	Sí	Sí
México	Sí (Comisión Nacional de Búsqueda)	NO	Sí	Sí

Elaboración propia

ANEXO 2

ACTORES PÚBLICOS QUE PARTICIPARON EN LA PROGRAMACIÓN Y EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL PERÚ

TIPO DE ACTOR	NIVEL DE GOBIERNO	ACTORES					
Actor político-administrativo /actor público	Nacional	Poder Ejecutivo			Poder Legislativo		OCA
		PCM			Congreso de la República	Defensoría del Pueblo	
		MINJUS (Susana Cori)				Ministerio Público	
		DGBPD	CMAN	CR	Comisión de Justicia y Derechos Humanos	IML-EFE	Fiscalías en regiones
	Ministerio de Salud (MINSA)						
Subnacional	Gobiernos Regionales		Municipalidades provinciales		Municipalidades distritales		

Elaboración propia

ACTORES PRIVADOS QUE PARTICIPARON EN LA AGENDACIÓN Y EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL PERÚ

TIPO DE ACTOR	SUBTIPO DE ACTOR	ACTORES			
Privado	Grupos objetivos	ANFASEP ANFADET CONAVIP			
	Grupos terceros	ONG	Organismos internacionales	Plataformas	
		EPAF Paz y Esperanza COMISEDH REDINFA	CICR	CNDDDH MPQNSR	
Beneficiarios finales	Familiares de las víctimas de desaparición forzada				

Elaboración propia



El Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP) es una unidad académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú que tiene como fin fortalecer la democracia y el ejercicio de los derechos humanos en el Perú. La labor del IDEHPUCP se desarrolla, en la práctica, en la formación académica y la capacitación profesional, la investigación aplicada, la generación de espacios de diálogo y debate, y la promoción de políticas públicas en la sociedad civil y el Estado. En toda su actividad, el IDEHPUCP está comprometido con la transversalización del enfoque de género.



El 21 de junio de 2016 se promulgó la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el Periodo de Violencia 1980-2000, Ley 30470, que ha significado un cambio de paradigma en la intervención del Estado al incluir un enfoque humanitario. Esta investigación busca explicar cómo fue el proceso de elaboración de la política pública de búsqueda de personas desaparecidas durante el conflicto armado interno en el Perú desde un enfoque de justicia transicional.

A partir de ello, se realiza un análisis desde las políticas públicas sobre la agendación y el diseño de la política pública haciendo visibles dos procesos: el paulatino fortalecimiento de las asociaciones de víctimas que conquistaron una cierta agenda que les permitió colocar su demanda de verdad y justicia en la agenda pública; y la convergencia, coordinación y negociación entre diversos actores con algún grado interés en la política de búsqueda de personas desaparecidas que lograron que la ley tuviese en un enfoque humanitario. Precede a esta investigación una útil descripción, desde un punto de vista normativo, de cómo se ha afrontado el problema de la desaparición de personas en otros cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay.

La creación de la política de búsqueda de personas desaparecidas es una experiencia de la que se puede aprender para sacar adelante otros temas que involucran los derechos fundamentales de la población.

ISBN: 978-612-47767-4-8

