

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



La lucha por quienes ya no están: acción desde la sociedad civil para la aprobación de la Ley de Búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000 (2016).

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE
BACHILLERA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA
POLÍTICA Y GOBIERNO**

AUTOR:

Velarde Cáceres Paola Giuliana

ASESOR:

Alayza Mujica María Rosa

Diciembre, 2019

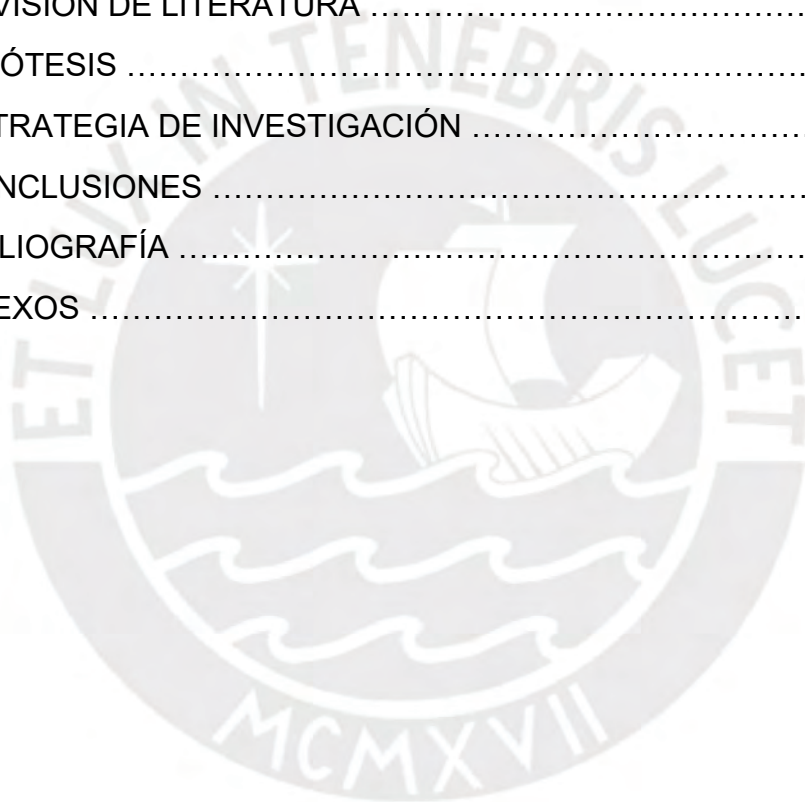
RESUMEN

¿Qué determina el éxito de las iniciativas en derechos humanos en un país marcado por el posconflicto como el Perú? ¿Por qué muchas propuestas ciudadanas fallan al momento de trasladar sus demandas a la esfera política? El presente trabajo de investigación busca explicar un caso atípico en la legislación peruana: la aprobación de una ley que beneficia a víctimas y familiares del conflicto armado interno (1980-2000) en el año 2016. La respuesta a una de las más grandes deudas que arrastró el Estado desde el restablecimiento de la democracia se dio, sorprendentemente, sin los enfrentamientos y discusiones usuales de un contexto social y político aun polarizado. Actualmente sigue siendo difícil poner en agenda problemáticas y demandas que involucren reconocimiento y reparación para los afectados por el periodo de violencia política que aconteció en el país. De ese modo, mediante una metodología cualitativa, la presente propuesta busca analizar y determinar los factores que permitieron la aprobación de la Ley de Búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia (1980-2000) en mayo de 2016. La organización y articulación de una red que representó y trabajó en favor de los desaparecidos y sus familiares resultó en una movilización a nivel nacional que encausó distintas demandas, desde distintos frentes, hacia el objetivo común de encontrar personas que se encontraban desaparecidas desde, por lo menos, 15 años. La estrategia comunicativa fue fundamental para convencer a sectores políticos usualmente adversos a estos temas y evitar cuestionamientos que deslegitimen sus demandas ante la opinión pública. Por último, el seguimiento y los mecanismos de presión que empleó esta red hacia los tomadores de decisión de la esfera política logró que estos se comprometieran con la causa y su aprobación en el Congreso.

Palabras Clave: desaparecidos, conflicto armado interno, justicia transicional, posconflicto, Perú.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	3
1. ESTADO DE LA CUESTIÓN	6
2. REVISIÓN DE LITERATURA	9
3. HIPÓTESIS	14
4. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	17
5. CONCLUSIONES	21
6. BIBLIOGRAFÍA	22
7. ANEXOS	24



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	20
---------------	----



INTRODUCCIÓN

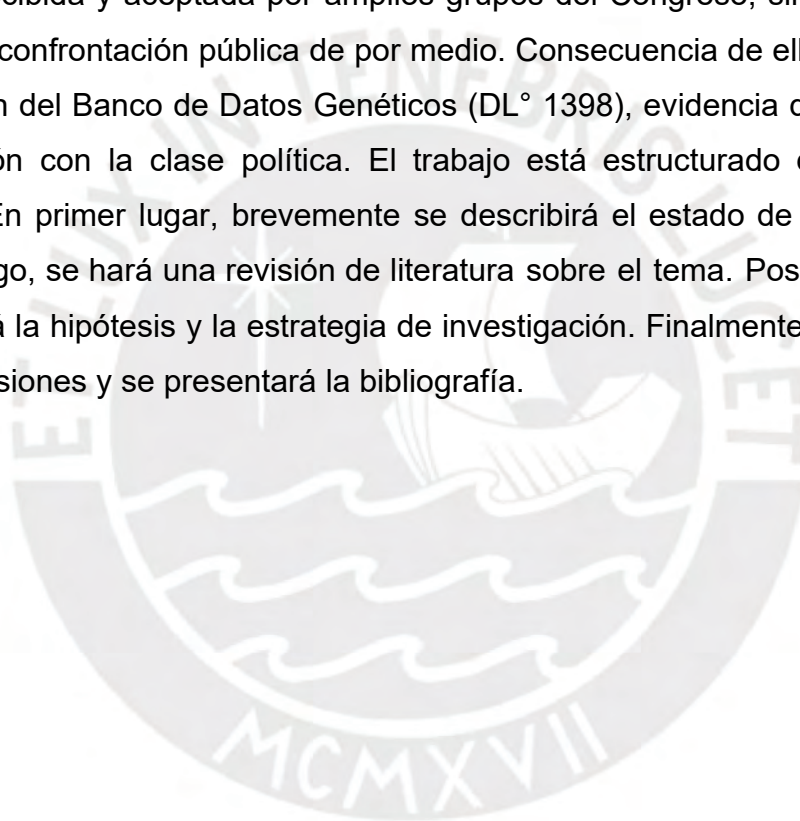
Durante los últimos 15 años, con la publicación del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en el 2003, el tema del Conflicto Armado Interno ha estado presente tanto en la sociedad como en la Academia. Las formas más habituales en las que se aborda gira en torno a aspectos históricos y desde las Ciencias Sociales (sociología y antropología principalmente), con el fin de documentar lo sucedido desde distintas perspectivas y presentar variados análisis que permitan tener una mejor comprensión de este complejo periodo. Si bien estos enfoques son necesarios para el debate y la discusión, es mucho menor el énfasis hacia las consecuencias de dicho periodo en la formulación e implementación de políticas relacionadas con este tema, orientadas a la construcción de la ciudadanía y el tejido social a partir de terrible suceso. En este caso, el tema de la desaparición forzada durante los años 1980-2000 sigue siendo una deuda pendiente del Estado hacia las víctimas y sus familiares, quienes vienen luchando por distintos medios desde hace más de 30 años para que se escuchen sus demandas y puedan encontrar a sus seres queridos. El resultado esta movilización a lo largo de los fue la promulgación la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas (2016) (a partir de ahora, “Ley de Búsqueda”) y la creación del Banco de Datos Genéticos (2018).

Hay, aproximadamente, 20 329 desaparecidos según estimaciones del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y sitios de entierro (RENADE); sin embargo, solo los restos de aproximadamente 1600 personas han sido hallados y restituidos a sus familias. Así, la búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia política representa una de las deudas más grandes que el Estado aún mantiene desde hace más de 30 años para con las víctimas. Las secuelas del conflicto aún siguen vigentes a través de la manera como el Estado

se relaciona con las víctimas, quienes desde hace décadas esperan una respuesta sobre el paradero de sus seres queridos, información sobre las circunstancias de muerte, un entierro digno, o caso contrario, una ceremonia simbólica en presencia de autoridades y familiares. Gran parte de esta población afectada es vulnerable, además, por características socioeconómicas: pobres, campesinos, desplazados, quechuahablantes y de avanzada edad, lo cual explica parcialmente el trato recibido por los distintos gobiernos al momento de querer hacer llegar sus demandas. A ello se suma el estigma por parte de grupos conservadores hacia víctimas o familiares del conflicto armado interno, grupos de poder político y económico que deslegitiman sus propuestas ante la opinión pública.

La promulgación de la Ley de Búsqueda se dio en mayo de 2016, meses previos al cambio de gobierno, dentro de un contexto de la movilización y desarrollo de la campaña #Reúne, que buscaba concientizar a la población y clase política sobre la importancia de la búsqueda de personas desaparecidos. Como resultado de ello, la propuesta recibió, sorpresivamente, votos a favor por parte de la bancada fujimorista. En ese sentido, el caso sirve para ejemplificar los procesos de acción y organización desde la sociedad civil para incidir en la esfera política e ingresar sus demandas al Estado, el tema sea puesto en agenda, y, a partir de ello, deliberar y negociar con funcionarios y políticos sobre la viabilidad de la propuesta. Mediante una metodología cualitativa, el presente trabajo de investigación busca analizar los mecanismos y dinámicas de interacción empleadas por las coaliciones en favor de los desaparecidos para negociar con actores políticos y así lograr promulgación de la Ley de Búsqueda. En ese sentido, el trabajo está orientado a estudiar de fondo el nivel articulación de las organizaciones civiles en favor de los desaparecidos al momento de trasladar sus demandas a la esfera política. Paralelamente, se busca reconstruir estrategia empleada por las coaliciones en favor de los desaparecidos, para convencer y conseguir el apoyo de sectores adversos a temas de derechos humanos.

La articulación y cohesión entre los distintos colectivos y organizaciones; el uso de un discurso estratégico para los sectores conservadores; y el seguimiento y coordinación constante con los tomadores de decisión del gobierno de turno influyó para la aprobación de la Ley de Búsqueda. En este caso, al ser un tema de derechos humanos, estrechamente vinculado con el periodo de violencia política, representa un hecho poco usual en la política y legislación peruana, ya que fue recibida y aceptada por amplios grupos del Congreso, sin que ello haya implicado confrontación pública de por medio. Consecuencia de ello también está la creación del Banco de Datos Genéticos (DL° 1398), evidencia de la apertura y negociación con la clase política. El trabajo está estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, brevemente se describirá el estado de la cuestión del caso. Luego, se hará una revisión de literatura sobre el tema. Posteriormente, se presentará la hipótesis y la estrategia de investigación. Finalmente, se esbozarán las conclusiones y se presentará la bibliografía.



1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

El caso de las personas desaparecidas durante el periodo de violencia en el país es uno de temas en los que menos se había avanzado luego del restablecimiento de la democracia a inicios del presente siglo. A los 10 años de la publicación del *Informe Final* de la CVR, Sofía Macher realiza un balance sobre los logros y alcances que había tenido el Estado en cuanto a la implementación de las recomendaciones que había propuesta la CVR a raíz de las devastadoras consecuencias de dejó el conflicto en su gran diversidad. Para ese entonces, en 2014, no se había creado una Comisión Nacional para Personas Desaparecidas (como había sugerido la Comisión) y tampoco un plan nacional sobre sitios de entierro para iniciar la búsqueda de estas personas. En consecuencia, hasta ese año, de las 15, 731 desaparecidas en ese momento, solo se había identificado el 7,5% (1185), mientras que el 92,4% (14.546) permanecían en la misma situación (Macher, 2014, p. 141).

Dicho diagnóstico demuestra la poca disposición del Estado durante todos esos años para reducir esta brecha. Sin embargo, cabe precisar que los pocos avances que se han dado en este ámbito se dieron por la presencia e impulso de la sociedad civil y organizaciones locales e internacionales. Con distinto grado de intensidad, según el contexto político, la iniciativa ciudadana ha sido clave para que las distintas reparaciones (de tipo económicas, educativas, colectivas, entre otras planteadas para los afectados de violencia) puedan materializarse a pesar de la falta de interés de los gobiernos en asumir este compromiso; ya que sigue siendo un tema polarizado en la sociedad. Debido a ello, la ley que crea el Programa Integral de Reparaciones (PIR) en 2005 recién se implementó en el año 2011, cuando la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), entidad encargada de brindar dichas reparaciones, es adscrita de la PCM al Ministerio de Justicia (DS 102- 2011-PCM). A partir de ello, las reparaciones económicas son las primeras

en ser puestas en marcha, mientras que la simbólicas, aquellas que contienen mecanismos para la búsqueda y restitución de personas desaparecidas, demoraron más en institucionalizarse.

Otra razón por la cual el escenario seguía siendo desfavorable para los desaparecidos y sus familiares era la falta de enfoque de política pública en este tema. Por ello, hasta en ese momento, solo estaba siendo asumido desde un enfoque legal, lo cual reducía bastante los resultados de la búsqueda. Ello por varios motivos: en primer lugar, limitaba la labor que realizaba el Equipo Forense Especializado (EFE), ya que su margen de acción dependía de la capacidad de los fiscales para iniciar nuevas investigaciones sobre casos de desaparición (Macher, 2014, p. 145). En ese sentido, por parte del Ministerio Público, la búsqueda del desaparecido dependía de la iniciativa del Fiscal para abrir un caso sobre desaparición, lo cual a su vez dependía de la cantidad de pruebas que tenía y una persona a la cual culpar por el hecho. Así, el desaparecido solo era una parte del proceso seguía el Ministerio Público, el cual no se podía garantizar que se podría llegar.

En segundo lugar, por parte de los familiares, el enfoque legal limitaba bastante las posibilidades de encontrar a su ser querido, ya que, para realizar el proceso de búsqueda, se tenía que iniciar un juicio, y para ello se tenía que sindicar un culpable del hecho, aspecto que muchas veces se desconoce por las circunstancias en las cuales desapareció la víctima. Además, cabe señalar que no todas las personas pueden acceder a justicia, ya que dicho proceso implica la inversión de recursos económicos dado el largo tiempo que conlleva un juicio.

Bajo este escenario, la búsqueda de la persona también dependía de la judicialización del caso y el proceso en el cual se encontraba. Además, esta situación no estaba exenta de los distintos factores que afectan y dilatan en los procesos judiciales; e incluso se puede dar un escenario en el cual el familiar puede perder el juicio, y, por ende, perder la oportunidad de encontrar a su ser

querido. Así, hasta mediados del año 2016, el desaparecido solo era parte del proceso para hallar justicia por el hecho que había sufrido, pero, paradójicamente, el encontrarlo no era lo prioritario bajo el enfoque legal.



2. REVISIÓN DE LITERATURA

El caso de estudio se enmarca dentro de las luchas por la memoria histórica en un contexto de posconflicto, entendiéndose este periodo como *“the aftermath of conflict within Peru that involved significant violence by multiple armed actors against both one another and the civilian population”* (Soifer ed., 2019, p. 6), el cual, para fines de la investigación, se establecerá luego de la caída de Alberto Fujimori, a partir de los 2000. Estas luchas, en la búsqueda de su legitimidad en la sociedad, necesariamente tienen que pasar por varios procesos políticos (Silva, 2018) para que esa versión de la historia sea aceptada e interiorizada en la sociedad. En busca de ello, distintos grupos y movilizaciones impulsan iniciativas con el fin de institucionalizar, no necesariamente en aspectos formales, una postura y memoria consensuada en *pro* de las víctimas de los episodios de violencia. En ese sentido, el caso se vincula en el plano nacional con otros hechos como el juicio a Alberto Fujimori (2007), la creación Lugar de la Memoria, Tolerancia e inclusión social (LUM) (Silva, 2018), la judicialización de los casos por violación sexual en Manta (Delgado 2019), la anulación del indulto a Fujimori en 2018 (Ulfe & Ilizarbe, 2019), entre otros. En esa línea, la Ley de Búsqueda se vincula con pocas pero destacables acciones que se insertan en el marco de “justicia transicional”, entendido como *“conception of justice associated with periods of political change, characterized by legal responses to confront the wrongdoings of repressive predecessor regimes”* (Teitel 2003:69).

Desde un punto de vista regional, el caso también se circunscribe dentro de las luchas históricas por la memoria en Latinoamérica. En Chile, Argentina y Uruguay la búsqueda de personas desaparecidas desde el Estado inició mucho antes que en Perú (Stern, Winn, Lorenz, & Marchesi, 2013). No obstante, las variables que influyeron en este proceso devinieron de las características propias del conflicto, las cuales fueron distintas al escenario peruano; como el tipo de régimen, actores involucrados y características socioeconómicas de las víctimas. Sin embargo, estos cuatro países coinciden con respecto a la iniciativa de la

búsqueda desde la ciudadanía, la movilización de los grupos en favor de los derechos humanos y el uso de mecanismos presión para que el Estado recoja, ponga en agenda, negocie y discuta entre los actores políticos y civiles la viabilidad de las propuestas, para finalmente implementarlas en pos del reconocimiento y justicia de las víctimas.

Dos casos han sido estudiados previamente y se relacionan especialmente con el tema en cuestión. El de Gianfranco Silva (2018) busca explicar la creación del Lugar de la Memoria (LUM) bajo el enfoque de coaliciones promotoras. En este trabajo, resulta muy útil el aporte de “las redes temáticas”, en este caso, “redes de memoria” para la formación de coaliciones, ya que por medio de una interpretación similar del pasado, se generan relaciones de confianza, posibilitando (o impidiendo) la inclusión (o exclusión) de determinados actores. (Silva, 2018, p. 4). Asimismo, discute el esquema polarizado en el cual se insertan las batallas por la memoria, en el cual cuestiona el carácter deliberativo para la creación del LUM tomando en cuenta el “verdadero poder” que tenían los actores en la “arena de competencia”: la falta de voluntad de actores con poder económico y político, el uso de mecanismo coercitivos y la coordinada oposición del fujimorismo condicionaron a los promotores de políticas públicas de memoria y por lo tanto, su margen de acción en la negociación (Silva, 2018, p. 31;34). No obstante, la investigación se distancia un poco de la propuesta a investigar ya que este último inició como un proyecto de ley y no una propuesta política pública; por tal, la exposición a la opinión pública y a la esfera política era mucho menor como para debilitar la iniciativa y a quienes los defendían.

En segundo lugar, el proyecto de ley tuvo apoyo formal de los fujimoristas, mientras que el LUM fue cuestionado constantemente y blanco de ataques por este mismo grupo parlamentario. Ello evidencia que, frente a un mismo tema, como son los derechos humanos, no necesariamente proyectarán una misma postura y discurso.

Por otro lado, Nashira Delgado (2019) analiza las estrategias de activistas

de derechos humanos y feministas para la judicialización de los de casos de violación sexual en Manta (1984-1995). Describe los esfuerzos de Demus para trabajar con las mujeres afectadas y prepararlas para el proceso de judicialización, lo cual implicaba, paulatinamente, cambiar sus perspectivas en cuanto a los roles de género; lo cual terminó empoderándolas al repotenciar sus capacidades dentro de la comunidad (Delgado, 2019, p. 51). Del mismo modo, también se realizaron estrategias a nivel de comunidad para cambiar el estigma en torno a la violación y puedan ejercer sus derechos, así como la búsqueda de justicia y reparación (2019, p. 55). Por parte del Instituto de Defensa Legal (IDL), este contribuyó apoyando a las mujeres que querían iniciar procesos individualmente, mediante un patrocinio legal gratuito, sin tomar en cuenta el componente de género e interculturalidad que aplicaba Demus en la misma población (Delgado, 2019, p. 57).

En comparativa con el caso a estudiar, los familiares de desaparecidos, mediante sus asociaciones o en casos individuales, también recibieron apoyo y orientación por parte de distintas organizaciones como la Cruz Roja (CICR), Asociaciones pro-derechos humanos, ONG's y la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, la diferencia con el caso estudiado por Delgado radica, en primer lugar, que la iniciativa de incidencia en el espectro político-legal surge de los propios afectados. A consecuencia de ello, se da el grado de articulación y cohesión entre distintos colectivos, de los cuales surgió #Reúne, que tenía como fin concientizar sobre la problemática de los desaparecidos tanto en la sociedad como en la esfera política. Esto se puede complementar con los trabajos de Claudia Peña (2017) y Henry Guillén (2018), quienes abordan el desenvolvimiento de ANFASEP en su participación política y capacidad organizativa, respectivamente, durante sus luchas por la búsqueda de justicia y verdad.

Sobre desaparición forzada, Felix Reátegui desarrolla el enfoque humanitario, en el cual hace una crítica sobre la forma como se estaba

abordando el tema en el país previamente, ello considerando que *“se ha escrito mucho sobre la desaparición forzada de personas desde el punto de vista de la prevención de futuras desapariciones y de la persecución penal de las ocurridas durante la violencia armada en el período 1980-2000, pero poco sobre el derecho a saber de los familiares”* (Reátegui, 2012, p. 36). Asimismo, cabe precisar que, para el Instituto de Medicina Legal, se considera como víctima de desaparición forzada a personas cuyo paradero es conocido por el familiar pero que están enterradas en un cementerio informal (Reátegui, 2012, p. 39). Esta definición puede ser un poco problemática para casos en los cuales el familiar no sabe el paradero de su familiar o las circunstancias en las cuales desaparecieron aún no están muy claras. Por otro lado, el autor enfatiza en los efectos del periodo de violencia son de carácter multidimensional en los familiares y establece ciertas necesidades que les debería cubrir, como búsqueda e identificación de las personas desaparecidas; acompañamiento psicosocial, perspectiva psicosocial y atención en salud mental; apoyo material o logístico a los familiares; justicia retributiva; justicia restaurativa y formalización de la desaparición (Reátegui, 2012, p. 43).

Para el análisis de políticas, Rosa Alayza, profundiza las características distintivas de políticas que abordan temas como memoria, identidad y reconocimiento, en las cuales se *“movilizan creencias profundas y subjetividades sobre la relación entre el Estado y la sociedad”* (Alayza, 2017, p. 6). Es por ello que están dirigidas, a nivel colectivo, a la restauración de lazo social con el Estado y reconstrucción del tejido social dentro de la comunidad; así como la restitución de los derechos ciudadanos y la dignidad de las víctimas (tanto desaparecidos como sus familiares) en un nivel más individual. En este caso, las políticas de memoria y reconocimiento implican la aceptación de la deuda pendiente del Estado para con las víctimas y familiares (que constituyen el grupo de interés en el presente estudio), quienes durante muchos años han buscado apoyo del gobierno para poder encontrar a sus seres queridos. Como resultado,

han ido adquiriendo conocimiento y manejo legal de las reparaciones en varios campos, trato con algunas autoridades, y han desarrollado acciones movilización e incidencia. Así, cumplieron muchas veces el rol de facilitadores en procesos de reparación desde la sociedad (Alayza, 2017, p. 16). De esta forma, se evidencia el crecimiento y desarrollo es estas organizaciones civiles durante el tiempo y su capacidad de negociación y diálogo con participantes estatales



3. HIPÓTESIS

La aprobación y promulgación de la ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia (1980-2000) se dio por tres factores. El primero es la organización, cohesión y articulación de las coaliciones en favor de los desaparecidos a partir de junio de 2015. Si bien desde el año 2012 miembros de la sociedad trabajaron con algunas entidades del Estado (en Mesas de Trabajo o Seminarios) sobre la problemática de los desaparecidos, el proyecto de ley que resultó de estos procesos de diálogo no lograba ponerse en la agenda de los tomadores de decisión del gobierno de turno. A mediados de 2015 se decide aplicar un plan para movilizar y politizar el tema, liderado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el movimiento Para Que No Se Repita (PQNSR) y la Coordinadora Nacional de Afectados por la Violencia Política (CONAVIP).

Anteriormente, en el 2013, ya habían surgido iniciativas de campañas de concientización y presión hacia el Estado, sin embargo, estas habían fracasado debido a que se habían realizado individualmente (una fue realizada por EPAF¹ y otra fue impulsada por Amnistía Internacional²). Además, las acciones realizadas no trascendía de concientizar a la sociedad civil, por lo cual era muy difícil que estas demandas llegue al Estado. En el caso del 2015, la situación fue distinta ya que PQNSR tenía bases a nivel nacional y, por ende, una mayor capacidad de movilización y articulación de demandas en varias regiones del país. Asimismo, desde hacer varios años ya tenían establecidos canales de comunicación con parlamentarios en el Congreso, por lo cual era menos difícil ingresar al Estado como coalición. Además, cabe resaltar que en este caso todas las asociaciones en busca de reparaciones del Estado encontraron un punto en común en este

¹ <https://epafperu.org/campana-no-nos-representan/>

² <https://www.amnistia.org.pe/noticia/amnistia-internacional-logra-recolectar-mas-de-5000-firmas-por-los-desaparecidos-en-peru/>

proceso: el reconocerse como víctimas. De este consenso surge #Reúne, plataforma creada durante la movilización que canalizó las demandas de los familiares de desaparecidos en distintas circunstancias, esta fue la imagen de la campaña hacia la sociedad civil y el Estado.

El segundo factor está relacionado con la estrategia comunicativa empleada por estas coaliciones hacia los actores políticos. El escenario en el cual se ubicaba el proyecto era dentro un gobierno que no mostraba apoyo expreso a las demandas de derechos humanos durante el periodo del CAI. Ollanta Humala, si bien había recibido apoyo del sector antifujimorista y pro derechos humanos durante la segunda vuelta en las elecciones presidenciales del 2011, provenía de las Fuerzas Armadas y actualmente sigue involucrado en un caso de violación de derechos humanos durante el periodo de violencia política (caso Madre Mía). Sumado a ello, se tiene que considerar a la bancada fujimorista del periodo legislativo 2011-2016, cuya presencia no era mayoritaria pero tampoco irrelevante en el parlamento. Bajo este panorama, la única forma por la cual el proyecto se convertiría en ley era por medio de la aprobación en el Pleno del Congreso y para ello se necesitaba trabajar y dialogar la propuesta con los distintos actores políticos que componían el Parlamento.

Ante ello, el discurso empleado para la negociación con los actores fue bajo un enfoque humanitario, mediante el cual se priorizó a la víctima y a su familiar, se apeló al dolor por la larga espera e incertidumbre de no saber dónde estaban sus seres queridos desde más de 30 años. En ese sentido, se evitó todo contenido de carácter punitivo o confrontacional dentro del discurso y para quienes lo transmitían (los familiares de las víctimas), ya que el fin no era sindicar un responsable del hecho, sino buscar a la víctima. Dentro de un contexto posconflicto aun polarizado, la forma cómo se presentaban estas coaliciones era muy determinante, ya que podía significar apoyo u oposición de parte de actores conservadores que son adversos a temas de derechos humanos. Además, esto

se explica porque parte de este grupo tiene responsabilidad política en los hechos ocurridos durante el periodo de violencia. Por ello, cuando actores políticos como los fujimoristas o miembros de las Fuerzas Armadas entendieron que el fin de la ley no era culpar o buscar responsables de los hechos de desaparición, optaron por apoyar la iniciativa. Inicialmente, esto se vio cuando cedieron un espacio temporal en el Congreso para una exposición y así difundir la importancia de la ley. Posteriormente, este apoyo se tradujo en votos a favor en el Pleno del Congreso.

Finalmente, el tercer factor está relacionado con el seguimiento a los tomadores de decisión durante la negociación que buscaba la aprobación de la Ley de Búsqueda. Por un lado, el movimiento PQNSR tenía conexión con los legisladores del Parlamento y simultáneamente tenían presencia a nivel nacional. En esa línea, para reactivar y visibilizar la importancia de la ley, constantemente se mandaban oficios y cartas a los ministerios involucrados, especialmente al de Justicia, para mantener el tema en agenda y evitar que la poca disposición por parte de miembros del Ejecutivo influya para que dicho proyecto no sea enviado al Congreso. Para con los congresistas, desde la coalición se dialogó con ellos sobre la importancia de la ley, no obstante, también fue relevante el seguimiento por parte de los gobernadores locales y provinciales de las regiones afectadas por la violencia. Dichas autoridades sirvieron como mecanismo de articulación de demandas de la sociedad civil hacia sus representantes durante toda la campaña, lo cual comprometió al parlamentario a apoyar y hacer seguimiento de la propuesta de ley.

Por último, si bien estas 3 variables influyeron en el proceso de promulgación de la ley, el escenario político previo a elecciones también fue favorable para la negociación de las coaliciones con los actores políticos y tomadores de decisión.

4. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

La razón por la cual se eligió este caso de estudio se debe a que es un caso atípico en el escenario legislativo y social-político peruano. Si bien los distintos colectivos de derechos humanos abocados en el reconocimiento y reparación de las víctimas del conflicto armado interno están presentes desde el mismo periodo de violencia, estos tuvieron poca cabida en el Estado durante el proceso de restablecimiento e institucionalización de la democracia. En base a ello, se busca profundizar y hallar las variables que influyeron y lograron, en primer lugar, poder canalizar las demandas desde los distintos grupos en un solo frente, el movimiento #Reúne, tomando en cuenta la fragmentación, poca duración de iniciativas ciudadanas y la capacidad para ejercer presión sobre los tomadores de decisión.

El segundo objetivo al cual se aboca la presente investigación es explorar la estrategia empleada por dichas coaliciones para que sus demandas traspasen del espacio público a la esfera política, colocar el tema en agenda y, especialmente, analizar el proceso de negociación con los distintos actores políticos durante el periodo entre junio 2015 y junio de 2016. La primera fecha corresponde a la creación del movimiento #Reúne, plataforma principal de difusión de las demandas de los familiares; mientras que la segunda corresponde tanto a la aprobación de la ley en el Congreso y su promulgación por parte del entonces presidente, Ollanta Humala.

El énfasis en este periodo se debe a que hubo mayor despliegue de la sociedad civil por la aplicación de un plan que tenía como fin principal la aprobación del proyecto. Estaba conformado por: el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Perú, el movimiento ciudadano Para Que No se Repita (PQNSR), la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) y los familiares de desaparecidos. Dicho plan involucró el desarrollo de una campaña

que trabajó tanto en el espacio público como en la esfera política. En este último, resulta interesante que el proceso de negociación con actores políticos tuvo como resultado el apoyo de fujimoristas como Luz Salgado, Martha Chávez, Luisa María Cuculiza y Fidel Tubino en la votación de la ley, personalidades con posturas contrarias a temas de derechos humanos que anteriormente ha mostrado rechazo hacia otras iniciativas relacionadas, como la las esterilizaciones forzadas o el mismo juicio a Alberto Fujimori.

Por las características del caso, la investigación requiere de un seguimiento y reconstrucción exhaustiva del proceso de articulación de organizaciones civiles y promulgación de la ley de búsqueda de personas desaparecidas. Por ello, el estudio de caso de tipo cualitativo será el diseño de investigación indicado para hallar los mecanismos causales que expliquen este caso. La metodología empleada será de *process tracing* por las herramientas que proporciona para la descripción del caso y la identificación de inferencias causales a partir de la evidencia encontrada; el análisis de la trayectoria de los cambios y la causalidad en el caso; así como especial atención a las secuencias de las variables dependientes e independientes durante el proceso (Collier, 2011). Además, para la reconstrucción del caso, el método “*explains the outcomes of interest by going back in time and identifying the key events, processes, or decisions that link the hypothesized cause or causes with the outcomes*” (Falleti, 1985, p. 6), es decir, la forma de establecer los mecanismos causales no se desvía del objetivo principal de la investigación. Finalmente, al ser un caso atípico el método de *process tracing* permite comparar la trayectoria del caso de estudio con otras teorías, para poder hallar las diferencias que se dieron durante el proceso y así proveer explicaciones alternativas sobre el resultado final del caso.

El periodo de tiempo para el estudio de la propuesta está delimitado entre el 2012 y 2018, puesto que en el año 2012 se dio el Seminario “Análisis y propuestas sobre políticas de Estado para la búsqueda de personas

desaparecidas”³, organizado por la Mesa de trabajo en Acompañamiento Psicosocial y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, de ello surgió la iniciativa de crear un proyecto de ley que inicie un plan de búsqueda por parte del Estado. La investigación culminará con la expedición del Decreto Supremo que crea el Banco de Datos Genéticos en setiembre del año 2018, ya que esta norma se analizará como posible consecuencia del nivel de apertura y negociación de la clase política con las coaliciones en favor de los desaparecidos.

Los mecanismos de recolección de información serán los siguientes. Se realizarán entrevistas semi estructuradas con los actores involucrados desde distintos escenarios, el mapeo preliminar de actores contiene a los siguientes: organizaciones internacionales (CICR - Amnistía Internacional), asociaciones de familiares (CONAVIP-ANFASEP- ANFADET); Organizaciones y Movimientos locales (PQNSR- EPAF- CNDDHH); e instituciones y funcionarios públicos (Defensoría del Pueblo - DGBPD - Ministerio de Justicia - Ministerio Público - Congreso - PCM). Tomando en cuenta que la movilización por el proyecto de ley implicó un despliegue a nivel nacional, también se buscará entrevistar a gobernadores locales y provinciales entre los años 2014 - 2016 que sirvieron de nexo entre los representantes de sus regiones en el parlamento y la iniciativa ciudadana, para ejercer presión y compromiso sobre los legisladores con la propuesta.

³ <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/interview/2012/11-09-peru-missing-barrantes.htm>

Tabla 1

Mapeo de actores involucrados	Organizaciones internacionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ● Amnistía Internacional
	Asociaciones de Familiares	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordinadora Nacional de Afectados por la violencia política (CONVIP) ● Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP) ● Asociación Nacional de Asesinados, Desaparecidos, Ejecutados Extrajudicialmente y Torturados (ANFADET)
	Organizaciones/ Movimientos locales	<ul style="list-style-type: none"> ● Para Que No se Repita (PQNSR) ● Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) ● Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF)
	Instituciones y funcionarios públicos	<ul style="list-style-type: none"> ● Defensoría del Pueblo ● Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD) ● Ministerio de Justicia ● Ministerio Público ● Congreso ● Presidencia del Consejo de Ministros ● Gobernadores provinciales y locales

Fuente: Elaboración propia.

Además, se buscará recopilar documentos, informes, planes, proyectos sobre el tema de los desaparecidos en la violencia política para verificar la relación entre organizaciones civiles y algunas entidades del Estado, como la Defensoría del Pueblo, entre los años 2012 y 2018 para verificar el avance de la movilización ciudadana en la esfera política. Paralelamente, se recurrirá a la consulta de periódicos y portales (entre junio de 2015 y junio de 2016) para corroborar la repercusión de la campaña en los medios de comunicación y en el escenario político.

5. CONCLUSIONES

En conclusión, hasta ahora se ha recolectado información con fines exploratorios, sin embargo, las entrevistadas coinciden en los puntos principales y confirman la necesidad del enfoque humanitario en el discurso para convencer a otras fuerzas políticas ajenas al tema. Puesto que, al estar ausente un carácter punitivo en esta ley, las usuales fuerzas opositoras a temas como los derechos humanos no lo polemizaron y vieron la necesidad de reducir el margen de acción de los promotores de la ley. Dicha estrategia fue la determinante para el éxito de la ley, junto con la negociación con actores políticos de distintos sectores (fuera del alcance de la opinión pública) y niveles y la presión social que buscaban realizar estos colectivos mediante la campaña de sensibilización que querían lograr con #Reúne.

Asimismo, tampoco se niega la gran articulación que tuvieron las distintas organizaciones civiles con otros organismos para poder hacer llegar sus demandas a la esfera política. El solo hecho de que haya sido aprobada la ley resulta inusual, tomando en cuenta la gran indiferencia de la mayor parte los políticos en asumir compromisos y por ende, enfrentarse con otras fuerzas adversas en beneficio de las víctimas de periodo de violencia política. Finalmente, queda por comparar los dos escenarios en la expedición de ambas normas, para contrastar el grado de influencia de las coaliciones en la clase política.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alayza, M. R. (2017). *La implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en Reparaciones y Memoria desde el enfoque de coaliciones promotoras en Perú* .
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS - Political Science and Politics*, 44(4), 823–830.
<https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- Delgado, N. S. (2019). *Estrategias de activistas de derechos humanos y feministas para judicializar los delitos de violaciones sexuales a mujeres ocurridos en Manta durante 1984-1995* (PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ). Recuperado de
http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/14020/D/ELGADO_CHIRINOS_NASHIRA_SIHAM ESTRATEGIAS_ACTIVISTAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Falleti, T. (1985). *Theory-guided process tracing in Comparative Politics: Something Old, Something new*. 1–8.
- Guillén, H. (2018). *Conectividad social, crecimiento postraumático y empoderamiento en la búsqueda de justicia y verdad en miembros de la “Asociación nacional de Familiares de secuestrados, detenidos y desaparecidos del Perú” -ANFASEP* (Pontificia Universidad Católica del Perú). Recuperado de
http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/13850/ TIPI SMANA_BECERRA_FRED_IVAN11.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Macher, S. (2014). *¿Hemos avanzado?: a 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Peña, C. (2017). Participación y representación subjetiva de mujeres organizadas en contextos de conflicto y posconflicto. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Reátegui, F. (2012). *Desaparición Forzada y derechos de las víctimas*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos.
- Silva, G. (2018). *Prevenir antes que lamentar: Luchas políticas y la formación*

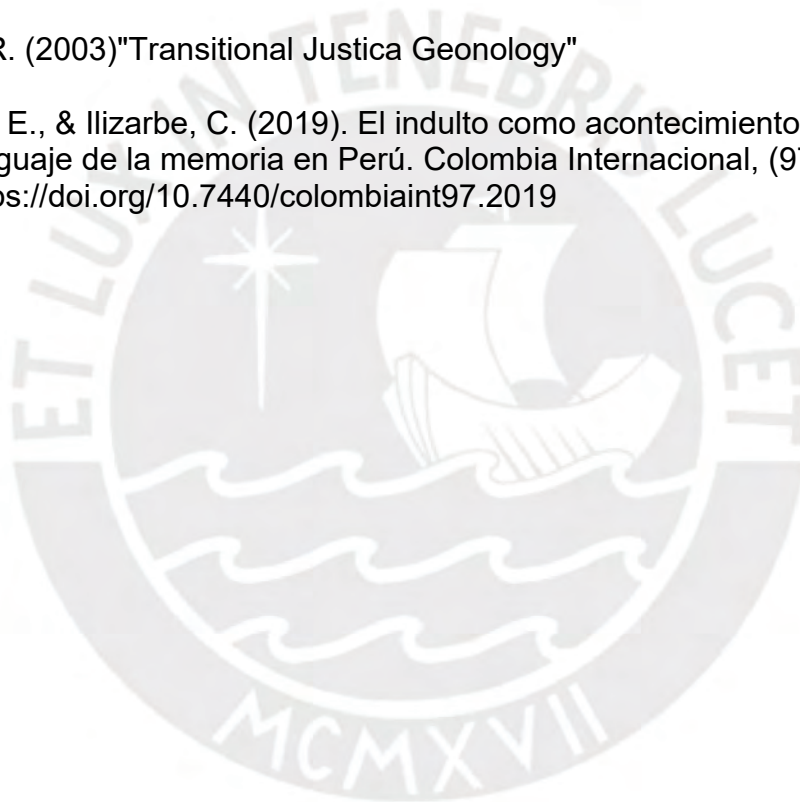
de coaliciones promotoras en torno a la creación del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social en el polarizado Perú posconflicto (2003-2015) TESIS. PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU.

Soifer ed., H. D. (2019). Politics after violence : legacies of the shining path conflict in Peru (1st ed., Ed.). University of Texas Press PP - Austin.

Stern, S., Winn, P., Lorenz, F., & Marchesi, A. (2013). No hay mañana sin ayer. Batallas por la memoria histórica en el Cono Sur. (1a ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Teitel, R. (2003)"Transitional Justica Geonology"

Ufe, M. E., & Ilizarbe, C. (2019). El indulto como acontecimiento y el asalto al lenguaje de la memoria en Perú. Colombia Internacional, (97), 117–143. <https://doi.org/10.7440/colombiaint97.2019>



7. ANEXOS

Anexo 1: Entrevistas

- Persona 1(2019). Entrevista personal. Lima: 27 de junio.
- Luyeva Yangali (2019). Entrevista Personal. Presidenta de la Asociación Nacional de Familiares de Asesinados, Desaparecidos, Ejecutados Extrajudicialmente, Desplazados y Torturados (ANFADET). Lima: 29 de Junio.
- Marcela Lumbreras (2019). Entrevista Personal. Funcionaria de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD) (Junio 2016 – Setiembre 2019). Lima: 10 de octubre.
- Miluska Rojas (2019). Entrevista Personal. Secretaria General del movimiento Para Que No Se Repita (PQNSR). Lima: 27 de noviembre.

