

REPORTE JURÍDICO SOBRE LA POLÍTICA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

DOCUMENTO DE TRABAJO N°4

Valeria Reyes Menéndez



FORD
FOUNDATION



idehpucp

INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

DIAGNÓSTICO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS DURANTE EL CONFLICTO ARMADO INTERNO

Este documento ha sido elaborado en el marco del Proyecto Gobernanza Indígena y Participación Política en el Perú - Búsqueda de personas desaparecidas: nuevas narrativas y capacidades para la incidencia política por la paz - II con el financiamiento de la Fundación Ford. Asimismo, ha atravesado un proceso de validación con los actores clave de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y de la Fiscalía Supraprovincial especializada en Derechos Humanos.

Coordinadora
Iris Jave
Línea de Memoria, Democracia y Justicia Transicional

Elaboración:
Valeria Reyes Menéndez

Colección: Documentos de trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas del
Instituto de Democracia y Derechos Humanos - IDEHPUCP

DIAGNÓSTICO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS DURANTE EL CONFLICTO ARMADO INTERNO

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	CONTEXTO Y METODOLOGÍA	6
3.	HALLAZGOS DE CARÁCTER NORMATIVO	8
3.1	Falta de claridad respecto de las funciones de los actores clave en la implementación de la política	8
3.2	Inconsistencias identificadas en los Lineamientos para el ejercicio de la Función Fiscal	10
3.3	Ausencia de una base normativa específica para la intervención del Ministerio Público	14
3.4	Limitaciones de la búsqueda humanitaria en casos en investigación fiscal o con proceso judicial en curso	15
3.5	Ausencia de herramientas de monitoreo y evaluación	18
4.	HALLAZGOS RELACIONADOS CON EXPECTATIVAS Y NECESIDADES DE LOS FAMILIARES	20
4.1	Criterios actuales para priorización en atención de casos	21
4.2	Modalidades de reporte de avances y resultados	24
4.3	Necesidad de un acercamiento proactivo a los familiares de las personas desaparecidas	27
4.4	Necesidad de crear campañas de difusión y sensibilización	28
5.	HALLAZGOS DE NATURALEZA OPERACIONAL	30
5.1	Ausencia de una política pública integral	30
5.2	Falta de coordinación y cooperación entre principales actores intervinientes en la implementación de la política	32

5.3	Limitaciones en el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	37
5.4	Limitaciones en la disponibilidad de recursos humanos y recursos económicos...	39
6.	RECOMENDACIONES	41
6.1.	Aprobación del reglamento de la Ley No. 30470, Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000	42
6.2.	Modificaciones al Plan Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas	47
6.3.	Modificaciones a la Directiva para Normar el Proceso de Búsqueda de las Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario	48
6.4.	Modificaciones a los Lineamientos para Normar el Ejercicio de la Función Fiscal en la Búsqueda de Personas Desaparecidas.....	48
6.5.	Modificaciones al Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	49
6.6.	Modificación de la Ley Orgánica del Ministerio Público y del Reglamento de Organización y Funciones	50

1. INTRODUCCIÓN

Veintiún mil setecientos noventa y tres (21, 793) peruanos y peruanas fueron víctimas de desapariciones forzadas durante el periodo del conflicto armado interno comprendido entre 1980 y 2000². De ese universo, 7,009 personas fueron desaparecidas en Ayacucho; 2,413 en Huánuco; 1,879 en Junín; y 1,140 de San Martín, siendo estas las regiones más afectadas por este delito³. De hecho, la cifra podría ser mayor si se considera que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (“RENADE”) que recopila esta información, todavía sigue en construcción y es constantemente alimentado con nueva información. Al mes de abril de 2018, el RENADE contabilizaba 20,329 personas desaparecidas durante el periodo de violencia, cifra que aumentó a 20,500 tan solo algunos meses después⁴. El crecimiento de este número como consecuencia del acceso a nueva información es, entonces, notorio.

En nuestro país, desde una etapa muy temprana, diversos actores clave a nivel nacional⁵ e internacional⁶ buscaron ejercer presión sobre el Estado peruano para que atienda su deber de investigar los casos de desaparición forzada a fin de determinar responsabilidades penales, otorgar reparaciones y buscar a las personas desaparecidas. Sin embargo, las respuestas del Estado fueron, en su mayoría, fragmentadas e incipientes. Tras concluido el trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que arrojó una cifra estimada de personas desaparecidas de 8,558⁷, la atención a los casos de desaparición forzada fue canalizada tanto por la vía judicial como por la vía de las reparaciones administrativas previstas por el Estado con la creación del Plan Integral de Reparaciones.

No obstante, ninguna de aquellas respuestas fue lo suficientemente holística y eficiente como para cumplir cabalmente con la obligación del Estado de buscar y encontrar a las

² RENADE. Oficio No. 525-2020-JUS/DGBPD recibido vía solicitud de acceso a la información el día 23 de octubre de 2020.

³ *Ibídem*.

⁴ Comisión de Derechos Humanos – COMISEDH. Informe alternativo al Comité contra las Desapariciones Forzadas. Primer informe periódico del Estado Peruano a evaluarse en la 16ª sesión del Comité (8 -18 Abril 2019). P. 12.

⁵ Destaca, por ejemplo, el rol de las organizaciones defensoras de derechos humanos y de la Iglesia Católica quienes realizaron centenares de denuncias de casos de desaparición forzada, exigiendo investigaciones serias y efectivas. Véase: CANO Gloria (2020) “La desaparición forzada en Perú y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En IBAÑEZ Juana et. al. (Coord.). *Desaparición Forzada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Balance, impacto y desafíos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México. P. 454.

⁶ Corte IDH. Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 1996. Párr. 69; Caso Osorio Rivera y familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Párr. 250; Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Párr. 232; Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Fondo. Párr. 185.

⁷ REÁTEGUI Félix (coord.), BARRANTES Rafael y Jesús PEÑA. (2012) *Desaparición forzada y derechos de las víctimas. La respuesta humanitaria a las demandas de verdad, justicia y reparación en el Perú*. IDEHPUCP y Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Lima. P. 38.

personas desaparecidas, dando con ello respuestas concretas a sus familiares sobre qué sucedió y cuál es el destino o paradero de sus seres queridos. Esta situación, lejos de ser atípica o circunstancial, se constituyó en la política de Estado respecto a este fenómeno durante aproximadamente 30 años. Incluso cuando desde el Ministerio Público se realizaron esfuerzos para emprender la búsqueda de las y los desaparecidos, los resultados fueron insuficientes si se les compara con la dimensión de la tarea.

A nivel jurisprudencial se ha reconocido que el nivel de angustia y dolor que enfrentan los familiares de las personas desaparecidas ante la falta de respuestas respecto del destino de sus seres queridos representa graves afectaciones a su derecho a la integridad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en más de una oportunidad que “la privación continua de la verdad acerca del destino de un desaparecido constituye una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos”⁸. La Corte Constitucional de Colombia, por su parte, ha indicado que “la dilación de la investigación o de la entrega de información a las personas interesadas apareja, a su turno, una violación del derecho a no ser objeto de tratos crueles en cabeza de los familiares de la persona desaparecida”⁹.

En el año 2016, se creó la Ley No. 30470, Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el Periodo de Violencia 1980-2000 (“la Ley”, “Ley No. 30470”, “Ley de Búsqueda”), la cual, según lo establece su artículo 1, tiene por finalidad priorizar el enfoque humanitario durante el proceso de búsqueda, articulando y disponiendo medidas relativas a la búsqueda, recuperación, análisis, identificación y restitución de los restos humanos. Esta Ley ha representado un cambio de paradigma en la forma en que el fenómeno de las desapariciones forzadas se había tratado en el Perú. De conformidad con la propia Ley, el enfoque humanitario se centra en aliviar el sufrimiento e incertidumbre de las y los familiares de las personas desaparecidas, orientando el proceso de búsqueda y las medidas previamente señaladas, de modo que tengan un efecto reparador en las familias. La Ley No. 30470 fue complementada meses más tarde por la Resolución Ministerial No. 0363-2016-JUS que aprueba el Plan Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000) (“PNBPD”), herramienta que traduce los alcances de la Ley en lineamientos de acciones concretas, lideradas principalmente por la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (“DGBPD”), órgano de línea del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (“MINJUS”) creado en el 2017.

Este marco normativo ha sido fortalecido en los últimos años a través de la adopción de otros instrumentos legislativos¹⁰ y directivas de trabajo¹¹ elaborados y aprobados tanto por

⁸ Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Parr. 166; Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Parr. 133.

⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-067 de 2018 y C-473 de 2005.

¹⁰ Decreto Legislativo No. 1398. Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú; -Decreto Supremo No. 014-2018-JUS. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo No. 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas.

¹¹ Resolución Ministerial No. 0167-2016-JUS. Constituye el Grupo de Trabajo encargado de brindar asesoría durante el proceso de implementación de la Ley No. 30470; Decreto Supremo No. 013-2017-JUS. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Resolución Directoral No. 001-2017-JUS/DGBPD. Directiva para Normar el Proceso de Búsqueda de las Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario; Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 049-2018-MP-FN. Directiva General No. 001-2018-MP-FN. “Ejercicio de la función fiscal en la búsqueda de personas desaparecidas (1980-2000) en el marco de la Ley No. 30470; Resolución de la Fiscalía

el MINJUS como el Ministerio Público, organismo que concentra como parte de sus funciones varias de las actividades previstas en el marco del proceso de búsqueda con enfoque humanitario.

Pese a los iniciales avances logrados desde que se puso en marcha este nuevo proceso de búsqueda con enfoque humanitario - los cuales serán abordados con mayor detalle a lo largo del presente diagnóstico - la tarea pendiente del Estado peruano en esta materia es aún bastante extensa y requiere de revisiones periódicas que permitan identificar posibles ajustes destinados a optimizar la estrategia aplicada en el proceso de búsqueda, tanto a nivel normativo como operativo.

En esa medida, el presente diagnóstico analiza las posibilidades y limitaciones que presenta la implementación de la política de búsqueda de personas desaparecidas durante el conflicto armado interno peruano. Este documento ha sido principalmente construido en base a (i) el estudio y evaluación de las normas vigentes que rigen la política pública de búsqueda de personas desaparecidas, así como sus antecedentes; (ii) la conducción de entrevistas con actores clave en la implementación de la política, destinadas a recabar información complementaria para identificar deficiencias legislativas y operacionales frente a las cuales puedan plantearse recomendaciones de mejora concretas; y (iii) la revisión de otras fuentes secundarias como normas internacionales (*hard law* y *soft law*), jurisprudencia, derecho comparado y doctrina en general.

de la Nación No. 2989-2019-MP-FN. “Lineamientos para el ejercicio de la Función Fiscal en la Búsqueda de Personas Desaparecidas”; Resolución Viceministerial No. 003-2020-JUS/VMDHAJ. Directiva para la Administración y Gestión del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro; Resolución Viceministerial No. 004-2020-JUS/VMDHAJ. Protocolo para el acompañamiento psicosocial a familiares en el proceso de búsqueda de personas desaparecidas con enfoque humanitario.

2. CONTEXTO Y METODOLOGÍA

Como ha sido señalado en la sección introductoria, la política pública de búsqueda de personas desaparecidas creada por el Estado peruano es bastante reciente y, en consecuencia, su implementación se encuentra en una etapa todavía temprana. Debe recordarse que tanto la Ley de Búsqueda como el PNBPD fueron aprobados en el 2016, mientras que la DGBPD fue creada en el 2017 y el equipo de trabajo que integra este órgano de línea y lidera el proceso de búsqueda, nombrado en 2018¹². Si a ello sumamos las limitaciones y retrasos operativos que se han presentado durante el 2020 como consecuencia de la pandemia por COVID-19, es sensato concluir que el trabajo del Estado peruano en la implementación de la política de búsqueda es aún inicial.

Ahora bien, lo anterior no debe servir como una excusa o justificación frente a las deficiencias que a la fecha se identifican en el proceso de búsqueda de personas desaparecidas, sino como un elemento contextual que permita entender la dimensión y naturaleza de estas fallas de cara a plantear recomendaciones pertinentes, realistas y oportunas. El presente documento de diagnóstico presenta a modo de hallazgos aquellos aspectos de la política pública que requieren que ciertos ajustes sean introducidos a fin de garantizar que esta se ejecute de manera más fluida y permita alcanzar el objetivo para el cual fue creada.

La metodología utilizada para la elaboración de este diagnóstico ha consistido en: (i) la revisión de un total de 38 normas internas – cifra que incluye leyes de carácter general, decretos supremos, resoluciones ministeriales, directivas, protocolos, etc. – y de 39 fuentes secundarias – incluidos tratados internacionales, jurisprudencia, normas de *soft law*, convenios de cooperación y doctrina en general (ver Anexo I); (ii) la realización de diez entrevistas con actores clave involucrados en la implementación de la política pública de búsqueda de personas desaparecidas, los cuales pertenecen a diferentes sectores, tales como el sector público, la sociedad civil, organizaciones de familiares de víctimas y organizaciones internacionales.

Las actividades señaladas han permitido identificar una serie de hallazgos que, por su naturaleza, han sido clasificados – y serán así presentados en este informe – en las siguientes categorías:

- ☒ Hallazgos de carácter normativo
- ☒ Hallazgos relacionados con expectativas y necesidades de los familiares
- ☒ Hallazgos de naturaleza operacional

¹² Resolución Ministerial No. 0321-2018-JUS. “Designan Directora General de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas” 09 de agosto de 2018.

Cuadro resumen de los hallazgos identificados en el Diagnóstico

Hallazgos de carácter normativo	Hallazgos relacionados con expectativas y necesidades de los familiares	Hallazgos de naturaleza operacional
Falta de claridad respecto al alcance y distribución de las funciones	Ausencia de determinados criterios para la priorización de casos	Ausencia de una política pública integral
Limitaciones en los Lineamientos del Ministerio Público	Falencias en la modalidad de reporte de avances y resultados	Falta de coordinación y cooperación entre principales actores intervinientes en la implementación de la política
Ausencia de una base normativa específica para participación del Ministerio Público	Necesidad de un acercamiento proactivo a los familiares de las personas desaparecidas	Limitaciones en el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio Público y el MINJUS
Limitaciones de la búsqueda humanitaria en casos en investigación fiscal o con proceso judicial en curso	Necesidad de crear campañas de difusión y sensibilización	Limitaciones en la disponibilidad de recursos humanos y económicos
Ausencia de herramientas de monitoreo y evaluación		

Cada uno de estos hallazgos es desarrollado en detalle en la sección correspondiente. Al final del documento se presentan recomendaciones concretas enfocadas en el tratamiento y mejora de los hallazgos identificados.

3. HALLAZGOS DE CARÁCTER NORMATIVO

En esta sección nos referiremos a aquellos hallazgos que se derivan de la revisión de las normas que integran la política de búsqueda de personas desaparecidas.

A la fecha, han sido promulgadas alrededor de 11 normas destinadas de manera específica a regular el proceso de búsqueda. Estas normas son de diferente naturaleza y rangos normativos. Mientras que por un lado tenemos, por ejemplo, a la Ley No. 30470, ley de alcance general y rango normativo legislativo que busca sentar pautas generales para la conducción de la búsqueda con enfoque humanitario, por otro lado, encontramos normas de rango terciario y carácter administrativo orientadas a dar claridad sobre los roles que diferentes funcionarios públicos deben cumplir a lo largo de dicho proceso. Dentro de este grupo se ubican, por ejemplo, la Resolución Directoral que aprueba la Directiva de la DGBPD para normar el proceso de búsqueda con enfoque humanitario¹³; y los Lineamientos para el ejercicio de la función fiscal en el marco de dicho proceso, aprobados mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación¹⁴.

Como suele suceder con las normas jurídicas, su objeto y significado puede no ser del todo claro, generando retos importantes para quien las interpreta. Esta tarea se torna todavía más compleja si se considera que en muchos casos la interpretación de las normas suele ser realizada por diferentes instituciones que no actúan de manera articulada, generando el riesgo de realizar lecturas dispersas y hasta contradictorias de un mismo dispositivo legislativo.

Las normas que integran la política de búsqueda no han sido ajenas a esta situación. La falta de detalle en algunas de las disposiciones de dichas normas ha resultado en una serie de confusiones, principalmente respecto a cómo distribuir mandatos y articular funciones entre los actores más importantes en la implementación del proceso de búsqueda. A continuación, nos referiremos de modo más específico a cada una de las limitaciones identificadas.

3.1 Falta de claridad respecto de las funciones de los actores clave en la implementación de la política

Uno de los principales hallazgos del presente diagnóstico tiene que ver con la falta de claridad respecto a la asignación de funciones a los diferentes actores que intervienen en la implementación de la política con enfoque humanitario. El que se describe, es un problema mayor que impacta no sólo la eficiencia con la que se desarrolla el proceso de búsqueda, sino también merma la confianza de los familiares de las víctimas hacia la posibilidad de que esta política de búsqueda tenga realmente la capacidad de darles las respuestas que vienen esperando por décadas.

El punto de partida de la confusión existente entorno a la distribución de competencias es la propia Ley No. 30470. Si bien la Ley es clara en señalar al MINJUS como la entidad competente para aprobar y hacer seguimiento al PNBPD¹⁵, así como atribuirle una serie de

¹³ Resolución Directoral No. 001-2017-JUS/DGBPD. Directiva para Normar el Proceso de Búsqueda de las Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario. 27 de octubre de 2017.

¹⁴ Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 2989-2019-MP-FN. Lineamientos para el ejercicio de la Función Fiscal en la Búsqueda de Personas Desaparecidas". 30 de octubre de 2019.

¹⁵ Ley No. 30470, Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Artículo 4.

funciones muy generales¹⁶ en el marco del proceso de búsqueda, no sucede lo mismo con el Ministerio Público que en la práctica cumple sin duda alguna un rol esencial para que la política pueda traducirse en una realidad.

De manera muy superficial, la Ley indica que el MINJUS promueve y participa en el proceso de búsqueda¹⁷, sin detallar de manera puntual y concreta cómo llevar a cabo esa participación. Cuando del Ministerio Público se trata, la Ley se limita a señalar que sus competencias y atribuciones normativas no pueden verse perjudicadas durante la investigación forense, planificada y promovida por el MINJUS¹⁸, sin dar mayores luces respecto al alcance de sus funciones o cómo estas se diferenciarían de las actuaciones que tradicionalmente realizan como parte de su mandato fiscal.

Aparentemente esa mención así de general no sería gratuita, sino que refleja más bien la posición que se empujó desde la sociedad civil y organizaciones de familiares de víctimas al forjar la Ley para restar protagonismo a la intervención del Ministerio Público, institución que, hasta antes de la creación de este nuevo proceso con enfoque humanitario, había tenido la competencia exclusiva en la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú¹⁹. El objetivo de incluir una referencia tan escueta respecto a las atribuciones del Ministerio Público habría sido el de limitar en la medida de lo posible que la búsqueda humanitaria termine siendo conducida desde un enfoque penal que en el pasado había significado excesivas trabas para satisfacer el derecho a la verdad de los familiares de las víctimas.

Por su parte, el PNBPD, aprobado en el 2016 con la finalidad de establecer los lineamientos del proceso de búsqueda de personas desaparecidas, no propone tampoco una lista clara y detallada de las funciones que debería cumplir cada actor clave en la implementación de la política. Esto podría explicarse por diversos motivos, siendo tal vez el más convincente que el PNBPD fue diseñado pocos meses después de aprobada la Ley No. 30470; es decir, cuando no existía todavía claridad de cómo iba a aterrizar en la práctica este nuevo proceso de búsqueda, ni mucho menos cuáles eran los desafíos que iban a presentarse en materia de distribución de competencias.

Podría afirmarse que la primera norma de esta política pública que establece reglas claras sobre el alcance de las funciones de uno de los actores, la DGBPD, es la Resolución No. 001-2017-JUS/DGBPD, la cual, basándose en las funciones generales señaladas por la Ley de Búsqueda, aprueba la “Directiva para Normar el Proceso de Búsqueda de las Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario” (“la Directiva”, “la Directiva de la DGBPD”). No obstante, según ha sido ya señalado, esta Directiva es una norma de carácter administrativo destinada a regular de manera interna la actuación de la DGBPD, de modo que, al carecer de un rango normativo mayor y un carácter general, no vincula necesariamente al Ministerio Público.

Lo mismo sucede si nos referimos a la Resolución de Fiscalía No. 2989-2019-MP-FN que aprueba los “Lineamientos para el ejercicio de la Función Fiscal en la Búsqueda de Personas Desaparecidas” (“Lineamientos para el ejercicio de la Función Fiscal”, “Lineamientos de la Fiscalía”), documento antecedido por la Directiva General para el Ejercicio de la Función

¹⁶ Ibid. Artículo 5.

¹⁷ Ibid. Artículo 5 literal c).

¹⁸ Ibid. Artículo 8.

¹⁹ Entrevista realizada con representante de organización de la sociedad civil “RSC - 001”. 14 de setiembre de 2020.

Fiscal en la Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000) en el marco de la Ley No. 30470, elaborado en el año 2018²⁰. Se trata nuevamente de un documento interno que establece directrices generales y específicas para regular los deberes y funciones de las Fiscalías Penales Supraprovinciales en el proceso de búsqueda con enfoque humanitario. En ese sentido, tal como sucede con la Directiva, no constituye una norma general que sea vinculante para la DGBPG. Muy por el contrario, según veremos con mayor detalle en el siguiente punto, los Lineamientos para el ejercicio de la Función Fiscal se distancian por momentos del espíritu general de la política de búsqueda reflejado en la Ley No. 30470, el PNBPD y la Directiva de la DGBPD, contribuyendo a alimentar esta percepción generalizada de que existen descoordinaciones importantes que obstaculizan la correcta implementación de la política pública.

Cabe resaltar que esta es una percepción que ha sido identificada no solo en las entrevistas realizadas con los funcionarios encargados de ejecutar el proceso de búsqueda con enfoque humanitario, sino también en aquellas que fueron conducidas con el objetivo de recoger las voces e impresiones de los familiares de las víctimas y de organizaciones de la sociedad civil.

Para concluir este punto, debe destacarse que la distribución de funciones respecto del acompañamiento psicosocial, entre la DGBPD y el Ministerio de Salud, los Centros de Salud Comunitarios y las Direcciones de Salud – Diresas ha discurrido con mayor nivel de claridad tanto a nivel normativo, como práctico, por lo que no se presentan hallazgos específicos al respecto.

3.2 Inconsistencias identificadas en los Lineamientos para el ejercicio de la Función Fiscal

Los Lineamientos para el ejercicio de la Función Fiscal aprobados en el 2019, constituyen a la fecha, la herramienta que brinda con mayor detalle y precisión información concreta sobre el rol que cumple el Ministerio Público en el proceso de búsqueda con enfoque humanitario. De manera previa a su existencia, en el 2016 fue aprobada la Resolución de Fiscalía No. 5244-2016-MP-FN, la cual introduce la “Guía Práctica para la Recuperación y Análisis de Restos Humanos en Contextos de Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones contra el Derecho Internacional Humanitario” (“Guía Práctica”) documento práctico elaborado en conjunto por el Ministerio Público y el Comité Internacional de la Cruz Roja (“CICR”); y la Directiva General No. 001-2018-MP-FN comentada previamente.

La Guía Práctica presenta una lista importante de reglas y cuidados a ser tomados en cuenta durante las investigaciones forenses vinculadas a violaciones cometidas en contextos como el del conflicto armado interno peruano, y, por tal motivo, resultaba una herramienta útil en el marco del proceso de búsqueda de la Ley No. 30470. No obstante, no se trataba de un documento creado de manera específica para normar las funciones del Ministerio Público en este nuevo proceso de búsqueda, como sí sucede con los Lineamientos para el ejercicio de la Función Fiscal. De hecho, la Guía Práctica establece en su parte introductoria que “**le****lo que sea pertinente**, esta guía también deberá contribuir a las labores referidas a lo

²⁰ Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 049-2018-MP-FN. Directiva General No. 001-2018-MP-FN. “Ejercicio de la función fiscal en la búsqueda de personas desaparecidas (1980-2000) en el marco de la Ley No. 30470. 09 de enero de 2018.

dispuesto por la Ley No. 30470, Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000”²¹ (énfasis agregado).

Teniendo esto en cuenta, podría afirmarse que no se presentaba un problema mayor si algunos alcances de la Guía Práctica no se ajustaban por completo al cambio de paradigma que presenta el proceso de búsqueda de la Ley No. 30470 y al espíritu mismo del enfoque humanitario. Ello debido a que la Guía Práctica buscaba constituirse en una herramienta que sentaba pautas de trabajo generales para el personal fiscal y forense del Ministerio Público, y de otras instituciones que practican la investigación forense²².

No es posible adoptar la misma flexibilidad cuando se analizan los Lineamientos para el ejercicio de la Función Fiscal. Precisamente, al enunciarse esta directiva como la norma especial del Ministerio Público para regir el trabajo de las Fiscalías Penales Supraprovinciales específicamente en la búsqueda con enfoque humanitario, lo que podría objetivamente esperarse es que esta norma se encuentre en armonía con la Ley No. 30470, el PNBPD y la Directiva de la DGBPD publicada en el año 2017. Más aún si se considera que el contenido de los Lineamientos fue socializado con la DGBPD y el CICR para lograr consensos sobre su texto, tal como fue informado durante las sesiones de validación del presente diagnóstico con el Ministerio Público.

Sin embargo, el análisis de los Lineamientos de la Fiscalía permite identificar una serie de elementos importantes que nos llevarían a concluir que el giro copernicano que trae consigo el proceso de búsqueda con enfoque humanitario según hemos comentado, no ha sido plenamente recibido o internalizado por Fiscales y Peritos del Ministerio Público. De hecho, a inicios del 2020, la Junta de Fiscales Supremos emitió la Resolución No. 010-2020-MP-FN-JS por la cual se crean las Fiscalías Supraprovinciales de Apurímac y Junín, y se refirió a los Lineamientos como el instrumento normativo que regula el ejercicio de la función penal en los procesos de búsqueda humanitaria²³. Esta es una imprecisión que se arrastra desde el texto de la primera directiva del 2018, emitida para normar el ejercicio de la función fiscal en los procesos de búsqueda y que fue reemplazada por los actuales Lineamientos en vigor²⁴.

Así, tenemos, por ejemplo, que tanto la Ley de Búsqueda, como el PNBPD y la Directiva de la DGBPD, definen al enfoque humanitario en los siguientes términos:

“Atención centrada en el alivio del sufrimiento, la incertidumbre y la necesidad de respuestas de los familiares de las personas desaparecidas. Priorizar el enfoque humanitario significa orientar la búsqueda a la recuperación, identificación, restitución y entierro digno de los restos humanos de las personas desaparecidas de manera que tenga un efecto reparador en las familias, **sin que ello signifique**

²¹ Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 5244-2016-MP-FN. Guía Práctica para la Recuperación y Análisis de Restos Humanos en Contextos de Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones contra el Derecho Internacional Humanitario. P. 10.

²² Ibidem.

²³ Resolución de Junta de Fiscales Supremos No. 010-2020-MP-FN-JFS. 25 de febrero de 2020.

²⁴ Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 049-2018-MP-FN. Directiva General No. 001-2018-MP-FN. “Ejercicio de la función fiscal en la búsqueda de personas desaparecidas (1980-2000) en el marco de la Ley No. 30470. El punto 1) de esta directiva, referido a los objetivos, alcances y usuarios del documento, señalaba como primer objetivo específico al siguiente:

“Ejercer la función fiscal penal en el proceso de búsqueda de personas desaparecidas, con un enfoque humanitario, contribuyendo con la implementación de la Ley No. 30470, Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000”.

alentar o dificultar la determinación de responsabilidades penales²⁵ (énfasis agregado).

Los Lineamientos de la Fiscalía, no obstante, indican en el literal 3) de la sección de definiciones que la priorización del enfoque humanitario - descrito en términos casi idénticos a la cita textual previa - no puede significar dificultar la determinación de responsabilidades penales. Tal definición omite señalar que justamente la incorporación de este enfoque no significa tampoco que se aliente la determinación de responsabilidades penales, un detalle que, aunque puntual, es significativo en tanto genera un distanciamiento del eje central de este nuevo modelo de búsqueda.

Una posible explicación a esta forma de entender el enfoque humanitario en los Lineamientos de la Fiscalía se vincula con la poca claridad que existe sobre los fundamentos y alcances de dicho enfoque. A partir de la información recabada en entrevistas²⁶ se podría alegar que el enfoque humanitario es visto como una suerte de asistencia humanitaria que cumpliría el fin de asegurar la disponibilidad de apoyo logístico y acompañamiento psicosocial a favor de los familiares de las víctimas que participan en los procesos de búsqueda. De igual manera se entiende al enfoque humanitario como un “acto administrativo” que se encuentra por fuera de lo judicial y que, por ello, tendría un carácter accesorio – aunque importante – respecto a otras respuestas que se adoptan frente a las desapariciones forzadas. Estas lecturas de lo que significa priorizar un enfoque humanitario en la búsqueda de personas desaparecidas anteceden la creación de los Lineamientos de la Fiscalía, y no es corregida con la elaboración de dicha directiva.

De modo similar, se observa que la Ley No. 30470 señala en su artículo 8.2 que el MINJUS es el encargado de planificar y promover el proceso de investigación forense para la identificación de personas desaparecidas, aclarando que aquello no puede perjudicar las competencias y atribuciones normativas del Ministerio Público. Sin embargo, los Lineamientos de la Fiscalía restan – al menos en apariencia – el liderazgo que la Ley No. 30470 le asigna al MINJUS, representado en la práctica por la DGBPD. En esa línea, notamos, por ejemplo, que los Lineamientos establecen en el numeral 5.3.3. que el Fiscal Penal Supraprovincial es el encargado de dirigir la investigación forense con enfoque humanitario, actuando con el apoyo de la DGBPD y el CICR. Párrafos más abajo, en el numeral 5.3.6, esta norma lista como funciones específicas de la DGBPD (i) la elaboración del informe de investigación humanitaria, (ii) el acompañamiento psicosocial, y (iii) el apoyo logístico relacionado al entierro digno de los restos humanos.

²⁵ Ley No. 30470, Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Artículo 2; Resolución Ministerial 0363-2016-JUS que aprueba el Plan Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000). P.9. La definición de enfoque humanitario incluida en la Directiva de la DGBPD es una versión resumida de la cita en referencia:

“V. Disposiciones Generales

5.1 Para efectos de la presente directiva, se considerará las siguientes definiciones:

Enfoque humanitario: Atención centrada en el alivio del sufrimiento, la incertidumbre y la necesidad de respuestas de los familiares de las personas desaparecidas, orientando la búsqueda de personas desaparecidas de manera que tenga un efecto reparador en las familias, sin que ello signifique alentar o dificultar la determinación de responsabilidades penales.”

²⁶ Entrevista realizada con representante del Ministerio Público “RMP – 002”. 23 de octubre de 2020; y entrevista realizada con representante del Ministerio Público “RMP – 003”. 07 de diciembre de 2020.

De esta forma, la participación de la DGBPD durante la etapa de intervención conjunta, de conformidad con este documento, se vería reducida a un rol de apoyo material y logístico y al acompañamiento psicosocial, quedando desvirtuado su mandato de planificación y promoción de la investigación forense. Esta misma lectura del rol de la DGBPD a la luz de los Lineamientos se ve reflejada en el numeral 5.4.1 de la norma, que regula las coordinaciones previas al planeamiento y ejecución de la intervención forense, reconociendo a la DGBPD la tarea de elaborar el informe de investigación humanitaria y corregirlo a solicitud del Equipo Forense Especializado (“EFE”). Sin duda, esta podría ser una razón que explique las dificultades que ha enfrentado la DGBPD en la práctica al intentar asumir un rol más activo en la etapa de intervención conjunta de los procesos de búsqueda para alentar que estos puedan desarrollarse de manera célere.

Según información recogida durante las entrevistas, la participación de la DGBPD durante la etapa de intervención conjunta se estaría limitando en la práctica a la elaboración y entrega del informe de investigación humanitaria, sobre el cual las Fiscalías Supraprovinciales solicitan, en ocasiones, modificaciones que tendrían mayor sentido en el marco de una investigación de carácter fiscal y no tanto así, en una de corte humanitario²⁷. Cabe mencionar sobre este punto que tanto la Directiva de la DGBPD²⁸ como los Lineamientos²⁹ establecen la información que debe contener este informe, pero no coinciden en el tipo y alcance de dicha información. Esto claramente puede traducirse en dificultades en la práctica que retrasen la programación de diligencias, ya que, si el informe no cumple con todos los requerimientos de la Fiscalía, puede ser devuelto a la DGBPD para que sea modificado o complementado.

La percepción de la DGBPD sobre este punto es que la apuesta por proteger ciertas formalidades estaría contribuyendo - en cierta medida - a retrasar la ejecución de diligencias³⁰; mientras que el Ministerio Público alega que existen oportunidades en que la información que recibe en los informes de investigación humanitaria no ha sido recogida de manera tal que permita seguir adelante con las investigaciones forenses³¹ por, en ocasiones, encontrarse incompleta incluso desde un punto de vista técnico³².

Además, incluso cuando se reconoce el liderazgo de la DGBPD durante la etapa de investigación humanitaria, en la práctica el Ministerio Público tiene la facultad de rechazar el informe de la investigación humanitaria o solicitar su corrección a fin de programar exhumaciones y demás acciones de la investigación forense. Lo anterior abre serias dudas sobre el nivel de autonomía con el que actúa la Dirección durante la etapa inicial del proceso

²⁷ Entrevista realizada con representante de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas “RDGBPD – 001”. 08 y 10 de setiembre de 2020.

²⁸ Resolución Directoral No. 001-2017-JUS/DGBPD. Directiva para Normar el Proceso de Búsqueda de las Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario. Numeral 6.2.6.

²⁹ Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 2989-2019-MP-FN. Lineamientos para el ejercicio de la Función Fiscal en la Búsqueda de Personas Desaparecidas”. Numeral 5.4.3, literal a).

³⁰ Entrevista realizada con “RDGBPD – 001”. Op. Cit.

³¹ Entrevista realizada con representante del Ministerio Público “RMP – 001”. 30 de setiembre de 2020.

³² Entrevista realizada con representante del Ministerio Público “RMP – 003”. Op. Cit. Durante esta entrevista se destacó que en una oportunidad, tras recibirse el informe de investigación humanitaria se solicitó a un arqueólogo del Comité Internacional de la Cruz Roja que evalúe si la información técnica que había sido remitida por la DGBPD era suficiente y adecuada para continuar con la investigación forense. La conclusión del arqueólogo fue que la información incluida en el informe de investigación humanitaria era insuficiente para la conducción del resto de diligencias.

de búsqueda y si tanto su carácter de ente rector de la política pública, como su rol en la planificación de la investigación forense son reconocidos y endosados por el Ministerio Público.

Para concluir este punto es preciso señalar que aun cuando los Lineamientos para el ejercicio de la Función Fiscal no constituyen una norma de carácter general que vincule al resto de actores intervinientes en la implementación de la política, es la principal herramienta normativa en base a la cual los Fiscales y Peritos del Ministerio Público basan sus funciones en el proceso de búsqueda. En ese sentido, es esencial que este documento pueda estar alineado con el resto de normas que integran la política pública y, principalmente, con el espíritu humanitario que inspira a este nuevo modelo de búsqueda de personas desaparecidas.

3.3 Ausencia de una base normativa específica para la intervención del Ministerio Público

En relación con los puntos anotados anteriormente, podríamos destacar que no ha existido desde que entró en vigencia la Ley No. 30470 y se puso en marcha la política pública de búsqueda, una modificación normativa lo suficientemente sustantiva para facilitar y aclarar el rol y las funciones que debe cumplir el Ministerio Público en este nuevo modelo que se aleja de su tradicional tarea de persecución penal.

La única disposición complementaria modificatoria de la Ley añadió el literal g) al artículo 7 de la Ley Orgánica del MINJUS, Ley No. 29809, a fin de incluir dentro de sus funciones el diseño y establecimiento del PNBPD y dotarle de la competencia suficiente para realizar otras funciones que sean conexas con dicho mandato³³. Esto significó, por ejemplo, que en el año 2017 se reformara vía decreto supremo el Reglamento de Organización y Funciones del MINJUS y se creara con ello a la DGBPD como un nuevo órgano de línea que pueda concentrar y dirigir la tarea de implementar la política de búsqueda sin que se presenten trabas normativas de naturaleza orgánica. Sin embargo, no ha sucedido lo mismo con el Ministerio Público. Es decir, no se ha realizado ninguna modificación normativa que permita ampliar o precisar las funciones del Ministerio Público de cara a su intervención en la política de búsqueda, lo que significa que este sigue interviniendo al amparo de las normas orgánicas que regulan la naturaleza penal de sus funciones, aun cuando estamos frente a un mecanismo distinto y especial, en tanto busca dar respuestas a los familiares de las víctimas y no perseguir y sancionar a los responsables de las desapariciones.

Esta anotación, que podría parecer superficial, no es menor si se considera que los Fiscales rigen estrictamente sus funciones según el mandato que les reconoce la Constitución Política del Perú como titulares de la acción penal y de la defensa de la legalidad y los intereses públicos³⁴, y por el desarrollo que de dichas acciones realiza su Ley Orgánica. En esa medida, existirían argumentos para pensar que las mismas razones que motivaron las

³³ Ley No. 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Artículo 7. Funciones Específicas:

Son funciones específicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:

q) Diseñar, establecer, ejecutar y supervisar el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000.

r) Otras que se establezcan por ley.

³⁴ Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 159; Decreto Legislativo No. 957, Nuevo Código Procesal Penal. Artículo 60.1

modificaciones legislativas a nivel orgánico en el MINJUS como consecuencia del cambio de paradigma introducido por el enfoque humanitario, se repliquen con otro de los actores protagónicos en la implementación de este enfoque, como lo es el Ministerio Público.

Ahora bien, lo hasta aquí señalado no se expresa con la intención de argumentar que la participación del Ministerio Público en este nuevo proceso de búsqueda signifique una modificación o ampliación sustantiva de sus funciones. Según se ha señalado en líneas anteriores, el Ministerio Público es el protector de la legalidad por mandato constitucional y es precisamente en esta capacidad que interviene en la búsqueda con enfoque humanitario para garantizar la cadena de custodia. En ese sentido, lo que se destaca es la disonancia entre la atención normativa que la creación de esta política representó dentro del Ministerio de Justicia y el abordaje que se le dio desde el Ministerio Público. Probablemente una vía para fortalecer el ejercicio de la función fiscal en el marco de la búsqueda con enfoque humanitario sería una acción tan puntual como señalar de forma explícita esta posibilidad de intervención en la Ley Orgánica del Ministerio Público y su Reglamento de organización de funciones.

3.4 Limitaciones de la búsqueda humanitaria en casos en investigación fiscal o con proceso judicial en curso

Otro de los hallazgos identificados a partir de la revisión normativa tiene que ver con las limitaciones establecidas por la Directiva de la DGBPD para conducir los procesos de búsqueda humanitaria en aquellos casos que se encuentran en investigación fiscal o con procesos judiciales en curso. De conformidad con el numeral 5.2.2 de la mencionada Directiva en aquellos casos la intervención de la DGBPD está limitada a las siguientes acciones:

- a) Coadyuvar en los procesos de búsqueda de las personas desaparecidas
- b) Suministrar información estratégica disponible en el RENADE para facilitar la recuperación e identificación de las personas desaparecidas
- c) Asegurar el acompañamiento psicosocial y apoyo logístico para la participación de los familiares de las víctimas

Sobre este punto se debe destacar que la Directiva crea una diferenciación o limitación allí donde la propia Ley de Búsqueda no lo hace. El artículo 1 de la Ley indica que esta prioriza el enfoque humanitario en la búsqueda de todas las personas desaparecidas durante la época del conflicto armado, sin hacer distinciones respecto a si sus casos se encuentran o no judicializados. En la misma línea, el artículo 3 de la norma se refiere al derecho a la verdad de todos los familiares de las personas desaparecidas de manera general, sin proponer ningún tipo de exclusión, aclarando incluso que aquellos familiares que se beneficien de este nuevo proceso de búsqueda pueden también inscribirse en un programa social, de asistencia, o reparación.

Según información compartida por la DGBPD durante las sesiones de validación de este diagnóstico, a la luz de esta disposición lo que debería suceder en la práctica es que en los casos incluidos en este supuesto sea la Dirección quien lidera los aspectos referidos exclusivamente a la búsqueda, mientras que corresponde al Ministerio Público o a los jueces la determinación de responsabilidades penales. Sin embargo, aquella es una dinámica consustancial al enfoque humanitario y por lo tanto se hace difícil sostener que la precisión del numeral 5.2.2 solo busque poner énfasis en manera de distribuir funciones. Por el

contrario, su mera inclusión podría más bien ser interpretada como una voluntad de excluir del alcance del nuevo modelo de búsqueda a aquellos casos que ya son conocidos en sede fiscal o judicial.

En ese escenario, podría entenderse que el objetivo detrás de la clasificación propuesta por la Directiva es el de evitar la duplicación de esfuerzos en la ejecución de una tarea que debería ser atendida de manera unificada por parte de las instituciones del Estado. No obstante, lo cierto es que desde el momento en que la adopción de la política de búsqueda fue impulsada desde las organizaciones de familiares y sociedad civil en general, se buscó precisamente insistir por una alternativa a las barreras presentes en el enfoque penal, que permitiera brindar respuestas a los familiares de las víctimas frente a una espera de décadas.

La distinción creada por la Directiva de la DGBPD excluye a los familiares de víctimas cuyos casos se encuentran judicializados de los alcances de la Ley No. 30470 y coloca en una posición más ventajosa a aquellos que no han transitado la vía judicial para buscar a sus desaparecidos y encontrar justicia. Según información proporcionada por la DGBPD, en aquellos casos donde existen sitios de entierro identificados los procesos de búsqueda podrían cerrarse en un plazo de un año (cifra aproximada), y se estima que una vez que los restos se han recuperado, la restitución puede darse en un plazo de seis meses³⁵. Si bien se trata de cifras aproximadas, es evidente que el proceso con enfoque humanitario es mucho más célere y expeditivo que la búsqueda de personas desaparecidas que tiene lugar en el marco de las investigaciones fiscales³⁶. Se crea, de esta manera, un trato diferenciado que no encuentra explicación en el mandato de la Ley y que se muestra contingente de cara al derecho a la igualdad³⁷.

Cabe resaltar que, en el último supuesto descrito, es decir, el de las búsquedas conducidas como parte de las investigaciones fiscales, la DGBPD interviene coadyuvando al Ministerio Público en esta tarea de búsqueda y brindando apoyo logístico y acompañamiento psicosocial a los familiares. Sin embargo, esto no es suficiente para que se alcance la celeridad que en principio caracteriza a la búsqueda dispuesta por la Ley No. 30470. La DGBPD indica que en esos escenarios su posibilidad de acción es mucho más limitada que en los procesos de búsqueda con enfoque humanitario y depende muchas veces de la disponibilidad del Fiscal de turno para solicitar y autorizar una participación más sustantiva

³⁵ Entrevista realizada con “RDGBPD - 001”. Op. Cit.

³⁶ Por ejemplo, la sección de Diagnóstico del Plan Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas daba cuenta de cerca de 900 restos óseos recuperados que permanecían almacenados en las instalaciones del Ministerio Público ante la falta de recursos necesarios para proceder a su identificación y restitución. De igual manera, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, eleva esa cifra a 1,464 restos óseos recuperados, almacenados y no restituidos a los familiares. Según información recuperada en entrevistas, estos restos habrían estado almacenados en las instalaciones del Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público entre cinco y diez años.

³⁷ El artículo 2.2 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Esta igualdad debe estar presente no solo en el texto de la ley, sino en los efectos que en los hechos esta despliega. En ese sentido, la distinción que viene dándose en la práctica entre un grupo de familiares – a saber, aquellos cuyos casos no se han judicializado – que tiene acceso a los beneficios de la política pública de búsqueda, y el otro grupo que no lo tiene – aquellos con casos judicializados – es contraria a la propia Constitución. El extremo relevante de la Directiva podría, en esa medida, ser objeto de cuestionamiento a través del proceso constitucional de acción popular.

por parte de la Dirección³⁸. Según señala la persona representante de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas entrevistada para este informe:

“En aquellos casos en donde nosotros podemos iniciar un proceso de búsqueda con enfoque humanitario, son muchas más las alternativas que tenemos de intervención y planificación, y también de coordinar los momentos con los familiares, porque es diferente entrar a un proceso donde ya están pauteadas las partes del proceso o los tiempos, a iniciar un proceso con los familiares, donde podemos hacer un diagnóstico psicosocial, talleres de memoria, irlos preparando para lo que se viene con el proceso de búsqueda”³⁹.

Otro punto adicional que debe señalarse es que en la práctica ha venido sucediendo que muchos de los casos cuya investigación a nivel de Fiscalía se encontraba en archivo provisional o definitivo debido a la falta de material probatorio para ubicar los restos de los agraviados o identificar a los perpetradores, se han reabierto a partir de información obtenida en las investigaciones humanitarias conducidas desde la DGBPD al amparo de la Ley No. 30470. Sobre este punto, además, el Ministerio Público indica tener una posición firme basada en la legislación aplicable a la función fiscal respecto a la posibilidad de, en el futuro, seguir reabriendo casos archivados sobre la base de esa nueva información, sin que sea una limitante el que la búsqueda humanitaria respecto a tales casos se encuentre ya en curso⁴⁰.

De esta manera, se suma al problema de la desigualdad de hecho que crea esta distinción, el de la falta de atención a las expectativas de los familiares de las víctimas, expectativas que se forjan en función a promesas del Estado que se contradicen con estas idas y venidas que tienen lugar en la práctica. Al respecto, una de las representantes de organizaciones de familiares entrevistadas para elaboración de este diagnóstico señala lo siguiente:

“Entonces, bueno, así comenzó el caso de mi papá [...], pero lamentablemente como el caso de mi papá est[á] judicializad[o], prima la ley judicial, digámoslo así, que digamos la Ley de búsqueda. Entonces, justo el mismo día que ya iba a viajar para buscar los posibles lugares de entierro de mi papá, me llega una notificación de la Fiscalía y me dice “el caso de tu papá se ha reabierto”, entonces... y no solo a mí, creo que también a otras personas le llega lo mismo. Como se ha reabierto el caso la DGBPD te dice “lamentablemente no vamos a poder hacerlo porque la Ley nos impide”. Yo, ahí sí me sentí tan mal, porque dije he luchado tanto por esta Ley que es como que... qué bueno los que no lucharon la van a aprovechar al menos, pero a nosotros que hemos caminado tanto, esto es un atraso total porque la Fiscalía ha tenido cuántos años de investigar y no lo han hecho y ahora recién han comenzado recién a volver a abrir el caso e investigar”⁴¹.

En tanto la búsqueda con enfoque humanitario no es contradictoria, sino complementaria, con la determinación de responsabilidades penales en procesos judiciales debe apostarse por una salida intermedia que, a través de la promoción de la coordinación interinstitucional, coloque a los intereses de los familiares de las víctimas al centro de todas

³⁸ Entrevista realizada con “RDGBPD - 001”. Op. Cit.

³⁹ *Ibídem*.

⁴⁰ Entrevista realizada con “RMP - 001”. Op. Cit.; entrevista realizada con “RMP - 003”.

⁴¹ Entrevista realizada con representante de organización de familiares “ROF - 001”. 15 de octubre de 2020.

las decisiones. La distinción hasta aquí presentada no debería tener cabida en la ejecución de la política de búsqueda.

3.5 Ausencia de herramientas de monitoreo y evaluación

Como ya ha sido señalado, el PNBPD se aprueba en el 2016 con el fin de sentar los lineamientos de este nuevo proceso de búsqueda de personas desaparecidas. Como el propio Plan indica en su sección de presentación, el documento presenta los antecedentes, el diagnóstico, el marco legal, los principios, la fundamentación, las situaciones a las que responde el Plan, los objetivos generales y específicos, la estrategia metodológica y los alcances generales de implementación⁴². Si bien se indica que el PNBPD forma parte de la política pública del Estado para la búsqueda de personas desaparecidas, siendo esta, en consecuencia, más amplia y general, por sus características y contenidos, el Plan representa – o debería representar – una de las herramientas más importantes para dirigir esfuerzos y evaluar progresos.

La sección IX del PNBPD que describe la estrategia metodológica destaca que, ante la complejidad y extensión de la búsqueda, es necesario tener una planificación anual del trabajo que incorpore indicadores y metas que permitan el seguimiento y evaluación de los avances a fin de introducir las modificaciones o reformulaciones que hagan falta⁴³. Sin embargo, el PNBPD no cuenta con herramientas y/u obligaciones claras de monitoreo y evaluación. Tampoco establece un periodo concreto de aplicación con respecto al cual se puedan posteriormente ejecutar mecanismos de rendición de cuentas. Además, los objetivos específicos planteados por el PNBPD recogen metas excesivamente generales que se acompañan de indicadores formulados con la misma generalidad que no permitirían necesariamente medir con precisión los avances progresivos de la tarea de búsqueda humanitaria. No se cuenta con información que acredite que este proceso de monitoreo y evaluación se haya planificado a través de otros documentos complementarios como el denominado “Plan de Acción” mencionado en la parte introductoria del PNBPD⁴⁴, ni que haya sido ejecutado por otras vías, a la fecha.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que una política pública con enfoque de derechos humanos se refiere al “conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa[...] con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad”⁴⁵ (énfasis agregado). De conformidad con esta definición, aun cuando la política de búsqueda tiene como objetivo proteger y garantizar los derechos a la verdad y reparación de las personas afectadas por las desapariciones forzadas durante el periodo de violencia, la ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación eleva serias dudas sobre su calificación como política pública.

Este problema se torna más serio si se considera que no existe a nivel estatal otra política para atender esta problemática. El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, aprobado por Decreto Supremo No. 002-2018-JUS, reconoce como un grupo de especial

⁴² Plan Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas. P. 4.

⁴³ Ibid. P. 12.

⁴⁴ Ibid. P. 12.

⁴⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191. 15 de setiembre de 2018. Parr. 147.

protección a las personas víctimas de la violencia ocurrida entre los años 1980 y 2000. En su parte descriptiva, el Plan Nacional se refiere a la búsqueda con enfoque humanitario y al marco normativo que la rige y, en función a esa información, plantea como una acción estratégica en favor de este grupo el “dignificar a las víctimas del periodo de violencia 1980-2000 y garantizar el derecho a conocer la verdad sobre los hechos de desaparición de sus familiares”⁴⁶. No obstante, pese a que el Plan propone un indicador de resultados y metas medibles al 2018 y al 2021, se observa nuevamente que se trata de herramientas de monitoreo planteadas de manera difusa, recurriendo a un lenguaje que no se ajusta siquiera a la estructura ni conceptos que se manejan en la implementación de la política de búsqueda⁴⁷.

En conclusión, pese a que ya se han desplegado importantes esfuerzos para implementar la política de búsqueda de personas desaparecidas, es poco claro en función a qué línea de base o diagnóstico esos avances van a ser confrontados. No se conoce tampoco cuáles son las metas específicas y estratégicas que persigue esta política, más allá de la obvia y general de dar respuestas a los familiares de las víctimas sobre el destino de sus seres queridos que fueron desaparecidos hace ya tanto tiempo. El PNBPD representaría la herramienta ideal para dar respuesta a esos vacíos, pero debido a la manera en está formulado se pierde una oportunidad importante de medir, corregir y reorientar los esfuerzos estatales en la búsqueda humanitaria.

Cabe mencionar que durante la sesión de validación con la DGBPD se indicó que el PNBPD ya está en proceso de actualización; sin embargo, no hemos accedido al detalle de los cambios que serán introducidos en la nueva versión del Plan.

⁴⁶ Decreto Supremo No. 002-2018-JUS. Aprueban Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. P. 147-148.

⁴⁷ Por ejemplo, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, señala que el indicador de resultado para la acción estratégica de garantizar el derecho a conocer la verdad de los familiares de las personas desaparecidas es el “porcentaje de investigaciones humanitarias que brindan respuestas integrales sobre el proceso de búsqueda con enfoque humanitario a los familiares de las víctimas”; sin embargo, la investigación humanitaria constituye únicamente el paso inicial del proceso de búsqueda y, por lo tanto, no podría en ningún escenario dar respuestas integrales a los familiares de las víctimas. De igual modo, pese a que el indicador se refiere a la entrega de respuestas a los familiares, las metas al 2018 y 2021 para la acción estratégica bajo comentario se refieren a la “elaboración de una Guía para la Investigación Humanitaria que oriente el trabajo operativo del proceso de búsqueda, así como las respuestas a sus familiares”, y a la existencia de un “Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro centralizado y sistematizado”.

4. HALLAZGOS RELACIONADOS CON EXPECTATIVAS Y NECESIDADES DE LOS FAMILIARES

En esta sección nos referiremos a hallazgos que se relacionan con las expectativas y necesidades de los familiares de las personas desaparecidas, las cuales han sido recogidas y aterrizadas en torno al nivel de progreso que ha alcanzado la política de búsqueda a la fecha. En otras palabras, los puntos aquí presentados recogen las impresiones de organizaciones de familiares que ya han tenido la oportunidad de trabajar con los actores públicos involucrados en la implementación de la Ley No. 30470 y que plantean sus recomendaciones ajustadas a lo que viene sucediendo en la práctica.

De modo general puede concluirse que los familiares de las víctimas consideran que la entrada en vigencia de la Ley de Búsqueda, y con ello la creación de este nuevo modelo de búsqueda con enfoque humanitario, es un avance importante para atender la tarea de buscar a las personas desaparecidas. Muchos de ellos estuvieron involucrados desde el momento en que esta Ley era solo un proyecto que empezaba a gestarse y fue precisamente en su capacidad de agencia que impulsaron que su demanda de verdad y reparación se mantenga en la agenda pública y que la norma se promulgue en el 2016⁴⁸. Hasta ese momento, las expectativas eran altas, aunque completamente justas: exigir al Estado la búsqueda, identificación y restitución de los restos de los desaparecidos sin tener que transitar la vía judicial que ha sido infructífera y revictimizante para muchos de los familiares que cuando menos lograron acceder a ella.

A la fecha de elaboración del presente informe, han transcurrido poco más de cuatro años desde la aprobación de la Ley No. 30470, pero, a los ojos de los familiares de las víctimas – al menos aquellas con las que ha sido posible entablar una comunicación – los avances en la implementación de la política no han sido significativos. Esta percepción es validada y acompañada por organizaciones de la sociedad civil según será visto en el presente acápite.

Es importante resaltar que esta desazón respecto a los progresos no se vincula necesariamente al número de casos que han sido ya resueltos por la DGBPD⁴⁹. Las y los beneficiarios de la política son conscientes de que es imposible dar respuestas integrales a todos los afectados de manera simultánea, y que esta es una tarea de largo aliento que tomará un tiempo considerable en ser atendida por completo. En esa línea, las críticas de los familiares respecto a la implementación de la política pública están relacionadas con la forma que dicha implementación viene tomando. Entre otros, se mencionan, por ejemplo,

⁴⁸ JAVE Iris. (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, P. 56.

⁴⁹ A la fecha, el número de casos con respuestas integrales dadas a los familiares de las víctimas asciende a 352. BARRIGA Mónica. La búsqueda de personas desaparecidas con enfoque humanitario: un balance de la política pública (II). Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/la-busqueda-de-personas-desaparecidas-con-enfoque-humanitario-un-balance-de-la-politica-publica-ii/>. Consulta: 03 de setiembre de 2020.

Sobre este punto vale precisar que de acuerdo a información brindada por “RDGBPD – 001” mediante entrevista, de ese universo de casos, solo alrededor del 30% corresponden a procesos que iniciaron al amparo de la ley No. 30470 con la etapa de investigación humanitaria. Los restantes, corresponden a casos que fueron investigados a través de la Fiscalía y en los que se encontraba pendiente la restitución de los restos que ya habían sido identificados pero se encontraban almacenados en el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público.

la ausencia de algunos criterios importantes para la priorización de casos, la falta de claridad para reportar los avances y resultados de los procesos de búsqueda, la necesidad de que se adopte un rol más proactivo para contactar a los familiares que podrían beneficiarse de la Ley de Búsqueda, y la poca sensibilización que se ha promovido respecto a esta problemática a nivel social.

Nos referiremos a cada uno de estos puntos en los siguientes numerales.

4.1 Criterios actuales para priorización en atención de casos

Ni la Ley de Búsqueda ni el PNBPD establecen criterios o directrices a seguir para priorizar determinados casos de búsqueda con respecto a otros. Este aspecto fue abordado por la Directiva de la DGBPD del año 2017, la cual propone en su numeral 6.2.5 una serie de criterios de priorización que deben orientar la selección y desarrollo de las investigaciones humanitarias de la DGBPD y la planificación del resto de etapas que componen el proceso de búsqueda. Dichos criterios cubren los siguientes supuestos:

- a) Casos que cuenten con mayor información
- b) Zonas con mayor número de personas desaparecidas o de casos conectados entre sí
- c) Zonas donde exista mejor y mayor coordinación entre las redes locales
- d) Sitios de entierro sobre los que recaiga riesgo inminente de destrucción o alteración
- e) Casos en los que se ha establecido un contacto directo con los familiares de víctimas

La propia Directiva aclara que estos criterios no son rígidos ni jerárquicos, y que su aplicación deberá ajustarse a la complejidad de la desaparición forzada como fenómeno en sí. El lado positivo de esa redacción es que de manera tácita se estaría aceptando que los supuestos listados por la Directiva no abarcan necesariamente todos los casos que deberían ser atendidos con mayor urgencia por la Dirección de Búsqueda. Sin duda, la necesidad de priorizar determinados casos presenta retos importantes para la DGBPD al momento de tomar decisiones. Según fue comentado durante una de las sesiones de validación de este diagnóstico, la DGBPD debe considerar y equilibrar diferentes factores al determinar qué caso atender de forma prioritaria. Ello debido a que suelen presentarse escenarios en que priorizar casos urgentes no significa necesariamente utilizar de la manera más eficiente sus recursos – que son de por sí limitados – o en que la priorización viene predeterminada por el cumplimiento de obligaciones internacionales restablecidas en sentencias judiciales.

Las entrevistas realizadas con representantes de organizaciones de familiares para la elaboración de este diagnóstico brindan información respecto de al menos dos escenarios que deberían ser priorizados por la DGBPD - sea por su carácter de urgencia o por una cuestión de estrategia – pero que no han sido incluidos en la Directiva.

4.1.1. La edad de los familiares como un factor de urgencia

La Ley No. 30470 cubre los casos de desapariciones cometidas durante el periodo de conflicto armado interno, es decir, entre 1980 y 2000. Esto significa que el mandato de búsqueda, recuperación, identificación y restitución de restos abarca casos que tienen, en el escenario más desalentador, hasta 40 años sin respuesta. La antigüedad de estos casos es un elemento que no puede ser ignorado al momento de determinar qué procesos deben ser atendidos de manera prioritaria. Si bien se conoce que la mayoría de las víctimas eran

bastante jóvenes cuando fueron desaparecidas⁵⁰ el paso del tiempo coloca en una situación de vulnerabilidad a sus familiares – sobre todo a los que son padres y madres o cónyuges – que los siguen buscando, y amenaza las posibilidades de la DGBPD de recopilar información de extrema relevancia para el cumplimiento de su mandato.

Probablemente uno de los casos más ejemplificativos de esta problemática sea el de Angélica Mendoza, quien falleció en el 2017 tras buscar a su hijo Arquímedes y exigir justicia por más de 34 años. ‘Mamá Angélica’ logró que ese mismo año se dictara una sentencia condenatoria contra algunos de los responsables de la desaparición de su hijo en el cuartel Los Cabitos⁵¹, pero los restos de Arquímedes no fueron recuperados ni mucho menos restituidos a su madre.

Este año debido a la pandemia por COVID-19 el escenario se torna más grave aún. La COVID-19 es una enfermedad altamente mortal para personas de edades avanzadas y, a la fecha, más de 30 mil personas han fallecido en nuestro país por causa de esta enfermedad. El 14 de julio de este año, el señor Julio Chuchón, uno de los socios más activos de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Desaparecidos y Desaparecidos del Perú - ANFASEP, falleció tras contagiarse de COVID-19⁵². Él buscó por 35 años a su hermano menor y a su esposa, ambos desaparecidos presuntamente en el cuartel Los Cabitos en 1983, pero nunca recibió una respuesta sobre sus destinos⁵³. Una de las personas entrevistadas para este informe en representación de una organización de familiares indicó que este año “han fallecido tres familiares [de su organización] sin saber el paradero final de sus familiares y esto es una causa de indignación”⁵⁴. Ni verdad, ni justicia.

Los familiares se van sin respuestas, pero se va también con ellos información muy valiosa que puede contribuir a encontrar a los desaparecidos. No debe pasarse por alto que los familiares han sido los primeros en salir a buscar a sus desaparecidos cuando se los llevaron y han agotado esfuerzos a lo largo de muchos años para dar con su paradero. En esa medida, poseen mucha información relevante que puede ser compartida con las autoridades para dar pasos más certeros en su tarea de búsqueda y evitar invertir tiempo y recursos en explorar caminos que están condenados al fracaso. Coincidiendo con este punto, en una de las entrevistas conducidas con representantes de la sociedad civil se resalta la necesidad de contar con un proceso que se rija por un enfoque participativo y se agrega que:

“Los familiares siempre lo van a decir “nosotros sabemos cómo buscar, nosotros hemos estado buscando”. Pero ellos no tienen, te digo, como en México, la posibilidad de ir y contratar a un equipo forense y pedir que se exhume. Entonces, ellos pueden decir “mira, en esta zona no es posible buscar de esta manera, no es posible obtener información de esta manera, mejor de esta otra, yo he preguntado

⁵⁰ Defensoría del Pueblo. La Desaparición Forzada de Personas en el Perú (1980-1996). Serie de Informes Defensoriales. Informe No. 55. PP.127-128.

⁵¹ REYES Valeria. Justicia para las víctimas de Los Cabitos, un análisis del fallo. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/justicia-las-victimas-los-cabitos-analisis-del-fallo/> Consulta: 30 de octubre de 2020.

⁵² Entrevista realizada con representante de organización de familiares “ROF – 002”. 16 de setiembre de 2020.

⁵³ LUCAS Omar y Carolina Martín. El adiós de un hombre que buscaba a la familia que le quitaron. Ojo Público. 30 de agosto de 2020. Disponible en: <https://ojo-publico.com/2035/adios-un-hombre-que-buscaba-la-familia-que-le-quitaron> Consulta: 30 de octubre de 2020.

⁵⁴ Entrevista realizada con representante de organización de familiares “ROF – 003”. 18 de setiembre de 2020.

ya a todas las personas de mi comunidad y tal o cual” es decir, ellos pueden tener estrategias útiles para el proceso de investigación, dando información, estrategias”⁵⁵.

De igual manera, los familiares en sí mismos representan una fuente muy importante de información para la identificación de restos óseos recuperados ya que mediante la toma de muestras biológicas, es posible ayudar a dicho proceso de identificación cuando la información recopilada previamente por la DGBPD y peritos forenses no sea suficiente para hacerlo. Desde el 2018, año en que se creó el Banco de Datos Genéticos, la DGBPD cuenta con una herramienta adicional para corroborar la identidad de las personas desaparecidas a través del hallazgo de coincidencias al comparar perfiles genéticos⁵⁶. Si no se atienden con prioridad los casos que involucran a personas mayores, se perdería también la oportunidad de utilizar esta útil herramienta en caso no existan otros familiares directos de los desaparecidos de quienes se puedan obtener muestras biológicas.

La edad avanzada de los familiares no expone un tema de atención urgente únicamente por el riesgo de que estas personas puedan ser vulnerables a enfermedades o a la muerte, sino que el paso del tiempo puede significar también que sus recuerdos empiecen a perderse o deteriorarse y que con ello la posibilidad de acceder a información valiosa se trunque. Al respecto, la representante de sociedad civil “RSC – 001” destacaba en su entrevista la necesidad de avanzar con prontitud en la obtención de la información que dichos familiares pueden brindar:

“La búsqueda de personas desaparecidas no solamente implica iniciar una investigación, recoger toda la información que existe e ir a verificarla, sino que también significa tomarle las fichas *antemortem* a los familiares o a las personas cercanas a las víctimas porque la mayoría de ellos son personas adultas mayores que van perdiendo la memoria, que se van olvidando y la información se pierde. Lo que le cuentas al hijo es cierto, tiene que ver con los hechos, pero no necesariamente con el detalle; es decir, con qué chompa estaba tu papá, cómo era su sonrisa, particularidades que son las que permiten identificar a las víctimas”⁵⁷.

4.1.2. Casos en los que la restitución no será posible

Desde un punto de vista más de estrategia en los procesos de búsqueda, se presenta la posibilidad de priorizar las intervenciones de la DGBPD en aquellos casos en los que exista información suficiente para presumir que no será posible restituir los restos a los familiares, lo cual puede deberse, por ejemplo, a que los cuerpos de los desaparecidos fueron incinerados o arrojados a los ríos. Este enfoque podría adoptarse en estrategias regionales implementadas desde la DGBPD, partiendo precisamente del punto de que las desapariciones forzadas en nuestro país observaron determinadas características y modalidades de ejecución en función a la región en la que tenían lugar⁵⁸. Esta información

⁵⁵ Entrevista realizada con representante de organización de la sociedad civil “RSC – 002”. 24 de setiembre de 2020.

⁵⁶ Decreto Supremo No. 014-2018-JUS. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo No. 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú. Artículos 25 y 26.

⁵⁷ Entrevista realizada con “RSC – 001”. Op. Cit.

⁵⁸ JAVE Iris y Gisela ORTIZ (Coord.) (2019). Informe sobre las expectativas de los familiares de víctimas respecto de la implementación de la Ley de búsqueda de personas desaparecidas en el

de corte más contextual permitiría presumir que en ciertos casos existen pocas probabilidades de que la respuesta a ser brindada a los familiares respecto al destino de sus seres queridos pueda estar acompañada de la restitución de sus restos.

Esta visión permitiría también entender a los procesos de búsqueda con enfoque humanitario no solo como mecanismos destinados a encontrar restos óseos y devolverlos a sus familiares, sino como procesos holísticos e integrales que busquen comprender qué pasó con estas personas y, desde esa comprensión, satisfacer el derecho a la verdad y reparación de sus familiares. Esta lectura distinta de la búsqueda humanitaria, es también comentada por la entrevistada “RSC – 002” de la siguiente forma:

“Estamos como abriendo las posibilidades de poder dar respuestas a los familiares y no centrarnos siempre solo en la búsqueda de los cuerpos, de los huesos. Pensando solo en ese enfoque. Eso puede tal vez acortar los plazos. Pensar centrarnos más en la investigación, en el rastreo de qué pasó, no dónde finalmente quedó el cuerpo, sino qué es lo que pasó, reconstruir una historia que sea válida, que sea lo suficientemente sustentada para poder entregar esto como información al familiar”⁵⁹.

Esta propuesta cobraría todavía mayor relevancia si se considera que en casos de esa naturaleza los procesos de búsqueda consisten únicamente en dos etapas: la investigación humanitaria y el cierre del proceso; es decir, no se desarrolla la etapa de la intervención conjunta en que participa también el Ministerio Público con las diferentes trabas que esto supone⁶⁰. En ese sentido, estos casos serían más ágiles en su resolución y permitirían dar una respuesta final y oportuna a los familiares, como propone la Ley de Búsqueda.

4.2 Modalidades de reporte de avances y resultados

A la fecha en que se elabora este diagnóstico, la DGBPD afirma haber dado 468 respuestas a los familiares de las víctimas. De esta cifra 352 serían respuestas finales; es decir, casos en los que se ha dado respuesta a los familiares sobre el destino final de los desaparecidos⁶¹. Las restantes, 116, son respuestas parciales, lo que significa que se ha determinado el destino de los desaparecidos en la etapa de investigación humanitaria, se ha establecido un sitio de entierro y se ha remitido la información pertinente al Ministerio Público para programar las diligencias de recuperación, identificación y, eventualmente, la restitución de restos humanos⁶².

Estas cifras, no obstante, deben ser leídas con prudencia y cautela. La gran mayoría de los 352 casos reportados por la DGBPD como cerrados, son casos en los que la Dirección ha brindado asistencia al Ministerio Público para identificar y restituir restos que se encontraban almacenados por varios años en el Instituto de Medicina Legal⁶³. En esos casos, el trabajo hacia los familiares ha sido el de brindarles el acompañamiento psicosocial y el

periodo de violencia. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Equipo Peruano de Antropología Forense – EPAF. Lima. P. 6.

⁵⁹ Entrevista realizada con “RSC – 002”. Op. Cit.

⁶⁰ Véase al respecto los puntos 5.1, 5.2 y 5.3 de este informe.

⁶¹ BARRIGA Mónica. La búsqueda de personas desaparecidas con enfoque humanitario: un balance de la política pública (II). Op. Cit.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Entrevista con “RDGBPD – 001”. Op. Cit.

apoyo material y logístico necesario para que puedan participar de las diligencias y cerrar su duelo de manera apropiada⁶⁴.

Si pasamos a analizar con mayor detalle las respuestas parciales, la prudencia a la que nos referíamos al inicio del párrafo anterior se hace todavía más necesaria. La Ley No. 30470 define al proceso de búsqueda de personas desaparecidas como el conjunto de acciones relativas a la “recolección, verificación y procesamiento de información que lleven al hallazgo de personas desaparecidas, así como la identificación de los cadáveres o restos humanos encontrados en las exhumaciones”⁶⁵ (énfasis agregado). Partiendo de aquella definición parecería no haber cabida para hablar de “respuestas parciales”, ello en tanto lo que la Ley promete es disponer acciones para encontrar a las personas desaparecidas y, en esa medida, si no es eso lo que se está entregando a los familiares que vienen buscando a sus familiares por décadas, es cuestionable presentar avances en términos de “respuestas”. Esta calificación de por sí puede hacer poco sentido para los familiares y hasta resultar revictimizante, debido a que refuerza la idea de que, pese a que sus expectativas y necesidades no son atendidas y su lucha por encontrar a los desaparecidos continúa, el Estado reporta numerosos avances en los pocos años de implementación de la política.

En ese orden de ideas, esta manera de reportar los progresos que se vienen alcanzando en la búsqueda de personas desaparecidas resulta problemática por varios motivos:

- En primer lugar, porque reproduce una tendencia desafortunada de ver números antes que personas, como si, al menos en apariencia, la prioridad fuera contabilizar las respuestas brindadas, sea que son finales o parciales, antes que realmente encontrar a las personas desaparecidas y permitir que los familiares cierren su proceso de duelo.
- En segundo lugar, la clasificación utilizada para informar sobre estos avances puede resultar confusa. La promesa de la Ley de Búsqueda fue la de encontrar a las personas desaparecidas y, por ello, es poco claro señalar como “avances” y “respuestas parciales” a acciones que han desarrollado las autoridades involucradas en la política pero que todavía no permiten encontrar a las víctimas.
- Tercero, los familiares de los desaparecidos – sobre todo aquellos que han asumido un rol más activo tanto para la adopción de la Ley No. 30470, y que ahora fiscalizan su ejecución – tienen información sobre el porcentaje de respuestas finales que se presentan como casos de la Ley de Búsqueda, pero que se vinculan a restos que estuvieron almacenados en el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público por años, pendiente de ser identificados y restituidos debido a la falta de recursos. La percepción al respecto sería que no ha existido un sinceramiento sobre el número real de casos nuevos atendidos y resueltos por la DGBPD.
- En relación con el punto anterior, la cuarta observación se refiere a la posible percepción de los familiares de las víctimas de que se estarían priorizando los casos en los que sí se conoce el paradero de la persona desaparecida, pero está pendiente

⁶⁴ Ibídem.

⁶⁵ Ley No. 30470.

la exhumación, identificación y restitución, mientras que la tarea de buscar a aquellas personas cuyo destino es hasta el día de hoy incierto, no es atendida⁶⁶.

A estas deficiencias se suma el riesgo de que la confianza que pueden sentir los familiares por la política pública – tan esencial para asegurar su éxito - y las autoridades encargadas de implementarla, se puede perder o resquebrajar como consecuencia de la aparente falta de claridad y/o transparencia en informar sobre los progresos logrados.

La representante de la sociedad civil “RSC – 003” entrevistada para la elaboración de este diagnóstico, discute este punto del modo siguiente:

“Mira, yo creo que tienen que ser sinceros, primero, porque eso de las quinientas respuestas, eso es lo que está fracturando su relación con los familiares, porque tú dices “hemos obtenido, hemos hecho más de quinientas respuestas” y tú dices “¿quinientas respuestas?” qué significa “respuestas”? y dicen “vino la señora entonces le tomamos el testimonio, esa es una respuesta” [...] Los familiares se sienten mal, a mí me han dicho “dicen que tienen quinientas respuestas y no han entregado a nadie, ni el cuerpo”, porque los cuerpos que hasta ahora han sido efectivamente entregados son la mayoría de los cuerpos de las personas que han sido exhumadas por el Ministerio Público, entonces por eso es que hay esa desazón”⁶⁷.

Coincide con este enfoque la entrevistada “RSC – 002”, quien reflexiona sobre la posible necesidad de ajustar las cifras o la forma en que estas son presentadas de modo que dialoguen de manera más coherente con los avances que se observan de manera concreta en la realidad:

“Lo que se espera ahora y el gran reto para la Dirección es decir “ok, así en cristiano, ¿a cuántas personas han buscado y encontrado? Con cuerpo, sin cuerpo, pero ¿a cuántos han buscado y encontrado y les han dado los restos a familiares? No respuestas intermedias, no “que ya iniciamos la investigación” o “que ya hemos pedido la información”, sino respuestas finales: hemos agotado toda la posibilidad de investigar y esto es lo que ofrecemos como respuesta” Los familiares esperan que les ofrezcan como respuesta el cuerpo de su familiar, pero en otros casos en que esto no sea posible, esperan una respuesta aceptable en términos de “agotamos

⁶⁶ Una de las representantes de organizaciones de familiares consultadas para la elaboración de este diagnóstico (“ROF – 002”) indicó durante la entrevista que esta era una inquietud de los socios y socias de su organización que conocían que los mayores avances en la resolución de casos versaban sobre aquellas víctimas que se encontraban en sitios de entierro y cuyos familiares sabían de su paradero, pero no contaban con los restos óseos. Esto en su momento elevó dudas sustanciales sobre el enfoque que se le estaba dando a los procesos de búsqueda y si en efecto se trataba de mecanismos para buscar y encontrar a las personas cuyo paradero y destino final era completamente desconocido por sus familiares. La entrevistada indicó que estas dudas fueron absueltas por la DGBPD quien les informó sobre a quiénes se les considera como personas desaparecidas de acuerdo con la Ley No. 30470 y como su hallazgo e identificación era también parte del mandato de dicha norma. Con esa información de por medio fue posible comprender mejor la forma en que se abordan los casos en la implementación de la política, pero no necesariamente se trataría de una diferencia que esté tan clara para el resto de familiares que también aguardan respuestas.

⁶⁷ Entrevista realizada con representante de organización de la sociedad civil “RSC – 003”. 15 de setiembre de 2020.

todo y reconstruimos y esta es una hipótesis de lo que pudo haber ocurrido con tu familiar”⁶⁸.

4.3 Necesidad de un acercamiento proactivo a los familiares de las personas desaparecidas

El numeral 6.1.6 de la Directiva de la DGBPD indica que el proceso de búsqueda debe realizarse con la participación de los familiares, resaltando que esta participación además de ser transversal a todas las etapas del proceso de búsqueda, es voluntaria. En ese mismo numeral se agrega que la DGBPD buscará contactar a todas las familias y brindarles información suficiente para que decidan si desean participar o no del proceso de búsqueda.

Esta aproximación proactiva de la DGBPD hacia los familiares es esencial para garantizar que la política pública llegue realmente a quienes precisan de ella. Sobre los familiares y las víctimas han recaído falsas acusaciones de pertenecer a grupos subversivos que han dado lugar a actos de violencia y otras afectaciones a sus derechos humanos⁶⁹. De hecho, muchas de esas acusaciones falsas fueron las que motivaron en primer lugar las desapariciones forzadas de sus seres queridos. Cuando los familiares buscaban justicia y denunciaban ante las autoridades las violaciones de las que eran objeto - tanto a manos de Sendero, como de las fuerzas estatales - eran víctimas de represalias.

La entrevistada “ROF – 002” en representación de una organización de familiares relata al respecto que:

“Además, muchas veces en el campo o en las comunidades existe todavía este miedo que hemos vivido durante veinte años del 80 al 2000, entonces hay mucho miedo todavía y ellos fácilmente no pueden dar esta información de que hay fosas comunes en diferentes sitios de parte de Sendero, a los que han asesinado los enterraron, y de parte de los militares igual. Entonces ese miedo todavía existe en el campo y nosotros hacemos nuestras bajadas y las personas nos cuentan, nos dicen y ahí nosotros informamos que existe una Ley de que pueden buscar y hay personas que están trabajando, y ellos dicen sí pues ahora ojalá que podemos hacer eso porque nosotros tenemos miedo, qué tal si en cualquier momento viene Sendero o poderes militares, nos pueden matar o nos pueden hacer desaparecer como antes, debido a que antes para avisar a la Fiscalía cuando avisábamos decían tú vas a ser el testigo, tú vas a ser el denunciante y tú me vas a llevar, eso nos ponía como testigos y no nos gustaba y ellos dicen que eso no querían”⁷⁰.

Estas experiencias previas pueden desincentivarlos de ser ellos quienes busquen a la DGPBD, sea para solicitar que se busque a sus familiares o para compartir información relevante que contribuya a alcanzar mayores avances en el marco de la política. Esta

⁶⁸ Entrevista realizada con “RSC – 002”. Op. Cit.

⁶⁹ Se debe recordar que en octubre de 2017, la Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho, dirigida por la Fiscal Karen Obregón, envió una citación urgente a Juana Carrión, en aquel entonces presidenta de ANFASEP, para que declare respecto a la creación del Museo de la Memoria, en el marco de una investigación por el delito de terrorismo. Al respecto: SERVINDI. Basta de amedrantamiento contra ANFASEP. 27 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad-opinion/26/10/2017/basta-de-amedrantamiento-contra-anfasep> Consulta: 03 de setiembre de 2020.

⁷⁰ Entrevista realizada con “ROF – 002”. Op. Cit.

realidad exige que la DGBPD asuma un rol cien por ciento proactivo para el cumplimiento de esta tarea.

Sin embargo, hemos recibido información que indica que, en algunos casos, como el de la entrevistada “ROF – 001” y otros miembros de su organización, han sido los familiares de las víctimas quienes han tenido que acercarse a la DGBPD para solicitar que se les incluya en los procesos de búsqueda con enfoque humanitario⁷¹. Cabe destacar que según la entrevista realizada con la entrevistada “ROF – 001”, este acercamiento habría involucrado también que se deba llenar una ficha para solicitar que los procesos de búsqueda incluyan sus casos, bajo el riesgo de quedar excluidos de no proceder de dicha forma⁷². Lo anterior supondría poner una carga desproporcionada e injustificada sobre los familiares de las personas desaparecidas quienes son beneficiarios de la política de búsqueda por disposición de la propia Ley. La suma de esta carga con los desincentivos descritos en el párrafo anterior podría llegar a sabotear el propio éxito de la política de búsqueda.

Si bien es cierto que podría tratarse de casos aislados, es importante estar alertas a otros supuestos similares para tomar las medidas correctivas de manera inmediata.

Durante la sesión de validación conducida con miembros de la DGBPD se indicó que la ficha a la que se hace referencia en este punto no constituye una solicitud administrativa de búsqueda, sino un formulario para recabar información suficiente para iniciar el proceso correspondiente. Teniendo ello presente, es importante que esta aclaración pueda ser compartida de forma clara y oportuna con los familiares a fin de evitar percepciones que no se ajustan necesariamente a la estrategia de trabajo seguida por la Dirección.

4.4 Necesidad de crear campañas de difusión y sensibilización

Vinculado al punto anterior se presenta el de la inexistencia a la fecha de una campaña de comunicación masiva respecto a la política pública de búsqueda de personas desaparecidas⁷³. Abordar la política desde el enfoque comunicacional sería útil para tres fines: 1) difundir la existencia de la Ley No. 30470 entre los potenciales beneficiarios de la política, según fue desarrollado en el punto anterior; 2) generar conciencia sobre el fenómeno de las desapariciones forzadas en nuestro país durante el conflicto armado interno y cómo su solución integral sigue siendo una tarea pendiente del Estado, lo que contribuye a fortalecer prácticas de memoria, verdad y erradicar discursos negacionistas; y 3) sensibilizar a diferentes personas que puedan brindar información oportuna que contribuya a resolver los casos pendientes y dar respuestas a los familiares.

Sobre este último punto, uno de los aspectos que debe destacarse, es la ventaja que tendría el proceso de búsqueda con enfoque humanitario - si se le compara con las investigaciones fiscales o judiciales - de generar posibles incentivos para que personas que tengan información directa sobre el destino de las víctimas puedan entregarla⁷⁴ sin temor a verse involucradas necesariamente en un proceso penal. Con esto nos referimos, por ejemplo, a ex agentes del servicio militar obligatorio, ex militantes de grupos subversivos, testigos de los hechos, o, en general, cualquier persona que por la naturaleza de sus funciones haya

⁷¹ Entrevista realizada con “ROF – 001”. Op. Cit.

⁷² Ibid.

⁷³ Entrevista realizada con “RSC – 001”. Op. Cit.

⁷⁴ Entrevista realizada con “RSC – 003”. Op. Cit.

accedido a información que pueda dar pistas concretas para ubicar a los desaparecidos o identificar sitios de entierro⁷⁵.

Debido a las formalidades que deben observarse en los procesos judiciales respecto a la participación de las partes procesales o de testigos y peritos, la posibilidad de que la información se reciba de esta forma flexible es remota. Aquellas personas que tengan información valiosa cuentan con menos alternativas y alicientes para trasladarla a las Fiscalías o a los Juzgados penales y ello traería como consecuencia que dicha información corra el riesgo de perderse.

⁷⁵ ORTIZ Gisela. "Hasta Encontrarlos". Noticias SER. 25 de setiembre de 2020. Disponible en: <http://www.noticiasser.pe/opinion/hasta-encontrarlos> Consulta: 26 de setiembre de 2020.

5. HALLAZGOS DE NATURALEZA OPERACIONAL

En esta última sección, previa a la presentación de recomendaciones finales, serán descritos los hallazgos identificados a partir de la evaluación de la política pública que tienen que ver con trabas o dificultades de carácter más práctico, a los que nos referiremos de aquí en adelante como hallazgos de naturaleza operacional.

Hasta el momento hemos presentado las debilidades de la política pública que se justifican en la ausencia de un marco normativo adecuado, ya sea porque es confuso o porque es insuficiente para regular todos los alcances e impactos de la política de búsqueda. De igual manera, nos hemos pronunciado sobre aquellos hallazgos que se relacionan directamente con las necesidades y expectativas de los familiares de las víctimas que participan o podrían participar del proceso de búsqueda con enfoque humanitario. Los hallazgos operacionales recogidos en este punto describen limitaciones que vienen obstaculizando la implementación idónea de la política pública, pero que no necesariamente encuentran explicación desde la ausencia o insuficiencia de una regulación normativa pertinente.

De hecho, las deficiencias identificadas como parte de los hallazgos operacionales que serán desarrollados podrían estar vinculadas, por ejemplo, a la poca o nula voluntad política de las autoridades que deben ejecutar el plan de búsqueda de atender esta tarea como un tema urgente o prioritario. Del mismo modo, podría también tratarse de la falta de conocimientos o capacitación entre los funcionarios que intervienen en la implementación de la política, o de su baja disposición a cambiar ideas enraizadas sobre cómo la política del Estado en esta materia debe dirigirse. Otra posible explicación podría estar en las múltiples trabas estructurales que existen al interior del aparato estatal y que no solo retrasan o vuelven ineficiente este proceso de búsqueda en específico, sino, en general, la mayoría de las acciones iniciadas desde el Estado que se vinculan a políticas públicas.

Esta introducción se propone con el ánimo de resaltar que la atención y propuestas de solución y/o mejora que se planteen frente a estos problemas, no pueden abordarse exclusivamente desde lo normativo, sino que demandan una mirada más integral y multidisciplinaria que se ajuste al contexto en el que la política de búsqueda existe y a la propia idiosincrasia del Estado peruano.

En las siguientes líneas vamos a referirnos a estos hallazgos: i) la ausencia de una política pública integral para lidiar con las consecuencias y rezagos del conflicto armado interno; ii) la relación tirante entre el Ministerio Público y la DGBPD, la cual se ha caracterizado – sobre todo en sus inicios - por la falta de cooperación en el despliegue de sus funciones; iii) las lagunas que se presentan en el Convenio de Cooperación interinstitucional suscrito por ambas instituciones; y, iv) la falta de recursos humanos y económicos adecuados y suficientes para hacer frente a una tarea tan masiva y compleja como la de encontrar a los desaparecidos del periodo de violencia.

5.1 Ausencia de una política pública integral

Uno de los problemas estructurales que afecta a cualquier mecanismo creado por el Estado peruano para hacer frente a las consecuencias del periodo de violencia comprendido entre 1980 y el 2000, es que estos esfuerzos no han sido diseñados ni ejecutados en una lógica sistémica. La justicia transicional abarca a todos los procesos y mecanismos que se plantean como parte de los esfuerzos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un

pasado de violencia a gran escala⁷⁶. Estos mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y estar dirigidos a determinar la responsabilidad de los perpetradores, resarcir a las víctimas de los abusos, buscar y alcanzar la verdad, e introducir reformas institucionales que garanticen la no repetición de las afectaciones⁷⁷.

A partir del año 2000, en el Perú fueron creados y puestos en marcha varios mecanismos de esta naturaleza. En el año 2001 se creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación, mediante Decreto Supremo No. 065-2001-PCM para esclarecer los hechos sobre el conflicto interno y satisfacer el derecho a la verdad. Dos años más tarde, se creó el Subsistema Fiscal Especializado en Derechos Humanos⁷⁸ para conocer sobre el delito de terrorismo, las desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y otros delitos contra la humanidad⁷⁹. En el año 2005 se aprobó la Ley No. 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, con el objetivo de establecer el marco normativo para la entrega de reparaciones a favor de las víctimas del periodo de violencia. La Ley de Búsqueda es el mecanismo más reciente que se ha creado para abordar una de las tareas más complejas que debe de resolver el Estado peruano, como lo es encontrar a más de 20 mil personas desaparecidas durante el conflicto armado.

Si bien las iniciativas estatales resumidas en el párrafo anterior podrían dar cuenta de un esfuerzo responsable por encarar las consecuencias de nuestro pasado violento, lo cierto es que cada uno de estos mecanismos ha presentado importantes barreras que han limitado que en la práctica funcionen con eficiencia. Presentar dichas barreras supera el alcance y objetivo de este diagnóstico, pero lo que sí debe resaltarse es la falta de sistematicidad en su interacción. Los mecanismos listados no han sido diseñados como procesos destinados a atender de manera conjunta y organizada los rezagos del conflicto peruano, sino que han funcionado como respuestas desarticuladas para atender problemas diversos⁸⁰. Las consecuencias de este distanciamiento han significado no solo que entre ellos se pierda una importante oportunidad de retroalimentación y fortalecimiento, sino que en algunos supuestos la implementación de algunos suponga un obstáculo para la implementación de otros.

La política pública de búsqueda de personas desaparecidas no ha sido ajena a este problema estructural. Aun cuando esta se pone en marcha varios años más tarde que los principales mecanismos indicados en este punto y ello podría hasta sugerir que aquella debería beneficiarse de cierto nivel de institucionalidad consolidado a lo largo del tiempo, ello no ha sido así. De esta manera, la política de búsqueda se inserta en este universo de esfuerzos aislados donde cada institución impulsa su propia agenda y mandato sin dialogar ni

⁷⁶ Secretario General de Naciones Unidas. El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido daños. S/2004/616. 03 de agosto de 2004. P. 6.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ BARRANTES Rafael y Mariana CHACÓN (2017). “Las medidas de búsqueda de personas desaparecidas de Perú y Guatemala: retos para la implementación de la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Perú”, en *Memoria(s) Revista Académica del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social*. No. 1. P. 99.

⁷⁹ Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Seguimiento de casos de Violaciones de Derechos Humanos. Disponible en: https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_proyectos/seguimiento-de-casos-de-violaciones-de-derechos-humanos/marco-del-proyecto/subsistemas-nacionales/ Consulta: 29 de octubre de 2020.

⁸⁰ JAVE Iris. (Coord.). (2018). Organizaciones de víctimas y políticas de justicia: construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas. Op. Cit. P. 11.

cooperar de manera activa y sostenida con las demás, ni tampoco beneficiarse de los alcances y progresos de su entorno.

En lo que respecta a la búsqueda de desaparecidos, el Principio 3 de los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, indica que esta búsqueda debe regirse por una política pública integral, clara, transparente, visible y coherente en la que exista cooperación de todas las instancias del Estado, y en la que se promueva además la prevención y otras garantías de no repetición de desapariciones forzadas en el futuro. Como parte de estas acciones, el Principio 3 destaca no solo a la búsqueda en sí misma, sino a la sanción de los responsables, la adopción de medidas de protección de las víctimas, y otras medidas que garanticen que no se vuelvan a cometer desapariciones forzadas.

Sin embargo, lo anterior no se viene reflejando en la política que rige los procesos de búsqueda con enfoque humanitario. Con la importante excepción de la elaboración y alimentación continua del RENADE, se debe resaltar que, en la actualidad la DGBPD dirige la política de manera solitaria ante la falta de cooperación activa de otros actores, y, en ocasiones, su estrategia para llevar adelante la búsqueda de personas desaparecidas se estaría distanciando de aprendizajes obtenidos en investigaciones penales⁸¹. Lo anterior se da, aparentemente, con el objetivo de sentar las diferencias entre la búsqueda con enfoque humanitario que conduce la DGBP y el enfoque penal. No obstante, como bien señala la entrevistada “RSC-003” “la búsqueda humanitaria tiene que nutrirse de toda experiencia ganada por la investigación penal porque eso le va a ahorrar grandes pasos en la búsqueda⁸²”.

En esa medida, la política de búsqueda sería también causa y consecuencia de la ausencia de una política integral del Estado para lidiar con las consecuencias del conflicto armado interno. Esta política no se rige en la práctica por un principio de coordinación y retroalimentación multisectorial. Tampoco persigue un enfoque de prevención y no fortalece a, ni se nutre de los procesos penales que paralelamente se encuentran en marcha.

5.2 Falta de coordinación y cooperación entre principales actores intervinientes en la implementación de la política

Uno de los principales hallazgos de este diagnóstico tiene que ver con la relación de tensión que existe entre el Ministerio Público y la DGBPD. Como ya ha sido señalado, hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley No. 30470, el Ministerio Público tenía exclusividad en la búsqueda de personas desaparecidas, la cual se conducía como parte de las investigaciones fiscales y procesos judiciales iniciados para determinar responsabilidades penales. En un intento por fortalecer la participación del Ministerio Público para la investigación del delito de desapariciones forzadas y para la búsqueda de personas desaparecidas es que se crea en el 2003 el Subsistema Fiscal Especializado en Derechos Humanos mencionado en el punto anterior, y el EFE⁸³.

⁸¹ Cabe mencionar que el RENADE ha sido elaborado – y continúa siendo implementado – por la DGBPD a partir de la sistematización, depuración y centralización de información sobre las personas desaparecidas durante el periodo de violencia que obra en los archivos de diferentes entidades como el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de la Verdad y Reconciliación, etc.

⁸² *Ibídem*.

⁸³ Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 1262-2003-MP-FN. Crean el Equipo Forense Especializado. 13 de agosto de 2003.

Con la creación de la política de búsqueda con enfoque humanitario hoy existen – al menos desde un punto de vista netamente normativo - dos mecanismos paralelos de búsqueda de personas desaparecidas durante el conflicto armado interno: i) el que tiene lugar como parte de las investigaciones fiscales y procesos judiciales en curso; y, ii) el liderado por la DGBPD. El Ministerio Público participa en ambos mecanismos a través de las Fiscalías y del EFE, aunque en diferentes capacidades.

Respecto a los dos mecanismos, un buen nivel de coordinación entre el Ministerio Público y la DGBPD es esencial para alcanzar finalmente el objetivo de ubicar a las personas desaparecidas y dar respuestas a sus familiares; sin embargo, es en el nuevo modelo de búsqueda humanitaria donde esta coordinación presenta mayores dificultades⁸⁴.

La relación tirante entre el Ministerio Público y la DGBPD se viene manifestando de la siguiente manera:

5.2.1. Trabas en la circulación de información

En el punto 3.2 de este informe nos hemos referido ya a los inconvenientes y retrasos que se presentan con relación al informe de investigación humanitaria, elaborado por la DGBPD y recibido por el Ministerio Público como punto de partida para programar exhumaciones y posteriores diligencias. En consecuencia, no vamos a detenernos con mayor detalle sobre este punto, solo vamos a precisar que este sería un ejemplo claro del trabajo desarticulado que se da en ciertos casos entre ambas instituciones, las cuales no han llegado a la fecha a un consenso firme sobre este informe que les permita agilizar su capacidad de respuesta en los procesos de búsqueda humanitaria.

Otro aspecto en el que la información no ha circulado de manera fluida entre ambas instituciones, es el referido a casos que son objeto de investigación por la Fiscalía. Según hemos visto, la DGBPD no actúa con independencia ni autonomía en esos casos, cuya dirección incluso para la búsqueda de personas desaparecidas recae sobre el Ministerio Público. No obstante, en la práctica suele ocurrir que algunos de los casos identificados como “nuevos” por la DGBPD y con respecto a los cuales sería posible ejecutar las disposiciones de la Ley de Búsqueda y dar inicio a la investigación humanitaria, se encuentran en realidad bajo conocimiento del Ministerio Público. Entonces, lo que sucede es que se inician las actividades desde el DGBPD como si en efecto se trataran de casos nuevos, y luego deben paralizarse o reformularse para no colisionar con las competencias del Ministerio Público.

Desde la DGBPD se indicó en entrevista que se ha optado por enviar oficios al Ministerio Público solicitando información sobre aquellos casos respecto de los cuales la Dirección tiene interés en empezar a trabajar⁸⁵, ello con el objetivo de superar estos inconvenientes que al final se traducen en una inversión inútil de esfuerzos. De igual manera, desde el Ministerio Público se señaló que dicho mecanismo de solicitud sería el ideal para superar estos impases y retrasos⁸⁶, sobre todo si se considera que la información que obra en

⁸⁴ Según fue mencionado en el punto 3.4 de este informe, en aquellos casos con investigación fiscal o proceso judicial en curso, la DGBPD se estaría limitando únicamente a coadyuvar la búsqueda liderada por el Ministerio Público, y a brindar apoyo material y logístico y acompañamiento psicosocial a los familiares de las víctimas. Por tal motivo las tensiones entre ambas instituciones son menores o prácticamente inexistentes.

⁸⁵ Entrevista realizada con “RDGBPD – 001”. Op. Cit.

⁸⁶ Entrevista realizada con “RMP – 003”. Op. Cit.

carpetas fiscales no puede ser abiertamente compartida con otras entidades dado que incluye datos que son confidenciales⁸⁷. Sin embargo, es evidente que un mayor nivel de coordinación entre ambas entidades contribuiría a superar esta necesidad burocrática de tener que comunicarse vía oficios para obtener información que debería ser de sencillo acceso para las dos instituciones⁸⁸.

5.2.2. Dificultades durante la etapa de la intervención conjunta

La segunda etapa del proceso de búsqueda humanitaria es lógicamente la que presenta mayores fricciones entre el Ministerio Público y la DGBPD. Como su nombre lo indica, durante esta etapa, que por Ley es promovida y planificada por la DGBPD⁸⁹, ambas instituciones participan de manera conjunta, lo que requiere un buen nivel de diálogo y coordinación para evitar desencuentros que resulten en dilaciones evitables. Sin embargo, en la práctica se presentan dificultades relacionadas principalmente a la demora en programar exhumaciones, lo que se relaciona, entre otros motivos, a la excesiva carga de trabajo de los Fiscales y peritos del EFE, quienes deben sumar las actividades vinculadas a la búsqueda humanitaria a las otras que realizan de manera cotidiana y que copan casi la totalidad de su agenda de trabajo.

Alegamos que este es un problema de coordinación y cooperación porque a pesar de que la DGBPD cuenta también con sus propios peritos, quienes están en la capacidad de realizar las exhumaciones, existiría una resistencia desde el Ministerio Público para aceptar que estas diligencias se conduzcan desde la Dirección de manera autónoma. El poco protagonismo que ostenta la DGBPD en la ejecución de esta segunda etapa daría poco espacio a cuestionar dicha resistencia y encontrar una salida alternativa. La Directiva No. 001-2018 del Ministerio Público; es decir, la primera directiva que se aprobó para normar el ejercicio fiscal en los procesos de la Ley No. 30470, indicaba expresamente en el numeral 3.4.1 que:

“El Despacho del Fiscal de la Nación, pondrá en conocimiento de la DGBPD del MINJUSDH, de aquellos casos, comprendidos en el Plan de Trabajo del EFE-MP, en los cuales será imposible la participación del EFE-MP, para que se prevea la participación de otro equipo forense especializado que cumpla con elaborar y llevar a cabo el plan de trabajo correspondiente”⁹⁰.

Sin embargo, esa es una disposición que no se ha conservado en los Lineamientos de la Fiscalía, los que se refieren de manera muy general a la posibilidad de contar con un equipo forense de apoyo para casos que no puedan ser atendidos por los peritos del EFE, pero sin indicar cómo se conforma dicho equipo o si la DGBPD tiene la potestad de tomar decisiones, sea en su conformación o en su intervención en el proceso de búsqueda. Cabe resaltar que,

⁸⁷ Información compartida durante las sesiones de validación de diagnóstico con el Ministerio Público. 29 de noviembre de 2020 y 17 de diciembre de 2020.

⁸⁸ Cabe precisar que los Lineamientos de la Fiscalía reconocen en el numeral 5.5.5 la facultad de la DGBPD y del CICR de revisar las carpetas fiscales con archivo definitivo y provisionales, que se encuentren consentidas en las fiscalías del subsistema y que versen sobre casos en los que se hayan agotado todos los procedimientos forenses de búsqueda de personas sin poder hallar los restos humanos. Sin embargo, esta disposición no ha sido suficiente para que en la práctica se superen de manera adecuada las limitaciones de coordinación descritas en este apartado.

⁸⁹ Ley 30470, Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Artículo 8.2.

⁹⁰ Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 049-2018-MP-FN. Directiva General No. 001-2018-MP-FN. Op. Cit.

a la fecha, no se ha recurrido en ningún caso a la participación de un equipo forense de apoyo⁹¹, a pesar de que la necesidad ha existido.

La falta de capacidad del Ministerio Público para agendar estas exhumaciones, en términos de disponibilidad de tiempo y recursos humanos y económicos, y la poca coordinación que se mantiene con la DGBPD sobre este tema ha resultado también en que se cancelen con poca anticipación diligencias que involucran la participación de los familiares de las víctimas, generando una sensación de descontento⁹².

Otro punto de descoordinación en esta etapa de intervención conjunta está referido a la decisión que algunos Fiscales toman de ejecutar la acción penal e iniciar una investigación una vez que reciben el informe de investigación humanitaria por parte de la DGBPD⁹³. Por disposición de la Constitución, el Ministerio Público es el titular de la acción penal en nuestro país, por lo que algunos Fiscales interpretan que este es el cauce que necesariamente debe guiar sus intervenciones en los procesos de búsqueda de personas con enfoque humanitario. Según fue indicado por la persona entrevistada “RMP – 003” dicha disposición constitucional no solo obliga a los Fiscales a ejecutar la acción penal frente a actos presuntamente delictivos, sino a hacerlo tan pronto como tal información llegue a su conocimiento⁹⁴. Al respecto deben hacerse dos anotaciones:

- La primera es que la intervención de los Fiscales, durante la etapa de intervención conjunta, se realiza en ejercicio de sus funciones como garantes de la legalidad y para proteger la cadena de custodia de los restos que vayan a recuperarse a partir de la exhumación⁹⁵. Esto no quiere decir que se busque limitar su facultad constitucional de ejercer la acción penal allí donde haya mérito suficiente para hacerlo, sino que dicha facultad debe interpretarse en armonía con la naturaleza de un proceso con enfoque humanitario que tiene por objetivo dar respuestas a los familiares y aliviar el dolor que ocasiona la incertidumbre respecto del destino o paradero de sus seres queridos.
- Lo segundo es que iniciar investigaciones fiscales tan pronto como se tiene conocimiento del informe de investigación humanitaria, trae como consecuencia que la propia Ley de Búsqueda esté siendo vaciada de contenido. Debe recordarse que esta norma fue impulsada con el objetivo de evitar que los familiares de las víctimas tengan que transitar por un sistema de justicia que ha venido siendo engorroso y revictimizante como pre-requisito para tener respuestas sobre sus desaparecidos.

⁹¹ Entrevista realizada con “RDGBPD – 001”. Op. Cit.

⁹² JAVE Iris y Gisela ORTIZ (Coord.). Informe sobre las expectativas de los familiares de víctimas respecto de la implementación de la Ley de búsqueda de personas desaparecidas en el periodo de violencia. Op. Cit. P. 6.

⁹³ Entrevista realizada con “RDGBPD – 001”. Op. Cit.

⁹⁴ Entrevista realizada con “RMP – 003”. Op. Cit.

⁹⁵ Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 729-2006-MP-FN. Reglamento de la Cadena de Custodia de Elementos Materiales, Evidencias y Administración de Bienes Incautados. 15 de junio de 2006. Cabe precisar que durante las reuniones de validación del diagnóstico con el Ministerio Público se resaltó la importancia de verificar que durante las diligencias de exhumación se respeten los protocolos adecuados a fin de que cualquier elemento identificado pueda ser posteriormente incorporado como parte del acervo probatorio en una futura judicialización del caso.

Bajo el entendido de que las normas de nuestro ordenamiento jurídico coexisten en armonía, quien las aplica debe apostar por tener una lectura que minimice las posibles contradicciones entre ellas, recurriendo para ellos a diversos métodos de interpretación⁹⁶. Una interpretación en esta línea se reflejaba, por ejemplo, en la Directiva No. 001-2018 del Ministerio Público, la cual señalaba de forma explícita en el numeral 3.4.13 que el Fiscal asignado al proceso de búsqueda no debía abrir una investigación preliminar, sino que, concluida su intervención, debía elaborar un informe con la información recopilada durante su participación y que considerase relevante para el desarrollo de un proceso penal, y remitirlo a la Coordinación de la Fiscalía Superior Nacional y Fiscalías Penales Supraprovinciales para que, de corresponder, se disponga el ejercicio de la acción penal pertinente. Los actuales Lineamientos de la Fiscalía no cuentan con una disposición similar.

Ahora bien, así como se identifican escenarios donde ni la coordinación ni la cooperación entre la DGBPD y el Ministerio Público ha sido la ideal, también existen ejemplos de casos donde dicho diálogo se ha llevado de manera exitosa. Por ejemplo, una de las personas entrevistadas en representación del Ministerio Público (“RMP – 002”), comentó durante su entrevista que, en 2019, solicitó a la DGBPD la participación de sus peritos en una diligencia de exhumación, debido a que los peritos del EFE no se encontraban disponibles y él requería intervenir el sitio de entierro de manera inmediata⁹⁷. “RMP – 002” se refirió a esta gestión como un ejemplo de una coordinación exitosa y destacó que en el futuro recurriría nuevamente a la DGBPD para que puedan ejercer su trabajo en el marco de la Ley No. 30470 de manera coordinada⁹⁸. Esta posibilidad ha sido respaldada también durante la entrevista conducida con “RMP – 003”, en representación del Ministerio Público, quien indicó que no existe ninguna limitación normativa para que desde la Fiscalía se solicite la intervención de peritos de la DGBPD, pues la Ley Orgánica del Ministerio Público faculta a los Fiscales a designar de forma independiente a los peritos de oficio con quien ellos deciden trabajar⁹⁹.

De igual manera, la persona entrevista en representación de la DGBPD menciona como un ejemplo de una buena coordinación entre ambas entidades, el trabajo realizado con el Fiscal Valdivia para intervenir los posibles sitios de entierro en el caso La Cantuta, que es un caso con sentencia que fue reabierto únicamente para continuar con la búsqueda de las víctimas¹⁰⁰. De conformidad con dicha entrevista, este representa un caso exitoso debido a que el Fiscal Valdivia conocía bien los alcances y propósitos de la búsqueda con enfoque humanitario, y en esa medida se dio una buena comunicación entre las partes¹⁰¹. Otro aspecto que habría contribuido a que no haya fricciones en las coordinaciones es que La Cantuta es un caso que no tiene un proceso judicial abierto ni investigaciones avanzando en paralelo.

El representante del Ministerio Público “RMP – 001” resaltó de manera reiterada durante su entrevista, la voluntad y disposición que existe desde el Ministerio Público para trabajar de manera articulada con la DGBPD. Mencionó, por ejemplo, que la actual Fiscal de la Nación

⁹⁶ RUBIO CORREA, Marcial. (2017). *El sistema jurídico: introducción al derecho*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. P. 237.

⁹⁷ Entrevista realizada con “RMP – 002”. Op. Cit.

⁹⁸ *Ibídem*.

⁹⁹ Entrevista realizada con “RMP – 003”. Op. Cit.

¹⁰⁰ Entrevista realizada con “RDGBPD – 001”. Op. Cit.

¹⁰¹ *Ibídem*.

“tiene una visión distinta a la de gestiones anteriores”¹⁰² que ha permitido reforzar el trabajo de la Coordinación, a través de la creación de más Fiscalías especializadas en aquellos lugares donde la desaparición forzada se cometió con mayor incidencia. Esto permitiría, claro está, atender con mayor prontitud los requerimientos de la DGBPD para que se agenden diligencias propias de la intervención conjunta.

En todo caso, se observa de ambas partes (DGBPD y Ministerio Público) una voluntad de diálogo y cooperación sobre la que se debe capitalizar. A la fecha se ha suscrito un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre ambas instituciones (el cual abordaremos con mayor detalle en el siguiente punto), y se han sostenido también reuniones de coordinación para optimizar la participación conjunta de las dos entidades¹⁰³. La posibilidad de que esta coordinación fluya en la práctica está directamente vinculada también a que el ánimo de cooperación llegue a los y las funcionarios que trabajan de manera directa con la política de búsqueda, y que no se quede exclusivamente en las personas que dirigen el proceso desde el Ministerio Público y la DGBPD.

Como último punto se debe señalar que para la elaboración de este diagnóstico también fue analizado el nivel de cooperación y coordinación entre la DGBPD y los Centros de Salud Mental Comunitarios y las DIRESA. En esos casos el balance fue bastante positivo y, en general, el acompañamiento psicosocial que se brinda en este nuevo proceso de búsqueda ha sido resaltado como un aspecto positivo por todos los actores clave entrevistados en el marco de esta investigación. Por tal motivo no se presentan hallazgos particulares al respecto.

5.3 Limitaciones en el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El 04 de febrero de este año, el Ministerio Público y el MINJUS firmaron un Convenio de Cooperación Interinstitucional¹⁰⁴, que se encuentra actualmente en proceso de implementación, con el objetivo de: i) establecer mecanismos de Cooperación entre ambas instituciones para facilitar el intercambio de información relevante teniendo en cuenta los límites de la reserva fiscal; y ii) articular la participación de dichas entidades en las diferentes etapas del proceso de búsqueda con enfoque humanitario¹⁰⁵, entre las que destacan las actividades típicas de la etapa de intervención conjunta.

Sin duda, la sola firma de este Convenio es ya un avance pues institucionaliza el deber de cooperación que debe guiar a ambas instituciones al intervenir en la implementación de la política de búsqueda. Según se indica desde la DGBPD, dos años atrás el solo pensar en la

¹⁰² Entrevista realizada con “RMP – 001”. Op. Cit.

¹⁰³ Diario El Peruano. MINJUSDH Y MINISTERIO PÚBLICO LOGRAN AVANCES. Optimizan búsqueda de personas desaparecidas. 07 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://elperuano.pe/noticia/86254-optimizan-busqueda-de-personas-desaparecidas> Consulta: 03 de setiembre de 2020.

¹⁰⁴ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio Público firman Convenio de Cooperación Interinstitucional. Nota de Prensa. 04 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/81146-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-y-ministerio-publico-firman-convenio-de-cooperacion-interinstitucional> Consulta: 03 de setiembre de 2020.

¹⁰⁵ Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Cláusula Cuarta.

firma del Convenio era prácticamente imposible y haberlo logrado en el 2020 refleja la posibilidad de alcanzar acuerdos y la voluntad de seguir avanzando¹⁰⁶.

Entre los acuerdos alcanzados destacan:

- El reconocimiento de que la DGBPD cuenta con profesionales (arqueólogos, antropólogos, sociólogos, biólogos-genetistas, etc.) que pueden brindar apoyo al Ministerio Público para agilizar el proceso de búsqueda.
- El permitir al MINJUS el acceso a las carpetas fiscales, casos atendidos, casos archivados, lugares exhumados, individuos recuperados, personas identificadas, entre otros, a fin de que la información relevante pueda ser incorporada en el RENADE.
- El nombramiento como puntos focales para coordinar en los términos establecidos por el Convenio del Fiscal Coordinador de las Fiscalías Supraprovinciales de Derechos Humanos y de la Directora General de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
- El que se deja por sentado la necesidad de sostener reuniones periódicas entre ambas instituciones para coordinar iniciativas, actividades y proyectos que se enmarquen en el alcance del Convenio.

El principal inconveniente con estos acuerdos, aunque positivos, es que han sido planteados de manera tan general que nuevamente aparece el problema de cómo aplicarlos en caso se presenten controversias en la práctica. Parecería ser que, con la finalidad de alcanzar consensos, se optó por incluir en el Convenio una redacción lo suficientemente amplia como para satisfacer a ambas partes, aunque eso signifique excluir de la discusión algunos de los puntos que generan mayor tensión entre la DGBPD y el Ministerio Público al interactuar en la implementación de la política.

Por ejemplo, desde la DGBPD se señala que, al momento de dialogar sobre el Convenio, la Dirección deseaba que se señale de manera más explícita su participación durante la investigación forense, pero esto finalmente quedó planteado de manera muy general¹⁰⁷. Por su lado, “RMP – 001”, en representación del Ministerio Público señala que sus expectativas respecto de este Convenio eran mayores, pues se esperaba que se establezca con mayor claridad cómo desde el MINJUS se debían solventar las necesidades presupuestarias de peritos y Fiscales que participan de la búsqueda.

Si bien parecería poco realista pensar que el Convenio por sí solo iba a plantear soluciones específicas a varias o todas las dificultades identificadas en relación con la intervención de ambas entidades, el enfoque finalmente adoptado se queda en la superficialidad de pautas generales que no ofrecen rutas claras de mejora. Lo importante, de cara al futuro, será aprovechar la existencia de este Convenio, y la voluntad de cooperación que su creación representa, para ir afinando su contenido y hacer que se convierta en una herramienta de trabajo útil para las dos instituciones.

¹⁰⁶ Entrevista realizada con “RDGBPD – 001”. Op. Cit.

¹⁰⁷ *Ibídem*.

5.4 Limitaciones en la disponibilidad de recursos humanos y recursos económicos

Una dificultad recurrente en la implementación de políticas públicas desde el Estado es la limitación en la disponibilidad de presupuestos, lo que repercute, a su vez, en que muchas veces no sea posible contar con los recursos humanos suficientes para ejecutar las actividades previstas por una política pública. Este es un problema frente al cual la política de búsqueda de personas desaparecidas no ha sido ajena.

La DGBPD maneja un presupuesto anual aproximado de S/ 2 millones¹⁰⁸. Aunque la insuficiencia del presupuesto no ha sido reportada por la DGBPD como una limitación en la implementación de la política de búsqueda, en el marco de esta investigación, sí se trata de un punto sobre el cual se puso mucho énfasis durante las entrevistas conducidas con representantes del Ministerio Público.

El representante “RMP – 001”, identificó como la principal barrera que enfrenta el Ministerio Público para cumplir con sus funciones en los procesos de búsqueda humanitaria, la falta de recursos financieros adecuados que les permitan crear más Fiscalías especializadas de trabajo, contar con más peritos forenses, acceder a los insumos necesarios para la identificación de los restos humanos recuperados en exhumaciones¹⁰⁹, etc. “RMP – 001” indica que en ciertas oportunidades han tenido que solicitar el apoyo financiero del CICR para comprar las muestras que les permitan continuar con su trabajo de identificación de restos, o cubrir de su propio dinero algunos gastos logísticos de familiares de las víctimas que participan en las diligencias¹¹⁰. En la misma línea, “RMP – 002” señaló que uno de los principales problemas que enfrentaban las Fiscalías para trabajar con la Ley No. 30470 era la falta de un presupuesto adecuado que les permita contar con más peritos y repotenciar las Fiscalías Supraprovinciales, aunque este último tema ya estaba siendo atendido¹¹¹.

El Principio 10 de los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas señala que la búsqueda de desaparecidos debe ser organizada de manera eficiente, lo que significa que:

“Las autoridades encargadas de la búsqueda deben contar con las facultades legales y los recursos financieros y técnicos necesarios, con una estructura administrativa y un presupuesto que les asegure la realización de las actividades de búsqueda con la prontitud, la capacidad técnica, la seguridad y la confidencialidad requeridas. También deben contar con el personal profesional necesario, con capacitación técnica y humana adecuada, incluida aquella en protección con enfoque diferencial, y con los medios logísticos y técnico-científicos actualizados que provengan de todas las disciplinas relevantes para una búsqueda efectiva y exhaustiva” (énfasis agregado)¹¹².

¹⁰⁸ La DGBPD maneja un presupuesto anual aproximado de S/ 2 millones. Aunque la insuficiencia del presupuesto no ha sido reportada por la DGBPD como una limitación en la implementación de la política de búsqueda, en el marco de esta investigación, sí se trata de un punto sobre el cual se puso mucho énfasis durante las entrevistas conducidas con representantes del Ministerio Público.

¹⁰⁹ Entrevista realizada con “RMP – 001”. Op. Cit.

¹¹⁰ Ibídem

¹¹¹ Entrevista con “RMP – 002”. Op. Cit.

¹¹² Comité contra la Desaparición Forzada. Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas. Principio 10.2.

Definitivamente, el Principio establece un umbral alto que no necesariamente se ve reflejado en la forma en que se ejecuta el gasto público en el Estado peruano; sin embargo, debe ser tomado como una directriz importante para evitar que la escasez de recursos humanos y financieros genere un cuello de botella en la programación de intervenciones, que resulte en retrasos en los procesos de búsqueda.

6. RECOMENDACIONES

Una de las finalidades de este diagnóstico era proponer recomendaciones que sean de naturaleza normativa frente a los hallazgos identificados que reflejan las limitaciones y debilidades de la política pública de búsqueda de persona desaparecidas. Sin embargo, no se puede pasar por alto que las recomendaciones netamente normativas son engañosas y riesgosas, ello en tanto es imposible diseñar y proponer una norma que sea lo suficientemente integral como para cubrir todos los supuestos donde existen problemas a ser atendidos. Tampoco podría ser esta norma lo suficientemente visionaria como para anticipar aquellos problemas que aún no se suscitan, pero que, sin lugar a dudas, tendrán que ser por ella resueltos en un futuro – cercano o lejano.

Las normas, al final del día, son interpretadas por personas reales y por ello resulta mucho más estratégico y eficiente velar porque sean estas personas quien tengan un correcto entendimiento de las problemáticas frente a las cuales se crea una determinada ley para su atención o solución. Si este entendimiento no se consolida en las personas, si este cambio de paradigma no es internalizado por las personas que trabajan con la Ley, entonces todo el proceso de búsqueda con enfoque humanitario está condenado desde su concepción a ser un proyecto estéril.

Se pueden proponer cambios específicos que contribuyan a aclarar precisamente aquellos aspectos respecto de los cuales existen dudas importantes que se vienen traduciendo en controversias cuyo resultado es el de obstaculizar el progreso fluido de la implementación de la política. No obstante, siempre la última palabra sobre cómo la norma debe interpretarse, o hasta si se aplica o no, recaerá sobre seres humanos de carne y hueso. Y es exactamente por ello que resulta tan importante trabajar de manera permanente en cambiar ideas, asumir compromisos y sumar esfuerzos.

La política de búsqueda con enfoque humanitario, aunque joven, ha experimentado ya varios cambios normativos que fueron introducidos con el objetivo de mejorar la intervención de las autoridades participantes en su implementación. El propio Ministerio Público ha elaborado ya dos directivas para normar el ejercicio de la función fiscal en los procesos de la Ley No. 30470. En el proceso de la elaboración de la segunda directiva se buscó incluso incorporar las opiniones de la DGBPD como una garantía de coordinación y cooperación. Sin embargo, lo anterior no ha sido suficiente para que en la práctica el proceso fluya de una manera más coordinada y armoniosa. Nuevamente, el énfasis tiene que ser puesto en las personas y no en las normas.

Un dato más que sirve de ejemplo para el argumento que estamos tratando de construir tiene que ver con el margen con que varía el nivel de articulación en la conducción de los procesos de búsqueda, según el o la Fiscal con quien debe trabajar de manera conjunta la DGBPD. Según información compartida por la Dirección¹¹³, puede haber diferencias

¹¹³ Entrevista realizada con “RDGBPD – 001”. Op. Cit. Extracto relevante: “En la última directiva, en la que está vigente, lo que propusieron desde el Ministerio Público, era volver a trabajar solo con los Fiscales Supraprovinciales para que ellos conocieran del caso desde la investigación humanitaria. Entonces, ellos fijan la fecha de intervención conjunta y continuamos con el proceso de investigación humanitaria y ellos ya miran, conociendo el caso, si hay mérito o no para abrir. Pero, nuevamente, esto depende mucho de cada Fiscal. Hay Fiscales que dicen “Ok, aquí no hay mérito y cerramos esta etapa”, pero hay otros Fiscales que dicen que inmediatamente tienen conocimiento, tienen que abrir una investigación fiscal, que es parte de sus competencias y que no podrían hacer algo diferente”.

importantes entre los diferentes casos que lleva la unidad debido, entre otros factores, al Fiscal con quien se debe coordinar la etapa de intervención conjunta. De este modo, mientras que algunos procesos presentan menores obstáculos por el buen nivel de coordinación entre la DGBPD y el o la Fiscal asignado para la intervención conjunta; otros se desarrollan de manera mucho más tensa debido a dificultades vinculadas a un menor nivel de apertura del Fiscal asignado al caso frente a la nueva lógica que trae consigo el enfoque humanitario. Todo ello, claro está, a pesar de que todos los Fiscales intervinientes en este modelo de búsqueda se rigen por el mismo marco normativo específico, a saber, los Lineamientos para normar el ejercicio de la función fiscal.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, se presentan una serie de recomendaciones, tanto generales como específicas, que apuntan a dar respuestas y directrices de mejora para los hallazgos identificados y descritos en este diagnóstico.

6.1. Aprobación del reglamento de la Ley No. 30470, Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000

A diferencia de lo que sucede con muchas leyes de nuestro ordenamiento jurídico, la Ley No. 30470 no condicionó su entrada en vigencia a la existencia de un reglamento, ni ordenó al MINJUS que elaborara una norma de esa naturaleza. La segunda disposición complementaria final de la Ley de Búsqueda señala que el PNBPD debía ser aprobado vía resolución ministerial en un plazo máximo de 90 días hábiles desde la publicación de la Ley; mientras que la tercera disposición complementaria final encargaba al MINJUS la elaboración de una propuesta de ley para la creación de un banco de datos genéticos. Esto, sin duda, fue positivo en su momento, pues significó que la Ley se aplicaba desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano¹¹⁴ y sus obligaciones se hacían exigibles de manera inmediata. En el Perú sucede con frecuencia que la entrada en vigencia de leyes ya aprobadas se sujeta a la elaboración y aprobación de un reglamento, lo que puede tomar mucho tiempo en ocurrir o incluso no suceder nunca, de modo que, aunque exista la ley, esta no surte efectos jurídicos. Por tal motivo, es plausible que se haya evitado ese riesgo con la Ley de Búsqueda.

Ahora bien, lo anterior no busca restar importancia a la utilidad que tienen las normas reglamentarias, pues estas son importantes canales para aclarar o desarrollar en mayor detalle aspectos de las leyes que fueron presentados de modo muy general o superficial por un tema de economía legislativa. En el caso de la Ley de Búsqueda hemos anotado, por ejemplo, que las funciones del MINJUS fueron descritas de manera muy amplia, mientras que el rol del Ministerio Público fue a duras penas señalado. Estos y otros aspectos podrían ser abordados con mayor profundidad por una norma reglamentaria que, dentro del alcance de la propia Ley No. 30470 y sin desnaturalizarla¹¹⁵, sirva al propósito de aclarar lo que hasta la fecha ha representado una serie de zonas grises en la implementación de la política pública de búsqueda.

Nos inclinamos por esta alternativa y no exclusivamente por la modificación de ciertos extremos el PNBPD, norma cuya elaboración la Ley de Búsqueda encargó expresamente al MINJUS. El Plan de Búsqueda debe ser una herramienta que, como su nombre lo indica, sirva

¹¹⁴ Constitución Política del Perú. Artículo 109.

¹¹⁵ Ibid. Artículo 118.8.

para planificar el trabajo que deben realizar los actores clave de la política de búsqueda de personas desaparecidas para alcanzar los objetivos de la Ley No. 30470 en el corto, mediano y largo plazo. En ese sentido, debería ser un documento que funcione como una hoja de ruta, con indicadores de progreso medibles y evaluables en periodos de tiempo concretos. Por esta razón, no se presenta como la vía ideal para introducir toda las precisiones y desarrollos que requiere la Ley No. 30470.

En el ordenamiento jurídico peruano los reglamentos suelen tomar la forma de un decreto supremo; es decir, una norma de rango terciario dada y aprobada por el Presidente de la República – la más alta instancia del Poder Ejecutivo – con la firma de uno o más ministros de Estado¹¹⁶. De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los decretos supremos “son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional”¹¹⁷. Debe recordarse que el PNBPD no fue aprobado por un decreto supremo, sino por una resolución ministerial, es decir, una norma también de rango terciario, pero que solo lleva la firma de uno de los ministros de Estado, lo que significa que termina ubicándose en un rango inferior al del decreto supremo, debido a la jerarquía de voluntades que deben concurrir para su aprobación¹¹⁸. Otra diferencia que puede apuntarse entre dichas normas es que los decretos tienen a la generalidad como parte de su esencia, mientras que las resoluciones tienen un carácter más particular en tanto buscan atender casos concretos¹¹⁹.

En base a estas características es que se concluye que la alternativa idónea para regular el trabajo multisectorial que involucra la implementación de la política de búsqueda, brindando pautas claras sobre los principios que la inspiran y las funciones y obligaciones que la integran, es aprobar su reglamento a través de un decreto supremo. Este decreto, demás está decirlo, sería vinculante para todos los actores que intervienen en el proceso de búsqueda con enfoque humanitario.

A continuación, se presentan los puntos esenciales que deberían estar cubiertos por el reglamento:

6.1.1. Principios generales

- **Cooperación y coordinación:** El reglamento de la ley debe mencionar de forma explícita que las partes que intervienen en la política pública de búsqueda tienen el deber de coordinar y cooperar entre sí. La Ley de Búsqueda no establece de manera explícita un mandato de cooperación y coordinación transversal a la implementación de la política¹²⁰, como sí sucede en el caso colombiano, por ejemplo, con el Decreto No. 589 que crea a la Unidad de Búsqueda. Si bien podría pensarse que incluir de manera expresa este principio de cooperación y coordinación podría significar regular lo evidente, la práctica demuestra que este apoyo mutuo no ha fluido de manera orgánica en la práctica, por lo que su incorporación como un principio directriz brindaría mayores argumentos para su exigibilidad.

¹¹⁶ RUBIO Marcial (2017). El Sistema Jurídico. Op. Cit. P.141.

¹¹⁷ Ley No. 29158, Ley orgánica del Poder Ejecutivo. Artículo 11.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ *Ibid*. P. 143.

¹²⁰ El artículo 13 de la Ley No. 30470 señala que las entidades públicas y privadas deben cooperar con el MINJUS pero únicamente con respecto a la necesidad de acceder a información.

- **Participación de familiares:** El reglamento debe mencionar expresamente que la política de búsqueda promueve la participación activa y voluntaria de los familiares de las personas desaparecidas. Se debe dejar por sentado que los familiares, por su trayectoria y conocimiento sobre mecanismos de búsqueda son una fuente valiosa de información para guiar las estrategias de búsqueda a ser adoptadas desde el Estado. Además, debe indicarse que la DGBPD buscan de manera proactiva incluir a los familiares en los procesos de búsqueda y atender sus necesidades e intereses.
- **Seguridad y confidencialidad:** Con el objetivo de ampliar las posibles fuentes de información para la búsqueda de personas desaparecidas, debe evaluarse la posibilidad de garantizar la confidencialidad del testimonio de las personas que se acerquen de manera voluntaria a dar información que sea útil y que, por motivos de seguridad, deseen que se guarde reserva sobre su identidad. Esto podría contribuir a que quienes tengan información importante para ubicar las personas desaparecidas, no se vean desincentivados de compartirla con las autoridades por el temor fundado de ser víctimas de represalias.

6.1.2. Definición de roles y funciones por actor

- **Dirección de la Política de Búsqueda:** El reglamento debe señalar de manera expresa que la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas es el ente rector de los procesos de búsqueda con enfoque humanitario. Debe aclararse también, que, en esta condición, la DGBPD dirige, promueve y planifica las acciones que integran el proceso de búsqueda, actuando de manera coordinada con el resto de autoridades intervinientes en el proceso.
- **Control de la Legalidad y Cadena de Custodia:** Debe indicarse en el reglamento que el Ministerio Público participa en las etapas de intervención conjunta y de cierre del proceso como garante de la legalidad del proceso de búsqueda y en protección de la cadena de custodia, según el alcance de su mandato, y no en ejercicio de la función penal. Se debe precisar que esta intervención no limita sus facultades constitucionales para ejecutar la acción penal de existir el mérito para hacerlo, aunque esta acción debe ser ejercida sin obstaculizar la búsqueda con enfoque humanitario.
- **Funciones generales y específicas:** El reglamento debe aterrizar las funciones generales que se mencionan en el artículo 5 de la Ley de Búsqueda. Debe ser específico al punto de describir también las funciones de la Dirección de Registro e Investigación Forense y de la Dirección de Atención y Acompañamiento. De igual manera, deben listarse y desarrollarse las funciones del Ministerio Público a través de las Fiscalías especializadas y el EFE. Asimismo, deben ser descritas las funciones de los Centros de Salud Mental Comunitarios, las DIRESA y los gobiernos regionales en lo que sea pertinente. El diálogo con los actores involucrados es clave para la construcción de esta sección. Se debe apuntar, en la medida de lo posible, a alcanzar consensos.

6.1.3. Características operativas del proceso de búsqueda

- **Alcance del proceso de búsqueda:** El reglamento debe reforzar que el proceso de búsqueda con enfoque humanitario es aplicable a todas las personas desaparecidas

durante el periodo de violencia de 1980 al 2000. Se debe enfatizar que solo estos dos (vínculo con el conflicto armado interno y marco temporal) son criterios válidos para excluir un caso de desaparición forzada de la búsqueda normada por la Ley No. 30470. Esto se propone con el objetivo de dejar sin efecto el extremo de la Directiva de la DGBPD que señala que aquellos casos que estén en investigación fiscal o proceso judicial no son cubiertos por este mecanismo de búsqueda en toda su extensión. El reglamento podría señalar que, en esos casos, es facultad de los familiares solicitar a la DGBPD que, en paralelo a la investigación de la Fiscalía o al desarrollo del proceso judicial, se realice la búsqueda humanitaria de la persona desaparecida, tomando en cuenta que son mecanismos distintos que no se contraponen, sino que se complementan.

- **Etapas del proceso de búsqueda:** El reglamento debe señalar que el proceso de búsqueda con enfoque humanitario se compone de tres etapas: (i) investigación humanitaria, (ii) intervención conjunta, y (iii) cierre del proceso. Se debe indicar los objetivos y principales acciones de cada etapa, así como señalar cuáles son los actores que intervienen en ellas, destacando que es siempre la DGBPD quien conserva la facultad de dirección, promoción y planificación. De igual manera, se debe incluir información suficiente que permita entender cuándo inicia una etapa y cuándo se considera que esta ha concluido. Los resultados esperables al final de cada etapa deben ser también mencionados.
- **Exhumaciones:** El reglamento debe indicar que las exhumaciones en el marco de la intervención conjunta pueden ser conducidas por peritos del EFE, de la DGBPD o por un equipo forense de apoyo designado por la DGBPD¹²¹. En cualquiera de los escenarios se debe asegurar la presencia de un Fiscal para garantizar la legalidad de la diligencia y la protección de la cadena de custodia. Puede mencionarse que los peritos que intervengan deben orientar sus funciones según lo establecido por la “Guía Práctica para la recuperación y análisis de restos humanos en contextos de violaciones a los derechos humanos e infracciones contra el Derecho Internacional Humanitario”, en tanto se trata de un documento elaborado de manera conjunta por el Ministerio Público y el CICR, lo que da garantía sobre la calidad, relevancia y pertinencia de sus estándares.

Asimismo, el reglamento debe establecer un orden de prelación en la intervención de los distintos equipos forenses. En ese sentido, podría indicarse que la primera opción la tiene el EFE, pero si este no cuenta con la disponibilidad de tiempo o recursos para intervenir se deberá notificar de manera oportuna a la DGBPD para que sea este

¹²¹ La facultad de exhumar no recae de manera exclusiva sobre los peritos del EFE. Existen antecedentes en los que equipos forenses de la sociedad civil como el EPAF han conducido exhumaciones en casos vinculados a violaciones masivas a los derechos humanos, como el caso Putis o el caso de Santa Bárbara. De igual modo, uno de los casos de coordinación exitosa que se menciona en el diagnóstico (ver *supra* 5.2.2) se refiere a una exhumación conducida por peritos de la DGBPD ante la solicitud del Ministerio Público. Siempre que se garantice la presencia de un Fiscal que pueda dar fe sobre la legalidad de la diligencia, podría intervenir un equipo forense distinto al EFE. Véase al respecto: Revista IDEELE. “Huesos” Disponible en: <https://revistaidееle.com/ideele/content/huesos> Consulta: 16 de octubre de 2020; Ultima Hora. “Identifican a 23 víctimas de masacre de Putis perpetrada por el ejército en 1984. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/identifican-23-victimas-masacre-putis-perpetrada-ejercito-1984-n199245.html> Consulta: 16 de octubre de 2020.

órgano quien designe a sus propios peritos o conforme un equipo forense de apoyo, informando sobre su decisión a la Fiscalía que participa en la intervención conjunta. Es importante sobre este punto indicar con precisión los plazos para notificar si el EFE podrá asumir la conducción de la diligencia, a fin de evitar que se generen dilaciones indebidas.

- **Criterios de priorización de casos:** El reglamento deberá incorporar los criterios de priorización de casos establecidos en la Directiva de la DGBPD agregando los presentados en este informe respecto a la edad y otras condiciones de vulnerabilidad de los familiares de las víctimas, y a los casos que puedan cerrarse sin necesidad de atravesar la intervención conjunta¹²².
- **Reapertura de casos archivados:** Debe ser indicado en el reglamento que la posible reapertura de casos en archivo definitivo o provisional a partir de información recibida como resultado de la investigación humanitaria debe ser coordinada e informada de manera oportuna a la DGBPD, a fin de decidir si continuar o reorientar las acciones sobre búsqueda. Se debe señalar de forma expresa que el ejercicio de esta potestad fiscal no debe significar nunca un perjuicio para las necesidades, intereses y expectativas de los familiares de las víctimas, y que debe observar el enfoque humanitario.
- **Fuentes de información:** El reglamento debe listar las posibles fuentes de información que serán consideradas durante la etapa de investigación humanitaria, aclarando que se trata de una lista no taxativa que será interpretada de manera flexible según las necesidades de cada caso en concreto. Entre otras, se deben reconocer como fuentes de información a las siguientes:
 - Información recogida durante investigaciones fiscales y procesos judiciales, lo que incluye declaraciones de testigos, familiares, víctimas y acusados; informes periciales, el propio contenido de la denuncia, etc.
 - Información proporcionada por los familiares, lo que incluirá sugerencias compartidas en función a su propia experiencia en la búsqueda de sus desaparecidos.
 - Información suministrada por testigos e informantes voluntarios sobre los cuales pueden recaer protecciones especiales para garantizar su seguridad. (privacidad, anonimato, confidencialidad, etc.).
- **Nomenclatura y clasificación de casos:** El reglamento deberá aclarar los diferentes estados en los que puede ubicarse un caso una vez que su investigación inicie con la DGBPD. Se deberá recurrir a categorías como “caso en investigación humanitaria”, “caso pendiente de que se programe exhumación”, “caso en etapa de identificación”, etc. Se debe procurar que la clasificación brinde información suficiente que permita a los familiares conocer sobre el progreso de sus casos y tener expectativas realistas respecto a posibles resultados. En ese sentido, debe apuntarse a tener varias clasificaciones de modo que se evite que un caso, por ejemplo, se encuentre por mucho tiempo “en trámite”.

¹²² Ver *supra* 4.1.

En la medida de lo posible se debe evitar el lenguaje de “respuestas finales y parciales” para brindar información a los familiares de las víctimas sobre el progreso de sus casos¹²³. Si dicha calificación se conserva, debe ser solo con el ánimo de reportar a nivel interno los resultados del trabajo de la Dirección y/o informar mecanismos de monitoreo y evaluación.

6.2. Modificaciones al Plan Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas

Sin perjuicio de las precisiones que se recomienda realizar sobre la política pública de búsqueda a través de la aprobación de un reglamento; también se recomienda introducir las siguientes modificaciones en el PNBPD:

- Actualizar la línea de base y diagnóstico del Plan, de modo que se ajuste de manera más precisa a los hallazgos identificados por la DGBPD durante estos años respecto al fenómeno de las desapariciones forzadas. Entre otras cosas, se deberá velar porque las cifras señaladas en la línea de base reflejen la información disponible a la fecha en el RENADE.
- Se debe acotar el plazo que cubre el PNBPD, cuya vigencia fue reiterada en 2019¹²⁴ sin mencionar a qué periodo se aplicarían los objetivos que dicho Plan persigue.
- El PNBPD debe identificar de manera expresa a los actores intervinientes en la implementación de la política y precisar sus roles y funciones de conformidad con la descripción que de estos se haría en el reglamento.
- Se deben afinar, actualizar y complementar los objetivos específicos identificados en el PNBPD. Debe recordarse que estos objetivos fueron planteados en términos muy generales al poco tiempo de haber sido creada la Ley No. 30470; es decir, cuando no existía ni siquiera la DGBPD. Es necesario que se revisen, actualicen y complementen para que se ajusten mejor a la realidad a la que se enfrenta la política de búsqueda y, de ese modo, orienten de mejor manera el trabajo de los actores clave.
- El PNBPD debe proponer una serie de acciones estratégicas que dialoguen con el proceso de búsqueda, sus particularidades y sus diferentes etapas; y que se alineen, además, con los objetivos específicos revisados. Debe identificarse con claridad sobre qué actores recae la responsabilidad de llevar a cabo estas acciones estratégicas y precisar los casos en que sea necesaria la coordinación multisectorial.

Una de las acciones estratégicas cuya incorporación puede ser evaluada es la de diseñar e implementar una campaña de difusión masiva sobre los procesos de búsqueda de personas desaparecidas con enfoque humanitario. Esto permitiría generar espacios de sensibilización social respecto a esta problemática y alcanzar a personas que podrían brindar información relevante para la búsqueda¹²⁵.

- Es necesario que el PNBPD incluya indicadores claros de medición de avances y otras herramientas de monitoreo y evaluación.

¹²³ Ver *supra* 4.2.

¹²⁴ Resolución Ministerial No. 0290-2019. Aprueban lista sectorial de las Políticas Nacionales bajo la rectoría o conducción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y precisan vigencia de diversos instrumentos (Mantiene vigencia del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas).

¹²⁵ Ver *supra* 4.4.

- Debe establecerse en el PNBPD la obligación de la DGBPD de publicar informes anuales sobre el trabajo realizado para implementar la política. Este informe deberá reflejar, en la medida de lo posible, las acciones conducidas por otros actores que intervienen en la política de búsqueda, como el Ministerio Público y el Ministerio de Salud.

6.3. Modificaciones a la Directiva para Normar el Proceso de Búsqueda de las Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario

Aun cuando consideramos que la Directiva es un documento bastante completo que brinda información útil para orientar el trabajo de la DGBPD, recomendamos introducir las siguientes modificaciones a fin de garantizar que funcione de modo eficiente y que refleje los objetivos que rigen la política de búsqueda:

- Se debe eliminar la distinción realizada por el numeral 5.2.2 sobre los casos en los que las competencias de la DGBPD estarían limitadas por encontrarse en investigación penal o con un proceso judicial en curso¹²⁶.
- La Directiva debe incluir plazos claros que deben observarse al programar las exhumaciones y otras diligencias que forman parte del proceso de búsqueda.

6.4. Modificaciones a los Lineamientos para Normar el Ejercicio de la Función Fiscal en la Búsqueda de Personas Desaparecidas

Este diagnóstico ha presentado una serie de limitaciones identificadas como parte de la revisión de los Lineamientos de la Fiscalía¹²⁷. A continuación, se presentan recomendaciones puntuales de modificaciones que podrían introducirse en dicho documento con el objetivo de que se ajuste con mayor precisión al resto de normas que integran la política de búsqueda de personas desaparecidas:

- Se debe adecuar la definición de enfoque humanitario a lo que disponen la Ley No. 30470 y el PNBPD.
- Los Lineamientos deben incluir plazos claros que deben observarse al programar las exhumaciones y otras diligencias que forman parte del proceso de búsqueda y que recaigan en sus competencias. Se debe garantizar que haya armonía entre estos plazos y los establecidos por la DGBPD en su Directiva.
- Se recomienda recuperar la disposición 3.4.1 de la Directiva No. 001-2018 del Ministerio Público que establecía que, ante imposibilidad de los peritos del EFE de conducir una exhumación, el Despacho de la Fiscalía de la Nación debía notificar a la DGBPD para que un EFA o peritos de la DGBPD intervengan¹²⁸. Una versión actualizada de ese numeral podría asignar esta responsabilidad de información, al Fiscal Coordinador de las Fiscalías Supraprovinciales de Derechos Humanos.
- De igual manera, se recomienda recuperar la disposición 3.4.13 de la Directiva No. 001-2018 del Ministerio Público, que indicaba la imposibilidad del Fiscal asignado a un caso de búsqueda con enfoque humanitario de ejecutar acción penal mientras la

¹²⁶ Ver *supra* 3.4.

¹²⁷ Ver *supra* 3.2.

¹²⁸ Ver *supra* 5.2.2.

búsqueda esté en curso¹²⁹. Retornar a este modelo puede contribuir a articular de modo más armónico las funciones de la DGBPD y el Ministerio Público, sin que se limite la facultad que recae sobre este último para ejecutar la acción penal.

- Finalmente, se recomienda evaluar y señalar en los Lineamientos la posibilidad de que, si los Fiscales Supraprovinciales se encuentran impedidos - por motivos de agenda - de participar como garantes de la legalidad en una diligencia solicitada por la DGBPD, puedan delegar esta función en otros Fiscales penales comunes. Esta alternativa contribuirá a evitar retrasos en la ejecución de acciones que son necesarias para avanzar de manera pronta en los procesos de búsqueda sin generar riesgos de que se afecte la cadena de custodia o se perjudique de manera alguna la intervención del Ministerio Público.

6.5. Modificaciones al Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Con el objetivo de sacar el máximo provecho al Convenio de Cooperación Interinstitucional y que sirva como una herramienta que realmente permite atender aquellos aspectos que en la práctica pueden generar fricciones entre el Ministerio Público y la DGBPD se recomienda lo siguiente:

- Introducir una disposición que aborde de manera frontal el tema del presupuesto público para el desarrollo de las actividades que integran el proceso de búsqueda. Esta disposición debería aclarar que cada institución debe financiar las actividades que recaen dentro de sus competencias con el presupuesto que por ley les ha sido asignado. A fin de que se utilicen de manera óptima los recursos con los que cada institución cuenta, debe procurarse que la distribución de tareas se alinee con la capacidad de gasto de cada entidad. Asimismo, esta disposición podría presentar de modo general el deber de los actores de recurrir a otras posibles fuentes de financiamiento, como, por ejemplo, la cooperación internacional de organizaciones aliadas como el CICR, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, etc.
- Se debe hacer explícito el deber de las partes de sostener reuniones periódicas para discutir dificultades identificadas en la práctica y plantear acciones correctivas.
- Aclarar la periodicidad, naturaleza y objetivos de las capacitaciones que puede proporcionar la DGBPD a peritos del EFE y Fiscales Penales Supraprovinciales según lo establecido en el literal f) de la cláusula 5.1 del Convenio. Estas capacitaciones deben ser aprovechadas como espacios para fortalecer los conocimientos de los funcionarios públicos respecto del alcance de la Ley de Búsqueda y socializar sus objetivos.
- Se recomienda indicar expresamente en el Convenio la forma o vía por la cual se compartirá información desde el Ministerio Público hacia la DGBPD sobre casos con carpetas fiscales abiertas o en archivo, según se establece en el literal a) del numeral 5.2 del Convenio. Como alternativa, podría evaluarse la posibilidad de contar con una base de datos que recopile esta información y que sea de acceso interinstitucional, de

¹²⁹ Ibídem.

modo que se evite tener que recurrir al trámite engorroso y burocrático de solicitar el acceso a esta información a través de la remisión de oficios.

6.6. Modificación de la Ley Orgánica del Ministerio Público y del Reglamento de Organización y Funciones

Finalmente, se recomienda evaluar a largo plazo la posibilidad de modificar la Ley Orgánica del Ministerio Público y su Reglamento de Organización y Funciones a fin de que estos documentos mencionen expresamente que, como parte de sus funciones, el Ministerio Público participa también de los procesos de búsqueda con enfoque humanitario. Esta modificación, replica los cambios realizados al interior del MINJUS para dotarle de las facultades suficientes para crear el PNBPD e implementar este nuevo mecanismo de búsqueda. De igual manera, la modificación que se plantea contribuiría a darle mayor institucionalidad a la intervención del Ministerio Público en el proceso de búsqueda, la cual se ha regido durante los últimos años por directivas de carácter administrativo y no por una norma de alcance general.

Si bien se reconoce que introducir un cambio de esta dimensión puede generar ciertas resistencias y depende de una variedad de factores que no son exclusivamente jurídicos, consideramos que es una modificación necesaria que debe empezar a ser analizada a fin de identificar las rutas para que se vuelva una realidad. Al respecto, se valora, por ejemplo, la posición del Ministerio Público sobre el particular, compartida durante las sesiones de validación del presente diagnóstico. En el marco de dichas reuniones, desde el Ministerio Público se reconoció que el enfoque humanitario que inspira la Ley de Búsqueda no se encuentra regulado como tal en la legislación aplicable a la función fiscal y que, al ser el Ministerio Público una institución cuyo accionar se rige por formalidades estrictas, este sería un cambio que podría empezar a evaluarse.